

Číslo a název materiálu:	4445/2025-NÚKIB-E/110 NAŘÍZENÍ VLÁDY ze dne ... o nepominutelných funkcích stanoveného rozsahu
Společnost:	Výbor nezávislého ICT průmyslu, z.s
Jméno připomínkovatele:	Jakub Rejzek
Telefon:	727938968
E-mail:	jakub.rejzek@vnictp.cz

OBEČNÉ PŘIPOMÍNKY

Jsme přesvědčeni, že Nařízení vlády v podobě, v jakém bylo předloženo k připomínkám, vůbec není potřeba vydávat. Úřad, a především Vláda České republiky, která bude tyto dokumenty schvalovat, si musí být vědomi toho, že celé ustanovení o Mechanismu bezpečnosti dodavatelského řetězce je regulací nad rámec směrnice NIS 2, kterou nový Zákon o kybernetické bezpečnosti transponuje do českého právního řádu. Je to regulace, která má potenciál přinést vysoké a významné náklady pro poskytovatele “strategicky významných služeb”, mezi které úřad plánuje zařadit v oblasti elektronických komunikací i některé středně velké regionální ISP, soudě podle stanovených objemových kritérií v návrhu Nařízení Vlády o regulovaných službách. Je proto na místě využít nejdříve ustanovení přímo v zákoně a ověřit, jak funguje. Toto Nařízení vlády v podobě, v jaké je navrhované, významně a výrazně rozšiřuje rozsah regulace (z aktiv hodnocených jako „kritická“ i na aktiva hodnocená jako „vysoká“) a to bez jakéhokoli odůvodnění.

Úřad navíc tvrdí v důvodové zprávě, že v sektor elektronických komunikací je „technologická oblast (...), která je vnitrostátně i mezinárodně vysoce standardizovaná.“ O to více není třeba nepominutelné funkce vypisovat – pokud jde o „vysoce standardizovanou“ oblast, riziko, kterým zdůvodňuje vydání nařízení úřad, tedy, že by rozdílná aktiva hodnotili jednotliví poskytovatelé strategických služeb různě, je mizivé.

Požadujeme tak přípravu Nařízení vlády pozastavit a nejdříve vyhodnotit, jak v praxi fungují nové pravomoci, které úřad získal přímo v novém ZKB a zda riziko, kterým vydání NV úřad zdůvodňuje, je vůbec reálné.

ZÁSADNÍ KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

Připomínka k § 2:

Tento paragraf požadujeme odstranit a požadujeme odstranit odkazy na něj v dalších paragrafech.

Odůvodnění:

V zákoně tak, jak je nyní schválen Senátem, je uvedeno, že kritická část strategicky významné služby má obsahovat pouze ta aktiva, jejichž dopad je ohodnocen jako kritický. Návrh vyhlášky o nepominutelných funkcích ovšem opět vrací do rozsahu aktiva, jejichž dopad je hodnocen jako vysoký. Úřad to v důvodové zprávě zdůvodňuje tak, že jako kritická by nemusela být ohodnocena všechna aktiva, na nichž bude poskytování regulované služby vždy vysoce závislé. K tomu ale nemá zákonné zmocnění. To má pouze k tomu, aby označil jako nepominutelné funkce „činnost nebo vlastnost aktiva zajišťující provoz strategicky významné služby, jejichž narušení by mohlo mít závažný dopad na poskytování strategicky významné služby“. Takto formulovaný § 2 tak zásadně překračuje zákonné zmocnění – není možné bez zdůvodnění požadovat rozšíření dopadů zákona na obecnou kategorii aktiv. Je třeba vyjmenovat konkrétní činnosti nebo vlastnosti aktiva a odůvodnit, proč by jejich narušení mohlo mít závažný dopad na poskytování strategicky významné služby. Vyplývá to i z první kapitoly obecné části důvodové zprávy k návrhu nařízení - obsahem návrhu nařízení má být pouze seznam takových nepominutelných kritérií, ke kterým dospěla sama vláda na základě nějakého objektivního zdůvodnění.

Obecná připomínka k Příloze

Funkce uvedené v příloze mohou být zásadním rozšířením okruhu regulovaných aktiv nad rámec daný přímo zákonem (tedy nad rámec aktiv, které poskytovatel regulované služby hodnotí jako „kritická“). Každou funkci musí NÚKIB jasně a přesně v důvodové zprávě popsat a odůvodnit, proč by její narušení mohlo mít „závažný dopad na poskytování strategicky významné služby“.

Připomínka k příloze, bod 1.4 „Funkce související s ukládáním síťových dat a dat koncových uživatelů.“

Bod požadujeme odstranit a následující body přečíslovat

Odůvodnění: Úřad zdůvodňuje zařazené těchto funkcí tím, že „Ztráta nebo nemožnost načíst tato data má významný dopad na řízení a správu síťového provozu...“. Významný dopad nemusí být „závažný“, úřad tak překračuje zákonné zmocnění. Úřad navíc v důvodové zprávě uvádí, že cílem navrhovaného Nařízení „vymezení takových funkcí, jejichž významnost je nezpochybnitelná, protože na nich bude poskytování regulované služby vždy vysoce závislé.“ Na funkcích v bodě 1.4 nebude poskytování regulované služby vysoce závislé.

Připomínka k příloze, bod 1. 5

Bod požadujeme odstranit a následující body přečíslovat

Úřad popisuje funkci jako „Infrastrukturní služby nezbytné pro podporu provozu veřejné komunikační sítě a veřejně dostupné služby elektronických komunikací.“ Ani z odůvodnění není jasné, z jakého důvodu jde o „činnost nebo vlastnost aktiva zajišťující provoz strategicky významné služby, jejichž narušení by mohlo mít závažný dopad na poskytování strategicky významné služby“. Dle Důvodové zprávy se zdá, že úřad měl na mysli IT doplňkové služby, které zajišťují podporu provozu a nejsou nezbytně nutné pro zajištění poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací. Variantně požadujeme tyto funkce přesně specifikovat, aby poskytovatel služby vůbec věděl, o co konkrétně jde. „Podpora provozu veřejné komunikační sítě a veřejně dostupné služby elektronických komunikací“ je významně široký pojem.

Připomínka k příloze, bod 1. 11

Bod požadujeme odstranit a následující body přečíslovat

Odůvodnění: Úřad popisuje funkci jako „Systémy řízení veřejné komunikační sítě a monitorování této sítě, včetně řízení a monitoringu kybernetické bezpečnosti, pokud se tyto systémy týkají řízení nebo monitorování nepominutelných funkcí veřejné komunikační sítě, nebo pokud mohou mít významný dopad na přístup k síti nebo na síťový provoz.“ Opět požadujeme, aby funkce byla zúžena specificky tak, aby odpovídala zákonnému zmocnění, tedy takovou, jejíž narušení by mohlo mít závažný dopad na poskytování strategicky významné služby.

Připomínka k příloze, bod 1. 12

Bod požadujeme odstranit a následující body přečíslovat

Odůvodnění: Úřad popisuje funkci jako „Fakturační, podpůrné a back-end systémy, které mohou mít bezprostřední významný dopad na přístup k veřejné komunikační síti nebo na síťový provoz.“ Opět chybí odůvodnění, jak tyto činnosti budou mít závažný dopad na poskytování strategické služby. Navíc z logiky věci fakturační, podpůrné a back-end systémy nemohou mít nikdy závažný dopad na poskytování služby elektronických komunikací.

Připomínka k příloze bod 1. 14

Bod požadujeme odstranit a následující body přečíslovat

Odůvodnění: Úřad popisuje funkci jako „Funkce řízení rádiové přístupové sítě 2., 4. a 5. generace a řízení základnových stanic.“ Tyto funkce nemají závažný dopad na poskytování sítí a služeb. Funkce řízení rádiové přístupové sítě řídí jednotlivé elementy (rádiové jednotky) na základnových stanicích mobilní sítě, řídí funkce vysílače, neřídí však plně přístup jednotlivých účastníků ke službám sítě ani jejich vzájemnou komunikaci. Tato funkce neslouží přímo k poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací, ale slouží k monitoringu a konfiguraci prvků sítě. Provoz systémů řízení je zabezpečen operátorem dané sítě, je přístupný jen personálu operátora. Funkce navíc nesplňuje ani parametry, které si dal sám úřad v důvodové zprávě na straně 12, kde uvádí, že „Mezi nepominutelné funkce patří rovněž ty, které slouží pro služby nebo komponenty s rozsáhlým pokrytím nebo vysokým počtem uživatelů.“ Žádná základnová stanice neobsahuje takové území či takový počet uživatelů, který by splnil parametry nastavené úřadem.

Obecná připomínka k závěrečné zprávě hodnocení RIA, tato připomínka je zásadní.

V mezirezortním připomínkovém řízení k návrhu zákona o kybernetické bezpečnosti, na jehož základě se nařízení vlády o nepominutelných funkcích stanoveného rozsahu vydává, obdržel předkladatel řadu připomínek k hodnocení dopadů regulace (RIA). Tyto připomínky se týkaly zejména nedostatečného zhodnocení ekonomických dopadů, otázky realizovatelnosti a dalších dopadů navrhovaných opatření, např. na digitální transformaci, aj., důvodnosti právní úpravy bezpečnosti dodavatelského řetězce v navrhovaném rozsahu a další. Tyto připomínky nebyly uplatněny jen připomínkovými místy ze soukromé

sféry, ale v podstatném množství i připomínkovými místy z veřejné sféry. V rámci mezirezortního připomínkového řízení k návrhu zákona o kybernetické bezpečnosti nebyly podané připomínky nijak zohledněny a nedošlo k žádné úpravě hodnocení dopadů regulace v tomto smyslu. Rovněž následně legislativní rada vlády dospěla v rámci posouzení návrhu zákona o kybernetické bezpečnosti k závěru, že závěrečná zpráva RIA je zpracována nedostatečným způsobem a obsahuje značné nedostatky, zejména pokud jde o nedostatečné odůvodnění výběru varianty řešení nové legislativy, ale i o vymezení a hodnocení dopadů, které návrh zákona o kybernetické bezpečnosti provází. Legislativní rada vlády proto doporučila závěrečnou zprávu RIA zásadně doplnit a upravit v intencích připomínek obsažených v rozsáhlém stanovisku pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů. K žádnému takovému doplnění opět nedošlo. Následně byl návrh zákona o kybernetické bezpečnosti schválen rozhodnutím předsedy Legislativní rady vlády ze dne 12. června 2024, a to opět se stanoviskem, kterým doporučil upravit mimo jiné závěrečnou zprávu hodnocení regulace (RIA) s ohledem na nedostatky, pokud jde o nedostatečné odůvodnění výběru varianty řešení, o vymezení a hodnocení dopadů, které návrh zákona provázejí. Předkladatel žádnou takovou úpravu neprovedl.

A neprovedl ji ani poté, co vláda ČR svým Usnesení vlády ČR z 17. července 2024 (č. 486) k návrhu Zákona o kybernetické bezpečnosti, zákon schválila s podmínkou úprav, viz znění usnesení: *“I. schvaluje návrh zákona o kybernetické bezpečnosti s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku předsedy Legislativní rady vlády a podle závěrů vlády.”*

Stanovisko předsedy Legislativní rady vlády K závěrečné zprávě hodnocení regulace (RIA):

Závěrečná zpráva RIA obsahuje nedostatky, zejména pokud jde o nedostatečné odůvodnění výběru varianty řešení, ale i o vymezení a hodnocení dopadů, které návrh zákona provázejí. Proto je třeba závěrečnou zprávu doplnit a upravit v intencích připomínek obsažených v rozsáhlém stanovisku pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů, přičemž se doporučuje zaměřit zejména na tyto nedostatky:

- dopad na povinné subjekty, a to i finanční dopad podle rozdělení vyšších a nižších povinností,
- zdůvodnění návrhu mechanismu bezpečnosti dodavatelského řetězce, především v porovnání s ostatními podobnými „mechanismy“ v ostatních členských státech EU,
- lépe a detailněji zpracovat dopady na jednotlivé zasažené subjekty – na malé a střední podniky (především v oblasti telekomunikací) a sociální dopady (promítnutí zvýšených nákladů do cen u sociálně citlivých komodit jako energie, telekomunikace nebo potraviny),
- v rámci nulových variant, tedy zachování současného stavu, doplnit kvantifikaci, jaká rizika mohou nastat, pokud by skutečně současný stav přetrvával; využít lze např. odhady dopadů rizika realizace sankcí vůči státům, které jsou v dodavatelském řetězci a co by znamenaly škody způsobené absencí vstupů ze států, na něž byly uvaleny sankce (např. určitou analogií může být kvantifikace dopadů stávajících balíků sankcí vůči Ruské federaci), a
- dopracovat přezkum účinnosti regulace v souladu s výše uvedenými doporučeními.

Totožné nedostatky jsou patrné i ze závěrečné zprávy hodnocení dopadů regulace u návrhu nařízení o nepominutelných funkcích stanovené rozsahu. Závěrečná zpráva zejména neobsahuje žádnou informaci o dopadech regulace na podnikatelské prostředí. Ztěžší si lze představit, že stanovení rozsahu regulace nemá žádný dopad na podnikatelské prostředí, když určuje v jaké šíři bude omezena hospodářská soutěž na úrovni dodavatelů příslušných bezpečnostně významných dodávek. Za další podstatný nedostatek lze považovat nedostatečné zdůvodnění aplikace mechanismu bezpečnosti dodavatelského řetězce na

konkrétní nepominutelné funkce a to ve vztahu k těm nepominutelným funkcím, které nesplňují zákonnou definici nepominutelné funkce uvedené v §27 odst. 3 návrhu zákona o kybernetické bezpečnosti. Toto ustanovení stanoví, že nepominutelná funkce má 2 definiční znaky: i) jde o činnost nebo vlastnost aktiva zajišťující provoz strategicky významné služby a ii) narušení funkce může mít závažný dopad na poskytování strategicky významné služby. Tyto definiční kritéria nenaplnují zejména funkce uvedené pod č. 1.4, 1.5, 1.8, 1.11, 1.12, 1.13, 1.14 a další.

Předkladatel požádal o výjimky k provedení RIA u obou vládních nařízení (1) o nepominutelných funkcích stanoveného rozsahu a (2) o strategicky významných službách. Předseda Legislativní rady vlády a ministr spravedlnosti obě žádosti o výjimky k provedení RIA u vládních nařízení zamítnul.

Návrh nařízení vlády o nepominutelných funkcích stanovuje rozsah regulace v rámci návrhu zákona o kybernetické bezpečnosti, tj. definuje aktiva, která jsou předmětem regulace a na která se budou vztahovat restrikce spojené s možným zákazem dodavatelů těchto aktiv. Bez řádně zpracované RIA analýzy bude vláda rozhodovat o restrikcích, aniž by věděla, jaký ekonomický dopad dané omezení bude mít na soukromý i veřejný sektor. Vláda tak nebude mít jasné informace o ekonomických dopadech regulace, tj. zda jí schválené nařízení bude představovat ekonomické dopady na soukromé a státní firmy a státní instituce v řádu desítek či stovek milionů, nebo jednotek či desítek miliard korun.