

Praha, 29. května 2017

ICT UNIE, Z.S. UPLATŇUJE

ZÁSADNÍ PŘIPOMÍNKY K PŘEDLOŽENÉMU NÁVRHU STUDIE PROVEDITELNOSTI ZÁMĚRU NA VYTVOŘENÍ NÁRODNÍHO REGULAČNÍHO ÚŘADU ČESKÉ REPUBLIKY PRO SÍŤOVÁ ODVĚTVÍ

1. NEJASNÉ ZADÁNÍ STUDIE

Materiál je předkládán na základě úkolu č. 10, „Zpracování studie proveditelnosti záměru na vytvoření národního regulačního úřadu České republiky pro síťová odvětví v horizontu 5–6 let, včetně analýzy zkušeností z členských států EU, kde jsou tyto úřady zřízeny“, z přílohy usnesení vlády č. 86 z 9. února 2015.

Je pravdou, že uvedené usnesení vlády takový úkol obsahuje. Nicméně materiál, který byl v roce 2015 předkládán a který vedl k uložení uvedeného úkolu, se týkal oblasti vodárenství. Úkol tedy byl uložen v souvislosti s nejednotností řešení oblasti vodárenství a pouze okrajově vyzýval k analýze možného vzniku národního regulátora.

Zpracování studie tedy bylo zadáno zejména s ohledem na problematiku vodárenství s tím, že zadání nepředcházela skutečně odborná debata na dané téma ve všech relevantních odvětvích.

2. NEPROVEDENÍ VEŘEJNÉ KONZULTACE

Podle předkládací zprávy byly k provedení úkolu na ÚV zřízeny dvě pracovní skupiny: Interní pracovní skupina a Meziřesortní odborná pracovní skupina, pro spolupráci s resorty a institucemi.

Z uvedeného je zřejmé, že do prací na vypracování studie ani do diskuse o studii nebyla zahrnuta odborná veřejnost ani subjekty dotčené případným vznikem národního regulátora. O studii neproběhla veřejná debata ani veřejná konzultace, která je ve všech relevantních síťových odvětvích pro změny v regulaci striktně vyžadována.

Změna regulace vznikem národního regulátora přímo dopadá do práv a povinností subjektů působících na daných trzích a má finanční dopady na trhy, kterých se bude týkat. Z tohoto důvodu je veřejná konzultace s dotčenými subjekty nutná.

Bez veřejné konzultace a bez spolupráce s dotčenými subjekty nelze dle našeho názoru připravit materiál, který by skutečně obsahoval relevantní analýzu proveditelnosti daného záměru, protože nezahrnuje a nemůže zahrnout analýzu reálných dopadů, které se změnou regulace ponесou právě subjekty působící na daných trzích.

3. DESINTERPRETACE ZAHRANIČNÍCH ZKUŠENOSTÍ

Z popisu zahraničních zkušeností uvedeného ve studii vyplývá, že jediným reálným modelem pro české řešení je německý model, kde regulátor zahrnující více síťových odvětví skutečně působí.

Slovenský příklad je nepřiléhavý a zavádějící. Podle studie existuje na slovenském trhu Úřad pre reguláciu sieťových odvětví, který reguluje oblasti energetiky a vody, Dopravný úřad a Úřad pre reguláciu elektronických komunikací a poštových služeb.

To znamená, že Slovensko nemá jednoho národního regulátora v rozsahu navrhovaném studií pro Českou republiku, ale jeho místo zastávají tři úřady.

Je tedy zřejmé, že studie nevychází ve svých doporučeních z dobré zahraniční praxe, ale pouze z jediného příkladu a tím je Německo.

Nelze tedy říci, že by model národního regulátora byl v Evropě či ve světě běžný. Spíše naopak se jeví, že jde o ojedinělé řešení, které nemá charakter zavedené dobré mezinárodní praxe.

Co se týče německého příkladu, neobsahuje studie žádné relevantní porovnání se stavem v České republice. Porovnat je zejména nutné fungování veřejné správy jako celku, zasazení daného institutu do dalších vztahů ve veřejné správě. Nutné je i provedení analýzy legislativního rámce a obecně fungování regulace v obou zemích. Bez tohoto porovnání nelze dovodit závěr, že německý model je pro Českou republiku vhodný a proveditelný.

Studie dále sama uvádí, že vznik národního regulátora v Německu byl pozvolný a náběh agend byl otázkou letitého vývoje. Národní regulátor tedy nevznikl jediným rozhodnutím, ale k jeho vzniku vedla praxe a konkrétní nastavení a fungování daného správního úřadu.

V České republice je však navrhováno něco zcela jiného, a to rozhodnutí o vzniku národního regulátora bez jakéhokoliv vývoje a bez jakékoliv záruky, že řešení bude v našich podmínkách funkční.

4. NEDOSTATEČNÁ ARGUMENTACE OHLEDNĚ ROZSAHU PŮSOBNOSTI NÁRODNÍHO REGULÁTORA

V rámci usnesení vlády, kterým bylo zpracování studie uloženo, nebyla vymezena odvětví, která mají pod gesci národního regulátora spadat, ani nebylo blíže určeno, jakým způsobem má ke vzniku národního regulátora dojít.

V tomto ohledu tedy měla studie proveditelnosti zřejmě ověřit možné varianty vzniku národního regulátora s různým rozsahem působnosti a variantním nastavením rozsahu kompetencí. Studie však žádné relevantní porovnání variant neobsahuje.

Ze studie není zřejmé, proč autoři považují za nejvhodnější vznik národního regulátora právě spojením správních agend všech navrhovaných odvětví. Slovenský příklad přitom jasně ukazuje, že méně nákladné regulace lze zjevně dosáhnout i při existenci více regulátorů. Takové řešení by navíc minimalizovalo jiná rizika, zejména riziko kolapsu agend při špatném náběhu projektu, riziko nezvládnutí řízení tolika agend jediným vedením atd.

Studii tedy nelze v tomto ohledu považovat za dostatečnou ani vypovídající. Studie měla primárně zvážit vznik národního regulátora v odvětvích, kde odborný regulátor odpovídající dobré evropské praxi chybí, případně měla zvážit sjednocení regulace u agend, které jsou blízké.

Tyto varianty potom měly být porovnány s vytvořením plně integrovaného národního regulátora. Bez porovnání možných řešení jsou závěry studie zcela spekulativní a nelze je relevantně vyhodnotit.

5. NEEXISTENCE VARIANT

Jak již bylo řečeno výše, studie postrádá nastínění jakýchkoliv variant regulace. To je ovšem podle zavedené dobré praxe pro relevantnost posouzení jakékoliv změny regulace zcela zásadní.

Studie neporovnává možnost neměnit dosavadní způsob regulace nebo možnost zřídit národního regulátora pouze pro některé agendy s plně integrovaným modelem. Studie byla zjevně zpracována pouze s jediným zadáním, a to potvrdit, že zřízení národního regulátora v tom nejširším možném rozsahu je proveditelné, a dokonce vhodné.

Pokud ovšem studie dostatečně nepracovala s jinými způsoby řešení a neporovnala relevantní možnosti, jejich rizika a výhody, nemůže být studie považována za relevantní podklad pro řešení dané problematiky. Výsledek studie totiž může být ovlivněn nevhodným interním zadáním a nevhodnou metodikou zpracování.

6. NEDOSTATEČNÉ POSOUZENÍ STÁVAJÍCÍ PRAXE

Studie sice uvádí velmi krátký popis stávající praxe jednotlivých dotčených úřadů, zcela však postrádá zhodnocení nedostatků v postupu jednotlivých úřadů tak, aby to odůvodnilo zcela zásadní zásah do jejich činnosti.

Studie předpokládá velmi radikální změnu ve správní praxi. Taková změna by měla být vždy odůvodněna nefunkčností stávajícího stavu a měly by být jasně vytyčeny konkrétní nedostatky, které má změna vyřešit, tak aby výsledek změny byl alespoň základním způsobem kontrolovatelný a měřitelný.

Studie však kromě velmi spekulativního závěru o snížení nákladů sloučením správních činností neobsahuje jasně vymezené nedostatky, které by bylo možné změnou organizace regulace vyřešit. Zejména v oblasti energetiky a elektronických komunikací, kde regulace plně v souladu s evropským rámcem funguje, je proto radikální řešení vysoce rizikové a zásah do stávající funkční praxe může nést spíše negativní než pozitivní výsledky.

7. KUMULACE PROBLÉMŮ

Studie navrhuje, aby se vznikem národního regulátora řešily problémy v odvětvích, kde je postavení regulátora dnes nejasné (vodárenství) nebo kde nezávislý regulátor teprve vzniká (železniční doprava). Je tedy navrhováno sloučení tradičních regulátorů (telekomunikace a energetika) a současně proces zavedení jednotné a nezávislé regulace v odvětvích, kde tento proces zatím nenastal nebo nebyl plně proveden.

Je zřejmé, že současné řešení výše uvedených problémů nastavením zcela nového modelu organizace regulace je značně rizikové, protože dojde k narušení a změně funkčních struktur a zároveň bude nezbytné nastavení nových procesů v oblastech, kde doposud neexistují nebo nejsou zavedené.

I s ohledem na toto riziko je nezbytné posoudit i další varianty řešení, zejména sjednocení pouze některých agend, případně vyřešení regulace v dosud nestabilizovaných oblastech a teprve poté vytvoření analýzy možného sloučení.

8. SPEKULATIVNÍ ZÁVĚR O MOŽNÉM SNÍŽENÍ NÁKLADŮ

Studie uvádí, že sjednocením některých společných činností jednotlivých regulátorů může dojít k úspoře nákladů: „*Jednotné uspořádání vyloučí běžné provozní duplicity (materiální, technické, výpočetní vybavení – ICT, provozní správa, účetní, personální, provozně právní, interní finanční kontrola a audit, pracovní podmínky – BOZP aj. administrativní agendy).*“ Tento předpoklad je ryze spekulativní. Z mnoha studií praxe jak veřejných institucí, tak soukromých firem je zřejmé, že slučování agend nevede vždy ke zvýšení efektivity a snížení nákladů. Možné výhody bývají mnohdy vyváženy problematickým řízením agend jako celku a problematickou komunikací mezi různorodými částmi jednoho celku.

9. SPEKULATIVNÍ ZÁVĚR O SJEDNOCENÍ SPRÁVNÍ PRAXE

Studie dále uvádí, že sjednocením agend v jednom správním úřadu dojde ke sjednocení správní praxe a tím ke snížení nákladů pro dotčené subjekty: „Cílový stav může být charakterizován kvalitativními nebo kvantitativními indikátory: úspora ve veřejných rozpočtech, sjednocení legislativy a správních postupů, snížení nákladů pro podnikatele a občany, zvýšení kvality ochrany spotřebitele a urychlení a zvýšení kvality rozhodování.“

Z navržené struktury národního regulátora je však zřejmé, že jednotlivé odborné agendy zůstanou i nadále oddělené. Naopak, činnosti národního regulátora budou po strategické a legislativní stránce podléhat několika resortům (MPO, MD, MŽP, MZe, MF). Pokud tedy nedojde ke sjednocení řízení po strategické a legislativní stránce a bude zachováno uvedené resortní rozdělení, nelze reálně očekávat sjednocení činností a praxe v jednotlivých agendách. Spíše lze očekávat spory spojené s nejednoznačnou gescí v jednotlivých oblastech vrcholového řízení.

Dané řešení navíc ale přináší nové problémy například s námitkou systémové podjatosti, kdy s ohledem na osoby ve vedení národního regulátora mohou být námitkou systémové podjatosti ohrožena všechna rozhodnutí regulátora ve všech relevantních odvětvích.

10. PROTIÚSTAVNÍ ŘEŠENÍ PRÁVA NA SOUDNÍ OCHRANU

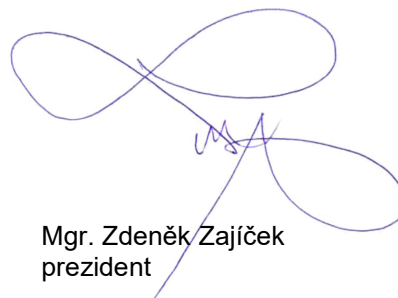
Studie dále navrhuje sjednotit systém sporných řízení s využitím redukce soudního řízení v plné jurisdikci. Pravomocné rozhodnutí regulátora by podléhalo kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu. V rámci regulátora by vznikly správní senáty, které budou nezávislým a nestranným orgánem schopným věc posoudit i po odborné stránce.

Uvedená koncepce je zásadním zásahem do současné praxe správního soudnictví a značně zasahuje do práva na spravedlivý proces a práva na soudní ochranu. Soudní ochrana dotčených subjektů bude v daném řešení v podstatě vyloučena (důvody pro podání kasační stížnosti jsou omezené a možnosti Nejvyššího správního soudu řešit spory například o cenu nebo účastnické spory jsou značně omezené). Jsme přesvědčeni, že role nezávislého soudu nemůže být suplována vznikem správních senátů přímo v gesci regulátora.

Dané řešení je problematické z hlediska základních ústavních práv na soudní ochranu a spravedlivý proces.

VŠECHNY PŘIPOMÍNKY UVEDENÉ PO BODY 1 - 10 POVAŽUJE ICT UNIE, z.s. ZA ZÁSADNÍ.

S pozdravem



Mgr. Zdeněk Zajíček
prezident