



Ubytovací platformy - IČ coby nejvhodnější údaj pro identifikaci a možnosti samoregulace

Mgr. et Mgr. Kryštof Kruliš, Ph.D.

Zapsaný ústav Spotřebitelské fórum
IČ: 05251079, DIČ: CZ 05251079
Příčná 1892/4, Nové Město, 110 00 Praha 1
zapsán v rejstříku ústavů vedeného u Městského soudu v Praze sp. zn. U 462
www.spotrebiteleskeforum.cz

Policy paper – leden 2022



Exekutivní shrnutí

- Policy paper zapsaného ústavu Spotřebitelské fórum analyzuje potřebu a přínosy uvádění identifikačního čísla (IČ) v rámci nabídek ubytovacích služeb na platformách a argumentuje pro široké zavedení takového samoregulačního kroku v České republice.
- Online tržiště s ubytovacími službami zpravidla umožňují, aby poskytovatelé ubytovacích služeb u svých nabídek uvedli údaje sloužící k jejich identifikaci, ale nevyžadují, aby takovou informaci uvedli a lze se často setkat s nabídkami, kde poskytovatel vystupuje jen pod křestním jménem. Problematika nedostatečnosti údajů identifikujících poskytovatele služeb na platformě – online tržišti - ale není věcí jen nabídky ubytovacích služeb v soukromí. Zcela obdobné problémy s identifikací ubytovatele na ubytovacích platformách jsou i v případě nabídek menších hotelů či penzionů.
- Platformy standardně umožňují provést transakci jejich prostřednictvím a v případě potřeby zákazníka cokoli řešit pak většinou vystupují v roli efektivního arbitra sporů. V praxi tak většinou spotřebitel nemusí nedostatek identifikace osoby stojící za nabídkou zásadněji pocítit. Potřeba znát přesnou identifikaci poskytovatele ubytování ještě před uzavřením transakce však může být i tak pro část spotřebitelské veřejnosti pociťována coby důležitá. Dle ustanovení obecného spotřebitelského práva by obchodníci měli svou totožnost zveřejnit ještě před uzavřením transakce. Bez dostatečné identifikace poskytovatele služeb spotřebitel nemá možnost sám si ověřit, zda poskytovatel ubytování je stále aktivním podnikatelem.
- Řádná identifikace ubytovatelů může být nadto významná také pro veřejnou sféru či výkon sousedských práv. Uvádění IČ poskytovatelů ubytovacích služeb v nabídkách může v konečném důsledku usnadnit ex ante monitorování a transparentní kontrolu poskytování ubytovacích služeb a přispět tak k efektivnějšímu výkonu veřejné správy, včetně vymáhání daňových povinností a efektivnější daňové kontrole, jakož i k ochraně sousedského soužití v městském prostředí a komunitách. Při řádném uvádění IČ v nabídkách ubytovacích služeb by nadto mohl vzniknout prostor pro přehodnocení požadavků na různá dodatečná hlášení, která dnes ubytovatele i platformy nepřiměřeně zatěžují.
- V ČR, kde nebyly zavedeny zvláštní registry ubytovatelů jako v jiných zemích EU, je nejvhodnější způsob jejich nezaměnitelné identifikace uvedení identifikačního čísla (IČ) již v nabídce ubytovacích služeb na platformě. Tento postup by přispěl také k rozlišení nabídek podnikatelů – obchodníků s IČ od těch v rámci tzv. kolaborativní ekonomiky, kteří pod IČ nevystupují.
- S ohledem na délku legislativního procesu v ČR by nejvhodnější a nejrychlejší cestou ke změně stávajícího stavu byla samoregulační dohoda napříč sektorem platform ubytovacích služeb za účasti veřejného subjektu. Taková dohoda by mohla přinést rychlé vylepšení stávajícího stavu. Zároveň by mohla sloužit coby předpolí širších samoregulačních dohod ve vztahu k dalším otázkám tohoto odvětví. Posílila by se tak také kapacita ČR být leaderem v nadcházejícím CZ PRES v oblasti regulace krátkodobých pronájmů, jejíž zavedení se zvažuje na úrovni EU.

1) Význam identifikování poskytovatelů ubytovacích služeb na platformách (online tržištích) pomocí jejich IČ

Na svých cestách hledáme ubytování podle jeho kvality, dostupnosti či ceny. Mezi významné faktory však také patří důvěryhodnost a transparentnost nabídky ubytovacích služeb. Globální platformy – online tržiště – s ubytovacími službami mají zavedený a funkční systém pro zabezpečení transakcí, na který se zákazníci mohou většinou spolehnout. Jak je na tom ale zákazník, který by si chtěl dopředu sám zjistit, kdo ubytovací služby v nabídce platformem poskytuje a třeba také, zda má ubytovatel postavení obchodníka, které by zákazníkovi zaručovalo možnost dovolávat se v plném rozsahu spotřebitelských práv? Je na platformách u nabídek ubytování v ČR možné dohledat kdo za nabídkou skutečně stojí? Jaký způsob je pro transparentnost vůči zákazníkům či dalším osobám, včetně veřejné správy, nejlepší a jak ho lze nejlépe prosadit v praxi?

Policy paper zapsaného ústavu Spotřebitelské fórum odpovídá na uvedené otázky a argumentuje, že v ČR je nejhodnější způsob identifikovat ubytovatele pomocí jeho identifikačního čísla (IČ), které by bylo vhodné uvést již v nabídce ubytovacích služeb na platformě a tím také přispět k rozlišení nabídek podnikatelů – obchodníků od těch v rámci tzv. kolaborativní ekonomiky, které pochází od subjektů, které nevystupují coby podnikatelé pod IČ. Za nejhodnější a nejrychlejší cestu ke změně

stávajícího stavu tento policy paper identifikuje samoregulační dohodu napříč sektorem platformem ubytovacích služeb za účasti veřejného subjektu, která by zároveň mohla sloužit coby předpolí širších samoregulačních dohod ve vztahu k otázkám tohoto odvětví.

Taková dohoda by měla v zájmu své dlouhodobé udržitelnosti zohledňovat také debatu k regulaci krátkodobých pronájmů, která se připravuje na úrovni EU. Proces přijímání této regulace může spadnout z části i do předsednictví ČR v Radě EU (CZ PRES). Úspěšné dosažení samoregulační dohody na národní úrovni by přispělo k posílení kompetencí a leadershipu ČR v této oblasti, čímž by se zvýšily také šance na prosazení více z českého pohledu na tuto problematiku i na úrovni EU.

Alternativou k identifikaci ubytovatelů na platformách pomocí IČ je zavedení zvláštního registru pro ubytovatele. Takový systém pro nabídky krátkodobého ubytování v soukromí využívají například Řecko, Portugalsko, Maďarsko, Francie či Nizozemské království. Ubytovatelé v soukromí v těchto zemích nemusí vždy nutně mít postavení podnikatelů – obchodníků a registrační číslo přidělené po zapsání do zvláštního registru může sloužit k jejich identifikaci vůči zákazníkům i vůči veřejné správě.

2) Vývoj dokumentů EU zmiňujících potřebu rozlišit nabídky na platformách od podnikatelů a nepodnikatelů

Evropská komise již ve svém prvním dokumentu ke kolaborativní ekonomice z června 2016 popsala, že na platformách nabízejících služby krátkodobého ubytování může v závislosti na aplikované národní legislativě docházet k souběžnému umístování nabídek jak od profesionálních ubytovatelů (v rámci vztahu obchodník-spotřebitel), tak od soukromých osob (v rámci vztahu peer-to-peer). Pro první kategorii subjektů Evropská komise zdůraznila povinnost platform a profesionálních poskytovatelů služeb dostát informačním povinnostem vůči spotřebitelům, včetně náležitého uvedení totožnosti podnikatele nabízejícího služby.¹ Zároveň však Evropská komise ve vztahu ke druhé kategorii zdůraznila, že členské státy EU by „neměly soukromým osobám, které nejsou obchodníky, ale které poskytují služby na příležitostné bázi, ukládat nepřiměřené informační povinnosti a jinou administrativní zátěž.“²

Evropský parlament následně v červnu 2017 zařadil mezi svá doporučení ve vztahu ke sdílené ekonomice také požadavek na řádné rozlišení mezi profesionály a amatéry na platformách a na to, aby zákazník měl u každé transakce skrze platformu informace o tom, jaká pravidla se na konkrétní transakci vztahují.³



Proč EU usiluje o zřetelné rozlišení nabídek podnikatelů a nepodnikatelů na platformách?

Jasná informace, zda službu na platformě nabízí obchodník (podnikatel), nebo soukromá osoba (nepodnikatel), je nezbytná pro výkon spotřebitelských práv a informovaný výběr mezi nabídkami. Bez této informace zákazník neví, zda při využití služby bude mít postavení spotřebitele či ne. V prvním případě je přitom jeho právní postavení výrazně posíleno ustanoveními o spotřebitelském právu, které spotřebitele coby slabší smluvní stranu významně chrání. Spotřebitelé mají například širší možnosti odstoupení od smlouvy, možnosti vyloučení aplikace případných nekalých obchodních praktik či lepší pozici při výkladu smluvních ujednání. Pokud však na druhé straně transakce na platformě nestojí podnikatel, má zákazník v transakci jiné postavení. Již se na něho nehledí jako na slabší smluvní stranu a právní postavení obou stran je v zásadě shodné. Výjimku by představovala situace, kdy by poskytovatel služby fakticky podnikal bez příslušného oprávnění. V takovém případě by zákazník mohl být chráněn obdobně jako spotřebitel,⁴ měl by ale v případě sporu náročnější situaci a pro využití ochrany spotřebitelského práva by musel prokázat skutečný podnikatelský charakter poskytovatele služby.

¹ Článek 6 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, stanoví mezi požadavky na informace v případě smluv uzavřených na dálku mezi spotřebiteli a obchodníky v odstavci 1, písm. b) také uvedení totožnosti obchodníka, například jeho obchodní jméno.

² Evropská komise (2016) „Evropský program pro ekonomiku sdílení“, COM(2016) 356 final, dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0356&from=EN#footnoteref33>.

³ Evropský parlament (2017) „Sharing economy: Parliament calls for clear EU guidelines“, tisková zpráva, dostupné na: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/press-room/20170609IPR77014/sharing-economy-parliament-calls-for-clear-eu-guidelines>.

⁴ Srovnej např. Kancelář veřejného ochránce práv (2019) „Sdílená ekonomika – Ubytovací služby“, dostupné na: https://www.ochrance.cz/uploads-import/Letaky/Sdilena-ekonomika_Ubytovaci-sluzby.pdf, str. 12 a 13.

Tyto skutečnosti byly diskutovány také při konferenci k posouzení vývoje kolaborativní ekonomiky uspořádané Evropskou komisí v říjnu 2018.⁵ Mezi závěry této konference zaznělo také doporučení zřídit jednoduché centrální online registrační systémy pro poskytovatele služeb krátkodobého ubytování tam, kde ubytovacími službami tohoto typu dochází k ovlivňování prostředí ve městě.⁶ Odkaz na registraci v takovém registru pak v praxi může poskytovatelům služeb sloužit i k jejich snadné identifikaci vůči zákazníkům. Dalším doporučením konference pak také bylo, aby platformy umožnily obchodníkům poskytujícím služby ubytování řádnou identifikaci, což by přispělo k jejich transparentnosti a vyjasnění postavení jejich zákazníků na platformách coby spotřebitelů s možností aplikace spotřebitelského práva.⁷

Evropská komise následně v rámci tzv. Nového údělu pro spotřebitele navrhla komplexní úpravu spotřebitelského práva EU, včetně doplnění směrnice o právech spotřebitelů o povinné vyjasnění statutu osoby, která nabízí své služby přes online tržiště. Tato úprava byla v prosinci 2019 přijata v rámci **směrnice Evropského parlamentu a rady o lepším vymáhání a modernizaci právních předpisů Unie na ochranu spotřebitele**.⁸ Online tržištěm je podle této úpravy stanovena povinnost **jasným a srozumitelným způsobem informovat spotřebitele ještě předtím, než jejich prostřednictvím uzavře smlouvu na dálku, 1) zda nabídka pochází od osoby, která je obchodníkem či ne, a to na základě prohlášení poskytovatele služby vůči online tržišti; a 2) pokud nabídka nepochází od obchodníka u nabídky, výslovně uvést, že se na smlouvu neuplatní práva spotřebitele vyplývající z právních předpisů EU na ochranu spotřebitele**.⁹ Členské státy měly do 28. listopadu 2021 přijmout a zveřejnit nezbytná opatření a přijaté předpisy začít používat od 28. května 2022.¹⁰

⁵ Konference k posouzení vývoje kolaborativní ekonomiky (2018) „Summary of workshops on short-term accommodation rental services discussed during conference“, dostupné na:

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/32062>.

⁶ Ibid, doporučení č. 2, str. 3.

⁷ Ibid, doporučení č. 12, str. 7.

⁸ Směrnice Evropského parlamentu a rady (EU) 2019/2161, ze dne 27. listopadu 2019, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES, 2005/29/ES a 2011/83/EU, pokud jde o lepší vymáhání a modernizaci právních předpisů Unie na ochranu spotřebitele, dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L2161&from=EN>.

⁹ Ibid, čl. 4, odst. 5.

¹⁰ Ibid, čl. 7.

3) Zhodnocení stávající praxe z pohledu spotřebitele

Online tržiště s ubytovacími službami většinou umožňují, aby poskytovatelé ubytovacích služeb u svých nabídek uvedli údaje sloužící k jejich identifikaci, ale nevyžadují, aby takovou informaci uvedli a lze se často setkat s nabídkami, kde poskytovatel vystupuje jen pod křestním jménem. Zapsaný ústav Spotřebitelské fórum provedl začátkem listopadu 2021 rešerši zkoumající nabídky ubytovacích služeb v ČR na několika vybraných platformách. Její výsledky lze nalézt v příloze tohoto policy paperu. Z rešerše vyplývá, že u podstatné části nabídek není dostupný dostatek údajů potřebných pro řádnou identifikaci ubytovatele. Nejde přitom jen o nabídky ubytovacích služeb v soukromí od ubytovatelů fyzických osob. Obdobné problémy s identifikací ubytovatele na ubytovacích platformách jsou i v případě nabídek menších hotelů či penzionů. Některé z těchto nabídek neuvádí firmu obchodní společnosti, která hotel či penzion provozuje, ani IČ.

Nejde tak jen o fenomén spojený s ubytováním v soukromí, ale obecně o problematiku spojenou s nabídkami ubytovacích služeb na platformách.¹¹ Platformy standardně umožňují provést jejich prostřednictvím celou transakci a v případě potřeby zákazníka cokoliv řešit pak většinou umožňují ubytovatele kontaktovat prostřednictvím komunikačního kanálu na platformě a v případě potřeby mohou zasáhnout a využít smluvních pravidel, jimiž je poskytovatel služeb vázán k platformě. U platformem se očekává, že na ubytovatele mají ověřený kontakt, protože se jedná o jejich registrovaného smluvního partnera. Např. Airbnb u hostitelů uvádí, zda byla jejich totožnost platformou

ověřena, stejně jako zda byla ověřena e-mailová adresa a telefonní číslo hostitele. Platforma tak v praxi většinou funguje v roli dozoru a prvního arbitra sporů mezi zákazníkem a ubytovatelem. Na platformách je tak i s pomocí uživatelských recenzí vytvářen ekosystém důvěry, který významně přispívá ke konsensuálnímu řešení sporů mezi ubytovatelem a zákazníky. **V praxi tak většinou spotřebitel nemusí nedostatek identifikace osoby stojící za nabídkou zásadněji pocítit.**

 Složitější situace by z pohledu spotřebitelů mohla nastat, pokud by v důsledku aplikace aktuálně projednávaného návrhu nařízení EU o digitálních trzích (DMA)¹² měly velké platformy poskytující ubytování postavení tzv. strážce (angl. *gatekeeper*) a bylo by jim nařízením potenciálně uloženo, aby umožnily dokončovat transakce mimo své rozhraní. V takovém případě by mohla být role platformy coby dozorce nad férovým dokončením transakce znemožněna či výrazně omezena, a to by pravděpodobně mohlo vést k potřebě vhodně upravit dosavadní praxi identifikování ubytovatelů, jakož i iniciování úsilí o náležité povědomí spotřebitelů o tom, jak se z hlediska bezpečnosti liší dokončení transakce na platformě a mimo ni.

Potřeba znát přesnou identifikaci poskytovatele ubytování ještě před uzavřením transakce však může být i tak pro část spotřebitelské veřejnosti pocítována coby důležitá. Spotřebitelé mají obecné povědomí, že obchodníci by **dle ustanovení obecného spotřebitelského práva měli svou totožnost zveřejnit ještě před uzavřením transakce.**¹³ Přetrvávající praxe, která

¹¹ Řádné označování podnikatelů v nabídkách vůči spotřebitelské veřejnosti může být problematické nejen v online světě, ale také ve světě offline, tj. v tištěné inzerci a katalogích a v neposlední řadě i z hlediska řádného označení ubytovacího zařízení - provozovny živnosti.

¹² Srov. zejména článek 5 písm. c) návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o spravedlivých trzích otevřených hospodářské soutěži v digitálním odvětví

(akt o digitálních trzích), COM/2020/842 final, dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52020PC0842>.

¹³ Ustanovení § 1811 odst. 2 písm. a) NOZ požaduje, aby podnikatel „v dostatečném předstihu před uzavřením smlouvy nebo před tím, než spotřebitel učiní závaznou nabídku“ sdělil spotřebiteli „svoji totožnost, popřípadě telefonní číslo nebo adresu pro

těmto ustanovením zcela neodpovídá, může povědomí o spotřebitelském právu narušovat. Je proto namístě usilovat o její nápravu přizpůsobení spotřebitelskému právu.

Problematika identifikace osoby stojící za nabídkou ubytování má nadto důležitou souvislost s otázkou znalosti právního statutu poskytovatele ubytovacích služeb, tedy zejména zda má status obchodníka a transakce je vztahem spotřebitele s obchodníkem, který podléhá ustanovením spotřebitelského práva, či nikoliv. **Bez dostatečné identifikace poskytovatele služeb spotřebitel nemá možnost sám si ověřit, zda poskytovatel ubytování je stále aktivním podnikatelem.** Dle shora uvedené směrnice

Evropského parlamentu a Rady o lepším vymáhání a modernizaci právních předpisů Unie na ochranu spotřebitele¹⁴ navíc bude pro ČR nezbytné, aby od 28. května 2022 zajistila, že spotřebitelé budou jasným a srozumitelným způsobem informováni ještě předtím, než prostřednictvím online tržišť uzavřou smlouvu na dálku, zda nabídka pochází od osoby, která je obchodníkem či ne, a to na základě prohlášení poskytovatele služby vůči online tržišti. U ubytovatelů, kteří z nejrůznějších důvodů (v ČR např. jednorázové nabídky na „vyzkoušení“,¹⁵ či nabídky na bezúplatné ubytování) nejsou podnikateli, bude nezbytné upozornit na skutečnost, že se na transakci nevztahuje právní úprava spotřebitelského práva.

doručování elektronické pošty nebo jiný kontaktní údaj“.

¹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a rady (EU) 2019/2161, ze dne 27. listopadu 2019, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES, 2005/29/ES a 2011/83/EU, pokud jde o lepší vymáhání a modernizaci právních předpisů Unie na ochranu

spotřebitele, dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L2161&from=EN>.

¹⁵ Srovnej např. Kancelář veřejného ochránce práv (2019) „Sdílená ekonomika – Ubytovací služby“, dostupné na: [https://www.ochrance.cz/uploads-import/Letaky/Sdilená-ekonomika_Ubytovací-sluzby.pdf](https://www.ochrance.cz/uploads/import/Letaky/Sdilená-ekonomika_Ubytovací-sluzby.pdf), str. 3.

4) Význam identifikování ubytovatelů pro třetí subjekty – veřejnou sféru či sousedy ubytovatelů

Problematiku identifikace ubytovatelů nelze vztahovat jen ke spotřebitelům – zákazníkům, kteří jejich služby využívají či jejich využití zvažují, jakkoli jde o hlavní hledisko sledované tímto policy paperem. Ztotožnění osoby poskytující ubytovací služby je relevantní také pro **veřejnou správu**, například v souvislosti s agendou výběru daní či ubytovacích poplatků. Tato relevance je navíc silnější v zemích, jako je ČR, které nemají zvláštní dohody s některými platformami o tom, že určité daně a poplatky jsou vybírány přímo prostřednictvím platformy, což představuje výrazné administrativní zjednodušení celého procesu jak na straně orgánů veřejné správy, tak na straně samotných plátců a poplatníků daně. Příkladem mohou být dohody mezi Airbnb a jednotlivými státy či municipalitami o srážení a odvádění daní za ubytovatele.¹⁶ Vzhledem k tomu, že v ČR zatím k takové pozitivní samoregulaci na základě dohody mezi platformami a státem či obcemi zatím nedošlo, může být otázka možné ex ante identifikace ubytovatelů pro veřejnou sféru velmi významná. Nejde přitom jen o plnění daňových a poplatkových povinností, ale i o získání informací

pro plnění další agendy veřejné správy či rozhodování v rámci výkonu samosprávy municipalit.

Mezi další okruh osob, pro které může mít plná identifikace hostitelů význam, jsou obyvatelé bytů sousedících s byty využívanými k ubytování, a to například pro uplatňování **sousedských práv** vůči ubytovateli či v rámci řešení rozpisu služeb v bytovém domě.

Uvádění IČ poskytovatelů ubytovacích služeb v nabídkách tak může v konečném důsledku usnadnit ex ante monitorování a transparentní kontrolu poskytování ubytovacích služeb a přispět tak k efektivnějšímu výkonu veřejné správy, včetně vymáhání daňových povinností a efektivnější daňové kontrole, jakož i k ochraně sousedského soužití v městském prostředí a komunitách. Při řádném uvádění IČ v nabídkách ubytovacích služeb by nadto mohl vzniknout prostor pro přehodnocení požadavků na různá dodatečná hlášení, která dnes ubytovatele i platformy nepřiměřeně zatěžují.¹⁷

5) Proč je vhodné identifikovat podnikatele pomocí IČ



Proč je IČ nejvhodnějším identifikačním údajem pro nezaměnitelnou identifikaci poskytovatele ubytovacích služeb?

U **nabídek fyzických osob** – podnikatelů (obchodníků) prosté uvedení jména a příjmení nevede ve většině případů k nezaměnitelnému identifikování osoby. Nemusí k němu postačovat ani kombinace jména a příjmení s adresou sídla nebo provozovny. Problémy mohou vzniknout například při podnikání otce a syna shodného jména a příjmení, kteří mají provozovnu na téže adrese. V praxi se přitom nemusí jednat o ojedinělé případy. V případě identifikace podnikatele – samostatně výdělečné osoby se tak může nejvhodnější způsob nezaměnitelné identifikace jeví uvedení identifikačního čísla (IČ).

¹⁶ Airbnb. „Ve kterých oblastech se o výběr a odvod daně z obsazenosti stará Airbnb?“ dostupné na: <https://www.airbnb.cz/help/article/2509/ve- kter%C3%BDch-oblastech-se-o%C2%A0v%C3%BDb%C4%9Br-a%C2%A0odvod-dan%C4%9B-z%C2%A0obsazenosti-star%C3%A1->

[airbnb?set_bevev_on_new_domain=1634644490_MzFiNDdjNjVhYjYx](https://www.airbnb.cz/help/article/2509/ve- kter%C3%BDch-oblastech-se-o%C2%A0v%C3%BDb%C4%9Br-a%C2%A0odvod-dan%C4%9B-z%C2%A0obsazenosti-star%C3%A1- airbnb?set_bevev_on_new_domain=1634644490_MzFiNDdjNjVhYjYx).

¹⁷ Srovnejte např. povinnost platformem zavedená v roce 2020 zákonem č. 189/2020 Sb., který novelizuje zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů.

Uvádění IČ se jeví i coby nejmenší zásah do soukromí podnikatelů fyzických osob také proto, že na rozdíl od daňového identifikačního čísla fyzických osob (DIČ) jde o číslo nezávislé na jejich rodném čísle, ze kterého lze vyčíst například osobní údaj o věku, který řada lidí může pokládat za velmi citlivý. IČ je zároveň přidělováno i cizincům s živnostenským oprávněním v ČR a lze tak využít k identifikaci bez rozdílů na občanském statutu. Zároveň se jedná o identifikační údaj, který je široké veřejnosti poměrně dobře znám a s pomocí veřejnosti přístupných rejstříků (zejména živnostenského rejstříku) lze s jeho pomocí dohledat všechny potřebné údaje identifikující podnikatele.

U **nabídek právnických osob** by stačilo, kdyby nabídka uváděla plný název firmy obchodní společnosti. Ta by měla být s ohledem na zásady nezaměnitelnosti firem zapsaných v obchodním rejstříku dostatečným údajem pro jednoznačné ztotožnění poskytovatele služby. Přes tuto zásadu ale existují případy velmi podobných či dokonce shodných názvů firem, zejména u firem zapsaných v devadesátých letech minulého století, kdy soudy nebyly při zápisech do obchodního rejstříku při prověřování nezaměnitelnosti firem vždy dostatečně důsledné a stav někdy může přetrvávat do současnosti. I v případě právnických osob by tak stoprocentní nezaměnitelnost osob nejlépe zajistilo také uvedení identifikačního čísla (IČ).

Identifikace fyzické či právní osoby jejím IČ navíc může být transparentním způsobem pro informování zákazníků, že nabídka je činěna ze strany obchodníka – právní osoby či podnikající fyzické osoby. V praxi by pro spotřebitele zřetelné uvedení IČ v nabídce mohlo mít zásadní informační význam, podle kterého by se mohli na platformách s nabídkami smíšeného charakteru orientovat a rozlišovat nabídky obchodníků od nabídek v rámci kolaborativní ekonomiky.

6) Stručné shrnutí rozhovorů se spotřebitelskými organizacemi

Zapsaný ústav Spotřebitelské fórum pozval při přípravě tohoto policy paperu k diskusi představitele některých významných spotřebitelských organizací působících v ČR.¹⁸ Z konzultací předemtné problematiky vzešly tyto argumenty a podněty:

- IČ (s uvedením celého názvu, pod kterým je ubytovatel zapsán v obchodním či živnostenském rejstříku) by bylo pro identifikaci dostatečné z hlediska toho, co spotřebitel skutečně potřebuje a co v praxi využívá, a to i když z právních předpisů pro právní osoby vyplývá širší rozsah uváděných údajů v obchodních nabídkách, například včetně údaje o zápisu v obchodním rejstříku. Spotřebitel ale v praxi tento údaj většinou nevyužije a IČ mu zcela postačuje k tomu, aby si o právní osobě případně všechny ostatní údaje zjistil z veřejných rejstříků.
- Platformy ubytovacích služeb vzhledem k nastavení svých podmínek jsou v praxi většinou dostatečnou garancí dodržení transakce ze strany poskytovatele služeb. Ve spotřebitelské praxi se tak oslovené spotřebitelské organizace v zásadě dosud nesetkávaly s tím, že by absence identifikace poskytovatele ubytovacích služeb na platformě vedla k výraznějším problémům pro spotřebitele. Přesto se najdou výjimky. Jedna z oslovených spotřebitelských organizací uvedla, že se na ně obrací spotřebitelé, kteří se dostali do sporu s ubytovatelem bez podnikatelského oprávnění a byla jim upírána ochrana plynoucí z postavení spotřebitele. Uvádění identifikačního čísla by podle spotřebitelských organizací napomohlo k rozlišení

¹⁸ Na přelomu října a listopadu 2021 byli při přípravě policy paperu konzultováni následující odborníci z předních spotřebitelských organizací v ČR: Viktor Vodička, ředitel Sdružení Českých spotřebitelů, z.ú., Petr Šmelhaus, vedoucí právního oddělení dTest, o.p.s. a Alena Máčová, právnička Sdružení obrany spotřebitelů – Asociace, z.ú.

nabídek od podnikatelů se statusem obchodníka od ostatních subjektů. Zákazník by tak měl dopředu jasno, jaké postavení ubytovatel má. Toto rozlišení by však bylo vhodné podpořit například i graficky, aby výjimky z převládající formy nabídek byly vhodně odlišené.

- Platformy, které převážně uvádějí nabídky od podnikatelů, by měly viditelně rozlišit nabídky od nepodnikatelů. Naopak, platformy s převahou nepodnikatelských nabídek v rámci kolaborativní ekonomiky by měly dostatečně zvýraznit, pokud se v jejich nabídce objeví také komerční – podnikatelská nabídka.

7) Rozbor scénářů možného řešení

Ze shora provedené analýzy vyplývá vhodnost zavedení praxe identifikování poskytovatelů ubytovacích služeb u nabídek na online tržištích prostřednictvím uvádění jejich IČ. Uvedené změny by bylo možné dosáhnout zejména jedním z následujících způsobů:

a) samoregulační dohodou napříč sektorem platform ubytovacích služeb za účasti veřejného subjektu; b) samoregulační dohodou napříč sektorem; c) individuální samoregulační kroky jednotlivých platform; a d) prostřednictvím právní regulace s jednoznačným zavedením povinnosti ubytovatelů – podnikatelů – uvádět své nabídky pod IČ s příslušnou sankcí.

V následujících odstavcích jsou jednotlivé možnosti blíže rozebrány, přičemž jsou zohledňovány i související významné aspekty jednotlivých postupů.

a) samoregulační dohodou napříč sektorem platform ubytovacích služeb za účasti veřejného subjektu

Online tržiště ubytovacích služeb s nabídkami na území ČR zahrnují platformy jako například Airbnb, Booking.com, Expedia Group či Tripadvisor. Pokud by k vyžadování uvedení IČ od ubytovatelů v ČR přistoupila jen některá z uvedených platform, mohla by ztratit svou oblíbenost u některých ubytovatelů, kteří by takovýto krok jednoho hráče nemuseli přijmout a přesunuli by se na jinou platformu. Dohoda napříč sektorem by takovým přelivům bránila. Tomu, že takové dohody bude dosaženo, může pomoci například odborná pomoc ze strany příslušného podnikatelského svazu a v neposlední řadě také účast veřejného subjektu na takové dohodě. Záštitu orgánu veřejné moci – například některého z gesčně relevantních ministerstev MMR (cestovní ruch), MPO (vnitřní trh, živnostenské podnikání, ochrana spotřebitele), či MF (problematika práva, daní a poplatků) - by mohla výrazně napomoci získat podporu napříč sektorem a dodat dohodě pevný základ a také dlouhodobost. Zároveň by taková dohoda mohla být potenciálním předpolím pro další body pro samoregulační agendu tohoto sektoru, jako je otázka výměny informací či spolupráce při efektivním výběru daní a poplatků.

Sektor platform krátkodobého ubytování dokázal za účasti veřejného subjektu dospět k dohodě například na poskytování dat o krátkodobých ubytovacích službách, které se účastnil Eurostat za Evropskou komisi.¹⁹ Z platform se k této dohodě připojili hlavní hráči sektoru, tedy Airbnb, Booking.com, Expedia Group a Tripadvisor. Mezi příklady dobré praxe samoregulačních dohod za

¹⁹ Evropská komise „Commission reaches agreement with collaborative economy platforms to publish key data on tourism accommodation“, 5. března 2020, dostupné na:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_194.

účasti veřejného sektoru v ČR lze uvést například podpis memoranda o porozumění mezi ČR, Hlavním městem Prahou a společností Uber B.V. z 30. dubna 2018.²⁰

Dle autorů tohoto policy paperu jde o nevhodnější způsob, který by mohl vést k rychlému vylepšení stávající praxe. Nevýhodou této cesty však může být to, že právní konsekvence poskytování ubytovacích služeb ubytovateli v soukromí se v ČR ještě neustálily natolik (např. nedávné medializované rozhodnutí správních orgánů o nutnosti rekolaudace bytu pro ubytovací služby)²¹, aby zástupci soukromého sektoru dokázali takovou dohodu přijmout bez záruk týkajících se předvídatelnosti a stability právního kontextu služeb, které ubytovatelé jejich prostřednictvím v ČR nabízejí. Lze tak očekávat, že platformy by k přijetí samoregulační dohody očekávaly ze strany státu také alespoň představení koncepce, jak dané prostředí do budoucna právně regulovat. V této souvislosti se jeví jako klíčová diskuse napříč dotčenými resorty, která by vedla k vytvoření přiměřených a daty podložených právních pravidel pro rozlišení okruhu skutečně příležitostných ubytovatelů, a to včetně případného zjednodušení právních povinností pro tuto skupinu (např. v oblasti živnostenského či stavebního práva) na jedné straně a okruh profesionálních ubytovatelů na straně druhé. Takovéto vyjasnění právních podmínek by mohlo otevřít prostor pro daleko širší samoregulaci ze strany platformy a využití efektivních nástrojů k dosažení stavu, který bude přijatelnější pro veřejnou sféru, ubytovatele i třetí strany (sousedy a celou městskou komunitu).

b) samoregulační dohoda napříč sektorem bez účasti veřejného subjektu

Pro tento postup platí obdobně totéž, co bylo uvedeno v případě dohody za účasti veřejného subjektu. Pravděpodobnost nalezení dohody napříč sektorem se však bez záštity státu zdá být jen omezená. Zároveň by tak nebyla využita příležitost k zahájení širšího dialogu ohledně dalších možností samoregulace.

Dle autorů tohoto policy paperu jde o variantu, která má podstatně menší šanci na zaujetí všech relevantních platform s nabídkami na území ČR, než by tomu bylo v případě účasti veřejného subjektu.

c) individuální samoregulační kroky jednotlivých platform

Tato varianta by pravděpodobně vedla jen k částečné změně současného stavu, a na trhu by nadále působily platformy, které by k takovým samoregulačním krokům nepřistoupily a nezačaly by po poskytovatelích služeb vyžadovat uvedení IČ k jejich plnému ztotožnění. Zároveň by v tomto případě mohl působit efekt přelévání některých hostitelů na platformy, které by k takovému kroku nepřistoupily. Šance, že by tak postupně došlo k přijetí samoregulačních kroků u všech platform, je spíše menší a lze očekávat, že i kdyby taková situace nastala, vytvářela by se postupně a ke změně stavu by tak došlo později než v případě uzavření dohody.

Na druhou stranu praxe ukazuje, že některé platformy dokáží reflektovat veřejnou diskusi o svém fungování a reagovat na ni přijetím konkrétních samoregulačních kroků. Příkladem může být spuštění tzv. Sousedské linky ze strany Airbnb, která umožňuje nahlásit nedodržování pravidel místní komunity přímo platformě Airbnb v českém jazyce, program Airbnb na distribuci detektorů hluku v Praze, daňový

²⁰ Vláda ČR. „Memorandum o porozumění při zajišťování přepravních služeb na území České republiky“, dostupné na: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Memorandum-o-porozumeni-pri-zajistovani-prepravnich-sluzeb-na-uzemi.pdf>.

²¹ Magistrát hlavního města Prahy, Odbor stavebního řádu. „Rozhodnutí ve věci odvolání, které podala Sterch s.r.o.“, dostupné na: <https://www.irozhlaz.cz/sites/default/files/documents/1c8a30b3c334531cd94058694fb9ff6b.pdf>.

průvodce pro ubytovatele na platformě Airbnb v ČR či program Airbnb na podporu místních podniků mimo hlavní turistické trasy v Praze.²²

d) právní regulace s jednoznačným zavedením povinnosti ubytovatelů – podnikatelů – uvádět své nabídky pod IČ s příslušnou sankcí

Tato cesta by mohla vést ke změně stavu, záleželo by však na přesnosti formulace právní povinnosti ubytovatelů a nastavení způsobu ověřování a vymáhání takového pravidla v praxi. Veřejná sféra by ovšem musela mít dostatečný aparát na plošné vymáhání právních povinností, což je pro veřejné rozpočty nákladné. Nahrazování nedostatečných kontrolních kapacit veřejné sféry výší hrozící sankce, která dopadne jen na někoho na „udání“ většinou nevede ke skutečné změně praxe, a navíc, nepůsobí zdravě ve společnosti. Mezi zásady dobré správy by tak mělo patřit využití možnosti samoregulace, pokud v praxi existuje. Přijetí příslušné zákonné úpravy a uplynutí legisvakance by také pravděpodobně zabralo daleko delší čas, než dosažení samoregulační dohody.

8) Závěrem – co by ještě mohlo být předmětem samoregulace

V ČR, kde nebyly zavedeny zvláštní registry hostitelů jako v jiných zemích EU, je nevhodnější způsob identifikování ubytovatelů uvedení jejich identifikačního čísla (IČ) již v nabídce ubytovacích služeb na platformě. Tento postup přispívá také rozlišení nabídek podnikatelů – obchodníků od těch v rámci tzv. kolaborativní ekonomiky, které pochází od subjektů, které nevystupují coby podnikatelé pod IČ.

Nejvhodnější a nejrychlejší cestou ke změně stávajícího stavu by byla samoregulační dohoda napříč sektorem platform ubytovacích služeb za účasti veřejného subjektu. Taková dohoda by mohla přinést rychlé vylepšení stávajícího stavu. Zároveň by mohla sloužit coby předpolí širších samoregulačních dohod ve vztahu k dalším otázkám tohoto odvětví.

Jako příklad lze uvést vyjasnění otázky rekolaudací bytů a možnostech např. zavedení

hybridní kolaudace pro byty, které mají být při splnění vhodných stavebně-technických opatření využívány po část roku k ubytovacím službám a po část roku k bydlení. Dalším samoregulačním krokem by mohlo být také striktní zavedení a vymáhání zákazu pořádat párty ze strany platform.

Stát sice může jít cestou striktních regulačních povinností, jejich vymáhání, a to i s ohledem na domovní svobodu či svobodu podnikání, však má v právním státě své významné limity a aktivování samoregulačních kroků tak může vést k rychlejšímu a efektivnějšímu řešení fenoménů, které ubytovací služby doprovází. Za tím účelem však je vhodné vytvořit stabilní, vyvážené, transparentní a předvídatelné právní prostředí, které by umožnilo dosáhnout dlouhodobé funkční samoregulace za využití technologických a právních prostředků, které platformy mají.

* * *

²² Blíže viz Airbnb. „Ahoj Praho“, dostupné na:

https://www.airbnb.cz/d/ahojpraho?set_beve_on_new_domain=1634644490_MzFiNDdiNjVhYjYx.

Příloha č. 1: Rešerše stávajícího stavu identifikace ubytovatelů na platformách nabízejících ubytování v ČR

Zapsaný ústav Spotřebitelské fórum při zpracování tohoto policy paperu provedl začátkem listopadu 2021 krátkou rešerši (v řádu několika desítek nabídek v ČR) na několika vybraných platformách – online tržištích nabízejících ubytovací služby. Cílem této rešerše bylo získat obrázek o způsobu identifikace poskytovatelů ubytovacích služeb, kteří své nabídky umísťují na jednotlivé vybrané platformy a dospěl k následujícím výsledkům:

- www.booking.com platforma obsahuje v ČR vedle klasického ubytování v hotelu také zvláštní sekci s nabídkami ubytování v soukromí v celých apartmánech či domech. U nabídky bývá uvedeno, že např. apartmán spravuje společnost určitého názvu, a krátká informace, že jde o rodinný podnik spravující určitý počet apartmánů. V nabídce však nemusí být uvedeno IČ ani adresa sídla. V některých případech se po zadání uvedeného názvu společnosti do vyhledávání v obchodním rejstříku na www.justice.cz lze setkat s tím, že společnost pod uváděným názvem neexistuje. IČ ani právní forma často není dostupná na platformě ani u hotelů a navíc u malých hotelů či penzionů může být v některých případech problematicky dohledatelná i přímo na webových stránkách ubytovacího zařízení. Název hotelu se dále poměrně často neshoduje s názvem firmy obchodní společnosti, která daný hotel provozuje. U malých hotelů tak spotřebitel musí v některých případech po názvu provozovatele a jeho IČ pátrat na internetu a úspěšný bývá až při vyhledání přesné adresy na internetových mapách (např. www.mapy.cz) a využije odkaz na registraci hotelu v některé z internetových databází firem, jako např. www.firmy.cz.
- www.airbnb.com – má v rámci každé nabídky sekci o hostiteli. Hostitelé mohou v této sekci uvést své identifikační údaje, včetně IČ. Často však je hostitel označen jen křestním jménem a ani další informace v textu nabídky jej neumožňují identifikovat. Platforma u hostitelů uvádí, zda se jedná o hostitele s ověřenou totožností ze strany platformy. Zákazník se může před potvrzením poptávky s hostitelem spojit prostřednictvím platformy a o identifikaci ho požádat. Platforma má také systém hodnocení hostitelů ze strany zákazníků.
- www.tripadvisor.com – má také sekci dovolenkových pronájmů „Vacation Rentals“, v jejímž rámci lze v ČR dohledat nabídky ubytování v apartmánech v soukromí. U nabídek lze nalézt informaci o manažerovi ubytování, často však pouze s uvedením jeho jména a jeho vzkazů pro zájemce ohledně podmínek ubytování. Vedle jména již většinou schází další identifikační informace či IČ. Ve vybraných případech, kdy informace obsahovala celé jméno a příjmení manažera, bylo možné jméno po zadání údajů do živnostenského rejstříku spojit s konkrétní osobou a získat i dodatečné informace, včetně IČ a adresy sídla. V jednom případě, kdy manažerka ubytování byla označena jen křestním jménem a prvním písmenem příjmení, obsahoval text nabídky odkaz na plné jméno a příjmení vlastníka ubytovacího zařízení, kterého bylo rovněž možné dohledat v živnostenském rejstříku. V jiném případě však manažer ubytování označený pouze křestním jménem a prvním písmenem z příjmení se v textu odkazoval na „společnost“ nabízející ubytování, aniž by ji jakkoliv identifikoval.