

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: § 124 ods. 1, 2 a 3

Účinnosť: 01.02.2022

Regulácia, ktorá je predmetom ex post hodnotenia: Regulácia č. 148

Nemožnosť fakultatívneho ukladania sankcie

Špecifikácia¹:

- 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:
Podľa § 124 ods. 1, 2 a 3 zákona č. 452/2021 Z. z. o elektronických komunikáciách (ďalej len ako „zákon“ alebo „ZEK“) nie je možné fakultatívne ukladať sankcie, čo znamená, že ak príde k porušeniu povinností stanovených týmto zákonom, sankcia musí byť úradom uložená v intervale od 200 € až do 10 % z výšky obratu za predchádzajúce účtovné obdobie. Regulácia na dotknuté subjekty pôsobí prevažne negatívne a to z nasledujúcich dôvodov: 1. Potenciálna vysoká pokuta: Automatické ukladanie sankcie môžu byť v prípade porušenia aj menej závažných ustanovení pre niektoré firmy finančne náročné, čo môže mať negatívny vplyv na ich finančnú stabilitu. 2. Zvýšená administratívna záťaž: Podniky musia vynakladať viac prostriedkov a úsilia na zabezpečenie dodržiavania regulácií, aby sa vyhli sankciám. 3. Riziko neflexibilného prístupu: Absencia možnosti fakultatívneho rozhodovania pri sankciách môže byť v niektorých prípadoch vnímaná ako neflexibilný prístup, ktorý nezohľadňuje špecifické okolnosti jednotlivých porušení pravidiel.
9.1.2 Znenie podnetu z podnikateľského prostredia (ak je k dispozícii)
Právna úprava regulácie podľa jej súčasného znenia neumožňuje Úradu pre reguláciu elektronických sietí úvahu pri ukladaní sankcií. Znenie, podľa ktorého „Úrad uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe- podnikateľovi, ktorá porušila alebo nesplnila niektorú z povinností..“ neumožňuje pokutu neuložiť. Vzhľadom na možnú výšku ukladania sankcií zo strany Úradu plní už samotná možnosť uloženia sankcie pre právnickú osobu a fyzickú osobu – podnikateľa primárnu funkciu sankcií, a to odradiť od porušovania povinností stanovených zákonom alebo uložených v rozhodnutí Úradu. Predmetom ex post hodnotenia bude preskúmanie možnosti fakultatívneho ukladania sankcií.
9.1.3 Identifikácia dotknutých subjektov:
Ex ante: • subjekty poskytujúce elektronické komunikačné siete alebo služby Ex post: • subjekty poskytujúce elektronické komunikačné siete alebo služby
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 predpisu²

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 €
148	Nemožnosť fakultatívneho ukladania sankcie	§ 124 ods. 1, 2 a 3	01.02.2022	subjekty poskytujúce elektronické komunikačné siete alebo služby	952	-	-	-	-

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 ZEK 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.

$$(((\text{priemerná nominálna mesačná mzda (2 282 €) + poistné hradené zamestnávateľom (35,2\%)}) / \text{počet pracovných dní v mesiaci (20)}) \times \text{odhadovaný počet človekodní (2 alebo 20 človekodní)}) \times \text{odhadovaný počet podnikateľských subjektov, ktorých sa táto povinnosť týka je 830 (subjekty prevádzkujúce elektronické komunikačné siete)}.$$

Náklady na celé podnikateľské prostredie boli vypočítané ako priemerný mzdový náklad $(101+1019)/2=560$ € vynásobený počtom dotknutých podnikateľských subjektov $(560 \times 830 = 464\,779 \text{ €})$.

Ex post náklady:

Podľa dostupných dát na webovom sídle Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb Slovenskej republiky v roku 2024 boli udelené pokuty dvom subjektom v celkovej výške 9 tisíc €.

9.2.2 Zdroj početnosti (vrátane internetového odkazu na konkrétne štatistiky, ak sú dostupné na internete):

Podľa dostupných informácií na webovom sídle Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb Slovenskej republiky boli v roku 2024 udelené pokuty dvom subjektom. Rozhodnutia štátneho dohľadu o pokutách v oblasti elektronických komunikácií sú dostupné na tomto odkaze:

<https://www.teleoff.gov.sk/urad/odbory-oddelenia/odbor-statneho-dohladu-elektronickych-komunikacii/rozhodnutia-statneho-dohladu-elektronickych-komunikacii/>

Na webovom sídle Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb Slovenskej republiky je uvedený Zoznam podnikov poskytujúcich siete a služby elektronických komunikácií. V rámci tohto zoznamu je uvedených 952 subjektov, ktoré poskytujú tieto služby.

<https://www.teleoff.gov.sk/urad/odbory-oddelenia/odbor-regulacie-elektronickych-komunikacii/zoznam-podnikov/>

9.2.3 Dôvod rozdielu medzi predpokladanými nákladmi regulácie (ex ante) a zistenými skutočnými nákladmi (ex post) (ak vznikol):

V ex ante fáze bola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, kde bol posúdený vplyv na podnikateľské prostredie novelizovaného právneho predpisu ako celku. Zároveň ide

o reguláciu, pre ktorú nie je možné samostatne kvantitatívne posúdiť skutočné náklady. Z uvedených dôvodov nie je možné uviesť dôvod rozdielu medzi predpokladanými a skutočnými nákladmi.

9.2.4 Dôvod vzniku nepredpokladaných nákladov v ex ante fáze:

V ex ante fáze nebol predpokladaný vznik ďalších / dodatočných nákladov, okrem tých, ktoré boli uvedené.

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“)

PODNIKATELSKÉ SUBJEKTY:

Cielené konzultácie:

Oslovené subjekty (obchodné meno, IČO):

Asociácia mobilných operátorov Slovenska
(ďalej len „ASMOS“ alebo „asociácia“)
55850774

Zúčastnené subjekty:

Áno ☒ Nie ☐

Forma a termín vykonania konzultácií:

Oslovené subjekty:

ASMOS

Forma:

osobne/online ☒ dotazník/e-mail ☐

Dátum vykonania:

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.

ASMOS upozornila na to, že súčasné nastavenie zákona neumožňuje riešiť špecifické okolnosti jednotlivých porušení pravidiel. V rámci predmetného zákona existuje veľa skutkových podstat, ktoré by bolo potrebné riešiť diferencovane, s ohľadom na mieru závažnosti porušenia, jeho následky a ďalšie relevantné faktory.

ASMOS zdôrazňuje, že je dôležité, aby sa pri posudzovaní porušení pravidiel a ukladaní sankcií prihliadalo na individuálne okolnosti každého prípadu. Len tak je možné zabezpečiť spravodlivé a efektívne uplatňovanie ZEK.

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.

Cieľom tejto regulácie je vytvoriť rovnaké podmienky pre všetkých účastníkov trhu a zabezpečiť transparentnosť a predvídateľnosť. V rámci ZEK sú sankcie diferencované v závislosti od závažnosti jeho porušenia, alebo porušenia podmienok a povinností vyplývajúcich zo všeobecného povolenia č. 1/2023 na poskytovanie elektronických komunikačných sietí alebo služieb v znení Všeobecného povolenia č. 1/2024 (ďalej len "všeobecné povolenie").

Regulácia jasne vymedzuje prípady, v ktorých je možné uložiť peňažnú sankciu a v ktorých prípadoch je možné subjekt sankcionovať formou zákazu poskytovania sietí alebo služieb.

Ministerstvo si uvedomuje, že v zákone existuje veľké množstvo skutkových podstat s rôznou závažnosťou konania, porušení a ich následkov, a teda sankcie môžu pôsobiť neprehľadne.

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).

ASMOS predložila návrh na zjednodušenie systému sankcií, pričom nepožaduje zavedenie nového a jednotného sankčného mechanizmu.

Podľa ASMOS samotná možnosť uloženia sankcie zo strany úradu pre právnické aj fyzické osoby už naplňuje základný preventívny účel sankčného mechanizmu, ktorým je odradiť od porušovania povinností vyplývajúcich zo ZEK alebo uložených v rozhodnutí úradu.

V tejto súvislosti ASMOS navrhuje, aby sa pri uplatňovaní sankcií zohľadňovali individuálne okolnosti každého prípadu, najmä odstránenie porušenia, prípadná náhrada vzniknutej škody, ako aj skutočnosť, že porušenie nemuselo mať negatívne následky. Cieľom návrhu je dosiahnuť spravodlivejšie a primerané uplatňovanie sankcií v praxi.

9.3.5 Vyjadrenie gestora k alternatívnym riešeniam:

Ministerstvo v rámci konzultácií vyjadrilo ochotu rokovať o úprave systému sankcií. Prípadná zmena však bude nasledovať až po dôkladnej analýze a diskusii s úradom. V súčasnosti ministerstvo nedisponuje konkrétnymi návrhmi na riešenie.

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:

Predmetná regulácia upravuje systém a mechanizmus sankcií v zmysle zákona. V zákone sú sankcie uvedené taxatívne, čo vylučuje možnosť ich fakultatívneho ukladania v závislosti od povahy porušenia.

ASMOS zastáva názor, že už samotná možnosť uloženia sankcie zo strany úradu spĺňa účel preventívneho pôsobenia voči porušovaniu povinností vyplývajúcich zo zákona. Z tohto dôvodu by ASMOS uprednostnila fakultatívny prístup k udeľovaniu sankcií.

Ministerstvo sa vyjadrilo, že cieľom sankcií je nastaviť rovnaké podmienky pre všetkých účastníkov trhu pri zachovaní transparentnosti a predvídateľnosti. Ministerstvo je presvedčené, že zákon už v súčasnosti diferencuje medzi peňažnými sankciami a sankciami vo forme zákazu poskytovania sietí alebo služieb.

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

ASMOS navrhuje zavedenie možnosti fakultatívneho ukladania pokút, čím by sa umožnil flexibilnejší prístup k sankcionovaniu priestupkov a porušení pravidiel. Podľa ASMOS je kľúčové, aby rozhodovacie orgány mali možnosť individuálne posúdiť každú situáciu a v závislosti od okolností rozhodnúť, či je uloženie pokuty skutočne nevyhnutné. ASMOS zároveň zastáva názor, že už samotná možnosť uloženia sankcie vytvára dostatočný preventívny efekt a pôsobí motivačne na dodržiavanie pravidiel. Zavedením fakultatívneho systému by sa predišlo zbytočnému trestaniu v prípadoch, kde by sankcia mohla byť neprimeraná alebo neúčelná, a zároveň by sa posilnila zásada primeranosti v rozhodovacom procese.

Ministerstvo a úrad deklarovali potrebu analýzy a spoločnej diskusie o možnostiach úpravy sankčného systému. Ministerstvo si je vedomé existencie veľkého množstva skutkových podstatí v rámci zákona s rôznou závažnosťou konania, porušení a ich následkov a nebráni sa diverzifikácii sankcií.

Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky oceňuje vôľu a ochotu ministerstva a úradu pokračovať v diskusii o možnostiach nastavenia lepšieho a spravodlivejšieho systému sankcií, avšak nateraz ministerstvo nevedelo špecifikovať termín, kedy bude predložená takáto novelizácia do legislatívneho procesu.

9.4.4 Odporúčenie 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 odporúča reguláciu upraviť vzhľadom na aplikačnú prax.

Ministerstvo a úrad prejavili ochotu diskutovať o zmene systému sankcií. Tieto však nebude možné zmeniť bez novely § 124 ods. 1, 2 a 3 zákona č. 452/2021 Z. z. o elektronických komunikáciách. Ministerstvo nateraz neinformovalo o časových rámcach novely zákona.

9.5 Vyjadrenie gestora právneho predpisu k vykonanému hĺbkovému ex post hodnoteniu⁴

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