

V Praze dne 1. dubna 2015  
Č.j.: 225/15/REV1

## **Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace**

k návrhu

**zákona, kterým se mění zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů**

---

### **I. Úvod**

Cílem navrhované změny je jednak větší transparentnost v podmínkách přístupu do sítě držitele poštovní licence a především pak zavedení dlouhodobě udržitelného modelu financování základních služeb. Důsledky návrhu však také zahrnují dramatické zvýšení kompenzací České pošty (ČP), vytvoření motivační struktury pro maximalizaci kompenzovaných nákladů, přenesení těchto nákladů z uživatelů příslušných služeb na všechny daňové poplatníky a také implicitní přenesení práv stanovit výši příslušné kapitoly státního rozpočtu z parlamentu na regulační úřad. Ačkoli tyto důsledky jsou v nějaké formě nevyhnutné, jejich odůvodnění není ve stávající Závěrečné zprávě RIA (dále jen „Zpráva RIA“) dostatečné z důvodů specifikovaných v následující části.

Návrh zákona a příslušná závěrečná zpráva RIA byly projednány s předkladatelem na zasedání dne 13. března 2015, kde mu byly sděleny připomínky, které byly obsahem 1. stanoviska. Výčet uplatněných připomínek je uveden níže v bodě II.

Na jejich základě předložil předkladatel dopracovanou závěrečnou zprávu RIA dne 20.3.2015, k níž je zpracováno toto revidované stanovisko.

### **II. Připomínky a návrhy změn**

Připomínky a návrhy změn k jednotlivým částem Zprávy RIA se týkaly těchto oblastí:

1.2 Definice problému: Jak uváděla Komise RIA, kompenzační fond vyplývající z konstrukce liberalizační novely zavedly nejspíše i jiné státy EU. Proto komise žádala doplnit srovnání různých modelů a vysvětlení, proč řešení zvolené v ČR

v roce 2012 nevedlo k dlouhodobé stabilitě, včetně problémů s určením provozovatelů, kteří mají do fondu přispívat, či politickým rozhodnutím parlamentu, který v roce 2012 odmítl vytvořit novou fiskální položku z důvodů nesouvisejících s poštovními službami.

1.3 Popis současného stavu: Nakolik jsou provozní výsledky ČP úctyhodné lze posoudit jen ze srovnání relevantních výkonových indikátorů s obdobnými zahraničními organizacemi v zemích srovnatelných s ČR. Zpráva RIA nekriticky přejímala tvrzení, že další restrukturalizace a optimalizace není možná, aniž by to podložila jakýmkoli argumentem a kvantitativním srovnáním. Stejně tak nebyl podložen ani postřeh, že poplatky do kompenzačního fondu od ostatních operátorů představují překážku vstupu do odvětví. Pakliže se to týkalo výše zmíněných problémů s určením příspěvátelů do fondu, pak Komise RIA žádala toto jasně vysvětlit a popsat celý problém, ať již by se navrhovaná změna týkala jen určitého segmentu (kompenzace za základní služby), aby bylo patrné, jakým způsobem tato parciální změna přispěje k fundamentálnímu cíli, jímž je liberalizace poštovního trhu.

1.4 Dotčené subjekty: Komise RIA upozornila na nutnost uvedení daňových poplatníků mezi dotčenými subjekty. Zpráva implicitně předpokládala, že každý poplatník je zároveň i uživatelem základních služeb, což v rostoucí míře nemusí odpovídat reálnému stavu.

1.5 Popis cílového stavu: Komise požádala o doplnění odůvodnění, proč je přenesení čistých nákladů na poskytování základních služeb z uživatelů těchto služeb (stávající kompenzační fond) na daňové poplatníky (státní rozpočet) lepším řešením. Ekonomické logice to odporovalo, ale pokud by tímto stát (zadavatel požadavků na rozsah a kvalitu služeb) sledoval další cíle, jako například regionální politiku či sociální soudržnost, pak by bývalo bylo potřebné toto do RIA explicitně uvést.

1.6 Zhodnocení rizika: Zpráva popisovala riziko vyplývající z podfinancování základních služeb, avšak nezmiňovala riziko, že stát může za požadované služby platit více, než je nutné, pokud se Úřadu nepodaří rozlišit odůvodněné náklady od těch neodůvodněných. Explicitní zahrnutí tohoto rizika dle návrhu Komise RIA by ve skutečnosti vedlo přímo k formulaci alternativních variant řešení, která by napomáhaly spoluvytvářet tlak na zvyšování efektivity poskytování základních služeb.

2. Varianty řešení: Původní omezení variant na nulovou a navrhovanou bylo nejzávažnější slabinou předkládané Zprávy RIA z pohledu Komise RIA, která upozornila na existenci celé řady teoretických modelů financování (např. kombinace kompenzačního fondu s fiskálním příspěvkem, který dává státu jistotu ohledně výdajů a konkurenty ČP motivuje argumentovat, zda jsou vykazované náklady odpovídající; zafixování částky kompenzace a následné vyjednávání o rozsahu služeb, což je bližší aktuálnímu stavu; zavedení vzorce pro růst čistých nákladů na základní služby, které nutí provozovatel snižovat náklady, tzn. vzorec inflace-X). Komise RIA proto doporučila doplnění většího počtu variant, při které se předkladatel měl zaměřit především na srovnání zkušeností z okolních zemí EU, pakliže by se tyto lišily od variant I a II.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů a 4. Návrh řešení: V případě navrhované změny zákona Komise RIA označila pouhé kvalitativní srovnání za neakceptovatelné u tohoto typu návrhu. Zpráva RIA dále obsahovala v původní verzi řadu kvantifikací, avšak nepromýšlela s nimi systematicky, ani neposkytovala výhled na příštích několik let, byl jen spoléhající na extrapolaci současných trendů. Zároveň upozornila, že nebylo důvěryhodné spoléhat se výhradně na kalkulace poskytnuté ČP, byť posvězených konzultanty z EY, a proto doporučila uvést do závěrečné zprávy RIA i nezávislý vstup z ČTÚ, který by prokázal, že Úřad je takové analýzy schopen, když mu ji navrhovaná změna ukládá. Tyto kvantifikace měly být dále diskutovány rovněž s (potenciálními) konkurenty ČP, s nimiž konzultace neproběhly (viz část 7.).

6. Přezkum účinnosti regulace: Komise upozornila ve stanovisku, že přezkum nemůže provádět instituce odpovědná za implementaci, tj. Český telekomunikační úřad, neboť tak bude v konfliktu zájmů, ale měl by jím být předkladatel normy, tj. MV. Zde však nebyla provedena náprava, proto na tento rozpor stanovisko nadále upozorňuje, a rovněž pak na chybějící datum (lhůtu) pro předpokládaný budoucí přezkum - z pohledu Komise RIA by se tak mělo stát nejpozději do r. 2020, kdy již bude zkušenost i s vysoutěženou licenci.

7. Konzultace a zdroje dat: Nebylo přípustné předložit Zprávu RIA bez konzultace s konkurenty ČP, kteří tvoří čtvrtinu trhu. I kdyby dotčené subjekty vyslovily souhlas s navrhovanou variantou, která přenáší náklady z účastníků odvětví na stát, konzultace měla umožnit vyjádřit se i k jiným doplněným variantám.

H) Zhodnocení korupčních rizik navrhovaného řešení Komise RIA žádala doplnit o hodnocení vztahu ČP a ČTÚ, neboť Úřad bude rozhodovat o podstatné části zisku ČP, což vyvolá zvýšený tlak managementu státního podniku na příslušné úředníky s vysokým rizikem vzniku tzv. regulatorního zajetí, kdy se úředníci mohou dostat pod tlak a být nelegitimním způsobem motivováni k uznání vyšších čistých nákladů.

### **III. Závěr**

Předložené dopracování závěrečné zprávy RIA se prakticky ve všech ohledech vypořádalo s uvedenými připomínkami Komise RIA uvedenými v bodě II. stanoviska. Na základě výše uvedeného doporučuje **Komise RIA přepracovanou závěrečnou zprávu RIA schválit.**

Vypracoval: PhDr. Zdeněk Kudrna, PhD.

**Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.**  
předseda komise