



V Praze dne 23. 9. 2022

Čj. OVA: 1126/22

Stanovisko

k návrhu zákona o požadavcích na přístupnost služeb

I. Úvod

Dne 27. června 2019 vstoupila v platnost směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/882 ze dne 17. dubna 2019 o požadavcích na přístupnost u výrobků a služeb (dále jen „směrnice 2019/882“ nebo „směrnice“), se lhůtou pro implementaci do 28. června 2022. Z toho důvodu byla zahrnuta povinnost zajištění odpovídajících legislativních změn do Plánu legislativních prací na rok 2021, a to v části úkolů stanovených Ministerstvu průmyslu a obchodu. Předkládaný **návrh zákona transponuje směrnici 2019/882 v části vážící se pouze k oblasti požadavků na přístupnost služeb** (s ohledem na rozdílný předmět a charakter činností, která je vykonávána hospodářskými subjekty dodávajícími výrobky na trh na straně jedné, a činností poskytovatelů služeb na straně druhé).

Cílem směrnice je přispět k řádnému fungování vnitřního trhu harmonizací právních předpisů členských států, pokud jde o požadavky na přístupnost u určitých výrobků a služeb, jejichž rozdílná úprava mezi členskými státy může vytvářet překážku obchodu.

Předpisy v oblasti přístupnosti stanoví požadavek, aby vybrané výrobky a služby byly použitelné pro osoby se zdravotním postižením nebo jiným funkčním omezením, ať už trvalým nebo dočasným (např. senioři).

Službami v působnosti směrnice jsou zejména služby elektronických komunikací, služby poskytující přístup k audiovizuálním mediálním službám, služby v oblasti dopravy, resp. některé prvky těchto služeb (včetně dopravy městské a regionální), finanční služby a další.

Jako nejvhodnější řešení se přistoupilo k transpozici směrnice 2019/882 ve dvou fázích, přičemž část upravující přístupnost určených výrobků bude transponována prostřednictvím zákona č. 90/2016 Sb. (tento návrh zákona je nyní upravován na základě připomínek vznesených při projednávání Legislativní rady vlády) a nařízení vlády, které bude vydáno k jeho provedení.

Připomínky uplatněné v rámci mezirezortního připomínkového řízení byly vypořádány. Materiál se předkládá bez rozporu.

Implementace směrnice se realizuje transpozicí do zákonné podoby a vzniku nového zákona o požadavcích na přístupnost služeb. Dále byla zvolena forma podzákoného předpisu pro transpozici příloh směrnice o přístupnosti u zboží a služeb formou provádějícího nařízení. Další formou, která byla zvolena, byla transpozice do již existujících zákonů např. do zákona o elektronických komunikacích.

II. Připomínky a návrhy změn

Definice a popis problému včetně popisu existujícího právního stavu v dané oblasti a důvodů pro předložení návrhu.

Návrh zákona o požadavcích na přístupnost služeb a prováděcího národního podzákoného předpisu v podobě nařízení vlády má za cíl implementovat směrnici 2019/882 o požadavcích na přístupnost u výrobků a služeb.

V kapitole Definice a popis problému je pouze zmíněna roztržitost trhu EU v rámci dané oblasti. Dále se zde rozvádí skutečnost, že členské státy EU na vnitrostátní rovině značně rozdílně aplikují příliš obecné závazky přijaté v Úmluvě OSN o právech osob se zdravotním postižením (UNCPRD); a to zejména v oblasti služeb a zařízení digitální televize, telefonních služeb, samoobslužných terminálů, elektronického obchodu, finančních služeb¹ (spotřebitelské úvěry, investiční služby, platební služby atd.), služeb osobní dopravy - letecké, železniční, autobusové a námořní (pokud jde o prodej jízdenek a odbavovacího zařízení, internetových stránek a prostředí).

Definice problému by se v případě transpozice měla soustředit na analýzu vyplývající z možností národně specifické regulace (viz kapitola Návrh variant řešení, str. 3). Tato část je základem, na kterém se staví návrhy variant řešení, a je proto třeba dopracovat.

V RIA je v dostačující podobě obsažen popis existujícího právního stavu.

Kapitola **subjekty dotčené regulací** by měla obsahovat přehled všech dotčených subjektů. Předkládaná zpráva zmiňuje mnohé subjekty, ale přehled je nevyvážený a zčásti chaotický. Autoři zprávy zde zmiňují konzultace se Slovenskem a Polskem, dále rovněž obsáhle rozepisují výsledky průzkumu Eurobarometru. Bylo by žádoucí věnovat se zde výčtu dotčených subjektů a uvádět informace více proporcčně.

Popis cílového stavu v předložené zprávě RIA zcela chybí. Definice a popis cílů je přitom částí, kterou z logiky věci nelze vynechat, neboť mj. bez stanovení cílů není možné navrhnout a posoudit varianty řešení. A to se týká i transpozice.

Vyhodnocení rizik opět zmiňuje roztržitost a překážky na vnitřním trhu EU a také rozdílné požadavky na přístupnost na vnitrostátní, nebo dokonce na regionální či místní úrovni. Informuje rovněž o Zprávě belgického (flanderského) panelu pro malé a střední podniky. Všechno zde uvedené však neposkytuje vyhodnocení rizik podle Obecných zásad.

Návrh variant řešení

Autor studie správně uvádí, že směrnice jako právní předpis vyšší právní síly již určuje podstatu i formu připravované regulace. Zpráva také uvádí, že z tohoto důvodu byla posouzena pouze ustanovení směrnice, která takovou diskreci, co se týká předmětu služeb, povolují. Naneštěstí je v této části text velmi nepřehledný a místy zmatečný. Je zde pokus vytvořit dílčí varianty u jednotlivých okruhů problémů, ale ty jsou řazeny natolik zmatečně a chaoticky, že se v konečném textu nedá vůbec orientovat.

Na základě toho by měly být navrženy varianty řešení v oblastech, kde směrnice ponechává flexibilitu členskému státu. Předkladatel by měl přehledně specifikovat oblasti, ve kterých mají členské státy možnost přizpůsobit regulaci národním podmínkám.

Vyhodnocení variant a stanovení nákladů a přínosů

Kapitola 3.2 Náklady (str. 30 a násl.) poskytuje vyčíslení nákladů na kontrolní činnost. Dále vyčísluje náklady v jednotlivých oblastech v případě realizace pouze nulové varianty.

V kapitole 3.3 Přínosy (str. 34) pak autoři velmi stručně a pouze slovním popisem nastiňují přínosy, a to naopak zase jen v případě realizace jiných variant než varianty nulové. Následující kapitola Vyhodnocení nákladů a přínosů variant je matoucím způsobem označena opět „3.3“.

V kapitole 4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení (str. 36 a násl.) se autoři odvolávají na skutečnost, že v důsledku transpozice směrnice je možnost variant omezená a v úvahu tedy přichází pouze dvě, a to nulová varianta, tedy ponechání původního stavu bez implementace, nebo úplná transpozice směrnice o požadavcích na přístupnost u výrobků a služeb v části týkající se služeb. Jelikož na jiném místě zprávy je uvedeno, že směrnice je právní předpis vyšší právní síly, a k transpozici tedy dojít musí, přítomnost zde uvedených nulových variant je nadbytečná, protože tyto nemohou být realizovány. Variantní řešení by měla reflektovat oblasti, ve kterých mají členské státy flexibilitu.

Rovněž je zahrnuta kapitola k **implementaci zvolené varianty a přezkumu budoucí regulace**. Předkladatel popisuje výkon kontroly a vynucování budoucí regulace. Uvádí přehledným způsobem

¹ Směrnice 2019/882 tyto služby označuje jako služby bankovní. Protože se však jedná o služby, které poskytují i nebankovní subjekty, jako vhodnější označení bylo pro účely předkládaného zákona zvoleno „finanční služby“.

výčet správních orgánů dozoru a dalších správních orgánů podle jejich kompetencí. Autoři vhodně doplňují, že při volbě dozorových orgánů vzniká nutnost, aby daný dozorový orgán akceptoval rozšiřující se kompetence o kompetenci přístupnosti služeb.

Přezkum účinnosti regulace je rozepsán relativně velmi podrobně. Předkladatel avizuje, že Komise je na základě ustanovení čl. 33 odst. 1 a 2 a 4 směrnice povinna vypracovat zprávy, a to do 28. června 2030, a poté každých pět let Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů zprávu o uplatňování této směrnice. Členský stát je povinen sdělit Komisi včas všechny informace, které Komise potřebuje pro vypracování zpráv. Autoři RIA se zde zabývají především spoluprací s členskými státy a Komisí na přezkumu účinnosti směrnice. Předkládaná zpráva RIA však posuzuje oblasti, ve kterých ponechává směrnice členskému státu volnost pro variantní řešení. Autoři RIA by se tedy měli především soustředit na popis plánovaného přezkumu v těchto oblastech. RIA je důvodovou zprávou k návrhu zákona, který směrnicí transponuje a obsahuje některá specifika.

Zpracovatelé avizují vypracování zprávy, při které využijí metodiky přezkumu účinnosti právních předpisů, tzv. ex-post RIA. Zmiňují také stanovení kvantitativních i kvalitativních indikátorů, avšak žádné konkrétně nezmiňují, což je zásadním nedostatkem zprávy.

Celkově podkapitola obsahuje tolik textu, že se v něm čtenář pro nepřehlednost ztrácí. Doporučuje se uvést přehledně řazený a prioritizovaný výčet přezkumných opatření.

Komise RIA by uvítala konkrétnější přístup k přezkumu. Je žádoucí dále doplnit způsob měření indikátorů. Bylo by vhodné doplnit další indikátory, díky kterým by byl lépe monitorován proces implementace, a které by byly využitelné pro ex-post hodnocení.

Kapitola **Konzultace a zdroje dat** popisuje konzultační proces, avšak opět působí chaoticky, nekompletně a neuvádí, zda proběhly konzultace jen s vybranými anebo všemi regulací dotčenými subjekty.

III. Shrnutí

Předložená zpráva RIA není zpracována v dostatečné kvalitě vzhledem k požadavkům vyplývajícím z Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace. Ačkoli formálně respektuje jejich předepsanou strukturu, mnohé oblasti, které jsou z hlediska dopadů navrhované regulace zásadní, neobsahují vůbec anebo jen z malé části požadovaná data a informace.

RIA zcela nebo z podstatné části neobsahuje definici a popis problému. Stejně tak absentuje popis cílového stavu a zhodnocení rizik. Zpráva RIA obsahuje nedostačující vyhodnocení dopadů. Většinou to obchází tím, že se buď odkazuje na směrnici EU (RIA na úrovni EU) a nebo na odhady rezortů, které zde ovšem nejsou dostatečně popsány a nelze je ověřit. Neobsahuje konkrétní indikátory pro přezkum regulace.

Výše popsané nedostatky ve svém souhrnu brání souhlasnému stanovisku komise RIA k předloženému návrhu. Považujeme za žádoucí přepracování RIA dle výše uvedených připomínek.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace doporučuje Legislativní radě vlády, aby projednávání návrhu zákona o požadavcích na přístupnost služeb přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.

Vypracoval:
Doc. Ing. Daniel Múnich, Ph.D.
JUDr. Petr Solský
Mgr. et Mgr. Marek Havrda, Ph.D.

Mgr. et Mgr. Marek Havrda Ph.D., v.r.
předseda komise