

Společné stanovisko zástupců ICT sektoru

k návrhu zákona o opatřeních ke snížení nákladů na budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a o změně některých souvisejících zákonů

Zásadní věcné výhrady k návrhu zákona

1	<p>Definice oprávněné osoby</p> <p>Navržené znění zákona, které definuje i nepodnikatelský subjekt jako oprávněnou osobu s nárokem na čerpání výhod spojených s usnadněním výstavby, je v rozporu se směrnicí č. Evropského parlamentu a Rady 2014/61/EU. Směrnice za oprávněnou osobu považuje pouze podnikatele zajišťující veřejnou komunikační síť. Definice oprávněné osoby by proto měla zcela věrně kopírovat směrnici bez jakýchkoliv rozšíření.</p>
2	<p>Střet zájmů na straně Ministerstva vnitra</p> <p>Navržené znění zákona obsahuje střet zájmů na straně Ministerstva vnitra a je v důsledku toho v rozporu se směrnicí, a to zejména s ustanovením jejího článku 10, odstavce 2. Na straně jedné změnou definice oprávněné osoby získalo ministerstvo možnost požádat o přístup k fyzické infrastruktuře podnikatelských subjektů a na straně druhé je orgánem, který bude v případě sporu mezi vlastníkem a žadatelem (Ministerstvo vnitra) o podmínkách sporu rozhodovat. Taková situace je nepřijatelná. Dle citovaného ustanovení směrnice musí být vnitrostátní orgán pro řešení sporů právně samostatný a funkčně nezávislý na kterémkoliv provozovateli sítě. Naopak ponechání této působnosti Ministerstvu vnitra důrazně odmítáme.</p>
3	<p>Působnost JIM</p> <p>S ohledem na účel směrnice a návrhu zákona je zarážející rozsah činností svěřených Ministerstvu vnitra, které nemá zkušenosti s procesy zaměřenými na usnadnění výstavby, podporu podnikání ani s řešením sporů mezi podnikatelskými subjekty. Směrnice přitom nespécifikuje podobu Jednotného informačního místa (JIM) a nezavádí potřebu vzniku JIM v podobě centrálního subjektu, kde se soustřeďují informace o fyzické infrastruktuře, plánech na výstavbu a pravomoc spojená s rozhodováním sporů.</p> <p>Působnost, kterou by dle současného návrhu mělo vykonávat Ministerstvo vnitra, proto navrhuje svěřit Ministerstvu místního rozvoje v koordinaci s Českým telekomunikačním úřadem, od nichž lze nejlépe očekávat potřebnou odbornost i zkušenosti s řešením otázek spojených s výstavbou telekomunikačních sítí.</p> <p>Pro účely případné územní dekoncentrace výkonu některých činností dle tohoto zákona pak navrhuje dopracovat a doplnit metodickou pomůcku pro sjednocení aplikační praxe, o jejímž zpracování rozhodla vláda v dokumentu Digitální Česko.</p>
4	<p>Registr fyzické infrastruktury</p> <p>Směrnice nezavádí pojem Registr fyzické infrastruktury a nijak nespécifikuje jeho podobu. Naopak dle našeho názoru počítá s existencí JIM, kam svými daty přispívají veřejnoprávní subjekty. Směrnice tedy primárně nezatěžuje duplicitním poskytováním dat jednotlivé vlastníky sítí, ale vede stát k tomu, aby na jednom místě shromáždil data, která už z různých agend má. Proto by zdrojem</p>

	<p>informací pro JIM měly být údaje, které zřizovatelé sítí poskytují stavebním úřadům podle současné právní úpravy stavebního zákona. Návrh zákona o snižování nákladů však tento princip nerespektuje a novými povinnostmi předávání údajů zatěžuje privátní sektor, aniž by sjednotil své agendy. Koncept Registru fyzické infrastruktury, tak musí být zcela přepracován v souladu s výše uvedeným.</p>
5	<p>Sankce za porušení zákona</p> <p>Zákon zavádí nestandardně vysoké pokuty (až 2 miliony Kč) za jednotlivá porušení zákona, přičemž skutkové podstaty deliktů obsahují často i pouhá administrativní pochybení. Navržená výše pokut může být pro menší subjekty likvidační. Tento aspekt je o to závažnější, že návrh zákona nastavuje velmi krátké lhůty pro plnění povinností ze strany povinných subjektů. Pro sektor to znamená značnou právní nejistotu, která není v souladu se základními zásadami správního trestání. Sankce by se tedy měly odstupňovat podle závažnosti jednotlivých deliktů a lhůty pro plnění povinností stanovených zákonem by měly být prodlouženy tak, aby jednotlivé úkony byly v těchto lhůtách v praxi realizovatelné</p>
6	<p>Definice subjektů a jejich vynětí z působnosti zákona</p> <p>Podle návrhu zákona o snížení nákladů jsou Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a bezpečnostní sbory České republiky vyňaty z povinností dle zákona. Takové vynětí považujeme nelogické a nepřipustné zejména u Ministerstva vnitra. Není možné, aby byl jeden z významných investorů fyzické infrastruktury vyloučen z povinností dle zákona. Navíc takový přístup by mohl vyvolat další požadavky pro další výjimky ze strany jiných resortů. Navrhujeme tedy vyjmout z povinností podle zákona pouze konkrétní typy infrastruktury Ministerstva vnitra, u nichž je to zapotřebí s ohledem na jejich účel.</p> <p>Návrh zákona je dále v rozporu s ustanovením článku 2, odst. 6, směrnice, kdy do okruhu povinných orgánů opomíná zařadit také subjekty, které mají právní subjektivitu a jsou financovány zcela nebo převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty; nebo podléhají řídicímu dohledu těchto orgánů nebo subjektů; nebo je v jejich správním, řídicím nebo dozorčím orgánu více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty. Hrozí tak, že státem řízený provozovatel veřejnoprávních sítí by byl vyňat z klíčových povinností stanovených zákonem. Tento rozpor se směrnicí musí být odstraněn</p>
7	<p>Úhrada nákladů za zjištění a předání dat JIM</p> <p>Návrh zákona se nijak nezabývá úhradou nákladů, které vlastníkům sítí vzniknou v souvislosti se zajištěním a předáním dat JIM, ale naopak zavádí poplatky za využití služeb JIM (500 až 10 000 Kč). To znamená, že stát bude profitovat z dat poskytnutých mu vlastníky sítí, přičemž vlastníkům nebude hrazena žádná náhrada. Toto považujeme za omezení vlastnického práva v rozporu se základními ústavními principy. Zákon by tedy měl stanovit povinnou úhradu nákladů za předaná data. Vhodným řešením se jeví odkaz na ustanovení § 161 stavebního zákona upravující náhradu nákladů za poskytování údajů o technické infrastruktuře.</p>
8	<p>Vyváženost přínosů a povinností</p> <p>Je nezbytné vyvážit nově stanovené administrativní povinnosti „povinných subjektů“ budoucími benefity plynoucími ze zákona tj. možným využitím informací pro usnadnění výstavby, doposud bohužel převládají povinnosti nad benefity, což je v přímém protikladu se záměrem úpravy.</p>
9	<p>Koordinace stavebních prací</p> <p>Je nutné stanovit pravidla, na základě kterých bude docházet k potřebné koordinaci stavebních prací – opět jsme přesvědčeni, že návrh zákona nelze přijmout bez provázanosti na stavební zákon,</p>

	zákon o elektronických komunikacích a další související předpisy. Tato pravidla musí umožnit efektivní realizaci přípoží infrastruktury telekomunikačních sítí, a to jak v ekonomických tak časových ohledech včetně optimalizace povolovacího řízení.
10	<p>Cenová regulace služebností</p> <p>Zásadním nedostatkem návrhu je absence cenové regulace v oblasti služebností při výstavbě zejména digitální infrastruktury (bez ohledu na to, zda se jedná o financování z veřejných či čistě soukromých zdrojů) jakožto jednoho z klíčových opatření při snižování nákladů na budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací. Ačkoliv akceptujeme, že tento bod jde nad rámec litery směrnice, je plně v souladu s jejím smyslem a účelem. Návrh zákona by se tedy měl dále zabývat opatřeními ke sjednocení cen věcných břemen prostřednictvím jejich regulace. Tohoto efektu by mohlo být dosaženo ve spolupráci s Ministerstvem financí zejména novelou zákona o oceňování majetku.</p>

Zásadní procesní a legislativně technická pochybení při přípravě návrhu zákona

11	<p>Povinnost provést RIA</p> <p>Podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) schválených usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 a změněných usnesením vlády ze dne 8. ledna 2014 č. 26 a usnesením vlády ze dne 3. února 2016 (dále jen „Zásady RIA“) není povinnost vypracovat RIA v případě návrhu implementačního předpisu, kde není dána možnost diskrece a současně návrh implementačního předpisu nejde nad rámec požadavků práva EU.</p> <p>O povinnosti provést RIA v takovém případě rozhoduje vláda na základě doporučení pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace nebo předseda Legislativní rady vlády. Součástí návrhu Plánu legislativních prací vlády je u každého legislativního úkolu informace, zda se ukládá provést RIA, nebo nikoliv.</p> <p>V Plánu legislativních prací vlády pro rok 2015 je u Návrhu uvedeno, že předkladatel je povinen provést RIA.</p> <p>RIA je tedy pro Návrh povinná, a to bez ohledu na skutečnost, že se jedná o implementační předpis.</p>
12	<p>Kvalita procesu RIA</p> <p>Postup při provádění RIA je dán Zásadami RIA.</p> <p>Ze závěrečné zprávy k hodnocení dopadů regulace, která je povinnou součástí důvodové zprávy k Návrhu, vyplývá, že RIA nebyla zpracována řádně a v souladu se Zásadami RIA.</p> <p>Dále uvedeme pouze některé příklady zásadních nedostatků RIA, které se týkají primárně soukromého sektoru.</p> <p>Zejména není dostatečně zdůvodněno, proč se předkladatel přiklonil k variantě řešení 2 a zcela opominul variantu 3. Předkladatel v rámci RIA uvádí, že zvažoval variantu promítnutí transpozice do již existujících právních předpisů (stavebního zákona a zákona o elektronických komunikacích) (varianta 3). Jediné, co v rámci hodnocení této varianty předkladatel uvádí, je však to, že „<i>Tato varianta s sebou nese riziko ohrožení právní jistoty v souvislosti s roztržičností právní úpravy</i>“. S tímto zcela nedostatečným a nepodloženým hodnocením varianty 3 potom předkladatel stručně uzavírá RIA tím, že pozitivní znaky jsou jednoznačně na straně varianty 2, tedy transpozice směrnice formou nového</p>

	<p>zákona.</p> <p>Uvedené vyhodnocení variant, které není argumentačně ani jinak podloženo, je zcela v rozporu se Zásadami RIA, které v článku 3. 7 požadují provedení vyhodnocení variant na základě předem stanovených metod např. multikriteriální analýzy, rizikové analýzy, analýzy nákladové efektivity atd.</p> <p>Hodnocení dopadů Návrhu na soukromý sektor je svým charakterem zavádějící a nevychází z reálných dat. Předkladatel uvádí pouze pozitivní dopady návrhu zákona, přičemž negativní dopady povinností stanovených zákonem zcela opomíjí (zvýšené náklady, odpovědnostní aspekty, nové sankce atd.).</p> <p>Návrh přináší soukromému sektoru značnou administrativní zátěž, aniž by taková zátěž byla kompenzována odpovídajícími výhodami. Hodnocení nárůstu administrativní zátěže soukromoprávních subjektů, ale i subjektů veřejného sektoru, předkladatel také nijak nehodnotí, ani nezmiňuje, a to přestože podle bodu 4 Zásad RIA je potřeba zamezení vytváření nové nadbytečné regulace a snížení administrativní zátěže věnovat zvláštní pozornost.</p> <p>Vzhledem k nedostatečnému vyhodnocení variant řešení z hlediska jejich dopadů nemůže být zřejmé, zda bylo v konkrétních případech zvoleno nejefektivnější a nejúčelnější řešení transpozice.</p>
13	<p>Konzultace s dotčenými subjekty</p> <p>Podle bodu 9.2 Zásad RIA jsou povinnou součástí RIA konzultace s dotčenými subjekty. Vyhodnocení konzultačního procesu je pak povinnou součástí Závěrečné zprávy hodnocení dopadů RIA.</p> <p>Předložený Návrh nebyl řádně projednáván v konzultacích s dotčenými subjekty a ani Závěrečná zpráva dopadů hodnocení neobsahuje potřebné informace o průběhu a výsledcích takových konzultací, a to přestože se jedná o právní předpis dopadající přímo do hospodaření daných subjektů a mající finanční dopady na trhy, kterých se daný předpis bude týkat.</p> <p>Veřejné konzultace Návrhu s dotčenými subjekty jsou tedy zcela nezbytné. Teprve na základě nich může být k Návrhu předložena RIA.</p>
14	<p>Způsob transpozice</p> <p>Způsob transpozice směrnic se řídí Metodickými pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii schválenými usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304 a změněnými usnesením vlády ze dne 26. října 2009 (dále jen „Metodický pokyn“)</p> <p>Podle článku 20 odst. 2 Metodického pokynu platí, že <i>„Obsah transpozičního předpisu musí být jasný, srozumitelný, přehledný a jednoznačný, aby nevznikaly pochybnosti o rozsahu a obsahu práv a povinností fyzických a právnických osob, kterých se transpoziční předpis dotýká. Transpoziční předpis nesmí obsahovat podmínky nebo požadavky, které nejsou pro promítnutí směrnice nezbytné, pokud mohou překážet výsledku, jehož má být podle směrnice dosaženo nebo mohou způsobit, že směrnice nebude promítnuta v předepsané lhůtě. Transpoziční předpis dále musí respektovat systematiku právního řádu České republiky, zejména nesmí znovu upravovat práva a povinnosti, která již ve stejném rozsahu a se stejnými účinky upravuje jiný právní předpis, a musí být ústavně konformní. Je-li to pro zajištění plného promítnutí možné, využívají se v transpozičním předpisu pojmy již zavedené v právním řádu České republiky.“</i></p> <p>Transpozice provedená Návrhem uvedené standardy zjevně nenaplnuje. Práva a povinnosti v Návrhu stanovené nejsou jednoznačné, Návrh obsahuje instituty, které jdou nad rámec směrnice (např. RFI), a</p>

	<p>to mnohdy v rozporu s účelem směrnice. Návrh nerespektuje systematiku českého právního řádu a některé povinnosti upravuje duplicitně (viz. § 27 a 161 stavebního zákona).</p> <p>Z tohoto pohledu je transpozice v rozporu s Metodickým pokynem.</p>
15	<p>Nové připomínkové řízení</p> <p>Návrh doznal v rámci připomínkového řízení podstatných změn (části zákona byly vypuštěny, některá ustanovení byla přeformulována atd.)</p> <p>V takovém případě platí článek 5 odst. 12 Legislativních pravidel vlády, podle něhož dojde-li na základě výsledků připomínkového řízení k podstatné změně obsahu návrhu zákona, zašle orgán, který jej vypracoval, návrh znovu k připomínkám.</p> <p>K takovému postupu však ze strany předkladatele nedošlo. Připomínkovým místům, které zastupují podnikatelský sektor, tedy nebylo umožněno se k finální verzi návrhu vůbec vyjádřit.</p>

V Praze dne 23. 2. 2016

V abecedním pořadí:

Asociace operátorů digitální telefonie

Asociace provozovatelů kabelových a telekomunikačních sítí v České republice

Asociace provozovatelů mobilních sítí

Česká asociace elektronických komunikací

Česká asociace telekomunikací

Český telekomunikační klastr

Hospodářská komora České republiky

ICT UNIE

ISP Alliance

Sdružení pro internetový rozvoj v České republice

Svaz průmyslu a dopravy ČR

Výbor nezávislého ICT průmyslu