



NÁZEV MATERIÁLU	Připomínky Svazu průmyslu a dopravy ČR ke Studii proveditelnosti záměru na vytvoření národního regulačního úřadu České republiky pro síťová odvětví, včetně analýzy zkušeností z členských států EU, kde jsou tyto úřady zřízeny a návrhu dalšího postupu
Č. J.	GŘ/39/SHP/2017
DATUM ZPRACOVÁNÍ	5. 6. 2017
KONTAKTNÍ OSOBA	Bohuslav Čížek
TELEFON	225 279 203
E-MAIL	bcizek@spcr.cz

OBECNÉ ZÁSADNÍ PŘIPOMÍNKY

Svaz oceňuje a vítá, že se vláda intenzivně zabývá otázkou, jak nejlépe zajistit stabilní, spolehlivou a efektivní regulaci síťových odvětví, včetně analýzy náležitého institucionálního rámce. Svaz je toho názoru, že hlavním cílem úpravy institucionálního rámce regulace by mělo být nastavení transparentního a předvídatelného výkonu regulace zajišťující vysoce kvalitní, předvídatelné, spolehlivé a efektivní služby koncovým zákazníkům za podmínek umožňujících dosažení finanční stability regulovaných subjektů.

V tuto chvíli neříkáme a z předložených informací ani jednoznačně nedokážeme říct, která z variant řešení regulace je výhodnější, tj. zda by to byla v českém prostředí varianta jednoho regulátora či zda zefektivnění činností současných regulátorů. Zkušenosti ze zahraničí poukazují na možné výhody, nicméně předložená analýza nedává jednoznačně důkazy, že konkrétně v českém prostředí by tomu tak skutečně bylo. Diskusi nad tímto záměrem vítáme a v tuto chvíli ani jednu z variant nevylučujeme. Dovolujeme si v této souvislosti zmínit významné faktory, které by podle našeho názoru měly být zvažovány při nastavení institucionálního rámce regulace. Jedná se zejména o změny evropského rámce určujícího výkon regulace v jednotlivých síťových odvětvích, možnost sdílení know-how napříč rozličnými síťovými sektory při respektování specifického přístupu v regulaci jednotlivých síťových odvětví, zachování možnosti specifického přístupu v regulaci jednotlivých síťových odvětví, eliminace potenciálního rizika nadměrné regulace, zajištění dobře definovaného rozsahu kompetencí a dostatečných kontrolních a odvolacích mechanismů (souběžně se zajištěním přiměřené úrovně nezávislosti), vliv zvoleného řešení na efektivnost rozhodovacích procesů, nezbytnost angažování vysoce kvalifikovaných a odborně zdatných zaměstnanců a potenciální synergie spočívající ve snížení administrativních nákladů.

Z pohledu subjektů působících na regulovaných trzích a v regulovaných sektorech tedy podporujeme jakékoliv řešení, které by vedlo ke zjednodušení pravidel a administrace výkonu regulace, případně zefektivnění činnosti orgánů vykonávajících regulaci, včetně optimalizace nezbytných nákladů na výkon činnosti tohoto orgánu. Ovšem máme obavu, že předkládané řešení v rámci provedené studie nemusí vést k požadovanému cíli.

K předloženému materiálu předkládáme níže uvedené **zásadní připomínky a návrhy případného alternativního řešení.**

KONKRÉTNÍ ZÁSADNÍ PŘIPOMÍNKY

Připomínka č. 1 – k cílům předkládaného řešení

Studie uvádí jako jeden z přínosů, že by prostřednictvím vytvoření národního regulačního úřadu ČR (dále jen „NRÚ“) bylo možné v rámci cenové regulace zajišťovat sociální politiku. S tímto cílem, resp. řešením zásadně nelze souhlasit.

Problematika řešení sociálních problémů musí být řešena prostřednictvím právního předpisů z oblasti práva sociálního zabezpečení. Regulační orgán musí být v souladu s právem EU orgánem nezávislým na vládě a Parlamentu ČR, a proto nemůže být vykonavatelem jakékoliv politiky. Sociální politika pak může naopak dlouhodobou stabilitu regulovaných sektorů podryvat a vést k tzv. křížovým dotacím, které mohou naopak znevýhodňovat jiné subjekty a podkopávat například schopnost investovat či zvyšovat jejich celkové náklady a tím následně i ceny pro všechny subjekty. Přidání cíle sociální politiky by tak komplikovalo hlavní cíle, které uvádíme v úvodu. Sociální politiku požadujeme řešit jinými vhodnějšími nástroji.

Připomínka č. 2 – k mezisektorovým dotacím

Z textu studie lze nabýt dojmu, že jako jeden z přínosů vytvoření NRÚ se předpokládá pozitivní efekt ze zvažovaných mezisektorových dotací, kdy by síťové služby měly být pojímány jako „balíček“ a takto přiměřeně regulovány. Viz také text *„Druhou cestou je regulovaná podpora investic do síťových služeb v jiném odvětví, která by umožnila využít úspor z lokálního souběhu provozování více služeb...“* v části 2.2.

S touto tezí zásadně nesouhlasíme. Jakákoliv snaha vytvořit prostřednictvím regulace cen v jednom sektoru prostředky pro dotaci cen v jiném sektoru, znamená deformaci tržního prostředí, přičemž takovéto postupy by byly v přímém rozporu s legislativou EU. Z tohoto důvodu byly v energetickém sektoru postupně odstraňovány křížové dotace, které brání efektivnímu rozvoji trhu. Regulační orgány mají totiž za povinnost zajistit, aby účtované ceny nebyly zvýhodňující, resp. diskriminační.

Pokud je v některém sektoru hospodářství identifikována potřeba specifického způsobu financování, resp. nutnost dotace, měla by o těchto otázkách rozhodovat vláda ČR, případně Parlament ČR či jiné oprávněné orgány mimo regulátora. Tyto orgány jsou zodpovědné za strategické směřování státu a koncepci rozvoje hospodářství. Současně je nutné zvážit, zda by se nejednalo o veřejnou podporu, kterou musí schválit Evropská komise.

Připomínka č. 3 – k analýze možných variant řešení a k přínosům vzniku NRÚ

Studie se zabývá pouze jednou variantou možného řešení, a to vytvořením NRÚ. Rozhodnutí o realizaci tohoto záměru musí předcházet analýza všech možných řešení odstranění ve studii identifikovaných problémů v jednotlivých regulovaných sektorech a volba nejefektivnějšího z nich a také detailní analýza přínosů, které by zřízení NRÚ mělo. Bez řádné analýzy nelze rozhodovat o změnách způsobu a rozsahu regulace.

V této souvislosti např. nepovažujeme za vhodné opírat se o účelově a ne zcela správně zpracovanou studii „Odliv (2016)“, která zmiňuje především problémy ve finančním sektoru, jehož regulace však není v rámci kompetencí NRÚ navrhována.

Považujeme za zcela nesprávná některá tvrzení, jako např. *„V podstatě obdobná situace je i v odvětví teplárenství, které trpí obdobnými systémovými problémy.“*, kdy je stav v teplárenství srovnáván se stavem ve vodárenství. Nicméně ani ERÚ ani jiný odpovědný orgán dosud neidentifikoval žádné kritické problémy poukazující na selhání regulace. Naopak teplárenství v současné době podléhá tlaku konkurence alternativních zdrojů a potřeba regulačních zásahů je nahrazována působením tržních mechanismů.

Dále jsme toho názoru, že **posuzovat záměr vzniku NRÚ pouze ve vztahu k variantě, kdy by byl zachován dosavadní stav („nulová varianta“), není správné** a může vést k nesprávnému rozhodnutí a ve výsledku k neefektivnímu řešení. Ze studie vyplývá např. neaktuálnější zásadní problém v sektoru vodárenství (VaK), kdy absence jedné národní kontrolní entity vede k různým distorzím a selháním v tomto sektoru. Je tedy na místě zhodnotit rovněž alternativu vytvoření jedné regulační entity kompetentní pro výkon cenové regulace, ale i kontroly a řešení případných sporů pro tento sektor, přičemž se nabízí vytvoření samostatného regulačního úřadu, nebo jeho začlenění pod některý z existujících úřadů.

V případě dopravy naopak zahájil nový Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře svou činnost k 1. 4. 2017, přičemž výkon regulace se teprve nastavuje. V tomto ohledu je ke zvážení, zda není vhodné nejprve získat zkušenosti s předmětnou činností, vyhodnotit efektivitu takového úřadu, regulační procesy atd., aby bylo možné zvolit vhodný model regulace v rámci síťového odvětví. A teprve následně rozhodovat o směřování regulačních orgánů. Na zkušenosti z regulace se odkazuje i samotný autor studie.

V rámci studie rovněž **nebyla řádně zhodnocena činnost stávajících regulačních orgánů**. Naopak z úvodního popisu o vývoji regulace vyplývá, že v sektorech, kde působí jeden regulační orgán, došlo dosud k pozitivnímu vývoji a regulační orgány zvládly své role v procesu liberalizace a vytváření tržního prostředí v zásadě velmi dobře. Jeví se tedy jako velmi vhodné analyzovat rovněž variantu existence 4 regulačních orgánů, případně jen 3 (byla-li by regulace sektoru vodárenství začleněna pod některý ze stávajících).

Pokud by se poté v hodnocení vhodnosti variant potvrdila varianta NRÚ jako nejefektivnější (což se zatím nenastalo), je rovněž ke zvážení, zda k tomuto cíli nesměřovat postupným slučováním jednotlivých regulačních orgánů, a to na základě průběžného vyhodnocování zkušeností a výsledků optimalizace. Zároveň by tím bylo umožněno načasování realizační fáze splynutí regulátorů do NRÚ mimo data ukončení jednotlivých regulačních období, a tím snížení kumulace zátěže pracovníků stávajících regulátorů a NRÚ.

V předložené studii však **není** podle našeho názoru dosud **dostatečně vysvětlen přínos** sloučení pod jednoho regulátora, zejména pak v porovnání se stavem, kdy jsou jednotlivá odvětví regulována samostatně. Je otázkou, v čem lze tedy skutečně spatřovat komparativní výhodu až v globálním kontextu, budou-li jednotlivá odvětví nahrazována rolí koordinovaného komplexu síťových služeb, pokud pomineme argumenty o možnostech řešení sociální politiky a možného subvencování jednoho sektoru prostřednictvím regulace v jiném sektoru (viz str. 13), které se z našeho pohledu jeví nepřijatelné (viz odůvodnění připomínek č. 1 a 2), a dále argument unifikace regulace v sektorech, které však rovněž rozporujeme (viz připomínka č. 6).

Z hlediska nákladů lze považovat závěry ze studie za zmatečné a rozporuplné. V dílčích částech materiál předpokládá úspory, např. (kapitola Shrnutí) *„Možnost (proveditelnost) procesu zřízení jednotného Národního regulátora se z roviny, na které je možno uvažovat o úsporách ze sloučení některých komplementárních agend a duplicitních obslužných činností, posunuje do roviny vysoce efektivního a v kontextu některých trendů i nutného opatření.“* nebo v případě negativního vymezení vůči stávající oddělené regulaci *„Institucionální roztříštěnost ekonomické a cenové regulace sebou nese výrazný nárůst požadavků na administrativu. Rostoucí provozní a personální náklady, nelze optimalizovat koordinací a synergií postupů.“* (kap. 4.2) nebo v úvodu kapitoly 4, že *„je možná úspora odborných personálních kapacit“* nebo tamtéž *„úspora ve veřejných rozpočtech“*. Nicméně samotné hodnocení nákladů těmito aspekty, které byly zdůrazněny dokonce v úvodní kapitole „Shrnutí“ neodpovídá. Sloučení agend pod jednoho regulátora v oblasti existující regulace (ERÚ a ČTÚ) předpokládá úsporu celkem 6 pracovních míst (z 809) v oblasti odborných útvarů. Přičemž tato místa by měla být převedena do nově vzniklých poradních orgánů. Ani v úrovni komplementárních agend, kde by bylo možné očekávat větší přínos, nedošlo ke snížení pracovních míst a tato byla i pro odvětví vodárenství a železniční dopravy pouze extrapolována na základě zkušeností ERÚ a ČTÚ. Obdobně

jako s pracovními místy není předpokládána ani úspora provozních nákladů, kdy pouze opět dochází k extrapolaci stávajících nákladů i pro nová regulovaná odvětví. Studie v kapitole 5.8 vymezuje úspory de facto textově, protože sloučení agend na regulační úrovni by nepochybně mělo znamenat rovněž personální, a tedy nákladovou úsporu, v celkovém vyčíslení úspor však uvedené materiál nereflexuje. V uvedeném hodnocení navíc nejsou vyčísleny náklady na „správní senáty“ (dílčí Rady pro jednotlivá odvětví), ani počet jejich personálního obsazení. Rovněž není zřejmé, jak bude možné procesně i profesně zajistit jejich obsazení (odborník z oboru vs. nezávislý kandidát).

Z hlediska provozních a personálních nákladů tak nedochází k žádné úspoře a přínos sloučení je zpracovatelem v části týkající se projektu (kapitola 5) považován za nulový.

Připomínka č. 4 – k závěrům SWOT analýzy

Vyhodnocení vnitřních a vnějších vlivů působících na daný projekt, které jsou uvedené v tabulce materiálu, neshledáváme jako dostatečně přesvědčivé pro založení a fungování NRÚ.

Všechny 4 uvedené oblasti a jejich pozitivní a negativní stránky považujeme za velice diskutabilní zejména ve srovnání se současně fungujícími regulačními úřady. Níže v tabulce uvádíme k některým bodům naše komentáře (červeným tučným písmem).

	Silné stránky – <i>Strengths</i>	Slabé stránky – <i>Weaknesses</i>
Vnitřní vliv	<ul style="list-style-type: none"> Silné postavení jednotného regulátora pro všechny Předmětné oblasti; Není pravda zejména k evropským úřadům, které jsou specializované Sjednocená regulace oblasti VaK vedoucí k jednotné odpovědnosti za toto odvětví; Lze řešit začleněním do existujícího úřadu, např. ERÚ Možnost sdílení metodik, expertíz a postupů z tzv. dobré praxe; Odborně odlišná problematika, obecná pravidla regulace lze sdílet i bez NRÚ „Single point of contact“ pro poskytovatele i pro odběratele; Nikdo neřeší provázanou problematiku více úřadů Menší oblasti regulace (doprava, VaK) získají silnější mandát jakožto součást větší organizace; Řeší příslušné zákony Možnost využití benchmarkingu a zavedení minimálních standardů kvality služeb (technických a zákaznických) ve všech regulovaných oblastech. Rozdílná problematika, nelze řešit společně 	<ul style="list-style-type: none"> Nezávislost znamená složitější kontrolu volenými orgány; To ale platí pro všechny možné varianty uspořádání a lze řešit fungujícími dozorčími radami pouze pro jednotlivé úřady (podmínka odbornosti) Složitá nástupnická struktura; Návrhy rozpočtů a personálního obsazení NRÚ jsou vzhledem k obtížné predikci vývoje kontrol a regulaci velmi hypotetické Časová náročnost adaptace na novou strukturu regulátora ze strany zaměstnanců i řídicích pracovníků Ano, souhlasíme, a navíc kvůli odbornosti je málo pravděpodobná migrace mezi jednotlivými sekcemi NRÚ Různorodost pravidel regulace v jednotlivých Předmětných oblastech znamenající složitější řízení; Ano, souhlasíme, je to slabá stránka pouze varianty NRÚ, nikoliv stávajících řešení a navíc je tu návaznost na různé evropské instituce Náročnější personální řízení velké organizace s různorodými rolemi. Ano, souhlasíme, vícestupňové řízení je méně efektivní, hrozí riziko neodborných zásahů

	Příležitosti – <i>Opportunities</i>	Hrozby – <i>Threats</i>
Vnější vliv	<ul style="list-style-type: none"> Zjednodušení a zpřehlednění regulatorního rámce díky harmonizaci některých postupů; Společné metodiky, nezávislé na odbornosti lze řešit i spoluprací mezi úřady Konsolidace jednotlivých odvětví regulace; Příležitost pro všechna uspořádání 	<ul style="list-style-type: none"> Neúplný přesun systemizovaných pracovních míst z ministerstev a jiných úřadů; Právní kontinuita nové organizace – přebírání odpovědnosti za rozhodnutí předchůdců úřadu; Nejasná definice postavení/zasahování do

<ul style="list-style-type: none"> • Příležitost k zohlednění sociálních dopadů ceny (sociální aspekt cenotvorby); Není příležitostí, ale rizikem neplnění závazkům, které vyplývají z členství ČR v EU. • Potenciální úspory z rozsahu; Lze řešit i centralizací služeb pro státní instituce • Umožnění fungování městských (obecních) podniků poskytujících veřejnou službu. Příležitost pro všechna uspořádání, nespátřujeme nic specifického v uspořádání NRÚ pro využití popsané příležitosti, existují-li. 	<p>pravomocí organizace ministerstva, která měla předtím agendu ve své gesci;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zájmové skupiny a vliv na rozhodnutí či samotné zřízení NRÚ. <p>Ano, souhlasíme. Toto jsou hrozby pro všechna uspořádání, je ale skutečností, že čím větší a „mocnější“ úřad je, tím je toto riziko vyšší.</p>
--	---

Přípomínka č. 5 – k zahraničním zkušenostem

Reálné sjednocení síťových odvětví je interpretováno pouze na německém modelu, kde regulátor zahrnující více síťových odvětví skutečně funguje. V materiálu však absentuje relevantní porovnání působení německého regulátora se stavem v ČR, tedy zda je tento model proveditelný a vhodný s ohledem na poměry v ČR. Navíc se zde konstatuje, že docházelo k postupnému vývoji a na základě praxe následně vznikl jednotný regulátor. To ale není případ současné situace v ČR, kdy by ke zřízení NRÚ došlo na základě rozhodnutí vlády.

Přípomínka č. 6 – ke snaze o unifikaci regulace napříč sektory

Nelze souhlasit s jednou z hypotéz studie, podle které bude přínosem unifikace regulace napříč zvažovanými sektory. Každé odvětví má svá specifika vyžadující naopak aplikaci odlišných přístupů a principů regulace se zohledněním právě specifických podmínek, což je v rozporu se závěry studie, která předpokládá, že by byly výchozí požadavky sjednotitelné (např. teplárenství vs. železniční doprava).

Namísto je otázka, z jakého důvodu je třeba dávat jednotlivým odvětvím, která jsou postavena na velmi vzdáleném principu, jednotný regulační rámec. Typickým případem je energetika, kde i přes svou podobnost a blízkost je regulace pro jednotlivé produkty (elektřina, plyn vs. teplo) aplikována odlišně (regulace formou pevných cen vs. regulace formou věcného usměrňování). Odlišné mechanismy regulace jsou oprávněně i mezi sektorem energetiky a telekomunikací, přestože se jedná o síťová odvětví a využití síťové infrastruktury.

Zpracovatel studie se sice snaží přesvědčit o přínosech společné regulace a její unifikaci, avšak vzhledem k odlišnostem jednotlivých odvětví navrhuje kromě Rady NRÚ rovněž vznik dílčích Rad pro jednotlivá odvětví, čímž jsou de facto popírána některá sdělení o společném regulačním rámci.

Přípomínka č. 7 – k rozsahu analýzy jednotlivých existujících regulačních úřadů

Analýza jednotlivých existujících regulačních úřadů je nekonzistentní a neúplná. Například je zmiňována historie ČTÚ již od r. 1993, zatímco v případě sektoru energetiky je zcela absentována vykonávaná regulace (v rámci MF) před zřízením ERÚ. V rámci hodnocení regulace v působnosti ERÚ v kapitole 2.1.1. jsou zcela opomenuty informace o teplárenství, některé informace jsou chronologicky nepřesné a zmatečné (např. cíle pro II. regulační období byly vyhlášeny již v roce 2004).

Přípomínka č. 8 – k právu na soudní ochranu

Nesouhlasíme s navrhovaným sjednocením systému sporných řízení s využitím redukce soudního řízení v plné jurisdikci. Pravomocné rozhodnutí NRÚ by podléhalo kasační stížnosti k NSS. Uvedené

řešení je podle našeho názoru zásahem do současné praxe správních soudů a tím pádem zasahuje do práva na spravedlivý proces a práva na soudní ochranu.

Připomínka č. 9 – k formální a formulační stránce

Z formálního hlediska bychom zároveň doporučili studii formulačně precizovat a zaměřit více na věcné argumenty. Řada dílčích textů v materiálu trpí obtížnou pochopitelností, v některých případech jde spíše o obsahově prázdná nebo účelová tvrzení nežli o argumenty podporující přínosy vytvoření NRÚ.

Připomínka č. 10 (Závěr z výše uvedených připomínek)

S ohledem na uplatněné připomínky jsme toho názoru, že zjištění obsažená ve „studii“ mohou být využita jako podklad pro zkvalitnění nebo případnou reorganizaci současně fungujících úřadů (regulátorů), ale zároveň tato zjištění a argumenty nepovažujeme za jednoznačné a dostatečně přesvědčivé pro samotný vznik NRÚ.

Závěrem uvádíme, že předloženou studii proveditelnosti považujeme za přínosný vstup do diskuse o budoucím institucionálním nastavení regulace v ČR. S uvážením důležitosti síťových odvětví pro celou ekonomiku ČR a komplexnosti zadání tak před rozhodnutím o případném vzniku NRÚ doporučujeme pokračovat v detailnější diskusi, které jsme připraveni se aktivně účastnit.