

Ladislav Minčíč
tajemník úřadu

V Praze dne 23. září 2024
Č.j. *HK*.../8000/8200

Vážená paní poslankyně, vážený pane poslanče,

dovoluji si se na Vás obrátit ve věci projednávání návrhu zákona o kybernetické bezpečnosti (sněmovní tisk 759) a s ním souvisejícího změnového zákona (sněmovní tisk 760). K těmto zákonům, především k zákonu o kybernetické bezpečnosti (dále jen „ZKB“) se Hospodářská komora ČR (dále jen „HK ČR“) vyjadřovala během jeho přípravy několikrát, její členové se účastnili nejen připomínkového řízení, ale i řady seminářů, pracovních jednání a kulatých stolů a HK ČR sama k této problematice několik seminářů a kulatých stolů uspořádala.

Návrh zákona byl přiřazen výboru pro bezpečnost a hospodářskému výboru, ale vzhledem k jeho obsahu (významné kompetence pro Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost a regulace prostřednictvím opatření obecné povahy a vyhlášek) a dopadům (do veřejné správy) by měl být projednán i výborem ústavně-právním, výborem pro veřejnou správu a regionální rozvoj a výborem pro zdravotnictví (z důvodu zásadního dopadu na síť nemocnic, hygienické stanice i zdravotní ústavy).

V rámci připomínek i řady jednání jsme se snažili přesvědčit zpracovatele návrhu ZKB Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost (dále jen „NÚKIB“) o řadě našich výhrad. Takřka žádné z nich nebylo vyhověno. Výsledný návrh zákona byl vládě předložen s rozporů nejen ze strany HK ČR, ale i mnoha dalších subjektů, jako je Svaz průmyslu a dopravy České republiky, Asociace krajů, Svaz měst a obcí či Český telekomunikační úřad. Vláda návrh zákona schválila ve znění navrhovaném NÚKIB a v tomto znění jej předložila Poslanecké sněmovně.

Rádi bychom Vás touto cestou upozornili na některé klíčové aspekty zákona tak, jak jej vnímáme jako zástupci podnikatelů, neboť členy HK ČR je většina budoucích regulovaných osob z podnikatelského prostředí. Zákon bude mít naprosto zásadní mnohamiliardové dopady na českou ekonomiku a vytvoří enormní požadavky na přijímání nových odborníků na kybernetickou bezpečnost na úrovni státu i soukromých společností.

Razantní rozšíření počtu regulovaných osob

Především je nutné říci, že zatímco předkladatel odhaduje budoucí počet regulovaných subjektů na 6.000, odhady HK ČR jsou poté, co jsme zákon zanalyzovali i s ohledem na návrh vyhlášek, minimálně dvojnásobné. Zpracovatel významně podcenil množství společností, které chce regulovat (což souvisí i s nedostatečně zpracovanou zprávou o dopadech regulace). Regulovaných subjektů podle nového zákona tak bude až pětadvacetkrát tolik než podle nyní platného zákona o kybernetické bezpečnosti.

Jako příklad lze uvést energetiku. Regulovaným subjektem je v tomto odvětví „držitel licence na výrobu elektřiny podle energetického zákona.“ Takových subjektů je dle vyhledávače licencí

Ladislav Minčič tajemník úřadu

Energetického regulačního úřadu přes 28 tisíc. Z nich budou spadat pod regulaci ty subjekty, které jsou střední či velké podle evropské definice (mají více než 50, respektive 250 zaměstnanců a splňují kritéria obratu a bilanční sumy). Zároveň do regulace budou spadat podniky, které jsou tzv. partnerské a propojené, i když formálně jde o malé či mikrofirmy. S rozmachem fotovoltaiky v korporátním sektoru v posledních několika letech jde množství potenciálně regulovaných subjektů jen v tomto odvětví do tisíců – a řada z nich bude přísně regulovaná jen proto, že má na střeše solární elektrárnu, přestože žádnou jinou svou činností do regulace nespadá (např. dřevozpracující závody, spediční společnosti, prodejci automobilů). Milionové náklady na soulad s kyberbezpečnostní regulací mohou samozřejmě znamenat naprosto zásadní dopad na návratnost fotovoltaických instalací. Dalším regulovaným subjektem v odvětví energetiky jsou „držitelé licence na distribuci elektřiny podle energetického zákona“. Udělenou licenci má 278 společností, včetně těch, které mají distribuci jen jako okrajovou činnost, ale jde o velké a střední společnosti (například provozovatelé obchodních center). Regulace „držitelů licence na obchod s elektřinou“ se pak dotkne všech velkých a středních firem z 440 subjektů, které mají licenci, a to i těch, které tuto licenci mají jen proto, aby mohly nakupovat přímo na burze. Řada firem, které by byly regulované v nižším režimu (například větší strojírenské nebo potravinářské podniky) se kvůli provozování fotovoltaiky dostane do režimu vyšších povinností, který s sebou ponese daleko významnější regulaci a vyšší administrativní náklady.

I proto jsme kritizovali, že NÚKIB nijak nereflektoval naši připomínku, aby došlo k významnému doplnění a přepracování analýzy dopadů regulace. Dosud je v analýze RIA uvedeno, že „Výši finančních dopadů není možné předem stanovit a veškeré předchozí požadavky na jejich vyčíslení vedly k vytvoření odhadů s nízkou vypovídající hodnotou.“ NÚKIB naprosto rezignoval na jakékoli smysluplné vyčíslení nákladů na zavedení regulace. Poslanecká sněmovna tak má schvalovat návrh, který má potenciál dopadnout na významnou většinu velkých a středních podniků v ČR, ale i tisíce menších podniků, aniž by kdokoli byl schopen říci, kolik to vlastně bude stát soukromou sféru i veřejný sektor.

Energetika je jen jedním z odvětví, ve kterých je možné pozorovat ohromující inflaci regulovaných subjektů. Dalším je doprava, kdy například řada stavebních firem je držitelem licence k provozování drážní dopravy, což z nich rovněž učiní regulované subjekty (kterými by jinak nebyly).

Problematika mechanismu bezpečnosti dodavatelského řetězce

Zřejmě největší kontroverzi i během mezirezortního připomínkového řízení a vypořádání návrhu ZKB budila problematika takzvaného „mechanismu bezpečnosti dodavatelského řetězce“. Mechanismus je nejvíce diskutovanou částí ZKB, rozpory, se kterými byl návrh ZKB projednávání vládou, se týkaly do velké míry této části. HK ČR doporučovala tento instrument ze zákona zcela odstranit, protože jde o „goldplating“ evropské směrnice NIS 2 (Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2555 o opatřeních k zajištění vysoké společné úrovně kybernetické bezpečnosti v Unii a o změně nařízení (EU) č. 910/2014 a směrnice (EU) 2018/1972 a o zrušení směrnice (EU) 2016/1148) a jde daleko za její rámec. Mechanismus

Ladislav Minčič tajemník úřadu

jako nástroj má být zavedený, ale nemusí nutně být součástí nového ZKB a dále zásadní je otázka pravomocí konkrétních institucí.

Samotné prověřování dodavatelů v žádném případě HK ČR nerozporuje. Naprosto jasně chápeme komplikované geopolitické prostředí a právo státu v konkrétní míře a pro kritické části infrastruktury zasahovat do dodavatelských vztahů. Zároveň, protože se pohybujeme na vnitřním trhu EU, je dle našeho názoru vhodné podobný instrument řešit na úrovni celé EU. Předpokládá to i směrnice NIS 2, ze které vychází nový ZKB, v článku 22 „*Koordinované posouzení bezpečnostních rizik kritických dodavatelských řetězců na unijní úrovni*“. Článek umožňuje posoudit technické i netechnické rizikové faktory. Zároveň však navržený ZKB obsahuje ustanovení, kterým je možné výsledek tohoto posouzení vymáhat. NÚKIB se rozhodl jít významně více zatěžující, nákladnější a administrativně komplikovanější cestou vlastní národní úpravy prověřování dodavatelů do „*strategicky významné infrastruktury*“, což jsou především větší hráči v sektoru telekomunikací a energetiky.

Varianta mechanismu odsouhlasená vládou a v navrženém zákoně nyní předložená Poslanecké sněmovně bohužel ponechává prakticky veškeré klíčové pravomoci v rukou jednoho úřadu, a to NÚKIB. O zásadních otázkách týkajících se podnikání v oblasti důležitých sektorů energetiky a telekomunikací tak bude rozhodovat úřad, jehož jediným kritériem je hledisko „*možné hrozby pro bezpečnost České republiky nebo vnitřní pořádek*“. Nemusí zohledňovat žádná jiná kritéria, jako jsou sociální aspekty vlastního rozhodnutí, politické nebo ekonomické aspekty tohoto rozhodnutí, nemusí brát ohledy na jakékoli rozvojové cíle na úrovni ČR nebo Evropské unie. **Fakticky má pod sebou všechny klíčové pravomoci takřka neomezeně, protože o tom, zda, kdy a v jakém rozsahu bude omezeno či zakázáno plnění nějakého dodavatele a z jakých důvodů, bude rozhodovat výhradně NÚKIB.**

Vláda je do takto zásadního kroku, který představuje jeden z nejzávažnějších zásahů do svobody podnikatelského prostředí, zapojena pouze velmi omezeně, a to tehdy, pokud je lhůta pro dodržení zákazu kratší než 5 let od pořízení bezpečnostně významné dodávky nebo kratší než doba odpisů technologie, jejíhož dodavatele chce úřad zakázat.

Má-li mít ČR skutečně vlastní mechanismus (nikoli společný v rámci EU), pak HK ČR dlouhodobě preferuje takovou variantu, která bude představovat omezení mechanismu na skutečně kritické části, a nikoli na celou infrastrukturu, jak je navrženo v předloženém návrhu zákona. Určení dotčených služeb, podmínky významnosti infrastruktury a funkce, na které se bude mechanismus vztahovat, by tak měly být stanoveny nařízením vlády, a nikoli opatřením obecné povahy nebo vyhláškou NÚKIB.

Místo toho je Poslanecké sněmovně předložen návrh, který vykazuje významné problémy:

- **Zapojení vlády pouze v omezených případech** (lhůta kratší než 5 let od pořízení /než doba odpisů) ve své podstatě nedává smysl – jakýkoliv zákaz plnění dodavatele představuje obrovský zásah do podnikatelského prostředí (a zprostředkovaně i dalších oblastí, ať už spotřebitelských, hospodářských, nebo geopolitických). Dle přesvědčení HK ČR a v souladu s připomínkami, které jsme uplatňovali, by **vláda ČR měla být do mechanismu bezpečnosti dodavatelského řetězce a omezení či zákazu plnění**

Ladislav Minčič
tajemník úřadu

dodavatele zapojena vždy (obdobně jako u prověřování zahraničních investic nebo zařazování firem na sankční seznam).

- **Parametry mechanismu bezpečnosti dodavatelského řetězce**, jako je seznam dotčených služeb, podmínky významnosti poskytovatele i nepominutelné funkce strategicky významných služeb jsou naprosto zásadní. Zejména seznam nepominutelných funkcí, který určuje, v jakém rozsahu bude případný zákaz dodavatele platit (rozdíl mezi případnými milionovými až miliardovými náklady na straně dotčených osob). Jejich určení vyhláškou NÚKIB znamená riziko přílišné koncentrace moci v rukou NÚKIB a připouští naprostý paradox, kdy i v nejzazší variantě bude vláda rozhodovat o případném zakazu, ale nebude rozhodovat o jeho parametrech.

Parametry by měly být určeny nařízením vlády (nikoli vyhláškou NÚKIB), protože v sobě obsahují významný politický aspekt. Současně nařízení vlády je standardním prováděcím předpisem právě pro oblasti, kde existuje nadresortní či vládně-politický aspekt.

- **Nejistota dopadů.** Seznam „nepominutelných funkcí“ je zatím navržený pouze pro segment telekomunikací, nikoli pro segment energetiky. Co vlastně bude předmětem regulace, tak nyní neví ani energetické společnosti, které budou podléhat mechanismu, ani jejich dodavatelé, ale ani členové Poslanecké sněmovny, kteří mají dát NÚKIB pravomoc tyto funkce stanovit.

Předložený návrh ZKB navíc zcela vylučuje možnost obdobného přístupu, k jakému přistoupilo Německo, které nám může být vzorem pro vhodné řešení dané problematiky, protože bere v úvahu nejen bezpečnostní a geopolitické, ale i ekonomické a sociální aspekty daného rozhodnutí. V Německu byla po více než ročních jednáních společných pracovních skupin na začátku července 2024 uzavřena veřejnoprávní smlouva mezi ministerstvem vnitra a největšími mobilními operátory (Deutsche Telekom, Vodafone, Telefónica), v níž se operátoři zavázali, že do konce roku 2026 přestanou nasazovat kritické komponenty technologie společností Huawei a ZTE do kritické části jejich sítě (takzvaného jádra sítě) a do konce roku 2029 pak nahradí novým vlastním technickým řešením řídicí prvky rádiové části sítě.

Administrativní i personální náročnost

S tímto německým řešením se pojí další důležitý aspekt – německé úřady nepotřebovaly najmout na prověřování dodavatelů ani jednoho úředníka, protože samy spolu s operátory identifikovali dodavatele, jehož technologie si nepřejí mít nasazené v kritických částech sítě. Protože jde o veřejnoprávní smlouvu, nehrozí také soudní napadení ze strany zasažených subjektů, případné požadavky na náhrady škody či kompenzace.

České řešení naopak dle důvodové zprávy bude znamenat, že NÚKIB na vymáhání regulačních povinností z NIS 2 bude potřebovat „vyšší desítky“ nových úředníků a jen na vymáhání „bezpečnosti dodavatelského řetězce“ pak asi čtyřicet nových úředníků (další pak mají být na jednotlivých resortech). Předložený návrh ZKB je extrémně administrativně náročný předpis, a to i pro soukromý sektor, kde budou potřeba tisíce nových manažerů

Ladislav Minčič
tajemník úřadu

kybernetické bezpečnosti. Je zřejmé, že firmy si je budou schopny sdílet, ale i tak jich bude potřeba enormní množství. Již nyní jich je na trhu významný nedostatek a k tomu, aby nová pravidla byla funkční, je budou potřebovat všechny dotčené subjekty. Stát se tak přílišnou komplikovaností regulace dostává do pastí, protože není v oblasti IT a digitální ekonomiky konkurenceschopný platově (jak mimo jiné ukazuje nedávná zpráva vicepremiéra Bartoše). Bude navíc soutěžit se soukromou sférou v jeden čas o pracovníky stejné odbornosti. Zvláště v regionech a u příspěvkových organizací státu to může být neřešitelný problém, kdy například nemocnice či obce s rozšířenou působností reálně nebudou schopné sehnat kvalifikované pracovníky na to, aby vůbec byly s to požadované úrovně zajištění kybernetické bezpečnosti dosáhnout.

Závěr

Z důvodů, které jsme vypočítali výše, si dovoluujeme doporučit Poslanecké sněmovně následující:

- **Prodloužit lhůty pro projednávání ve výborech**, protože materiál je natolik komplikovaný a svým rozsahem bude mít natolik zásadní vliv na ekonomiku, že je třeba jej důkladně projednat a zohlednit všechny jeho aspekty, například pomocí dalších odborných seminářů a konferencí v Poslanecké sněmovně, které pomohou poslancům v rozhodování o tom, které změny v návrhu případně podporovat a prosazovat.
- Zároveň jsme přesvědčeni, že **je potřebná široká diskuse** o tom, zda je skutečně vhodné, aby široké pravomoci nad některými klíčovými segmenty české ekonomiky měli úředníci, anebo zda dojde k vyššímu zapojení politického rozhodování, zvláště jde-li o čistě politické otázky typu strategické bezpečnosti a geopolitických rizik.
- **Vyčlenit čistě národní úpravu mechanismu bezpečnosti dodavatelského řetězce** do separátního zákona, aby nebyla ohrožena implementace samotné směrnice.
- **Přesněji určit subjekty, na které nový zákon dopadne**, a jejich povinnosti stanovit **přímo v zákoně, a nikoli ve vyhláškách nebo opatřeních obecné povahy**, aby nedocházelo k masivní nadbytečné regulaci a byla zajištěna stabilita podnikatelského prostředí.

Vážené poslankyně, vážení poslanci, děkujeme, že se budete zabývat při přijímání takto zásadní Právní úpravy i dopady na českou ekonomiku a privátní sektor. V době, kdy zažíváme významnou nadbytečnou regulaci ve všech odvětvích a ekonomika roste tempem počítaným v desetinách procenta ročně, jsme přesvědčeni, že každou novou zásadní regulační povinnost je nutné pečlivě zvažovat a zkoumat, zda opravdu dává smysl a zda se k cíli není možné dostat méně zatěžujícími prostředky. Proto by se i Vaše výbory měly návrhem zákona zabývat podrobněji a postupovat dle § 34 odst. 2 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Za HK ČR mohu říci, že jsme připraveni k tomu poskytnout plnou součinnost a veškeré naše kapacity.

S úctou



Ladislav Minčič
tajemník úřadu

Vážený pan
Mgr. Radek Vondráček
předseda ústavně-právního výboru
Poslanecká sněmovna PČR

Vážený pan
Ladislav Okleštěk
předseda výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj
Poslanecká sněmovna PČR

Vážená paní
MUDr. Zdenka Němečková Crkvenjaš, MBA
předsedkyně výboru pro zdravotnictví
Poslanecká sněmovna PČR