

V Praze dne 11. 9. 2015
Č.j.: 1063/15

Stanovisko Komise pro hodnocení dopadů regulace

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)

I. Úvod:

Navrhovaná novela implementuje směrnici 2014/26/EU o kolektivní správě autorského práva a práv s ním souvisejících a udělování licencí pro více území k právům k užití hudebních děl online na vnitřním trhu („SKS“) a dále se zabývá dalšími dílčími úpravami nad rámec implementace směrnice.

II. Připomínky a návrhy změn:

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA) se zabývá velkým množstvím dílčích návrhů na novelizaci autorského zákona, které není snadné zpracovat v jednom celku. Proto je zejména její hodnotící část rozčleněna do podkapitol, které se vždy zabývají jedním dílčím návrhem. ZZ RIA je kvůli tomu přehlednější. Toto řešení však není doplněno souhrnným zhodnocením přínosů a nákladů celé novely. Jestliže se i v úvodu ZZ RIA uvádí, že autorský zákon i nová směrnice se zabývají vztahem mezi nositeli autorských práv, kolektivními správci (KS) těchto práv a uživateli autorských děl, bylo by vhodné, kdyby ZZ RIA odpověděla na otázku, **jakým způsobem se v důsledku novely vztah mezi třemi uvedenými skupinami dotčených subjektů změní** a jaké budou celkové dopady (přínosy a případné náklady) těchto změn.

Rozčlenění ZZ RIA na dílčí části přispívá ke srozumitelnosti a je třeba je ocenit. Hodnocení dílčích částí navrhované novely je však nevyrovnané a nelze to přičíst jen různorodosti věcné podstaty navrhovaných změn.

1. **Popis problému** je v ZZ RIA příliš obecný. V popisu problému se odkazuje na hodnotící část (kapitolu 2), v níž by měl být popis problému uveden vždy zvlášť pro každou dílčí část, avšak zpravidla tomu tak není. Většinou se jedná

o popis navržené právní úpravy, aniž by bylo uvedeno či vysvětleno, jaký problém má řešit, jakou povahu má problém a jaké jsou jeho souvislosti. To následně ztěžuje posoudit vlastní hodnocení ZZ RIA, neboť není-li problém popsán, je často obtížné zjistit, zdali jej navrhované řešenílepší či zda zlepšení bude dostatečně efektivní. V některých jednodušších případech lze z popisu vyvodit podstatu problému a jeho řešení, ne však vždy.

2. S předešlým nedostatkem souvisí také v mnoha případech nedostatečné **popsání cílového stavu**, který má navržené dílčí řešení přinést. Cílový stav má zpravidla nově upravit vztahy mezi některými stranami (nositelé práv, kolektivní správci, uživatelé), ne vždy je však zřejmé a z textu navrhované úpravy srozumitelné, jak dalece se současný stav mezi dotčenými subjekty změní a jaké budou důsledky pro jednotlivé subjekty. V ZZ RIA by měl být v případech, kde jde o věcnou změnu vztahů, popsán žádoucí nový stav (s ohledem na předchozí popis problému).
3. **Variantní řešení** jsou ve většině případů (s výjimkou části 2.8. mechanismus vyřizování stížností na kolektivní správce) zdůvodněna, jsou srozumitelná a varianty jsou dostatečné. Skutečnost, že v některých případech není nulová varianta uvažována a je rovnou odmítnuta, je logicky a přijatelně zdůvodněna. Je rovněž třeba ocenit, že v některých případech jsou zvažována legislativní i nelegislativní řešení.
4. **Identifikace nákladů a přínosů** uvažovaných variant, jejich vyčíslení či kvalitativní vyjádření a jejich vzájemné posouzení jsou nedostačující. Hodnocení či vzájemné posouzení variant se děje převážně logickou argumentací. V určitém počtu případů je to dostačující, ale většinou se jedná o nedostatek, v jehož důsledku v ZZ RIA chybí informace pro kvalifikované posouzení výhodnosti či vůbec povahy jednotlivých variant. Je zřejmé, že mnohdy by byla kvantifikace nákladů a přínosů obtížná, ale i tam, kde je možná, je provedena jen v omezené a nedostatečné míře, nebo není provedena vůbec s poukazem na nedostupnost dat. I v případech, kdy je kvantifikace zjevně obtížná a požadavek na kvantifikaci by přesahoval rozumné náklady na zpracování ZZ RIA, však obvykle chybí dostatečně srozumitelné a podložené kvalitativní posouzení. ZZ RIA vždy (až na výjimky) doporučuje jednu z variant řešení. Ne vždy lze však dostatečně ověřit a posoudit, zdali je navržené doporučení správné, neboť v ZZ RIA pro to chybějí informace. Za nejdůležitější části ZZ RIA pro dopracování nákladů a přínosů lze označit tyto:
 - a. **2.7. Povinnost uživatelů vůči KS:** ZZ RIA v tomto případě musí umožnit srovnání jednotlivých variant z hlediska dopadů na jednotlivé subjekty, a to přinejmenším kvalitativním způsobem. Tam, kde se jedná o náklady uživatelů na poskytování informací a náklady kolektivních správců na kontroly a sankcionování uživatelů, je třeba též náklady kvantifikovat, alespoň odborným a zdůvodněným odhadem. Návrh obsahující „**rozšířené kontrolní oprávnění KS, úpravu sankcí a konstrukci právních domněnek v případech porušování povinností uživatelů**“ bude zajisté znamenat jednak změnu současného vztahu mezi KS a uživateli, pro uživatele dodatečné náklady (administrativní, sankční, náklady na případné spory) a pro KS jak dodatečné náklady (na kontrolní činnost a vymáhání, na udělování sankcí), tak přínosy v možnosti lépe rozúčtovat odměny, případně také ve vyšším výběru plateb za užití díla. ZZ RIA musí umožnit

kvalitativní i kvantitativní posouzení, zdali se zvýšené náklady vyrovnají očekávaným přínosům, a to nejen pro kolektivní správce, ale zejména pro nositele práv, v jejichž zájmu kolektivní správci působí.

- b. **2.10. Licencování online služeb:** Lze přijmout, že varianty nebyly uvažovány pro malý prostor daný Směrnicí. Ale nelze bez jakýchkoliv podkladů přijmout argumentaci, že: ***Nová úprava s sebou nese značná obchodní i jiná rizika. ... Jako největší hrozba se jeví licencování tohoto klíčového odvětví výhradně ze zahraničí. S tím je spojené riziko nedostupnosti českého repertoáru v klíčových nadnárodních online službách, případně nedostatečná správa práv k českému repertoáru zahraničními subjekty (může vést např. k nedostatečnému vymáhání práv či k nízkým odměnám pro tuzemské autory).*** Tato tvrzení je třeba vysvětlit a doložit přinejmenším logickými argumenty a je třeba odhadnout dopady na dotčené subjekty, v tomto případě zejména na nositele práv v ČR. Tvrzení o nedostatečné správě práv a vyplývající důsledky je zásadní pro nositele práv v ČR a je třeba se pokusit kvantifikovat jeho důsledky, protože mohou dopadnout na významné české odvětví. Tato kvantifikace je mimo jiné nezbytná pro ex-post posouzení dopadů nové regulace, k níž v takovém závažném případě musí ČR dojít.
- c. **2.14. Licencování užití autorských děl paměťovými a vzdělávacími institucemi:** ZZ RIA uvádí v poznámce pod čarou přehled nákladů a přínosů, které je minimálně třeba vzít v úvahu při srovnání navržených variant. Dále uvádí, že „***v rámci konzultací neobdržel navrhovatel data, která by umožnila ekonomické hodnocení obou variant***“ a dále dodává, že „***... je obtížné varianty hodnotit.***“ Tento přístup je přehnaně zjednodušující. Konzultace nejsou jediným způsobem získání informací pro získání podkladů pro výpočet nákladů a přínosů. Jelikož se jedná o oblast, která může mít potenciálně významné dopady na zpřístupňování děl paměťovými a vzdělávacími institucemi, je třeba náklady a přínosy pro jednotlivé varianty porovnat. V ZZ RIA se pouze uvádějí náklady na zřízení a provoz Rejstříku děl nedostupných na trhu, což je nedostatečné.
- d. **2.16. Zrušení omezení (tzv. zastropování) odměn za přijímače v hotelových pokojích:** Předkladatel v provedeném hodnocení dopadů regulace doporučuje zrušit omezení odměn, aniž by pro tuto volbu uváděl jakékoliv argumenty či informace, na jejichž základě toto doporučení činí. Obecný odkaz na systémovost doporučení je nedostačující a nevhodný. Je třeba přinejmenším uvést, jaký je rozsah stávajícího problému (např. o jak velké částky se jedná ve vztahu k rozpočtu kolektivních správců, atd.) a srovnání varianty nulové a navrhované, kdy se například pro odhad nové výše odměn využije výše odměn obdobného typu uživatelů. Tvrzení v ZZ RIA, že „...předkladatel ... zvážil dopady regulace ve variantách...“ je nesprávné, neboť dopady regulace zváženy nejsou.
- e. **2.18. Zavedení technické neutrality v oblasti licencování přenosu vysílání.** ZZ RIA neuvádí ani rozsah problému, ani nespecifikuje dostatečně dotčené uživatele a způsob, jímž budou dotčeni, a neuvádí ani náklady či přínosy, ačkoliv je zjevné, že vztah mezi kolektivními správci a uživateli se změní, resp. do skupiny uživatelů bude zahrnut

nový okruh subjektů a lze zřejmě předpokládat i dopady na spotřebitele. Novela zákona tedy navrhuje potenciálně značně rozsáhlou změnu, která bude mít dopady na trhu, aniž by specifikovala a kvantifikovala stávající stav nebo nově navržený stav. Jestliže ZZ RIA uvádí, že jde o vyrovnání podmínek na trhu, je třeba uvést důsledky současných nerovných podmínek (náklady a přínosy, jsou-li jaké) a uvést dopady vyrovnání podmínek, k němuž dojde v důsledku doporučené varianty. Dopady musí zahrnout náklady a přínosy jednotlivých dotčených subjektů a jejich porovnání, u něhož lze předpokládat, že bude pozitivní. Jestliže ZZ RIA tvrdí, že se jedná o pozitivní změnu – vyrovnání podmínek na trhu – doložení podrobností a výhodnosti této pozitivní změny nepochybně pomůže jejímu prosazení v dalším legislativním procesu.

5. V některých případech ZZ RIA nedoporučuje volbu varianty, nýbrž odkazuje na politické rozhodnutí. Pokud je však tento odkaz současně uveden s tím, že pro odborné posouzení nejsou dostatečné podklady, je odkaz na politické rozhodnutí nesprávný. I politická rozhodnutí mají být činěna na podkladě informací a je věcí ZZ RIA tyto informace pro politické rozhodnutí poskytnout.
6. ZZ RIA se zabývá nad rámec implementace směrnice také tvorbou sazebníků, licencováním užití autorských děl paměťovými a vzdělávacími institucemi, licencováním osiřelých děl, zrušením omezení odměn za přijímače v hotelových pokojích, odměnami pro nakladatele za půjčování v knihovnách, zavedením technické neutrality v oblasti licencování přenosu vysílání. Vesměs se jedná o ustanovení, která budou mít dopady, potenciálně významné (finanční) dopady na jednu nebo více skupin dotčených novelou autorského zákona. Jelikož se jedná o změny v rovnováze vztahů mezi dotčenými skupinami s finančními důsledky, a jelikož se jedná o témata, která jdou nad rámec implementace směrnice, je nezbytné, aby ZZ RIA v těchto případech poskytla dostatečné argumenty a kvantifikace budoucích možných dopadů, aby bylo možné navržená řešení posoudit. ZZ RIA tak bohužel nečiní a tam, kde se pokouší o vyčíslení dopadů, tak činí jen omezeně (licencování užití autorských děl paměťovými a vzdělávacími institucemi) a nedostatečně.
7. **Posouzení dopadů regulace.** Předkladatel v hodnocení dopadů navrhuje, aby ex-post dopady regulace byly posouzeny s odstupem 2 let pouze v případě § 23, tj. zrušení omezení odměn za přijímače v hotelových pokojích. Tento návrh je příliš úzký a zcela nedostačující. Vzhledem k závažnosti některých navržených ustanovení – viz výše výčet v bodu 4 – je nezbytné mnohem širší posouzení dopadů regulace ex-post, které má pokrývat přinejmenším okruhy uvedené pod písmeny v bodě 4 výše.
8. Jako součást ZZ RIA byly provedeny rozsáhlé konzultace dotčených subjektů. To je třeba ocenit, neboť byli konzultováni zástupci a zastřešující organizace všech tří druhů subjektů, které by měly být novelou autorského zákona dotčeny. V některých případech se však zdá (např. zavedení technické neutrality), že se ZZ RIA přiklání na jednu stranu bez dostatečných argumentů.

Text ZZ RIA se v některých případech odkazuje na RIA či podklady zpracované na úrovni EU při přípravě a schvalování směrnice, kterou navrhovaná novela autorského zákona implementuje. V případě licencování online služeb (část 2.1.0.) ZZ RIA se závěry a vývody Evropské komise polemizuje, i když se přiklání k tomu

uvedené ustanovení směrnice přijmout, neboť prostor pro variantní řešení je velmi malý. Je otázkou, zdali by měla národní RIA v případech, kdy je to vzhledem k národním podmínkám žádoucí, polemizovat se závěry RIA na úrovni EU. Případ licencování online služeb, přestože je v národní RIA nedostatečně podložen, ukazuje, že polemika se závěry celoevropské RIA může být pro národní RIA vhodná a žádoucí.

III. Závěr:

Vzhledem k výše popsaným nedostatkům Komise pro hodnocení dopadů regulace předložené hodnocení dopadů (RIA) nepřijímá. Hodnocení dopadů regulace je třeba přepracovat a doplnit, a to zejména o kvantitativní nebo přinejmenším kvalitativní zhodnocení nákladů a přínosů a jejich vzájemné srovnání tak, aby bylo zřejmé, že doporučené varianty jsou dostatečně podložené. Doporučujeme, aby bylo přímo v Závěrečné zprávě RIA uvedeno, že ex-post posouzení dopadů regulace po 2 letech účinnosti bude provedeno přinejmenším na ustanovení novely uvedená výše v bodu 4.

Vypracoval: RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

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