



V Praze dne 21. srpna 2020
Čj.: 794/20

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

I. Úvod

Předmětem legislativní změny je transpozice Evropského kodexu pro elektronické komunikace, který spočívá v přepracování čtyř stávajících směrnic současného regulačního rámce (rámcové směrnice, autorizační směrnice, přístupové směrnice a směrnice o univerzální službě), které jsou sloučeny do jediné směrnice.

Jedná se o komplexní normu, která přináší řadu změn, takže hodnocení dopadů se musí týkat řady okruhů, do nichž transpozice zasahuje.

II. Připomínky a návrhy změn

Celkové hodnocení závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA)

Jedná se o podrobnou a kvalifikovanou analýzu, která dokládá znalost a orientaci předkladatelů v daném tématu. Autoři do ZZ RIA dokázali zapracovat složité změny, často technického rázu. V tomto stanovisku uvedené připomínky vycházejí především ze struktury a koncepce předložené analýzy či z absence některých pro hodnocení dopadů klíčových informací či z nedostatečné prezentace těchto informací. Níže jsou uvedeny konkrétní připomínky PK RIA.

Definice problému

Definice problému vychází z procesu zvyšování účelnosti právních předpisů REFIT, což je logický rámec i pro popis stávajícího problému, který je obsahem relativně krátké a výstižné kapitoly 1.1.1. Následující kapitola 1.1.2 ovšem již **obsahuje dlouhý výčet existujících problémů, bez prioritizace a logického řazení**, jde skutečně o výčet „dalších problémů“, jak uvádí název této podkapitoly.

Způsob přiblížení Definice problému tedy v kapitole 1.1.2 v rámci ZZ RIA není zvolen optimálně – v této úvodní kapitole tak jde o příliš rozsáhlou sub-analýzu, která **zmiňuje velké množství dílčích informací, aniž by jasně uvedla přehledný výčet podstatných problémů, které má návrh zákona napravit**. Řada převzatých grafů od ČTÚ či Evropské komise sice pomáhá odvodit základní trendy tohoto sektoru, ale podstatu, co mají grafy ilustrovat, lze shrnout do několika vět, se kterými by se např. v případě přezkumu regulace lépe a snadněji pracovalo (např. pouze uvedení odkazů na relevantní analýzy ČTÚ a Evropské komise). Některé grafy jsou převzaté z již starších materiálů, např. na s. 12 je obrázek 7, tedy graf využití fixních širokopásmových připojení

podle technologií z července 2017 (obdobně obrázek 1 na s. 8), dostupný je již obdobný graf z července 2019 (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>) – z kontextu nevyplývá, že autoři potřebují v analýze zmínit právě rok 2017 a novější údaje jsou vhodnější.

Kapitola má poměrně složitou strukturu, kdy především již zmíněná podkapitola 1.1.2 má 4 podkapitoly (*pouze tučně vyznačené: Překážky... s. 9, Regulační rámec ... s. 16, Nadbytečnost a neefektivnost ... s. 19, Problémy – shrnutí s. 20*) s řadou podnadpisů v každé kapitole. Tato kapitola tedy má **složitou strukturu** a právě pochopení struktury problematiky je pro takto komplexní oblast důležité – lepší přehlednější strukturování by bylo přínosem.

Poslední shrnující podkapitola (tj. „Problémy – shrnutí“ na s. 20) udává na cca 1 stranu shrnutí, ale **tyto body lze obtížně identifikovat s předchozím podrobnějším vymezením** (nejsou provázané, jde pouze o volné shrnutí bez rozlišující vazby na předchozí text). Shrnutí by mělo pomoci orientaci, ovšem nejasná vazba mezi kapitolami a textem v dané kapitole a následujícím shrnutím orientaci v textu velmi ztěžuje.

Rozsah kap. 1.2 a množství informací neumožňuje zjistit **představu o významu** jednotlivých dílčích problémů, obdobně je problematické zjistit, **jaká je vazba mezi jednotlivými problémy** (zda jde o izolované či vzájemně propojené problémy – což je pro následnou analýzu řešení důležité).

Kvůli rozsáhlosti textu nelze jednoduše zjistit, jestli na dané otázky ZZ RIA odpovídá. Nelze jednoduše najít odpovědi typově např. na následující otázky:

Je problém nedostatečné „sladění způsobu správy spektra s požadavky trhu“ (s. 5), nebo skutečnost, že „investice do infrastruktury jsou nízké“ (s. 13)? Co je zásadnější problém a jak tyto dva problémy souvisí? Lze je řešit souběžně, nebo jde o protichůdné cíle?

Je zjednodušení či snížení administrativní zátěže (s. 6) významným cílem v rámci novelizace a jaký je očekávaný celkový dopad v této oblasti pro preferovanou variantu? Odpovědi na tuto otázku jsou příliš fragmentované do jednotlivých variant a nelze najít jasnou kvantifikaci.

Kapitoly 1.3 a 1.4

Kapitola 1.3 *Popis existujícího právního stavu* je pouze popisem dotčených norem (s. 22 a 21), ovšem Obecné zásady (na s. 13) od popisu existujícího právního stavu požadují zdůvodnění, proč je stávající úprava nedostatečná nebo nevyhovující, či zhodnocení stávající právní úpravy ve vazbě na rozbor skutečného stavu. Informace jsou implicitně uvedeny v kapitole 1.2. Přestože si předkladatel může (podle potřeb při nutnosti řešit více problémů) upravit strukturu ZZ RIA, tak právě strukturování ZZ RIA pomáhá efektivní práci např. při přezkumu regulace. Zahnutí podstaty dvou významných a tematicky odlišných kapitol do jednoho rozsáhlého textu není pro čtenáře či hodnotitele přívětivé.

Kapitolu 1.4 *Identifikace dotčených subjektů* lze považovat za správně zpracovanou.

Ze ZZ RIA ale nevyplývá přehledná kvantifikace dopadů (nákladů či přínosů) na identifikované dotčené subjekty. Vzhledem k rozsahu celé analýzy a množství variant doporučujeme kvantifikaci dopadů na identifikované subjekty věnovat konkrétní shrnutí.

Návrh variant řešení a zároveň jejich vyhodnocení (kapitola 2 a 3)

V této části má ZZ RIA okruhy **A až E**, kdy ke každému okruhu jsou poměrně detailně uvedeny charakteristiky včetně dopadů. **Problémem je, že každý okruh**, samozřejmě též díky technickým specifikům a zaměření okruhů, **má jinou strukturu a autoři k analýze dopadů v rámci každého okruhu přistupovali odlišně.**

Zde je přehled hodnocení jednotlivých okruhů tak, jak s nimi pracuje ZZ RIA:

Okruh A má 4 dílčí pod-okruhy, kdy:

- pod-okruh **A1** uvádí V0, V1 (bez shrnujícího Závěru), V2; (pozn.: převzatá a okopírovaná mapa od ČTÚ nemá viditelnou legendu, proto nelze rozlišit, co znamenají dvě barvy v mapách).
- **A2** uvádí pouze V0 a V1 a v rámci diskuze se uvádí i další pod-varianty V1.1a a V1.1b, dále V1.2a, V1.2b, k pod-okruhu A2 je přidán Závěr. Pozn. ke s. 35 – popis varianty obsahuje mj. odpověď Komise na otázku ČTÚ, což není pro RIA ideální, poslání ZZ RIA je spíše v analýze dopadů variant než v heuristickém dokládání faktů.
- **A3** obsahuje V0, V1 s pod-variantami V1.1a, V1.1b, V1.2a, V1.2b plus Závěr.
- **A4** obsahuje V0, V1, zmíněna i V2 bez Závěru.

Následně tento okruh obsahuje Vyhodnocení ekonomických dopadů a sociálních a environmentálních dopadů na s. 48 s velmi stručným tabulkovým vysvětlením výběru varianty (pro V0 a V1) na s. 49.

Okruh B přináší základní V0, V1 (plus V1a, V1b), V2; následně stránkové Vyhodnocení ekonomických dopadů a sociálních a environmentálních dopadů.

Okruh C má V0, V1a – V1b, V1c – V1e, plus formální zmínka V2. Následující text zmiňuje varianty V1.1, V1.2, V1.3, V1.4a až V1.4e. Na závěr tohoto okruhu je souhrnné zhodnocení ekonomických a dalších dopadů s identifikací vybraných variant (kdy jsou zde hodnoceny tři varianty, tedy V1, V1a-b, V1c-e).

Okruh C nemá nijak ustálenou formu představování variant a jejich vyhodnocování. Pouze u některých variant jsou vyznačeny „Nejvýraznější dopady“, jindy „Nejvýraznější dopady a nevýhody“, někdy „Přínosy“ a v některých případech je vše obsaženo jen v krátkém odstavci popisujícím danou variantu. Je zřejmé, že prostor pro analýzu dopadů reflektuje význam dané varianty. Přesto ani v řazení nelze najít klíč, zda ty významnější varianty dostávají více prostoru a jiné nikoliv. **Doporučujeme dodržovat jednotnou strukturu odůvodnění, nákladů a přínosů včetně vyhodnocení varianty**, což by pomohlo systematickému uchopení jednotlivých variant, kterých je v okruhu C větší množství než v ostatních okruzích.

Okruh D má V0, V1 (V1a až V1d) se stručným shrnutím celkových dopadů a výběrem variant (pro V0 a V1).

V okruhu D hodnotíme **velmi negativně přemrštěné využívání citací článků Směrnice** (od s. 81 do s. 86 to zvyšuje rozsah textu, doporučujeme využívat shrnutí či vysvětlující text než poměrně rozsáhlá přebírání původního textu).

Okruh E má varianty V0, V1.

Pozn. k okruhům: Jde sice o velice specifickou oblast, přesto i zde se vyhodnocují ekonomické, sociální a environmentální dopady (viz Obecné zásady pro RIA, s. 20: „*Předkladatel v závěru shrne dopady každé varianty podle konkrétní oblasti dopadů (ekonomické, sociální a environmentální) nebo podle dílčích dopadů.*“), takže nejde pouze o odbornou oblast, se kterou budou pracovat výlučně odborníci na ICT, tomu by měla být faktická argumentace a srozumitelnost ZZ RIA přizpůsobena.

Varianty řešení a jejich dopady

Kapitola 4 na s. 89 uvádí přehled preferovaných variant. V úvodu kapitoly je vysvětlení, že „*vyhodnocení jednotlivých variant je provedeno v rámci kapitol s příslušnými věcnými okruhy*“. Tato kapitola tak není zpracována podle Obecných zásad pro RIA, což lze akceptovat kvůli komplexnosti celé novelizace.

Přezkum účinnosti regulace

Kapitola 6 *Přezkum účinnosti regulace* na s. 91 dává vhodné kvantifikovatelné indikátory, které by mohly být sledovány a pro přezkum posloužit, kapitola určuje i časový horizont přezkumu 3 – 5 let.

K transpozici nad rámec požadavků

Na s. 1 ZZ RIA uvádí, že návrh nejde nad rámec požadavků stanovených předpisem EU. Nicméně ve vypořádání se u připomínek SP ČR uvádí: „*Nejedná se o čistě transpoziční předpis, návrh zákona vychází i z v minulosti připravované tzv. technické novely a poznatky z aplikační praxe.*“ Rovněž v připomínkách jsou zmínky o možných změnách nad rámec transpozice v případě MV a BIS.

V ZZ RIA musí být **jasně v úvodních kapitolách uvedeno, zda jde o skutečně čistou transpozici, nebo zda v některých případech mohlo dojít k posunu či překročení minimálních požadavků transpozice.**

III. Shrnutí připomínek k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace

Na základě posouzení ZZ RIA uplatňuje PK RIA následující doporučující připomínky:

- 1) V rámci možností zkrátit kapitolu 1.2 komprimací (tj. pouze shrnutím) převzatých (citovaných) textů, případně vypuštěním některých grafů (a nahrazením jejich informační hodnoty krátkým shrnutím).
- 2) Shrnutí na konci kapitoly 1.2 by mělo srozumitelně navazovat na předchozí text, aby jednotlivé body shrnutí byly identifikovatelné v textu.
- 3) Splnit informační podstatu kapitoly 1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti v této ZZ RIA tak, jak je definován její obsah v Obecných zásadách pro RIA (tj. nespoléhat se na implicitní vysvětlení situace jen v kapitole 1.2, ale stručně uvést podstatné informace, např. zdůvodnění a zhodnocení podle Obecných zásad pro RIA i v kap. 1.3).
- 4) Pokusit se o systematičtější přístup uvádění a vysvětlení jednotlivých variant a jejich dopadů v kapitole 2 a 3 „Návrh variant řešení, vyhodnocení nákladů a přínosů“, aby bylo možné snadněji pracovat, např. při přezkumu účinnosti regulace s množstvím předkládaných variant této komplexní změny.
- 5) Doplnit přehledné shrnutí kvantifikace dopadů (nákladů a přínosů) na konkrétní identifikované dotčené subjekty.
- 6) Doplnit informace, zda a jak jde transpozice nad rámec požadavků stanovených předpisem EU a doplnit alespoň stručnou informaci o rozsahu problému a nákladů na jejich řešení podle hodnocení dopadů regulace (IA- impact assessment) na úrovni EU.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh zákona, kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených doporučujících připomínek.**

Vypracoval: Ing. Vladimír Štípek, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v. r.
předsedkyně komise