

V Praze dne 26. ledna 2015
Č.j.: 60/15

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace
k
návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb.,
o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění některých
dalších zákonů

I. Úvod

Jedním z hlavních cílů předložené zákonné úpravy je zajištění nediskriminačního přístupu a užívání drážní infrastruktury a zařízení služeb. Jde tedy o velmi důležitý a potřebný akt regulace procesů na infrastruktuře společné více operátorům.

Základním cílem návrhu však je implementace směrnice 2012/34/EU a části směrnice 2004/49/ES.

Předložený návrh zákona tedy obsahuje změny a doplnění zákona o dráhách a některých dalších zákonů v návaznosti na implementaci směrnice 2012/34/EU a dílčí opravu implementace směrnice 2004/49/ES v následujících oblastech:

1. Kategorizace drah
2. Podnikání dopravce a provozovatele dráhy
3. Zařízení služeb
4. Systém odměňování výkonu
5. Licence
6. Přístup na dráhu a jeho omezení
7. Organizace státní správy v oblasti drážní dopravy
8. Financování drážní infrastruktury
9. Cenová regulace
10. Vyšetřování nehod a mimořádných událostí

II. Připomínky a návrhy změn

Předkladatel zákona ve svém hodnocení dopadů konstatuje, že ve srovnání s jinými druhy dopravy věnuje unijní právo dosti značnou pozornost úpravě podnikání

v oblasti drážní dopravy – a to nejen na úrovni vymezení podmínek pro přístup k podnikání, ale i stanovení pravidel pro podnikání - a dále aspektům organizačním, institucionálním. Veřejnoprávní úprava proniká do soukromoprávních pravidel a dále souladu s unijním právem obsahuje v některých oblastech poměrně konkrétní a detailní požadavky na způsob výkonu státní správy v daném síťovém odvětví, jímž drážní doprava ze své podstaty je.

Předkladatel také vychází ze skutečnosti, že základním konceptem je pojetí drážní dopravy coby síťového trhu s předpokladem vzniku přirozeného monopolu na straně správy infrastruktury a poskytování přístupu k ní a existence dominantního postavení státem vlastněného dopravce (zejm. v oblasti osobní dopravy). Tomu odpovídá požadavek na určitou formu oddělení správy infrastruktury a nakládání s ní od provozování drážní dopravy (drážní infrastruktury i infrastruktury související) a založení obsáhlé veřejnoprávní regulace výkonu podnikatelských činností souvisejících s poskytováním přístupu k infrastruktuře, jehož cílem je především zamezení zneužití monopolního/dominantního postavení.

Předložený zákon uvádí, kromě jiného, pravidla pro přístup na drážní infrastrukturu, která ukládají provozovateli infrastruktury nediskriminačním způsobem poskytovat základní rozsah služeb spojených s provozováním drážní dopravy, a také upravují postup přidělování kapacity infrastruktury (postup směřující k tomu, že se dopravci umožní na smluvním základě provozovat drážní dopravu na konkrétním úseku dráhy v konkrétním čase). Úprava přidělování kapacity je poměrně rozsáhlá a obsahuje řadu dílčích postupů, které mají zajistit transparentnost celého postupu a minimalizovat možnost diskriminačního zacházení s jednotlivými žadateli.

Ke shora uvedenému záměru nové zákonné úpravy proběhla poměrně rozsáhlá diskuse a to zejména při mezirezortním projednávání. Ne všechny připomínky mohly být akceptovány s ohledem na soulad s Evropskou legislativou.

Důležitým prvkem v systému regulace procesů i podnikání na drážní infrastruktuře je institut regulátora. Směrnice 2012/34/EU svěřuje regulačnímu subjektu kontrolní a rozhodovací pravomoci v oblastech provozování zařízení služeb, hodnocení převažujícího účelu osobní drážní dopravy (u mezinárodní dopravy) a hodnocení ohrožení hospodářské vyváženosti provozování osobní drážní dopravy na základě smlouvy o veřejných službách, kontroly tvorby a uplatňování cen a přidělování kapacity dráhy. Ve vyhodnocení dopadů v jednotlivých variantách řešení poněkud chybí zdůraznění benefitů zvolených variant s ohledem na zlepšení podmínek pro podnikatele ve službách operátorů drážní dopravy. Dochází zde k vytvoření větší stability okrajových podmínek pro podnikání a pro investice.

V souvislosti s působností regulačního subjektu předkladatel zvažoval využití možnosti podle čl. 55 směrnice 2012/34/EU na rozšíření působnosti tohoto orgánu i na jiné obdobně regulované dopravní oblasti. Činnosti obdobné činnostem regulačního subjektu podle směrnice jsou vykonávány v oblasti civilního letectví - kontrola nediskriminačního nastavení ceny za užívání velkých letišť a řešení sporů v této oblasti - a v oblasti pozemních komunikací - řešení spotů při uzavírání smluv týkajících se evropské služby mýta. V těchto oblastech má podle dosavadní právní úpravy působnost Ministerstvo dopravy. Nová zákonná úprava však odstraňuje existující konflikt zájmů Ministerstva dopravy jako reprezentanta a akcionáře ve společnostech operátorů a současně působení v roli regulátora.

III. Závěr

Hodnocení dopadů regulace (RIA) v rámci Důvodové zprávy bylo provedeno velmi podrobně a podle doporučené metodiky. Velmi pozitivně lze hodnotit důkladné projednávání s dotčenými subjekty. Variantní řešení byla velmi kvalifikovaně analyzována, což posloužilo ke kvalitnímu návrhu.

Komise RIA doporučuje do závěrečné zprávy RIA zdůraznit ekonomické i provozní přínosy nové zákonné úpravy s ohledem na transparentnost a benefity spojené se stabilnějším konkurenčním prostředím na dopravní cestě. Po tomto doplnění je možné předlohu postoupit k dalšímu projednávání v legislativním procesu.

Vypracoval: Prof. Ing. Petr Moos, CSc.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise