



Připomínky k sněmovnímu tisku č. 454 Úřad vlády ČR

Vážení,

dle informací z webu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=454> byl vládě ČR zaslán poslanecký návrh poslance Martina Kupky, Ondřeje Lochmana, Antonína Tesaříka, Jiřího Slavíka a Jakuba Michálka, a to v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (sněmovní tisk č. 454).

Tímto si dovoluujeme zaslat naše připomínky k sněmovnímu tisku, o kterých jsme přesvědčeni, že by vláda ČR měla vzít na vědomí.

1. Institucionální změna formou poslaneckého návrhu a ve zrychleném řízení

Naše organizace zejména vyjadřují znepokojení nad tím, že tak zásadní institucionální změnu neprovádí vláda ve standardním legislativním procesu, ale formou poslanecké iniciativy. Pochybnosti budí o to více fakt, že hlavním navrhovatelem této změny je samotný ministr dopravy. Není zřejmé, proč tento návrh nepředkládá samotné Ministerstvo dopravy, když je k tomu odborně uzpůsobené. Na veřejnost tento krok nutně působí tak, že ministr obchází vlastní ministerstvo, k čemuž neshledáváme důvod.

Jsme přesvědčeni, že takový zásadní institucionální krok by měl jít do legislativního procesu formou vládního návrhu, který projde řádným připomínkovým řízením. Z velmi strohé důvodové zprávy návrhu pak není zřejmý ani účel navrhované změny, kdy se pouze odkazuje na bližší nepodložené informace o úsporách či omezení překryvu kompetencí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (ÚPDI) a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Důvodová zpráva by z našeho pohledu měla obsahovat co nejkonkrétnější vyčíslení úspor, které má navrhovaná změna přinést, a vyjmenování agend a konkrétních případů z praxe, ve kterých se zmíněné úřady v minulosti měly překrývat či si kompetenčně konkurovat, jak navrhovatelé naznačují.

Naprosto nerozporujeme legitimní záměr navrhovatelů či vlády činit kroky ke zvýšení efektivity státní správy. S poslaneckými návrhy je však spojen častý nedostatek v tom, že odůvodnění navrhovaných změn nemá dostatečně zpracované podkladové informace v důvodové zprávě, což je i zásadním nedostatkem tohoto poslaneckého návrhu.

Návrh na projednání tohoto návrhu ve zkráceném řízení ve smyslu § 90 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je z našeho pohledu třeba zásadně odmítnout, neboť pak by již návrh neprošel téměř žádnou veřejnou ani odbornou diskusí.



V kontextu nejmenování bývalého předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře Ing. Kodyma, které bylo v médiích zevrubně popsáno, se jeví kroky ministra dopravy naprosto nedůvěryhodně a mohou zbytečně ovlivnit důvěru veřejnosti a trhu v nezávislost rozhodování v oblasti působnosti ÚPDI.

2. Navýšení koncentrace moci ÚOHS

Z poslaneckého návrhu plyne, že pravomoci ÚOHS by měly být rozšířeny o pravomoci, které dosud vykonává ÚPDI. Návrh zde odkazuje na směrnici 2012/34/EU, která podřazení kompetencí regulačního orgánu umožňuje jako variantu institucionálního nastavení členského státu.

Nerozporujeme zde oprávnění České republiky spojit agendy ÚOHS a ÚPDI pod jediný úřad, je však třeba podotknout, že ÚOHS se ve srovnání s ostatními antimonopolními úřady v EU vyznačuje jistými specifiky. Předně je to množství agend, které již nyní ÚOHS vykonává, a které je v EU poměrně unikátní. Následně jde o vnitřní nastavení ÚOHS, které spočívá v monokratickém vedení ÚOHS jeho předsedou. Kombinace těchto dvou prvků dělá dnes z ÚOHS unikátní úřad v rámci EU, což již prokázala srovnávací analýza MMR z roku 2020.

Zdá se, že poslanecký návrh nereflektuje stávající koncentraci pravomocí ÚOHS a přidává k němu pouze další agendu, bez hlubšího zamyšlení, zda je pro ni stávající ÚOHS vhodně nastaven.

Z pohledu protikorupčních organizací tak zbytečně dojde k ještě větší koncentraci moci v monokratickém vedení ÚOHS. Tato výtku není nikterak osobního rázu ke stávajícímu vedení ÚOHS, ostatně srovnání fungování antimonopolních orgánů od MMR vzniklo již za minulého vedení ÚOHS. Jde pouze o konstatování faktů, které reflektuje z našeho pohledu nešťastné nastavení ÚOHS.

Je tedy třeba shrnout, že poslanecký návrh potenciální korupční rizika pouze rozšiřuje.

3. Nesoulad s právem EU

Návrh se týká provedení směrnic 2012/34/EU a 2019/1/EU, u kterých vznikají pochybnosti, zda jsou správně transponovány do právního řádu ČR. Dokonce jsou u nich vedena řízení o nesplnění povinností členského státu pod spisovými značkami INFR(2021)2160 a INFR(2021)0110.

Avšak ani po přijetí vládního návrhu zákona, kterým se mění zákony č. 143/2001 Sb. a č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, (sněmovní tisk č.



283) a dále poslaneckého návrhu zákona sněmovního tisku č. 454 patrně nebude transponována v požadovaném rozsahu ani jedna ze směrnic 2012/34/EU a 2019/1/EU.

a. Požadavky na vedení regulačního subjektu podle směrnice 2012/34/EU

Hlavní výtku k transpozici vidíme v článku 55 odst. 1 a odstavec 3 pododstavec 4 směrnice 2012/34/EU, který vyžaduje nezávislost regulačního subjektu (v českém kontextu) nejen na ministerstvu dopravy, ale i na vládě. Pro dosažení nezávislosti musí být jeho vedoucí funkce obsazeny způsobem uvedeným v odstavci 3:

*Členské státy zajistí, aby byl regulační subjekt personálně zajištěn a spravován způsobem, jenž zaručí jeho nezávislost. Zejména zajistí, aby osoby odpovědné za rozhodnutí regulačního subjektu podle článku 56, jako jsou v příslušných případech například členové jeho výkonné rady, **jmenovala – na základě jasných a transparentních pravidel zajišťujících jejich nezávislost – vláda či ministerská rada členského státu nebo jiný veřejnoprávní subjekt, jenž ve vztahu k regulovaným podnikům přímo neuplatňuje vlastnická práva.***

Z našeho pohledu z uvedeného ustanovení plynou pro Českou republiku dvě podmínky, a to

- jmenování předsedy regulačního subjektu Vládou, neb Ministerstvo dopravy (potenciálně v úvahu přicházející „jiný veřejnoprávní subjekt“ v poslední větě čl. 55 odst. 3) uplatňuje vlastnická práva v min. jednom z regulovaných podniků – v Českých drahách a.s., čímž nesmí z pohledu směrnice na nezávislého regulátora trhu vyvíjet jakýkoli vliv;
- organizace výběrového procesu osob odpovídajících za rozhodování regulačního subjektu tak, aby probíhal „na základě jasných a transparentních pravidel zajišťujících jejich nezávislost“. Z logiky věci tedy plyne, že výběrový proces se má vztahovat na osoby zodpovědné za rozhodnutí v I., případně i II. instanci. V kontextu ČR jsme přesvědčeni, že výklad souvisejících správních předpisů je nutné chápat tak, že je nutné organizovat transparentní (tj. přezkoumatelné) výběrové řízení na místopředsedu i předsedu regulačního subjektu (ať již půjde o dosavadní ÚPDI nebo ÚOHS).

Primárním cílem směrnice ve vztahu k nezávislosti regulačního subjektu je, aby v případě ČR ingerovalo Ministerstvo dopravy do procesu výběru předsedy a místopředsedy regulačního subjektu naprosto minimálně, neb je to právě Ministerstvo dopravy, které v ČR ovládá hlavní regulovaný podnik – České dráhy, a.s.

Dle našeho přesvědčení však podmínky čl. 55 směrnice 2012/34/EU ani sněmovní tisk 283, ani sněmovní tisk 454 správně netransponují.



Výběr osob do vedení nezávislých úřadů není neomezený, musí být proveden na základě jasných a transparentních pravidel zajišťujících jejich nezávislost. Při porušení těchto zásad dojde k porušení unijního práva. To vyplývá např. z bodu 53 rozsudku Soudního dvora Evropské unie C-288/12. S ohledem na něj nezávislost regulačního subjektu narušuje totiž i pouhá potenciální možnost, že bude výkon pravomocí regulačního orgánu ovlivněn, nikoli až faktické ovlivňování nebo dokonce prokázání nátlaku. V této souvislosti již Soudní dvůr rozhodl, že pouhé riziko, že by orgány státního dohledu mohly politicky ovlivňovat rozhodnutí orgánů dozoru, postačuje k narušení nezávislého plnění úkolů těchto orgánů. Mohlo by to totiž vést k „předem dané poslušnosti“ těchto orgánů vůči rozhodovací praxi orgánu státního dohledu.

Řečeno fotbalovou terminologií – není možné, aby majitel jedno fotbalového klubu měl možnost ovlivňovat výběr rozhodčích.

b. Nesprávné promítnutí kvalifikačních požadavků a nutnost konání nových výběrových řízení

Z našeho pohledu dále poslanecký návrh nezohledňuje ani požadavky článku 55 odst. 3 druhého pododstavce. Podle něj mají být osoby ve vedení regulačního subjektu

„vybírány transparentním postupem na základě zásluh, včetně příslušné odbornosti a odpovídajících zkušeností, výhodou jsou zkušenosti v oblasti železnic či jiných síťových odvětví.“

Požadavek na výběr na základě zásluh, odbornosti, zkušeností a zvýhodnění zkušeností v oblasti železnic v obou sněmovních tiscích absentuje.

Právní stav po přijetí poslaneckého návrhu by dokonce snížil dosavadní podmínky na kvalifikaci vedení regulačního subjektu, která je daná zákonem č. 320/2016 Sb. Ten požaduje v § 4 odst. 3 alespoň 7 let praxe v oblasti působnosti Úřadu, z toho 3 roky ve vedoucí funkci. Uvedená praxe měla zásadní opodstatnění. Po přijetí novely bude od tohoto požadavku upuštěno.

Inspirací pro pořádání transparentních výběrových řízení (minimálně dle zákonného znění) mohou být výběrová řízení na Slovensku, a to např. na

- předsedu Úřadu pro veřejné obstarávanie <https://www.vlada.gov.sk/vyberova-komisia-neurcila-finalne-poradie-a-odporucila-vlade-sr-dvoch-kandidatov-na-predsedu-uvo/>
- předsedu Protimonopolného úradu Slovenskej republiky <https://www.antimon.gov.sk/vyzva-na-prihlasenie-kandidatov-na-podpredsedu-protimonopolneho-uradu-slovenskej-republiky/?csrt=10225335946598360585>



V ČR naopak z obou návrhů plyne, že oproti transparentnímu výběrovému řízení budou nově předseda a místopředseda regulačního subjektu (rozuměj nově ÚOHS) dosazeni k agendě dosavadního ÚPDI přímo zákonem, konkrétně přechodnými ustanoveními obou sněmovních tisků. Z našeho pohledu je tak nutné, aby minimálně pro agendu ÚPDI bylo vypsáno transparentní výběrové řízení pro příslušného/ou místopředsedu/kyni ÚOHS, který/á dostane agendu ÚPDI na starosti. U stávajícího předsedy ÚOHS je pak velmi sporné, zda výběrové řízení proběhlé v roce 2020 bude naplňovat požadavky směrnice 2012/34/EU. Tehdejší výběrové řízení organizované Úřadem vlády ČR totiž předpokládalo výběr osoby pro funkci naprosto nesouvisející s činností ÚPDI.

Na jedné straně se tak osoby, které by pro funkci regulačního subjektu dle směrnice 2012/34/EU nemohly do výběrového řízení ani přihlásit, byť by pro ni měli slovy směrnice „*příslušné odbornosti a odpovídající zkušenosti*“. Na straně druhé mají být osoby rozhodující dle směrnice 2012/34/EU vybrány fakticky zákonodárcem a nikoli na základě „*jasných a transparentních pravidel*“.

Z našeho pohledu tak hrozí, že bude-li přijat předmětný poslanecký návrh a kompetence ÚPDI převezme zcela ÚOHS, nebudou rozhodnutí ÚOHS v oblasti směrnice 2012/34/EU v souladu s právem EU a budou trpět zásadní vadou, kterou nebude možné zhojit. Regulované podniky zejména na železnici tak budou moci využít právní obranu proti rozhodnutí ÚOHS spočívající v tom, že o jejich řízení rozhodovala/y osoba/y, které dle práva EU nebyly oprávněné o věci rozhodnout.

Jinými slovy jsme toho názoru, že poslanecký návrh může způsobit nefunkčnost regulace, která doposud spadala pod ÚPDI, a může tak způsobit zbytečný právní chaos a nejistotu mezi regulovanými subjekty.

Pro zhojení tohoto nedostatku by z našeho pohledu bylo nutné, aby v případě sloučení ÚPDI a ÚOHS bylo vypsáno nové výběrové řízení jak na příslušného místopředsedu/kyni, který/á bude rozhodovat o věcech spadajících pod směrnici 2012/34/EU, ale rovněž i paradoxně na předsedu/kyni ÚOHS. Předsedou ÚOHS by se tak musela stát osoba, která by byla s to rozhodovat odborně o záležitostech hospodářské soutěže, veřejné podpory, veřejných zakázek, významné tržní síly a nově i pravidlech na železnicích a dalších oblastech směrnice 2012/34/EU. Obáváme se, že najít takovou osobu bude velmi komplikované, ba takřka nemožné.

Závěr:

Z výše zmíněných důvodů varujeme před přijetím navrhovaného poslaneckého návrhu. Přijetím navrhovaných novel, ve kterých chybějí povinnosti organizovat výběrová řízení a pravidla pro jejich organizaci, bude dosaženo zásadní netransparentnosti a paradoxně



mohou zesílit korupční rizika tím, že dojde k dalšímu navýšení kumulace pravomocí v případě vedení ÚOHS. K přijetí zásadní institucionální změny má dojít nevhodnou formou poslanecké iniciativy a ve zrychleném režimu, který povede k vyloučení posouzení návrhu legislativní radou vlády a meziresortním připomínkovým řízením. Důvodová zpráva k návrhu dále nedostatečně vysvětluje potřebnost, naléhavost a dopady navrhované právní úpravy.

Za Oživení

Mgr. Šárka Zvěřina Trunkátová

Za Transparency International - Česká republika, o.p.s.

Mgr. Ondřej Kopečný, Ph.D.