Hĺbkové ex post hodnotenie vybraných regulácií pôsobiacich v podnikateľskom prostredí - formulár

Spracovateľ: Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, odbor zlepšovania podnikateľského prostredia

Gestor/gestori právneho predpisu: Ministerstvo dopravy Slovenskej republiky

Názov právneho predpisu/právnych predpisov: Zákon č. 452/2021 Z. z. o elektronických komunikáciách

Lokalizácia: § 117 ods. 15 písm. a), b)

Účinnosť: 01.02. 2022

Regulácia, ktorá je predmetom ex post hodnotenia: Regulácia č. 144

Chýbajúca úprava úhrad za zabezpečenie odpočúvania

Špecifikácia[1]:

- Internetový odkaz na legislatívny proces hodnoteného právneho predpisu na portáli Slov-Lex: https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2021/72

- Internetový odkaz na číslo parlamentnej tlače hodnoteného právneho predpisu: https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=8331

Hĺbkové ex post hodnotenie:

☒ regulácie/regulácií jedného právneho predpisu

☐ navzájom súvisiacich regulácií vo viacerých právnych predpisoch

[1] Informácie sa neuvádzajú, ak bola hodnotená úprava predložená do legislatívneho procesu pred 1. aprílom 2015. Pred týmto dátumom neexistovala povinnosť vypracovať Analýzu vplyvov na podnikateľské prostredie.

9.1 Základné informácie k hodnotenej regulácii

9.1.1 Opis regulácie a jej pôsobenia:

V § 117 ods. 15 písm. a) a b) zákona č. 452/2021 Z. z. o elektronických komunikáciách (ďalej len „zákon“ alebo „ZEK“) sa stanovuje povinnosť podnikov poskytujúcich verejné siete alebo služby zabezpečiť na vlastné náklady implementáciu technických prostriedkov a funkcií potrebných na realizáciu zákonom ustanovených povinností, ako je napríklad odpočúvanie komunikácií. Zákon však neustanovuje právny rámec pre úhradu nákladov spojených s touto činnosťou, čo znamená, že v súčasnosti neexistuje právna úprava, ktorá by upravovala kompenzáciu nákladov podnikov za zabezpečenie odpočúvania.

Táto absencia právnej úpravy úhrad za zabezpečenie odpočúvania má vplyv na podnikateľské prostredie. Podniky sú povinné znášať náklady spojené s implementáciou a prevádzkou technických prostriedkov na odpočúvanie, čo môže predstavovať finančnú záťaž, najmä pre menších poskytovateľov služieb. Tento stav môže ovplyvniť konkurencieschopnosť na trhu elektronických komunikácií a potenciálne odradiť nové subjekty od vstupu na trh.

Bolo by preto vhodné zvážiť zavedenie právnej úpravy, ktorá by riešila otázku úhrad za zabezpečenie odpočúvania, aby sa zabezpečila spravodlivá kompenzácia nákladov pre podniky a podporila sa tak rovnováha a konkurencieschopnosť v odvetví elektronických komunikácií.

9.1.2 Znenie podnetu z podnikateľského prostredia (ak je k dispozícii)

Súčasné nastavenie Všeobecného povolenie č. 1/2023 na poskytovanie elektronických komunikačných sietí alebo služieb v znení Všeobecného povolenia č. 1/2024 (ďalej len „všeobecné povolenie“) pre prípad odpočúvania a zaznamenávania prevádzky v sieti predpokladá iba zabezpečenie tohto odpočúvania oddelením hlasovej a multimediálnej prevádzky, avšak ustanovenie regulácie neupravuje, kto je povinný hradiť náklady na toto oddelenie. Predmetom ex post hodnotenia bude preskúmanie, súčasného stavu uhrádzania nákladov na odpočúvanie a jeho bližšia špecifikácia v zákone

9.1.3 Identifikácia dotknutých subjektov:

Ex ante:

- subjekty poskytujúce elektronické komunikačné siete alebo služby
- podnikateľské subjekty, ktoré pri svojej činnosti využívajú alebo budú využívať frekvencie alebo čísla

Ex post:

- subjekty (operátori), ktoré zabezpečujú odpočúvanie

9.1.4 Identifikovaný vplyv na podnikateľské prostredie z ex ante fázy (ak bola vykonaná):

V ex ante fáze bola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, kde bol identifikovaný pozitívny a negatívny vplyv na podnikateľské prostredie novelizovaného právneho predpisu ako celku.

9.2 Vyčíslenie dopadu na podnikateľské prostredie – porovnanie predpokladaných (ex ante) a skutočných (ex post) nákladov právneho predpisu[2]

Tabuľka č. 1: Výpočet skutočných vplyvov regulácie/regulácií (ex post) a ich porovnanie s predpokladanými vplyvmi (ex ante) *(údaje sú uvedené po vyplnení Kalkulačky nákladov podnikateľského prostredia pre ex post hodnotenie uvedenú v prílohe č. 9b jednotnej metodiky):*

EX POST								EX ANTE[3]	EX POST – EX ANTE
Poradové číslo regulácie	**Stručný a zrozumiteľný opis regulácie**	**Lokalizácia**	**Účinnosť právneho predpisu/regulácie**	**Kategória dotk. subjektov**	**Počet subjektov v dotk. kategórii**	**Náklady na 1 podnik. v €**	**Náklady na kategóriu dotk. subjektov v €**	**Náklady na kategóriu dotk. subjektov v €**	**Rozdiel v nákladoch na kategóriu dotk. subjektov v €**
144	Chýbajúca úprava úhrad za zabezpečenie odpočúvania	§ 117 ods. 15 písm. a), b)	01.02.2022	subjekty (operátori), ktoré zabezpečujú odpočúvanie	3	-	-	464 779	-

[2] Kalkulácia nákladov sa uvádza pre každé hodnotené ustanovenie právneho predpisu, v prípade kalkulácie pre celý právny predpis ako celok je táto skutočnosť uvedená v lokalizácii.

[3] Ex ante časť sa nevypĺňa, ak je regulácia zaradená do Registra ex post podľa bodu 10.3. písm. d) jednotnej metodiky a jej hodnotená úprava bola predložená do legislatívneho procesu pred 1. aprílom 2015.

Doplňujúce informácie k spôsobu výpočtu vplyvov jednotlivých regulácií na náklady podnikateľského prostredia a vysvetlenie rozdielu kvantifikácií ex post a ex ante

9.2.1 Spôsob vypočítania vplyvov na podnikateľské prostredie:
Ex ante náklady: Predkladateľ v analýze vplyvov na podnikateľské prostredie uviedol priame administratívne náklady na celé podnikateľské prostredie. Tieto náklady sa však vzťahujú na zákon ako celok a nie špecificky na túto reguláciu, preto nie je možné určiť ex ante náklady konkrétne tejto regulácie. Predkladateľ vypočítal náklady celého zákona na podnikateľské prostredie vo výške 465 tisíc € a náklady na 1 podnikateľa vo výške 101 až 1019 €. Náklady boli určené na základe povinnosti podnikateľských subjektov predkladať informácie o parametroch a dostupnosti svojich sietí v rôznych geografických oblastiach Slovenskej republiky. Náročnosť predkladania takýchto informácií zo strany subjektov poskytujúcich elektronické komunikačné siete závisí od rozsahu poskytovaných sietí, ako aj od kvality interných informačných systémov prevádzkovaných týmito subjektmi. V závislosti od týchto faktorov predkladateľ predpokladal, že náklady na túto činnosť by nemali presiahnuť interval 2 až 20 človekodní. Pri priemernej nominálnej mesačnej mzde zamestnanca v telekomunikáciách za štvrtý štvrťrok 2019, ktorá bola 2 282 € a po započítaní nákladov na poistné, sa tieto náklady pohybujú v intervale 309 – 3 086 € na podnik za tri roky. (((priemerná nominálna mesačná mzda (2 282€) + poistné hradené zamestnávateľom (35,2%))/počet pracovných dní v mesiaci (20)) x odhadovaný počet človekodní (2 alebo 20 človekodní). Odhadovaný počet podnikateľských subjektov, ktorých sa táto povinnosť týka je 830 (subjekty prevádzkujúce elektronické komunikačné siete). Náklady na celé podnikateľské prostredie boli vypočítané ako priemerný mzdový náklad (101+1019)/2=560 € vynásobený počtom dotknutých podnikateľských subjektov (560 x 830 = 464 779 €). V rámci tohto legislatívneho procesu predkladateľ neuvažoval so vznikom nákladov na zabezpečenie implementácie technických prostriedkov a funkcií potrebných na realizáciu zákonom ustanovených povinností, ako je napríklad odpočúvanie komunikácií. Ex post náklady: Podľa vyjadrenia Asociácie mobilných operátorov Slovenska odhadovaná výška nákladov predstavuje približne 2 milióny € pre troch poskytovateľov mobilných služieb. Avšak v týchto nákladoch ešte nie sú zahrnuté náklady za integráciu a prevádzku systému a následné výmeny v rámci životného cyklu. Zároveň do nákladov vstupujú viac ako stotisícové investičné a prevádzkové náklady.
9.2.2 Zdroj početnosti (vrátane internetového odkazu na konkrétne štatistiky, ak sú dostupné na internete):
Podľa vyjadrenia Asociácie mobilných operátorov Slovenska sa regulácia týka poskytovateľov mobilných služieb pre in-roamerov, v súčasnosti sú to traja operátori.
9.2.3 Dôvod rozdielu medzi predpokladanými nákladmi regulácie (ex ante) a zistenými skutočnými nákladmi (ex post) (ak vznikol):
Vzhľadom na súhrnný spôsob výpočtu nákladov v ex ante fáze nie je možné porovnať odhadovanú výšku nákladov s kvantifikovanými nákladmi v rámci ex post hodnotenia.
9.2.4 Dôvod vzniku nepredpokladaných nákladov v ex ante fáze:
Dôvodom vzniku nepredpokladaných nákladov je, že predkladateľ v ex ante fáze nepredpokladal vznik nákladov na zabezpečenie implementácie technických prostriedkov a funkcií potrebných na realizáciu zákonom ustanovených povinností, ako je napríklad odpočúvanie komunikácií.

9.3 Ex post konzultácie s podnikateľskými subjektami a gestorom právneho predpisu

9.3.1 Účastníci, forma, termíny a časový rozsah ex post konzultácií:

GESTOR PRÁVNEHO PREDPISU – Zúčastnení zástupcovia:
Ministerstvo dopravy Slovenskej republiky, sekcia elektronických komunikácií a poštových služieb, odbor elektronických komunikácií (ďalej len „ministerstvo“)
Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb, odbor správy frekvenčného spektra (ďalej len „úrad“)

PODNIKATEĽSKÉ SUBJEKTY:
Cielené konzultácie:

Oslovené subjekty (obchodné meno, IČO)**:**	**Zúčastnené subjekty:**
Asociácia mobilných operátorov Slovenska (ďalej len „ASMOS“ alebo „asociácia“) 55850774	Áno ☒ Nie ☐

Forma a termín vykonania konzultácií:

Oslovené subjekty:	**Forma:**	**Dátum vykonania:**
ASMOS	osobne/online ☒ dotazník/e-mail ☐	13.01.2025

Verejné konzultácie:

Trvanie verejných konzultácií: od 14.11.2024 do 27.11.2024

Forma a termín vykonania konzultácií:
Do verejných konzultácií sa nezapojili žiadne ďalšie podnikateľské subjekty.

9.3.2 Vyjadrenie podnikateľských subjektov k regulácií:

- vznesené pripomienky voči zneniu regulácie,
- konkrétne problémy regulácie alebo prekážky, ktoré regulácia spôsobuje v praxi.

Podľa vyjadrenia ASMOS predmetná regulácia v praxi predstavuje neoprávnený zásah do práv dotknutých podnikateľských subjektov a zároveň je v rozpore s viacerými ustanoveniami ZEK.

ASMOS uvádza, že všeobecné povolenie prekračuje rámec práv a povinností ustanovených v zákone.

Asociácia zastáva názor, že náklady na odpočúvanie by mal znášať štát, keďže podnikateľské subjekty nemajú potrebu zabezpečovať službu, ktorá im spôsobuje značné zvýšené náklady. ASMOS sa pritom odvoláva na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z roku 2010, podľa ktorého by financovanie nákladov spojených s odpočúvaním malo byť v kompetencii štátu.

Uloženie tejto povinnosti podnikateľským subjektom predstavuje zásah do ich ústavou garantovaného práva na vlastníctvo majetku.

9.3.3 Vyjadrenie gestora k:

- dôvodu vzniku právneho predpisu/regulácie, opis problému, ktorý má riešiť,
- výsledku pôsobenia regulácie vo vzťahu k riešenému problému,
- plnenie cieľa regulácie vo vzťahu k riešenému problému,
- vzniku nepredvídateľných vplyvov (ak sa vyskytli),
- podnetu z podnikateľského prostredia,
- vzneseným pripomienkam podnikateľských subjektov k zneniu regulácie a pôsobeniu v praxi.

Úrad upozornil, že predmetný nález Ústavného súdu sa vzťahoval na predchádzajúcu verziu zákona. Súčasné znenie ZEK už nie je v rozpore s uvedeným nálezom, pričom presne stanovuje spôsob rozdelenia nákladov medzi štát a podnikateľské subjekty v otázke odpočúvania.

Tieto sú rozdelené nasledovne (podľa § 117, ods. 5, 6, 15, 16 a 20):

- náklady na zabezpečenie diaľkového prístupu až po rozhranie podniku uhrádza orgán štátu, ktorému sa takýto prístup umožnil,
- náklady na hmotné nosiče, ktoré sú potrebné na poskytnutie údajov, uhrádza orgán štátu, ktorému sa takéto údaje poskytli,
- náklady na zaobstaranie zariadenia na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieti vrátane jeho softvérového vybavenia a na zabezpečovanie servisnej podpory tohto zariadenia znáša orgán štátu, ktorý požiadal o pripojenie zariadenia na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieti, a náklady na hardvérové zariadenie a softvérové vybavenie alebo technológiu podniku umožňujúcu pripojenie a prevádzkovanie zariadenia na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieti na strane podniku hradí podnik, pričom náklady na úpravu svojej časti technológie umožňujúcu pripojenie a prevádzkovanie zariadenia na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieti z dôvodu úprav realizovaných druhou stranou za účelom opätovne obnoviť alebo zabezpečiť jeho funkcionalitu hradí každá strana samostatne,
- podnik poskytujúci verejné siete alebo verejne dostupné služby, ktorý používa kódovanie, kompresiu, šifrovanie alebo iný spôsob utajovania prenosu signálov, je povinný na vlastné náklady poskytnúť zrozumiteľným spôsobom informácie, získané pri odpočúvaní a zaznamenávaní prevádzky v sieťach, inému orgánu štátu alebo orgánu činnému v trestnom konaní.

Ministerstvo zároveň uviedlo, že aktuálne znenie zákona je výsledkom rozporových konaní v rámci medzirezortného pripomienkového konania a nevidí dôvod na ďalšiu diskusiu o predmetnej regulácii.

Podľa stanoviska úradu zákon nemôže predvídať všetky možné situácie, a preto všeobecné povolenie konkretizuje príslušné ustanovenia. Zároveň však neprekračuje rámec zákona, keďže takýto postup nie je technicky možný.

Ministerstvo taktiež poukázalo na rozsiahly charakter problematiky, ktorá sa dotýka viacerých inštitúcií, vrátane Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva. Vzhľadom na túto skutočnosť v súčasnosti nevidí priestor na úvahy o možných legislatívnych zmenách.

9.3.4 Alternatívne riešenia z pohľadu podnikateľských subjektov:

- návrhy na zmeny v právnom predpise (úprava znenia/zrušenie regulácie),
- návrhy na úpravu aplikačnej praxe,
- príklady alternatívnych riešení alebo osvedčených postupov z iných krajín (dobrovoľné),
- očakávaná úspora nákladov v dôsledku úpravy/zrušenia regulácie (dobrovoľné).

Hoci posledná novela zákona upravila financovanie odpočúvania tak, že náklady na strane operátora znáša samotný operátor a náklady na strane štátu hradí štát, podnikateľské subjekty takúto úpravu v zásade nepovažujú za potrebnú. ASMOS preto navrhuje, aby všetky náklady spojené s odpočúvaním znášal štát.

Asociácia zároveň upozornila na výrazný nepomer v nákladoch. Napríklad pri poskytovaní súčinnosti orgánom činným v trestnom konaní alebo pri sprístupňovaní prevádzkových a lokalizačných údajov štát uhrádza iba materiálne nosiče (napr. CD alebo DVD). Na druhej strane, operátori sú zodpovední za samotné zabezpečenie a spracovanie týchto údajov, čo predstavuje výrazne vyššie finančné zaťaženie.

ASMOS ako príklad uviedol Českú republiku, kde je v prílohe k zákonu stanovený cenník za jednotlivé typy súčinnosti. Operátori následne vystavujú štátu faktúry za poskytnuté služby. Podľa ASMOS zavedenie jasných cenových pravidiel vytvára tlak na operátorov na zefektívnenie a skvalitnenie poskytovaných služieb. Podobný systém funguje aj v iných krajinách Európskej únie.

9.3.5 Vyjadrenie gestora k alternatívnym riešeniam:

Podľa aktuálnych informácií ministerstva aj v Českej republike dospeli k záveru, že súčasný stav nie je vyhovujúci. V súčasnosti sa v Poslaneckej snemovni nachádza novela príslušného zákona, ktorá má za cieľ upraviť existujúcu právnu úpravu.

Ministerstvo uviedlo, že vzhľadom na komplexnosť problematiky a počet zainteresovaných subjektov v súčasnosti neplánuje žiadne legislatívne zmeny v oblasti úhrady nákladov na odpočúvanie.

9.4 Stanovisko spracovateľa k právnemu predpisu a jeho vplyvu na podnikateľské prostredie

9.4.1 Stanovisko k pôsobeniu právneho predpisu/regulácie na podnikateľské prostredie, k optimálnosti jej nastavenia a k optimálnosti nastavenia jej aplikačnej praxe:

Problematika predmetnej regulácie sa týka zodpovednosti za úhradu nákladov spojených s odpočúvaním, ktorá vyplýva zo zákona a všeobecného povolenia.

V zmysle zákona a všeobecného povolenia sú tieto náklady rozdelené medzi štát a podnikateľské subjekty (operátorov). Podľa názoru operátorov je však toto rozdelenie nevyvážené, pričom podstatne vyššiu finančnú záťaž znášajú práve podnikateľské subjekty, napriek tomu, že takúto službu sami nevyužívajú ani nepožadujú.

Je zrejmé, že štát nemusí disponovať dostatočnými kapacitami a prostriedkami na zabezpečenie tejto služby vlastnými prostriedkami, a preto jej realizáciu prenáša na mobilných operátorov.

Ministerstvo zároveň uviedlo, že vzhľadom na komplexnosť problematiky a počet zainteresovaných subjektov v súčasnosti neplánuje žiadne legislatívne zmeny v oblasti úhrady nákladov na odpočúvanie.

9.4.2 Stanovisko k alternatívnym riešeniam, ktoré môžu zlepšiť podnikateľské prostredie:

ASMOS jednoznačne navrhol, aby všetky náklady na poskytovanie tejto služby znášal štát, a to predovšetkým z dôvodu, že samotní operátori takúto službu nepotrebujú zabezpečovať.

Ako príklad bola uvedená prax v Českej republike, kde je presne stanovený cenník za poskytovanie takýchto služieb, pričom operátori následne fakturujú štátu náklady spojené s ich realizáciou.

Ministerstvo však uviedlo, že v Českej republike sa v súčasnosti pripravuje legislatívna zmena v tejto oblasti. Zároveň zdôraznilo, že vzhľadom na rozsah problematiky nie je v Slovenskej republike plánovaná úprava príslušnej legislatívy.

Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky si uvedomuje neprimeranú finančnú záťaž, ktorá je kladená na podnikateľské subjekty. V rámci diskusie sa preto snažilo identifikovať možnosti, ako zlepšiť postavenie operátorov. Zároveň však vníma komplexnosť problematiky a rozsah zapojených subjektov, čo predstavuje významný faktor pri zvažovaní možných riešení. Ministerstvo hospodárstva preto navrhuje pokračovať v diskusií o tejto regulácií v budúcnosti. Táto diskusia by mala viesť k legislatívnej úprave, ktorá by zabezpečila, aby náklady na odpočúvanie (alebo ich prevažnú časť) znášal príslušný štátny orgán, ktorý požiadavku iniciuje.

9.4.4 Odporučenie spracovateľa:

☒ ponechať reguláciu **☐ upraviť reguláciu** **☐ zrušiť reguláciu bez náhrady**

☐ upraviť aplikačnú prax

9.4.4 Ak spracovateľ navrhuje reguláciu alebo aplikačnú prax upraviť, tak uvedie ako a akých právnych predpisov/ustanovení právnych predpisov (aj súvisiacich právnych predpisov) sa má úprava dotknúť:

Spracovateľ nenavrhuje reguláciu alebo aplikačnú prax upraviť.

9.5 Vyjadrenie gestora právneho predpisu k vykonanému hĺbkovému ex post hodnoteniu[4]

9.5.1 Pripomienky gestora právneho predpisu k procesu ex post hodnotenia:
Gestor právneho predpisu nemal pripomienky k procesu ex post hodnotenia.
9.5.2 Vyjadrenie gestora k obsahu stanoviska spracovateľa:
Gestor právneho predpisu sa k obsahu stanoviska spracovateľa nevyjadril.

[4] Časť 9.5 je v zmysle bodu 10.2. JM vyplnená v prípade, ak gestor právneho predpisu zaslal spracovateľovi vyjadrenie k vykonanému ex post hodnoteniu do 30 kalendárnych dní od ukončenia hĺbkového ex post hodnotenia