



V Praze dne 27. 5. 2024
Čj. OVA: 358/24

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

I. Úvod

Ministerstvo kultury předkládá novely zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi, zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích s několika hlavními záměry:

1. modernizovat právní úpravu obou veřejnoprávních médií vzhledem k technologickému pokroku, rozvoji digitálního vysílání a on-line platform poskytujících „video on demand“ (VOD);
2. sjednotit terminologii obou zákonů mezi sebou a rovněž s aktuálními právními předpisy jako je nový občanský zákoník;
3. stanovit pro Českou televizi a Český rozhlas povinnost sledovat naplňování požadavků vyplývajících z práva Evropské unie pro použití pravidel státní podpory na veřejnoprávní vysílání, které jsou obsaženy ve Sdělení Komise 2009/C 257/01 o použití pravidel státní podpory na veřejnoprávní vysílání; v tomto případě jde zejména o povinné oddělení účetnictví pro služby, kterou jsou poskytovány jako služba obecného hospodářského zájmu hrazená koncesionářskými poplatky;
4. zákon rovněž upravuje pravidla v oblasti administrace a managementu ČT a ČRo, zejména upravuje způsob činnosti Rady ČT a Rady ČRo včetně úpravy výkonu mandátu radních; u obou institucí se také shodně upravuje postup zavádění nové významné služby včetně vytvoření příslušných poradních orgánů;
5. zákon stanoví novou definici rozhlasového a televizního přijímače s tím, že ji rozšiřuje na defacto všechna elektronická zařízení s přístupem k on-line službám;
6. dále stanoví nový způsob výpočtu rozhlasových a televizních poplatků pro právnické a podnikající fyzické osoby.

II. Připomínky a návrhy změn:

Popisu současného stavu v dané oblasti se poměrně detailně věnuje popisu sledovanosti veřejnoprávních médií a jejich porovnáním se sledovaností komerčních médií. U těchto informací ale není zřejmé, proč by měly být relevantní vzhledem

k předkládanému návrhu nebo adresovaným problémům. Naopak popis současného stavu, který by se týkal řešených problémů, v RIA chybí.

Definice problému je pojata velmi stručně, obsahuje pouze obecný popis tří základních problémů, které předložený návrh řeší (např. v bodě A jsou rozebírány “chybějící kompetence”, není však nijak řečeno, o jaké kompetence se vlastně jedná a jak to negativně ovlivňuje činnost dotčených subjektů).

Řešené problémy nejsou popsány, strukturovány, není dokázáno, že skutečně existují, ani není kvantifikována jejich velikost/závažnost.

Například u návrhu na navýšení koncesionářských poplatků zcela chybí:

- Struktura rozpočtů a podíl příjmů z koncesionářských poplatků v čase: vývoj reálné hodnoty poplatků, jaké navýšení by bylo třeba, aby byla zachována jejich reálná hodnota od poslední změny (pokud poslední valorizace proběhla v r. 2008, tak 135 Kč v roce 2008 je v cenách roku 2024 daleko více než navržené zvýšení na 150 Kč a navrhovaná valorizace tedy ani zdaleka nepokrývá inflaci), jaký podíl na celkovém rozpočtu ČT a ČRo tvoří.
- Velikost „nedostatečnosti“ financování – jak velké prostředky chybí? Jaké je srovnání rozpočtových výdajů vůči náplni vysílání u veřejnoprávních a soukromých médií? Liší se jejich struktura výdajů? (platy,...) Proč tomu tak je – např. jaké dodatečné funkce navíc musí veřejnoprávní médium plnit?
- V čem se nedostatek financování projevuje – co kvůli nízkým financím chybí a jak by se kvalita/kvantita vysílání zlepšila s přílivem dalších prostředků?
- Přehled počtu a struktury koncesionářů a jejich poplatků – které subjekty plní povinnost nejvíce?

Také pro ostatní dále popisované problémy chybí v této části popis, proč je současný stav nevyhovující – např. z této kapitoly není patrné, proč je nutné “Explicitní stanovení, že Rada ČRo i ČT jedná podle potřeby, nejméně však jednou měsíčně” (Varianta 5) ani zde není popis problému týkající se následně navrhovaných opatření u činnosti Rady ČRo a Rady ČT. Obecně, u změn kompetencí, nebo povinností, chybí odůvodnění, proč je právě navrhovaná regulace vhodná. V případě slučování stavu u ČT a ČRo – proč je vybrána právě tato varianta sloučení?

V rámci popisu právního stavu je předložen seznam právních předpisů, které danou oblast regulují bez dalšího rozpracování.

V RIA jsou jen hrubým výčtem uvedeny **subjekty dotčené navrženou regulací**.

Popis cílového stavu je obsažen v RIA opět pouze na základní úrovni jednoduchým výčtem jednotlivých cílů bez bližšího rozpracování. Vzhledem k chybějící definici problému zde chybí návaznost na řešení identifikovaných problémů a informace o tom, jak má vypadat stav po jejich vyřešení.

Vyhodnocení rizik obsahuje výčet základních negativních dopadů, pokud by navržená regulace nebyla přijata. Předkladatel v tomto místě neuvádí žádná opatření, která by vedla

k eliminaci popsaného rizika, lze ale z kontextu vyvodit, že k jejich eliminaci má sloužit celá připravená komplexní novela zákona včetně jednotlivých dílčích opatření.

Návrh variant řešení je zpracován pro vybrané 3 klíčové okruhy navržené právní úpravy a bohužel nenavrhuje žádné varianty řešení. Slovo „varianta“ je zde používáno mylně. Vzhledem k tomu, že ve zprávě chybí popis jednotlivých problémů, nemohou být ani řešení na problémy navázána. Místo toho, aby pro každý problém bylo několik možností, jak ho řešit, je nabízen pouze seznam navrhovaných opatření. Navíc problémy řešené ve „variantách“ nekorespondují s kapitolou Definice problému, a místo toho nám jsou nabízena řešení k problémům, o kterých dosud v analýze nebyla řeč. Tato část je tedy zpracována způsobem, který odporuje schváleným zásadám pro zpracování RIA.

Problém chybějící definice jednotlivých problémů a absence návazných variant řešení se propisuje i do problematické kapitoly **vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant**. Opět i zde platí, stejně jako v popisu variant, že jsou zvažovány jen nenulové varianty u každého dílčího problému, přičemž často není ani jasné, jaký dopad by mělo ponechání nulové varianty a nejsou zvažovány žádné další varianty. U některých variant je zde uveden popis problematiky, což by mělo být uvedeno v kapitolách „Definice problému“ nebo „Popis současného stavu“. K jednotlivým řešeným okruhům lze uvést následující:

1. Aktualizace zákonů o ČRo a ČT v reakci na vývoj v oblasti šíření rozhlasového a televizního vysílání a na problémy současné praxe

Varianta 1 - ČRo – Redefinice celoplošného rozhlasového programu – snížení povinnosti pokrytí z 95 % na 80 % obyvatel ČR s výjimkou celoplošného rozhlasového programu zaměřeného na aktuální zpravodajství a publicistiku, kterého je ponechán požadavek na pokrytí 95 % obyvatel.

V případě této „varianty“ (ve skutečnosti zvoleného řešení) se de facto jedná o snížení zákonné povinnosti pokrytí obyvatelstva signálem z 95% na 80% s výjimkou jedné celoplošné stanice Radiožurnál. Současně z uvedených informací vyplývá, že nejmenší pokrytí z celoplošných stanic má ČRo Dvojka s 87,3 % obyvatel. Tj. pokud by zákon vyžadoval minimálně 80%, byl by zde ponechán značný prostor ke snížení dostupnosti služby, v porovnání se současným stavem. Je k tomu nějaký důvod? Je něco takového v plánu? Jak velké náklady bychom tímto ušetřili?

Varianta 2 - ČRo + ČT – Explicitní uvedení v zákonu, že ČRo a ČT nesmí na své internetové stránky (příp. aplikace ČT) umísťovat obchodní sdělení
Není zde automaticky zřejmé, jaké materiální dopady jsou očekávány a jakým způsobem tato zvolená varianta ovlivní reklamní trh nebo situaci veřejnoprávních médií.

Varianta 3 - ČRo + ČT – Stanovení, že usnesení Poslanecké sněmovny nebo Senátu o odvolání člena Rady ČRo i ČT z funkce musí obsahovat odůvodnění o odvolání

Bylo by užitečné uvést důvody potřeby této změny, jaký problém se tím řeší a jaký je rozsah tohoto problému.

Varianta 4 - ČRo + ČT – Explicitní stanovení, že Rada ČRo i ČT je způsobilá se usnášet za přítomnosti nadpoloviční většiny všech svých členů, jejichž počet stanovuje zákon + vztahení takto definované většiny na vybraná rozhodnutí Rady

Argument pro tuto změnu by bylo možné ještě posílit uvedením četnosti případů, kdy k usnášeníschopnosti nedošlo. Chybí odůvodnění.

Varianta 5 - ČRo + ČT – Explicitní stanovení, že Rada ČRo i ČT jedná podle potřeby, nejméně však jednou měsíčně

Je poměrně nezvyklé řešit ex ante problém, který v praxi ještě nenastal. Bylo by vhodné argument podepřít empirickými daty, které mapují četnost schůzí rad, ze které by mohla potřeba takové úpravy vyplynout.

Varianta 6 - ČRo + ČT – Úprava způsobu jmenování a odvolávání ředitelů studií – vynětí těchto úkonů z kompetence Rad

Tady by bylo vhodné doplnit například porovnání se systémem, který podle zamýšlené úpravy funguje někde v zahraničí/EU státech a zejména lepším odůvodněním toho, proč je současný stav považován za nesystémový. Pomohly by možná příklady a jasné uvedení rizik, protože jde de facto o jeden z kontrolních mechanismů.

Varianta 7 - ČRo + ČT – Stanovení, že do působnosti Rady ČRo i ČT náleží schvalovat na návrh generálního ředitele (GŘ) poskytování nové významné služby v rámci veřejné služby v oblasti rozhlasového či televizního vysílání, s podrobnostmi obsaženými v zákoně I zde chybí hlubší odůvodnění navrženého řešení.

Varianta 8 - ČRo + ČT – Sloučení výročních zpráv (Výroční zprávy o činnosti a Výroční zprávy o hospodaření) s tím, že je GŘ zpracuje a do působnosti Rady ČRo i ČT bude náležet její schválení

Jedná se o formální ustanovení, je zbytečné dávat toto ustanovení do části s „variantními řešeními“.

Varianta 9 - ČRo + ČT – Umožnění Radě disponovat s prostředky ze zvláštní výdajové položky rozpočtu, z nichž jsou hrazeny náklady na činnost Rady a na odměny jejích členů, jakož i náklady na činnost dozorčí komise a na odměny jejích členů

Nutné doplnit odůvodnění – v čem je v současném nastavení problém, jakým způsobem navrhované řešení ovlivňuje kontrolní mechanismy v systému financování, co změnou získáme...

Varianta 10 – ČRo + ČT – Sjednání délky funkčního období členů dozorčí komise u ČRo ze 2 let na 3 roky, a to i opětovně, ne však na více než 3 (namísto nynějších 2)

bezprostředně po sobě následující funkční období; u ČT za 4 na 3 roky, a to i opětovně, ne však na více než 3 (namísto nyníšších 4) bezprostředně po sobě následující funkční období

Zde chybí uvedení, kolika stávajících členů komise by se tato úprava týkala, pokud by byla aplikována, tj. jak velká změna by musela nastat. Události okolo dozorčí komise ČT byly v nedávné době poměrně hodně medializovány, tedy bylo by dobré lépe rozpracovat dosavadní zkušenosti v této oblasti. Proč je nejlepší funkční období právě 3 roky a počet opakování právě 3?

Varianta 11 - ČRo + ČT – Pro zánik funkce člena dozorčí komise nebude explicitně stanoveno, že platí přiměřeně § 6 zákona o ČRo či ČT s obdobnými důvody jako v případě Rady

Zde není jasné, proč je tato úprava potřeba, v jakých situacích – například s uvedením příkladů v minulosti – je nutné, aby zde byla vyšší pravomoc komise

Varianta 12 - ČRo + ČT – Stanovení, že členové Rady se mohou zúčastnit jednání dozorčí komise; v takovém případě se na ně bude vztahovat povinnost zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozví, ve stejném rozsahu jako na členy dozorčí komise

Bylo by vhodné explicitně vysvětlit, proč se jedná o nedostatek, proč je tato úprava potřeba, jaká jsou rizika. Nastaly již v minulosti problematické případy v této oblasti?

2 Provedení technických změn spočívajících ve zpřesnění znění zákona o ČRo/ČT, resp. sladění se zákonem o ČT/ČRo v případech, kde je to relevantní

Zde je opět pouze jedna nenulová varianta. Z logiky věci jsou ve všech případech sladění dvou zákonů varianty minimálně dvě – sladíme podle jednoho, nebo podle druhého. Jaký problém sladěním řešíme a proč právě takto?

3 Koncesionářské poplatky

Tato část obsahuje ekonomické údaje, které by bylo vhodné vložit do části popis problému. Jak už bylo uvedeno výše, navýšení poplatků ani zdaleka nepokrývá inflaci, ke které od minulé valorizace příjmů došlo.

Na kvalitní popis problému v kapitole „Definice problému“ by zde měla navazovat variantní řešení problému. Pokud je tedy problémem nedostatek financí, jaké jsou další možné způsoby získání dodatečných prostředků do rozpočtu? Např. existuje možnost vytvoření placených obsahů na internetu? Jaké ekonomické dopady a dopady na veřejnoprávní povahu, sledovanost, apod. by mohlo mít např. navýšení podílu reklamy ve veřejnoprávních médiích oproti nezvyšování koncesionářských poplatků? Atd...

Současně je navrhován nový způsob platby poplatků za právnické a podnikatelské fyzické osoby, který jako jediná varianta má uvedenu reálnou studii dopadů navrženého řešení. Bohužel je to také jediná část RIA, kde byla provedena alespoň základní ekonomická analýza.

Rozšíření výběru poplatků by nemělo vycházet z toho důvodu, že „můžeme“, ale že to přinese určitá (odůvodněná a kvantifikovaná) pozitiva.

Vyhodnocení variant ve skutečnosti není vyhodnocení variant, ale pouze obhajobou jediné varianty, která je u navržených okruhů problému popsána. Je to tedy čistě formalistická kapitola.

Výběr zvoleného řešení je zpracován podobně formalistický, neboť každý okruh problémů má zpracovánu pouze jednu variantu, tedy zvolené řešení je předem dané.

Rovněž je zahrnuta kapitola k **implementaci zvoleného řešení**, kterou nelze vzhledem k zásadním nedostatkům předchozích kapitol považovat za dostatečnou.

Přezkum účinnosti nové právní úpravy je rovněž pojat velmi minimalisticky. Mělo by být stanoveno, jaké indikátory a proč budeme sledovat a jaké hodnoty indikátorů považujeme za znak účinné změny regulace! Toto je opět možné udělat jen pokud máme vhodně definovaný problém.

V celém textu RIA se míchá popis problému s návrhy řešení a dalšími náležitostmi. Některá řešení (např. valorizace, memoranda) jsou poprvé zmíněny až ve finálních kapitolách RIA – zcela bez odůvodnění.

III. Stanovisko komise RIA

Obecně lze konstatovat zpracovanou RIA jako nevyhovující. Jako zásadní připomínky k RIA lze uvést následující:

1. v části *Popis existujícího stavu a Definice problému* je potřeba doplnit popis problémů, které jsou následně řešeny ve variantách a návrzích řešení, aktuální podoba je nedostatečná a popis problematiky není věcně provázán s návrhy variant řešení. Rovněž chybí relevantní ekonomické údaje, zejména existující náklady ČT a ČRo v porovnání s výnosy z koncesionářských poplatků a výnosy z povoleného rozsahu reklamy. Chybí také definice toho, proč a v čem je současné financování nedostatečné, tedy jaký rozsah financování je třeba, aby bylo možné plnit veřejnoprávní funkce těchto médií.
2. V části *Varianty řešení* se jedná ve skutečnosti o popis předem vybraných řešení, nikoliv o skutečné varianty. Navíc varianty řešení u jednotlivých problémů nekorespondují s popisem problémů. Je nutno doplnit k jednotlivým okruhům problémů reálné varianty řešení a celou kapitolu zásadním způsobem restrukturalizovat.
3. Dle dopracování kapitoly *Návrh variant řešení* je potom obdobným způsobem nutné dopracovat následující kapitoly – *Vyhodnocení variant* a *Výběr zvoleného řešení*. V současné podobě RIA nedávají smysl.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony,**

přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.

Vypracoval:
JUDr. Petr Solský

Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.
předsedkyně komise