

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Návrh nařízení vlády o stanovení výše a způsobu úhrady efektivně a účelně vynaložených nákladů na odposlech a záznam zpráv a příspěvku na uchovávání provozních a lokalizačních údajů

I. Obecná část

1. Popis obsahu návrhu právního předpisu s uvedením důvodů, které k jeho předložení vedou, a shrnutí základních zásad a nejdůležitějších změn, které oproti stávající právní úpravě zavádí

Návrh nařízení vlády je předkládán v návaznosti na 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 (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“ nebo „zákon“), a který byl vyhlášen pod číslem 23/2025 Sb.

Zákon o elektronických komunikacích v ustanovení § 97 odst. 11 nově stanoví, že vláda stanoví nařízením

- výši a způsob úhrady efektivně a účelně vynaložených nákladů na plnění povinností zřídit a zabezpečit v určených bodech své sítě rozhraní pro připojení koncového telekomunikačního zařízení pro odposlech a záznam zpráv,
- výši a způsob úhrady příspěvku na plnění povinnosti uchovávat provozní a lokalizační údaje, a to i v případě existence společného technického řešení, a
- způsob prokazování důvodnosti efektivně a účelně vynaložených nákladů. Bez přijetí nařízení vlády nebude stanoven způsob hrazení nákladů, které vznikají v souvislosti s odposlechy a uchováváním provozních a lokalizačních údajů.

2. Zhodnocení platného právního stavu

Zákon o elektronických komunikacích obsahuje zmocňovací ustanovení k vydání nařízení vlády v § 97 odst. 11. Zmocnění zní:

(11) Vláda stanoví nařízením

- a) výši a způsob úhrady efektivně a účelně vynaložených nákladů na plnění povinností podle odstavce 1,
- b) výši a způsob úhrady příspěvku na plnění povinnosti uchovávat provozní a lokalizační údaje podle odstavce 3, a to i v případě existence společného technického řešení, a
- c) způsob prokazování důvodnosti efektivně a účelně vynaložených nákladů.

Předkládaný návrh nařízení vlády proto svým věcným rozsahem odpovídá výše citovanému zákonnému zmocnění.

3. Zhodnocení souladu návrhu právního předpisu s ústavním pořádkem a ostatními součástmi právního řádu České republiky

Návrh nařízení vlády upravuje hrazení nákladů, které vznikají v souvislosti s odposlechy a uchováváním provozních a lokalizačních údajů. Tato problematika není upravena právem EU, neboť případná úhrada nákladů je plně v kompetenci členských států.

4. Zhodnocení souladu návrhu právního předpisu se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii

Návrh nařízení vlády upravuje hrazení nákladů, které vznikají v souvislosti s odposlechy a uchováváním provozních a lokalizačních údajů. Tato problematika není upravena právem EU, neboť případná úhrada nákladů je plně v kompetenci členských států.

S ohledem na uvedené lze tedy konstatovat, že návrh nařízení je v souladu s právem Evropské unie. Návrh není v rozporu s judikaturou soudních orgánů Evropské unie a je v souladu s obecnými zásadami práva Evropské unie (např. zásadou právní jistoty, proporcionality a zákazem diskriminace).

Zákon o elektronických komunikacích, k jehož provedení je toto nařízení navrhováno, byl hodnocen jako plně slučitelný s právem Evropské unie. Na základě všech uvedených skutečností je proto možné návrh nařízení hodnotit rovněž jako plně slučitelný s právem Evropské unie.

5. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaná právní úprava je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Návrh nařízení vlády upravuje hrazení nákladů, které vznikají v souvislosti s odposlechy a uchováváním provozních a lokalizačních údajů. Tato problematika není mezinárodními smlouvami upravována.

6. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad návrhu právního předpisu na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

V souvislosti s navrhovanou právní úpravou jsou předpokládány zásadní úspory pro Policii ČR. Zatímco podle předchozí právní úpravy v zákoně o elektronických komunikacích byly hrazeny veškeré náklady na uchovávání provozních a lokalizačních údajů a stát neměl fakticky žádnou kontrolu nad jejich růstem, bude nově podle § 97 odst. 7 poskytován pouze příspěvek na náklady. Konkrétní znění mechanismu vyčíslení příspěvku stanoví navrhované nařízení.

Obsahem návrhu nařízení je stanovení výše úhrad, kdy za zřízení a zabezpečení rozhraní pro připojení koncového telekomunikačního zařízení pro odposlech a záznam zpráv náleží poskytovateli zajišťujícímu veřejnou komunikační síť nebo poskytujícímu veřejně dostupnou službu elektronických komunikací (dále jen „poskytovatel“) úhrada celé části nákladů přímo souvisejících s plněním povinnosti, avšak za uchovávání provozních a lokalizačních údajů náleží poskytovateli jen úhrada příspěvku.

V případě plnění povinnosti podle § 97 odstavce 1 zákona (zřízení rozhraní pro odposlech a záznam zpráv) a poskytování informací a údajů podle odstavce 3 nedochází z hlediska hrazení nákladů k žádným změnám.

7. Předpokládaný dopad návrhu právního předpisu na práva a povinnosti fyzických a právnických osob

Předkládaný návrh nemá dopady na práva a povinnosti fyzických a právnických osob, neboť dopadá jen na vymezené kategorie poskytovatelů.

8. Předpokládaný dopad návrhu právního předpisu na podnikatelské prostředí České republiky

Předkládaný návrh má dopad na podnikatelské prostředí v tom smyslu, že zajišťuje poskytovatelům úhrady na náklady, které jim vznikají v souvislosti s plněním zákonné povinnosti vyplývající z ustanovení § 97 zákona o elektronických komunikacích. Návrh nařízení upravuje způsob výpočtu příspěvku a úhrad nákladů souvisejících s plněním zákonných povinností.

9. Předpokládaný sociální dopad návrhu právního předpisu, včetně dopadu na specifické skupiny obyvatel, především na osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny

Navrhovaná právní úprava nemá sociální dopady. Navrhovaná právní úprava nestanovuje odchylky ve vztahu k zákazu diskriminace, nezavádí žádné rozdíly na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.

10. Předpokládaný dopad návrhu právního předpisu na rovnost mužů a žen, upravuje-li návrh právního předpisu postavení fyzických osob nebo se tohoto postavení dotýká

Navrhovaná právní úprava nemá bezprostřední ani sekundární dopady na rovnost mužů a žen a nevede k diskriminaci jednoho z pohlaví, neboť nijak nerozlišuje, ani nezvýhodňuje jedno z pohlaví a nestanovuje pro ně odlišné podmínky.

11. Předpokládaný dopad návrhu právního předpisu na životní prostředí

Navrhovaná právní úprava nemá dopady na životní prostředí.

12. Předpokládaný dopad návrhu právního předpisu na ochranu práv dětí

Navrhovaná právní úprava nemá sociální dopady, ani dopady na ochranu práv dětí.

13. Předpokládaný dopad návrhu právního předpisu na bezpečnost nebo obranu státu

Navrhovaná právní úprava nemá dopady na bezpečnost nebo obranu státu.

14. Předpokládaný dopad návrhu právního předpisu ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaná právní úprava nemá dopad na ochranu soukromí a osobních údajů nad již platný a zavedený rámec. Návrh tedy není v rozporu se zásadami ochrany soukromí a osobních údajů podle GDPR ani zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

15. Zhodnocení, zda návrhem právního předpisu není zakládána veřejná podpora

Návrhem není zakládána veřejná podpora, jde pouze o náhradu nákladů.

16. Zhodnocení korupčních rizik návrhu právního předpisu

V souvislosti s navrhovanou právní úpravou se nepředpokládají žádné dopady na vznik korupčních rizik.

II. Zvláštní část

K § 1

Ustanovení v souladu s § 97 odst. 1 zákona stanoví výši úhrady nákladů povinnému subjektu na zřízení a zabezpečení rozhraní. Zabezpečením rozhraní se rozumí povinnost zajistit funkčnost zařízení pro oprávněné subjekty, jde tedy nejen o zřízení rozhraní, ale i o zajištění veškerého souvisejícího vybavení (např. software) a všech souvisejících činností (přenos dat ze sítě operátora na rozhraní), které jsou nezbytné pro to, aby v okamžiku požadavku oprávněného subjektu byl zajištěn bezpečný odposlech a záznam zpráv. Za náklady na zřízení rozhraní jsou považovány nejen náklady na pořízení příslušného dlouhodobého majetku, ale také na jeho pronájem.

Výše nákladů k úhradě je stanovena jako součet účetních odpisů a přímých a nepřímých nákladů vynaložených nebo vztahujících se ke zřízení a zabezpečení tohoto rozhraní.

Účetní odpisy nejlépe respektují v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, skutečné náklady dané společnosti a odpovídají tak znění zákona, který stanovuje úhradu efektivně vynaložených nákladů.

Při původním zavedení povinnosti poskytovatelů uchovávat provozní a lokalizační údaje se vycházelo z předpokladu, že se bude jednat o svébytnou součást systému, která bude propojena do sítě poskytovatele nicméně nebude zajišťovat žádnou další funkcionalitu. Vývojem informačních technologií však došlo k tomu, že zejména síťové prvky, potažmo systém nad nimi, zajišťují nejen uchování provozních a lokalizačních údajů. Systém v takovém případě je plně integrován v prostředí síťové architektury poskytovatele a zajišťuje jeho další provozní potřeby, jako je zajišťování samotného provozu, dohled nad provozem, kybernetická bezpečnost atd. V případě řešení, kdy by nebyl systém zajišťující plnění povinnosti plně integrován v prostředí síťové architektury poskytovatele, by došlo k větším nákladům s ohledem na redundance. Z tohoto důvodu je pak na místě, aby byla možnost pro poskytovatele realizovat co nejvhodnější řešení plnění povinnosti, což samozřejmě předpokládá i řešení, kdy toto bude zajišťovat i jiné potřeby, nesouvisející s plněním povinnosti. Pak je logické, že úhrada se týká jen těch nákladů, které odpovídají poměrné části systému na zabezpečení tohoto rozhraní v poměru k jeho jinému využití.

K § 2

Náklady na uchovávání provozních a lokalizačních údajů mají charakter fixních nákladů nezávislých na počtu vznesených požadavků. Jde především o náklady na pořízení zařízení využívaných pro uchovávání provozních a lokalizačních údajů, hrazené formou účetních odpisů. Náklady na uchovávání provozních a lokalizačních údajů jsou nejen náklady na pořízení příslušného dlouhodobého majetku, ale také na jeho pronájem, případně na odběr služby uchovávání od třetí strany (například v případě virtuálního

operátora odběr služby od síťového operátora). Náklady zahrnují také veškeré úpravy IT systémů operátora nezbytné k tomu, aby bylo možné zabezpečit uchovávání provozních a lokalizačních údajů v souladu s podmínkami stanovenými vyhláškou k provedení § 97 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích.

V případě, že zařízení sloužící pro uchovávání provozních a lokalizačních údajů neslouží výhradně k tomuto účelu, ale poskytovatel jej využívá i pro vlastní potřebu a zajištění jím poskytovaných služeb, hradí se pouze odpovídající poměrná část nákladů na zařízení a nákladů vynaložených na zabezpečení tohoto zařízení podle jeho využití.

Navrhované nařízení vlády o stanovení výše a způsobu úhrady efektivně a účelně vynaložených nákladů na odposlech a záznam zpráv a příspěvku na uchovávání provozních a lokalizačních údajů definuje výši nákladů na zřízení a zabezpečení rozhraní pro připojení koncového telekomunikačního zařízení pro odposlech a záznam zpráv, které se hradí státem povinovanému subjektu, a definuje výši nákladů na uchovávání provozních a lokalizačních údajů, na které se hradí příspěvek státem povinovanému subjektu.

Návrh nařízení počítá i s nově realizovanými řešeními, kdy jak rozhraní pro připojení koncového telekomunikačního zařízení pro odposlech a záznam zpráv, tak i řešení pro uchovávání provozních a lokalizačních údajů mohou sloužit, a mnohdy i slouží, poskytovateli zajišťujícímu veřejnou komunikační síť nebo poskytujícímu veřejně dostupnou službu elektronických komunikací k jiným účelům. Jsou pak součástí komplexního infrastrukturního řešení na straně poskytovatele. V takovém případě se předpokládá, že za náklady související s plněním uvedených povinností se považuje jen část faktických nákladů. Výše takových nákladů se pak určuje poměrem využití rozhraní nebo systému pro uchovávání údajů.

K § 3

Ustanovení § 3 stanovuje způsob úhrady nákladů a příspěvku.

Pro maximální hranici příspěvku na náklady se využívá funkce výpočtu. Ta v závislosti na rostoucím počtu kategorizovaných služeb poskytovaných koncovým uživatelům vytváří sublineární růstovou křivku. Konkrétní výpočet funkce je definován vztahem

$$p_{\max} = 9000 \cdot n^{0,4}$$

kde p_{\max} značí maximální výši příspěvku v českých korunách, 9000 je koeficient zohledňující náklad řešení na jednoho koncového uživatele, n je počet kategorizovaných služeb poskytovaných koncovým uživatelům, jak jej eviduje Český telekomunikační úřad. Koncovému uživateli může být poskytováno více veřejně dostupných služeb elektronických komunikací jedním poskytovatelem jako například hlasová služba nebo služba přístupu k internetu, pro které se samostatně uchovávají specifické provozní a lokalizační údaje, proto je zohledňován počet poskytovaných služeb, a nikoliv pouze počet koncových uživatelů. Vždy se však jedná pouze o hraniční přípojný bod či hraniční přípojně body připojení veřejně dostupné služby elektronických komunikací mezi poskytovatelem služeb elektronických komunikací a účastníkem. Daný hraniční bod či body tak mohou být využívány jedním či více koncovými uživateli, aniž by to mělo vliv na proměnnou n .“ Hodnota 0,4 je exponent. Počtem uživatelů, tedy uživateli kategorizovaných služeb, jsou myšleny počty účastnických stanic (hlasová komunikační služba v pevném místě), počty přístupů (služba přístupu k internetu v pevném místě) anebo počty aktivních SIM (mobilní služby). Omezuje se tak maximální výše příspěvku pro případy, že technická řešení by byla aplikována na neoptimalizovanou strukturu sítě poskytovatele, nadstandardní služby anebo by řešení naplňovalo i další funkcionality využívané poskytovateli.

Výpočtem stanovená maximální výše příspěvku nemá vliv na samotný proces posuzování technického řešení a vybavení pro realizaci uchování provozních a lokalizačních údajů. V návrhu nařízení vlády je zohledněn i předem definovaný princip, že pokud v rámci technického řešení nebude dosaženo vyšší než výpočtem stanovené výše příspěvku, nebude využito maximální hranice příspěvku, ale tento bude uhrazen jen do výše faktických nákladů přímo souvisejících s plněním povinnosti. Na druhou stranu daný proces neomezuje poskytovatele ve využití i jiného, vždy však řádně odůvodněného, byť nákladnějšího řešení, v rámci kterého budou uhrazeny pouze dílem náklady ve výši stanovené výpočtem daného maximálního příspěvku.

Návrh nařízení řeší také situace, kdy rozhraní či systém nesplňuje technické a provozní podmínky a v takových případech nenáleží poskytovateli náhrada nákladů nebo příspěvku. V případě, že zařízení nesplňuje výše uvedené technické a provozní podmínky, nebude provedena úhrada nákladů v plné výši, ale pouze v poměrné výši odpovídající době, kdy tyto podmínky splňovalo. Pokud bude zařízení mimo provoz, nenáleží povinnému subjektu úhrada nákladů.

K § 4

Nově je samostatně provedena i zákonem daná možnost společného řešení více poskytovatelů. V takových případech se příspěvek vypočítává dle totožného vzorce v součtu kategorizovaných služeb poskytovaných koncovým uživatelům všemi zúčastněnými poskytovateli. Takto vypočtený maximální příspěvek dostávají poměrnou částí uhrazen všichni na systému zainteresovaní poskytovatelé. Pokud celkové faktické náklady nedosáhnou stejné či vyšší výše, než je maximální výše příspěvku, dostávají příspěvek v poměrné části faktických nákladů uhrazen všichni na systému zainteresovaní poskytovatelé. Požadavek na zakotvení možnosti využití společného řešení byl vznesen ze strany odborné veřejnosti a zástupců poskytovatelů, kteří poukázali na možnost případného společného efektivnějšího řešení. Společné řešení by mohlo vést ke sjednocení jejich úsilí o zajištění zákonné povinnosti a současně by mohlo být efektivnější, tedy i úspornější než samostatná řešení u jednotlivých poskytovatelů. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby existoval i jednoznačný způsob výpočtu maximální výše příspěvku na náklady. Prostým součtem se tak definuje proměnná n použitá ve vzorci, která definuje společný počet kategorizovaných služeb poskytovaných koncovým uživatelům u jednotlivých na projektu zúčastněných poskytovatelů, jak jej eviduje Český telekomunikační úřad. Tento prostý součet se použije pro výpočet maximální výše příspěvku na úhradu nákladů. Část z příspěvku dle poměru uvedených kategorizovaných služeb poskytovaných koncovým uživatelům přináleží pak každému poskytovateli, který se podílí na společném řešení. Toto rozdělení je jednoduché, transparentní a neomezuje poskytovatele se následně vypořádat finančně mezi sebou i jinak.

K § 5

Nařízení předpokládá měsíční frekvenci vyúčtování nákladů, nicméně reaguje i na situaci, kdy je vhodnější se souhlasem oprávněného subjektu zvolit jinou frekvenci zasílání vyúčtování úhrady nákladů.

Návrh předpokládá obvyklé vyúčtování nákladů za kalendářní měsíc se stanovenými výjimkami a s obvyklou dobou splatností pro úhrady státu.

Vyúčtování nákladů se zasílá do dvacátého pátého dne měsíce následujícího po měsíci, ve kterém vznikl nárok na úhradu nákladů, a vyúčtování nákladů za měsíc listopad se zasílá nejpozději do 10. prosince téhož roku. Vyúčtování nákladů za měsíc prosinec se zasílá v lednu následujícího roku.

K § 6

Pro prokazování důvodnosti vynaložených nákladů s ohledem na efektivitu a účelnost návrh nařízení obsahuje jasně vymezené procesy v rámci nichž se podklady předkládají. Doposud stanovený postup návrhu možných variant řešení a výběru varianty řešení rozhraní pro připojení koncového telekomunikačního zařízení pro odposlech, tak jak jej stanovuje § 7 odst. 3 a 4 vyhlášky č. 336/2005 Sb. o formě a rozsahu informací poskytovaných z databáze účastníků veřejně dostupné telefonní služby a o technických a provozních podmínkách a bodech pro připojení koncového telekomunikačního zařízení pro odposlech a záznam zpráv, není nijak dotčen. Nově se však novelou zákona o elektronických komunikacích zavádí proces předchozího posouzení technického řešení a vybavení pro plnění povinnosti uchovávat provozní a lokalizační údaje, u něhož pak poskytovatel má právo žádat úhradu příspěvku na náklady na uchovávání provozních a lokalizačních údajů. Navrhované nařízení definuje výčet nezbytných podkladů žádosti o posouzení technického řešení a vybavení pro plnění povinnosti uchovávat provozní a lokalizační údaje.

Tento výčet zahrnuje:

- ▶ základní informace o právnické nebo fyzické osobě zajišťující veřejnou komunikační síť nebo poskytující veřejně dostupnou službu elektronických komunikací, jako je kontaktní adresa, sídlo, IČO, kontaktní osoba či osoby a jejich zmocnění statutárním zástupcem společnosti, pokud přímo nejedná ve věci tento, kontaktní údaje jako je email, telefonní číslo atp.,
- ▶ základní informace o síti žadatele, jako je počet koncových uživatelů, rozsah a struktura sítě elektronických komunikací, nabízené služby elektronických komunikací, skladba a objemy dat procházejících v jednotlivých částech sítě atp., přičemž pojem „skladba a objemy dat procházejících v jednotlivých částech sítě“ vychází z dlouhodobé neformální komunikace s poskytovateli a zahrnuje mj.
- ▶ popis distribuce síťového provozu včetně topologie sítě a jejích prvků,
- ▶ objemy a typy paketů přenášených mezi částmi infrastruktury,
- ▶ profil datového provozu mezi jednotlivými segmenty,
- ▶ zatížení sítě v různých částech její struktury.

Tento výčet však není vyčerpávající, protože každá síť je specifická, přičemž závisí na použité technologii, jejím rozvržení, provozu, aktivitě uživatelů a dalších faktorech.

- ▶ projektový záměr nebo popis zvoleného řešení pro uchovávání provozních a lokalizačních údajů v síti žadatele, s technickou specifikací a odůvodněním definovaných technických parametrů jednotlivých prvků, vzhledem k provozované síti a garancí provozu systému alespoň 5 let, přičemž toto časové období vychází ze stávající praxe. V případě udržitelnosti řešení je období delšího charakteru a vychází z potřeby vytvoření řešení se zajištěním udržitelnosti provozu, tedy adekvátní možností zajištění další podpory, oprav, aktualizací software a firmware atp. Tyto náklady nemusejí, často ani nejsou, po dopisové době definovatelné předem, ale měla by být garance, že životnost řešení neskončí bezprostředně po účetním odpisu.
- ▶ zdůvodnění volby varianty preferované žadatelem z více možných variant řešení, vybrané s ohledem na hospodárnost, efektivnost a účelnost,
- ▶ popis formátu a struktury ukládaných provozních a lokalizačních údajů, popřípadě formátu a struktury, ve které budou tyto údaje na vyžádání předávány, nebo vzorek těchto údajů, a
- ▶ kalkulace veškerých nákladů na pořízení a provoz zařízení pro uchovávání provozních a lokalizačních údajů za dobu 36 měsíců a stanovení jeho odpisové lhůty. Odpisová lhůta 36 měsíců pak vychází ze zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Nejedná se tedy o deklaraci životnosti systému, ale o způsobu formě účetního vedení nákladů.

K § 7

Ve společných ustanoveních jsou stanovena pravidla spojená s dokládáním částek vyčíslených ve vyúčtování nákladů. Ustanovení obsahuje výčet dokladů, kterými povinný subjekt dokládá vyúčtování nákladů.

V závěru je v rámci společných ustanovení zakotvena garance prokazatelnosti, která zahrnuje princip, že subjekt, jemuž náleží úhrada, může požadovat plnění jen z nákladů, které byly zachyceny v jeho účetnictví, a současně se uvádí i výčet dokladů pro vyúčtování.

K § 8

Přechodné ustanovení staví najisto, že pro stanovení výše úhrady před účinností tohoto nařízení se použije vyhláška č. 462/2013 Sb., o stanovení výše a způsobu úhrady efektivně vynaložených nákladů na odposlech a záznam zpráv, na uchovávání a poskytování provozních a lokalizačních údajů a na poskytování informací z databáze účastníků hlasové komunikační služby, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto nařízení.

K § 9

Nařízení vlády nabude účinnost ode dne 1. července 2025, což je shodné datum s tím, se kterým počítá novela zákona o elektronických komunikacích, která mění způsob úhrady k uvedenému datu a dává mandát vládě pro úpravu v jejím nařízení. Před účinností této právní úpravy se bude postupovat dle vyhlášky č. 462/2013 Sb., o stanovení výše a způsobu úhrady efektivně vynaložených nákladů na odposlech a záznam zpráv, na uchovávání a poskytování provozních a lokalizačních údajů a na poskytování informací z databáze účastníků hlasové komunikační služby ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti navrhovaného nařízení.