



V Praze dne 15. 4. 2024
Čj. OVA: 240/24

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizi), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Ministerstvo kultury (dále jen „předkladatel“) na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2023 předložilo návrh zákona, kterým se mění zákon č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizi), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Předkladatel tuto novelu zpracoval také v rámci plnění závazků vyplývajících z Programového prohlášení vlády, kde je jako jeden z cílů vlády uvedeno prosadit transformaci Státního fondu kinematografie na Státní fond audiovize včetně strategické podpory herního průmyslu, a podpořit kulturní a kreativní průmysly, včetně systematické a trvale udržitelné podpory filmového průmyslu prostřednictvím filmových pobídek.

Hlavním účelem zákona je rozšíření okruhu podpory na celou audiovizuální produkci, provedení institucionálních změn včetně transformace Státního fondu kinematografie na Státní fond audiovize a celková revize a nové nastavení systému poskytování filmových pobídek a veřejných podpor v audiovizi.

II. Připomínky a návrhy změn:

Definice a popis problému včetně popisu existujícího faktického stavu v dané oblasti jsou v RIA dobře popsány, místy do poměrně velkých detailů. Předkladatel rozčlenil problematiku do několika hlavních témat/okruhů problémů a u těchto jednotlivých okruhů se snaží situaci komplexně popsat. Uvádí přitom poměrně velké množství ekonomických a statistických údajů z jednotlivých oblastí audiovizuálního průmyslu (filmová tvorba, digitální tvorba včetně digitálních her) a popisuje význam filmových profesí pro oblast kreativní ekonomiky. Rovněž je obsaženo mezinárodní srovnání v rámci zemí EU a EFTA s ohledem na význam audiovizuálního průmyslu v jednotlivých ekonomikách a poměrně výjimečné postavení české audiovize v tomto srovnání. Dobře je také popsáno institucionální nastavení státní podpory audiovizuálního průmyslu a jeho

tvorby, které je místy popsáno až velmi detailně. Rovněž hodně podrobný je popis existujících systémů podpory audiovizuálního průmyslu a domácího filmového průmyslu v jednotlivých evropských státech. Předkladatel rovněž zachycuje aktuální trendy v oblasti audiovizuálního průmyslu, zejména v důsledku pandemie COVID-19 rychlý přechod spotřebitelů od tradičních forem filmového průmyslu k jeho digitální podobě ve formě předplacených on-line platform jako Netflix, HBO Go, Amazon-TV a další. Klíčovým definovaným problémem je neaktuálnost současné legislativní úpravy na výše uvedený vývoj audiovizuálního trhu a chování spotřebitelů v této oblasti. Z tohoto důvodu navrhuje předkladatel kompletní novelizaci existujícího českého systému na podporu audiovizuální tvorby a filmových pobídek včetně stabilizace příjmů tohoto systému.

Lze konstatovat, že zpráva RIA se věnuje zejména otázce poptávky po pobídkách a jejímu efektivnímu uspokojení. Co ve zprávě chybí, je vyhodnocení nabídkových kapacit dotčeného průmyslu. Pokud by například platilo, že je zde velký nadbytek výrobní kapacity, která velkou část roku nemá zakázky, potom lze jednoznačně říci, že dodatečná pobídka, respektive navýšení finančních prostředků by bylo na místě. Pokud jsou naopak produkční kapacity využity na úrovni blízké se 100 %, dodatečná pobídka nebude mít zamýšlený efekt, mohlo by naopak dojít k tlaku na růst cen z důvodu nedostatečné kapacity.

Jako připomínku k této kapitole RIA lze uvést chybějící vyčíslení dopadu systému podpory a pobídek na jednotlivé regiony ČR. Tedy zda se převážná část činností filmového průmyslu koncentruje pouze na Prahu a okolí, nebo případně zda z tohoto systému těží také další regiony ČR.

V rámci popisu právního stavu předkladatel stručně shrnuje existující právní úpravu jak na úrovni českého právního řádu, tak také na evropské úrovni včetně zdůraznění pravidel veřejné podpory v oblasti audiovizuálního průmyslu.

V RIA jsou definovány **subjekty dotčené navrženou regulací**. Předkladatel nejdříve rozebírá jednotlivé skupiny firem působících v audiovizuálním průmyslu. Dále popisuje subjekty působící v distribuci audiovizuálních děl, kterými jsou kina, DVD a Blue-ray půjčovny/prodejny a jednotlivé on-line platformy. Ostatní dotčené skupiny jsou dodavatelé audiovizuálního průmyslu (podnikatelé v segmentu stavebnictví, v pohostinství, ubytování, informační a telekomunikační služby, překladatelé a tlumočníci aj.) a pracovníci štábových profesí (např. kameramani, režiséři, zvukaři, výrobci kostýmů, osvětlovači, zvukaři, filmoví výrobci atp.); tyto subjekty působí obvykle jako osoby samostatně výdělečně činné, nebo jako malé a střední podniky. Dalšími dotčenými kategoriemi jsou herci a kompars, i když těm je v RIA věnována minimální pozornost.

Z institucionálních subjektů je zmíněn Státní fond kinematografie, Ministerstvo kultury, Ministerstvo financí a Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.

Okrajově jsou mezi dotčenými subjekty uvedeni diváci/uživatelé příslušných audiovizuálních služeb.

Popis cílového stavu je obsažen v RIA v dostatečné míře. Předkladatel uvádí a rozepisuje tři klíčové cíle, kterých by mělo být návrhem regulace dosaženo. Prvním cílem je zvyšování kvality českého filmu za pomoci stanovení následujících priorit:

- A. kvalitnější a profesionálnější vývoj a výroba filmu a různorodá filmová nabídka (diverzita produkce),
- B. posílení českého filmu v distribuční nabídce a posílení všech distribučních kanálů, které pomáhají dostat film k divákovi a diváka k filmu,
- C. účinnější propagace české kinematografie v zahraničí (zviditelnit český film v zahraničí).

Druhým obecným cílem navržené regulace je maximalizace kvantitativních a kvalitativních přínosů zahraničních produkcí pro ekonomiku ČR, aniž by však bylo ohroženo dosažení prvního obecného cíle. Konkrétní pod-cíle jsou:

- o stabilní, transparentní a udržitelná politika poskytování podpor,
- o vhodné rozdělení dostupných zdrojů (adaptovat českou právní úpravu audiovize na vývoj v odvětví),
- o optimalizace procesu výběru projektů,
- o atraktivní prostředí pro zahraniční produkce.

Třetím obecným cílem je stabilizace a dlouhodobá finanční udržitelnost Státního fondu audiovize.

Vyhodnocení rizik obsahuje výčet základních negativních dopadů, pokud by navržená regulace nebyla přijata. Předkladatel v tomto místě neuvádí žádná opatření, která by vedla k eliminaci popsaného rizika, lze ale z kontextu vyvodit, že k jejich eliminaci má sloužit celá připravená komplexní novela zákona včetně jednotlivých dílčích opatření.

Návrh variant řešení je zpracován pro vybrané 3 klíčové okruhy navržené právní úpravy (poskytování podpor, poskytování pobídek, stabilizace fungování Kanceláře Fondu). V případě okruhu „poskytování podpor“ pracuje předkladatel s pěti základními variantami a u varianty A.3 se sedmi dalšími subvariantami, což činí tento okruh velmi nepřehledným a pro běžného čtenáře těžko srozumitelným. Předkladatel na jednání komise vysvětlil, že velké množství variant je odůvodněno vstupy z jednotlivých pracovních skupin a návrhy od subjektů, které se na diskuzích k přípravě návrhu zákona a RIA samotné podílely. U dalších dvou okruhů již předkladatel uvedl 4 resp. 2 varianty, a proto je u těchto okruhů situace přehlednější.

Poměrně rozsáhlou je kapitola **vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant**. V případě okruhu „poskytování podpor“ vzniká určitá nepřehlednost z důvodů velkého množství vyhodnocovaných variant a jejich pod-variant, o kterou se autor RIA pokouší. V této části RIA by pomohlo zjednodušení a zpřehlednění textu. V tematickém okruhu poskytování pobídek je text přehlednější, i když místy také velmi rozvláčný.

V části vyhodnocení přínosů varianty B1.2 a v části 1.2.1.6.2 Ekonomický pohled jsou popsány multiplikační efekty filmových pobídek pro navazující části/segmenty ekonomiky. V tomto bodě není úplně jasné, jakým způsobem byly tyto multiplikační efekty vypočítány.

Vyhodnocení variant je zpracováno formou přehledné tabulky, ve které jsou slovním popisem shrnuty přednosti/nevýhody jednotlivých popisovaných variant. Vzhledem k defacto již provedenému hodnocení jednotlivých variant u jejich zdlouhavého popisu je tato tabulka dostačující.

Výběr zvoleného řešení je obsažen v samostatné kapitole, kde je textově popsán způsob výběru. Chybí zde ale provázanost s popsanými variantami řešení v přechozích kapitolách.

Rovněž je zahrnuta kapitola k **implementaci zvoleného řešení**, ve které se jako hlavní implementační orgán stanoví fond. Chybí zde uvedení působnosti a funkcí MK a MF při naplňování zvoleného řešení.

Přezkum účinnosti nové právní úpravy je označen předkladatelem za kontinuální proces. Chybí uvedení realistických indikátorů pro vyhodnocení a konkrétní termín přezkumu účinnosti, kde by šlo uvažovat o lhůtě 3-5 let pro provedení přezkumu účinnosti regulace po nabytí platnosti této novely.

Předkladatel rovněž v rámci RIA shrnuje proces a subjekty, se kterými proběhly **konzultace**.

III. Shrnutí připomínek

Obecně lze konstatovat zpracovanou RIA jako vyhovující. Zpracovatel dobře pracuje s dostupnými statistickými údaji a ekonomickými údaji v oblasti audiovizí. Rovněž projevil hlubokou znalost úpravy a faktického fungování v této oblasti v rámci evropských států včetně států mimo EU. Jako připomínky k RIA lze uvést následující:

1. V části popis existujícího stavu a definice problému by předkladatel mohl být stručnější a tuto část podat více shrnující formou. Současně je v této části vhodné doplnit dopad filmových pobídek na jednotlivé regiony ČR a lépe vysvětlit ekonomické multiplikační efekty filmových (do budoucna audiovizuálních) pobídek. Zároveň z žádné části ZZ RIA není zřejmé, z jakého zdroje hodnoty multiplikátorů pocházejí, případně na základě čeho byly odhadnuty.
2. V části varianty řešení v případě okruhu „poskytování podpor“ je popis variant a jejich členění velmi nepřehledné a těžko srozumitelné, tuto část doporučujeme zkrátit včetně následujícího vyhodnocení jednotlivých variant.
3. Chybí uvedení realistických indikátorů pro vyhodnocení dopadů regulace a konkrétní termín přezkumu účinnosti, kde by šlo uvažovat o lhůtě 3-5 let pro provedení přezkumu účinnosti regulace po nabytí platnosti této novely. Tuto část je nutno v RIA dopracovat zejména o konkrétní indikátory.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby návrh zákona, kterým se mění zákon č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizí), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, byl doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených připomínek.**

Vypracoval:

JUDr. Petr Solský, Ing. Jiří Nekovář, Ph.D.

JUDr. Petr Solský
místopředseda komise