



V Praze dne 4. května 2021
Čj.: OVA 420/21

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění 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, zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Návrh novely zákona se zabývá transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU)2019/790 o autorském právu na jednotném digitálním trhu a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/789, kterou se stanovují pravidla pro výkon autorského práva a práv s ním souvisejících, jež se použijí na některá online vysílání vysílacích organizací a převzatá vysílání televizních a rozhlasových programů, a kterou se mění směrnice Rady 93/83/EHS.

Návrh novely zákona řeší 11 dílčích tematických okruhů, a to:

- Princip země původu pro doplňkové online služby vysílatelů
- Kolektivní správa práva na přenos vysílání
- Přímé dodání signálu
- Výjimky z výlučných práv pro vytěžování textů a dat
- Výjimka z výlučných práv pro digitální a přeshraniční vzdělávání
- Rozšířená kolektivní správa práv pro užití děl nedostupných na trhu
- Mediátoři a alternativní řešení sporů
- Práva vydavatelů tiskových publikací (Ochrana tiskových publikací v souvislosti s užitím online)
- Práva vydavatelů a nakladatelů na „náhradní odměny“ a jiné kompenzace (Nároky na spravedlivou odměnu)
- Povinnosti on-line platforem pro sdílení obsahu
- Spravedlivá odměna a smluvní právo

V úvodu zprávy RIA, na otázku, „zda jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU“, je uvedena odpověď **NE**, která není pravdivá, neboť např. v části „4.1. Princip země původu pro doplňkové online služby vysílatelů“ je zvolena varianta A.3b), která zní: „**převzetí závazných ustanovení směrnice, tj. doplnění zásady země původu, s tím související definice doplňkových online služeb a přechodného ustanovení a dále úprava výkonu práv k užití předmětů ochrany v rámci doplňkových online služeb.**“ Podobně v části „4.9. Práva vydavatelů a nakladatelů na „náhradní odměny“ a jiné kompenzace (Nároky na spravedlivou odměnu)“ se uvádí vedle varianty minimalistické **též varianty rozšířené** A.3a) a A.3b) a doporučuje se jedna z nich.

II. Připomínky a návrhy změn

Pozitivní prvky hodnocení a zprávy z hodnocení

Zpráva je členěna do 11 celků, vždy pro každý tematický okruh je zvlášť zpracována dílčí RIA. Vzhledem k tomu, že dílčí témata spolu souvisejí pouze okrajově, se jedná o vhodný, srozumitelný a správně strukturovaný přístup ke zpracování RIA.

Hodnocení je formálně správně členěno, jednotlivé kapitoly obsahují odpovídající nadpisy podle požadavků obecných zásad RIA.

Při volbě jednotlivých variant jsou v některých případech navrhovány a zvažují se jak varianty „minimalistické“, které zpracovávají požadavky směrnice v nejnutnější míře, tak varianty rozšířené či jdoucí nad rámec minimálních požadavků směrnice. V některých případech je doporučována varianta rozšířená a návrh úpravy jde nad rámec minimálních požadavků směrnice.

Při návrhu a hodnocení variant jsou zvažovány i varianty nelegislativní, což je třeba ocenit.

Negativní prvky hodnocení a zprávy z hodnocení

Hlavním problémem hodnocení dopadů novely autorského zákona je skutečnost, že dopady navrhované regulace nebyly zhodnoceny. Ze zprávy nelze zjistit dopady na jednotlivé skupiny, které budou úpravou dotčeny, ani nelze vždy zjistit, zda a jak se změní dostupnost autorských děl pro jejich uživatele.

Klíčovými otázkami ve všech dílčích hodnoceních dopadů novely autorského zákona jsou či by měly být:

- Zvýší se či sníží možnosti vysílatelů vysílat autorská díla?
- Zvýší se či sníží náklady vysílatelů na vysílání autorských děl?
- Zvýší se či sníží odměny autorům a kolektivním správcům autorských práv?
- Zvýší se či sníží či změní se dostupnost autorských děl uživatelům?
- Zvýší se či sníží náklady veřejných organizací, jako jsou knihovny, galerie, muzea, ale také výzkumné organizace (byť ne vždy se bude jednat o veřejnou organizaci) apod.?
- Jaká jsou rizika změny chování uživatelů (tedy možnosti změny chování uživatelů a důsledky této změny chování) v důsledku navrhované regulace?

Z výše uvedených otázek se hodnocení v některých případech podrobněji zabývá jen otázkou nákladů veřejných organizací a výzkumných organizací, případně také odměnami autorů a vydavatelů v části 4.9. Většinu výše uvedených otázek hodnocení ani neformuluje, a nezabývá se jimi, přestože většinou (ne však ve všech případech) jsou dotčené subjekty identifikovány a popsány správně.

Další dílčí připomínky

Definice problému je často jen výčtem požadavků směrnice/směrnic, aniž by byla zmíněna, natož srozumitelně popsána věcná povaha dané problematiky a důsledky současného stavu. V kombinaci s popisem právního stavu však někdy lze podstatu problému odvodit.

Popis cílového stavu se zpravidla nezabývá popisem věcného stavu v dané oblasti, nýbrž popisem nové právní úpravy, nového právního stavu, tedy popis cílového stavu v podstatě vždy říká „... požadavky směrnice budou zavedeny do českého práva...“ a podobně. To je ve zjevném rozporu s požadavky obecných zásad zpracování RIA, neboť v popisu cílového stavu je třeba popsat žádoucí nový věcný stav, v němž se budou nacházet subjekty, které jsou regulací dotčeny, a z popisu cílového stavu musí být zřejmé, jak se změní chování těchto subjektů v důsledku

regulace (protože chování či situaci dotčených subjektů navrhovaná právní úprava reguluje).

Návrh variant řešení je přijatelný v tom smyslu, že často opravdu stačí uvést variantu nulovou (bez nové regulace) a variantu „doplnění právní úpravy podle směrnice“. V některých případech jsou zvažovány i další varianty včetně nelegislativních, což je třeba ocenit. I zde však jsou varianty popsány a diskutovány především z hlediska formy regulace, nikoliv z hlediska věcného obsahu regulace, resp. z hlediska dotčených subjektů, což představuje závažný nedostatek.

Ve zprávě z hodnocení dopadů regulace – typicky – **chybí identifikace nákladů a přínosů** ve všech dílčích částech hodnocení. Pokud by tato kapitola nechyběla, musela by identifikovat náklady a přínosy jednotlivých dotčených skupin, a to jak finanční, tak ekonomické, a v některých případech patrně i nefinanční. Tyto náklady by se v další části vyčíslily nebo jiným způsobem uváděly pro každou z variant a podle nich by se navzájem posuzovaly. Což tato RIA nečiní.

V části **Hodnocení variant** jsou slova či věty, které jsou nazývány „náklady“ a „přínosy“, avšak až na několik výjimek se nejedná o náklady a přínosy v pravém slova smyslu, jak je požadují obecné zásady RIA, nýbrž o slovní popis vybraných, nesouměřitelných „rizik“ či „problémů“ dané varianty a jejich „pozitiv“. Kromě toho, že se nejedná o náklady a přínosy, nelze ani zjistit, na základě jakých úvah, rozhodnutí či postupů byla uváděná „rizika“ a „pozitiva“ vybrána, proč je jejich označení „+“ a „-“ právě takové, ani žádné další podrobnosti. „Hodnocení“ je zjevně arbitrární a v mnohých případech bude obtížné je podložit (jako příklad lze uvést kapitolu 4.4.6.).

Kapitola 5. **Implementace a vynucování** je pojata formálně, neobsahuje žádné věcné informace či pochyby o možnosti vynucení a případných požadavcích na vynucování, pouze obecně odkazuje na správní a trestněprávní nástroje ochrany. V této části se tedy předpokládá, že nová právní úprava je dostatečným podkladem pro změnu a vynucení nových způsobů chování dotčených subjektů, bez dalších nákladů či bez jakýchkoliv nutných změn ve formách, způsobech a rozsahu vynucování nové právní úpravy. Vychází z předpokladu, že „přijmeme právní úpravu a změny v chování subjektů, které jsou regulovány, nastanou samy od sebe, dál se není třeba o nic starat“. Tento předpoklad není opodstatněný.

Kapitola 6. **Přezkum účinnosti regulace** obsahuje několik dat, k nimž se bude regulace „přezkoumávat“, avšak není uvedeno, co se bude přezkoumávat, ani nelze odvodit, v jakém případě bude regulace považována za úspěšnou a v jakém nikoliv. Jelikož ani jinde ve zprávě RIA nelze nalézt informace (např. v částech popisu cílového stavu), podle nichž by šlo poznat či zjistit či odvodit, v jakých případech bude regulace považována za účinnou a v jakých nikoliv, je kapitola 6 nevyhovující.

III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (závěrečná zpráva RIA)

PK RIA uplatňuje následující zásadní připomínky:

1. Zpracovat do všech částí RIA informaci o tom, v čem je současný stav nevyhovující, zejména s ohledem na jednotlivé dotčené subjekty, tedy zdůvodnění, jaké současné chování subjektů, regulací dotčených je třeba změnit, a proč. Nejvhodněji se jeví kapitoly definice problému.
2. V částech „popis cílového stavu“ popsat, jaké je žádoucí nové chování regulovaných subjektů, případně jaký nový stav (nikoliv právní, nýbrž skutkový) v důsledku regulace nastane a jak se odrazí v postavení a chování dotčených subjektů.
3. V částech variantních řešení uvést, v čem se varianty liší z hlediska možností chování či postavení jednotlivých subjektů. Jelikož se jedná o zveřejňování či zpřístupňování autorských děl, je nezbytnou součástí ve většině oblastí, které RIA řeší, také změna postavení uživatelů, jimž jsou koneckonců autorská díla určena.

4. Doplnit kapitoly „Identifikace nákladů a přínosů“, nejlépe v členění podle jednotlivých dotčených subjektů, včetně uživatelů. V další části zprávy RIA pak identifikované náklady a přínosy kvantifikovat či kvalitativně popsat podle kritérií, která budou co nejvíce společná všem dílčím hodnocením, budou ve všech případech vycházet z otázek uvedených v úvodu stanoviska PK RIA a budou formulována tak, že jejich vzájemným porovnáním a posouzením bude možné na výše uvedené otázky odpovědět.
5. Hodnocení variant přepracovat tak, aby byla založena na kritériích, případně na kvantitativním (finančním a ekonomickém) ohodnocení a vzájemném porovnání nákladů a přínosů.
6. V kapitole „Implementace a vynucování“ zohlednit věcné potřeby a požadavky, které budou s novou regulací souviset, a to jak na straně státu (vynucování), tak na straně dalších subjektů (implementace), tyto potřeby a požadavky popsat, a to kvantitativně (např. požadované kapacity vynucování) nebo kvalitativně a případně zdůvodnit, proč žádné nové kapacity či nové struktury a procedury pro implementaci a vynucování třeba nebudou a vynucování „se bude vynucovat samo či implementace se bude provádět sama od sebe“.
7. V části „6. Přezkum účinnosti regulace“ uvést kritéria a indikátory, které se budou sledovat a podle nichž se bude účinnost regulace posuzovat. Tedy podle jakých věcných kritérií a za jakých věcných podmínek bude regulace považována za účinnou a za jakých nikoliv. Tato kritéria či indikátory musí zohledňovat změnu chování a postavení regulovaných subjektů ve všech 11 dílčích částech regulace, na které je členěna zpráva RIA.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu nařízení vlády přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval:

RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
předsedkyně komise