



POSLANECKÁ  
SNĚMOVNA  
PARLAMENTU  
ČESKÉ REPUBLIKY

## Zápis z odborného semináře

# Reforma Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

pořádaný pod záštitou předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky  
**Radka Vondráčka**

ve spolupráci s protikorupčními neziskovými organizacemi  
**Frank Bold, Oživení (sdružené v Rekonstrukci státu) a Transparency International**

**Středa 3. února 2021 od 10:00 hodin, formou videokonference**

---

### **Panelisté:**

Miroslav Hlivák, předseda Úřadu pre verejné obstarávanie

Petr Mlsna, předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Michal Petr, akademik, expert na hospodářskou soutěž

Robert Neruda, advokát, expert na hospodářskou soutěž

Miroslav Cák, advokát, expert na veřejné zakázky

Adéla Havlová, advokátka, zástupkyně AVZ a experta na veřejné zakázky

Marek Zelenka, předseda Oživení

### **Moderace:**

Věnek Bonuš, Rekonstrukce státu

## **Shrnutí debaty:**

### **Úvod**

Veřejnou debatu o reformě ÚOHS iniciovaly protikorupční organizace Rekonstrukce státu a Transparency International, když v březnu 2020 představily hlavní teze návrhu reformy dohledu nad veřejnými zakázkami. Předseda Sněmovny Radek Vondráček v úvodu semináře dále rekapituloval, že 3. prosince byl reformní návrh zákona projednán se zástupci poslaneckých klubů na protikorupční skupině a následně byl

návrh zákona o Úřadu pro dozor nad zadáváním veřejných zakázek (sněmovní tisk 1109) předložen zástupci šesti politických stran v Poslanecké sněmovně. Předseda Vondráček dále uvedl, že důležitou otázkou jsou náklady případného rozdělení ÚOHS a zmínil se o možnosti vypracování ekonomické studie.

## Rozdělení ÚOHS na dva úřady

**Michal Petr** v úvodním příspěvku uvedl, že debata o možnosti rozdělení Úřadu se vede již dlouho, minimálně 12 let. Poprvé je však do debaty zapojena širší odborná veřejnost, což lze považovat za velký krok vpřed. Přestože docent Petr nevidí silné či akutní důvody rozdělení Úřadu, s ohledem na svou praxi na ÚOHS by rozdělení podpořil. Komparativně je spojení agend v Evropské unii neobvyklé. Poškozuje navíc soutěžní část Úřadu, protože veřejná i politická debata se točí kolem agendy veřejných zakázek. Zatímco sekce veřejných zakázek za posledních asi deset let zdvojnásobila počet úředníků, sekce soutěže musela bojovat o zachování každého služebního místa. S uvedenými argumenty souhlasil i Robert Neruda. V případě rozdělení ÚOHS by mělo dojít k posílení zakázkového Úřadu, který by měl získat kompletní gesci v oblasti veřejného zadávání po vzoru Slovenska. *“Obledně soutěžní části mám ambicioznější představu, než se dosud uvažovalo. Myslím si, že by dávalo smysl soutěžní část Úřadu integrovat se sektorovými regulátory, jako jsou ERÚ a ČTÚ”* Důvodem je nedostatečná míra hospodářské soutěže na některých trzích podléhajících sektorové regulaci, která může být zapříčiněna i nedostatečnou koordinací ÚOHS se sektorovými regulátory; to ostatně ve svých zprávách opakovaně uvádí i OECD. Úspěšné státy EU v oblasti soutěže již soutěžní úřady se sektorovými regulátory integrovaly (např. Nizozemí), ke stejnému kroku přikročily i ty, které chtěly nedostatečnou míru soutěže zvýšit (např. Španělsko).

**Petr Mlsna** uvedl, že ÚOHS má vynikající výsledky v oblasti odhalování zakázkových kartelů (tzn. bid rigging), kde se oblasti veřejných zakázek a soutěže propojují. Podle reportu z roku 2019 (PaRR) byl český soutěžní úřad v této oblasti druhý nejlepší z 24 sledovaných. Za roky 2019 a 2020 byly za zakázkové kartely uloženy pokuty převyšující 150 milion korun. Při rozdělení ÚOHS bychom tak ztratili provazbu, která v praxi funguje. V případě sloučení Antimonopolního úřadu se sektorovými regulátory by nebylo možné zachovat monokratičnost Úřadu: *“Předseda by byl v takovém případě neomezený vládce nad regulací ex ante i ex post. U nás však kolektivní vedení v minulosti vedlo ke ztrátě odpovědnosti a disfunkčnímu rozhodování.”* Na Slovensku se nyní diskutuje opačná cesta zásadního oslabení zakázkového úřadu a přesunutí přezkumu na soudy, diskuze se tak může otevřít různými směry.

**Miroslav Hlivák** reagoval na předsedu Mlsnu. Slovenská vláda skutečně představila revoluci ve veřejném zadávání. Ovšem návrh se setkal se zásadními připomínkami veřejných subjektů, podnikatelů, akademické obce a dalších, nemá tak podporu těch, kteří se veřejným zadáváním zabývají. Spolupráci na vybraných oblastech včetně bid-riggingu slovenský Úřad řeší prostřednictvím memoranda o spolupráci, a to kromě Antimonopolního Úřadu i s Generální prokuraturou a Nejvyšším kontrolním úřadem. Na Slovensku se dle předsedy Hliváka sjednocení gesce v oblasti veřejných zakázek pod jedním úřadem osvědčilo: *“Od začátku výkonu svého mandátu vnímám veřejné zadávání v širším spektru, kromě dohledu Úřad ukazuje i lidskou tvář, totiž metodickou podporu.”*

**Miroslav Cák** uvedl, že rozdělení Úřadu sice může být nákladnější variantou, ovšem samostatný Úřad by dokázal svou činnost lépe komunikovat s veřejností. Průnik agend veřejného zadávání a hospodářské soutěže je mimo bid rigging ve skutečnosti velmi malý, z právního pohledu se jedná o dvě samostatná odvětví. Při spojení agend by měl předseda na vysoké odborné úrovni ovládat obě tyto oblasti, v praxi jsou však takové odborné průniky spíše vzácné.

## Kolektivní rozhodování

**Miroslav Hlivák** na úvod podpořil ambiciózní přístup k české reformě ÚOHS a vítá paralely se slovenskou úpravou. Prvostupňová rozhodnutí jsou na slovenském ÚVO vydávána monokraticky, ovšem jejich příprava je kolektivní. Odvolacím orgánem je kolektivní Rada složená z předsedy, dvou místopředsedů a šesti externích členů jmenovaných vládou. Členové svou funkci v současnosti nevykonávají na plný pracovní úvazek. S cílem posílení odbornosti a nezávislosti Rady na politicích ÚVO ve spolupráci s think-tankem INEKO vypracovali návrh na posílení nezávislosti Úřadu, který stanoví kvalifikační předpoklady pro výkon funkce, zavádí obligatorní výběrové řízení a ve způsobu volby členů nově zapojuje kromě vlády také Národní radu a prezidenta. Zároveň by byla posílena odpovědnost předsedy ÚVO vůči Národní radě.

**Petr Mlsna** uvedl, že je odpůrcem kolektivního rozhodování: *“Kolektivní rozhodování ve finále vede pouze k tomu, že odpovědnost nemá nikdo.”* Zmínil špatnou zkušenost s ERÚ, ČTÚ i ÚDHPSH: *“Ve finále spory mezi předsedou a členy kolektivního orgánu vyvrcholí v to, že úřad se stane disfunkční a dohled nad danou agendou je oslaben.”* V případě monokratických úřadů je vždy jasné, kdo nese odpovědnost. V ČR máme výhodu poměrně funkčního systému státní služby. Je poměrně rigidní a v zásadě neumožňuje zásahy do prvostupňového rozhodování. Namísto kolektivního rozhodování předseda Mlsna preferuje procesní změny, přičemž některé již sám zavedl. Předložený návrh reformy ÚOHS dle něj dále vede k totální politizaci, protože členy Rady by schvaloval Senát Parlamentu ČR. U nás je běžnější model, kdy je personální pravomoc svěřena exekutivě, vláda pak odpovídá Poslanecké sněmovně, která jí může vyslovit nedůvěru. Měla by však být v zákoně nově stanovena kvalifikační kritéria jako je délka praxe, odborná způsobilost a ekonomické nebo právní vzdělání.

**Marek Zelenka** reagoval na předsedu Mlsnu. Návrh protikorupčních organizací se inspiroval na Slovensku, kde funguje devítičlenná Rada jako kolektivní orgán a v Německu, kde fungují tříčlenné senáty. Nerozumí tedy připomínce o rozmělnění odpovědnosti. Upozornil dále, že jeden ze členů ÚDHPSH nedávno podpořil kolektivní rozhodování s ohledem na potřebu výměny názorů u složitých věcí, se současným zachováním monokratického principu u manažerských rozhodnutí - stejný princip je navrhován i v předložené reformě ÚOHS.

**Robert Neruda** uvedl, že souhlasí s předsedou Mlsnou ohledně negativních zkušeností s ERÚ a ČTÚ, ovšem spíše by se díval na příklady, kde kolektivní rozhodování funguje. Jedná se o běžný princip v případě posuzování složitějších kauz, například v soudnictví rozhodují jednodušší případy samosoudci, složitější případy a odvolání posuzují senáty. Smyslem je, aby se daly dohromady různé zkušenosti a názory s cílem vyváženého rozhodnutí, nikoliv rozmělnění odpovědnosti. Z vlastní zkušenosti by doporučil kolektivní rozhodování i na ÚOHS, který posuzuje složité kauzy a pro samotného právníka může být obtížné dojít ke správnému rozhodnutí bez odborné oponentury stejně kvalifikovaných kolegů.

**Adéla Havlová** navázala zkušeností z rozkladové komise ÚOHS, která podle ní dobře funguje ve zprostředkování odborných názorů z praxe. Dále zmínila svou zkušenost s německým modelem, kde fungují tříčlenné senáty v rámci Vergabekammer (federální správní přezkum veřejných zakázek), přičemž odpovědnost za rozhodnutí nesou vždy tito tři členové adresně, nedochází k rozmělnění odpovědnosti. Jako určité riziko předloženého návrhu zákona vidí zakonzervování osob, jejichž výběr by neodpovídal potřebám praxe, u rozkladové komise je flexibilita mnohem větší.

**Petr Mlsna** upozornil, že je třeba si ujasnit, jestli se bavíme o kolektivním rozhodování nebo kolektivním vedení. Nebrání se kolektivnímu rozhodování na například prvním stupni, rozhodovat by mohla namísto jednoho úředníka pod kontrolou nadřízených v rámci hierarchického systému skupina tří úředníků chráněných služebním zákonem.

**Miroslav Cák** souhlasil, že je třeba rozlišovat kolektivní vedení a kolektivní rozhodování a poukázal na to, že v návrhu protikorupčních organizací Rekonstrukce státu, Oživení a Transparency International nejde o kolektivní vedení ÚOHS, ale o kolektivní rozhodování ve druhém (či jediném) stupni. Takto nyní funguje Rada ÚVO, která přijímá samotné rozhodnutí. Není poradním orgánem pro předsedu ÚVO, který by se mohl od takového doporučení odchýlit (obdobně jako v případě současného fungování rozkladových komisí ÚOHS). Rada ÚVO však předsedovi nijak nezasahuje do řízení Úřadu.

## Rozhodování v jedné instanci

**Robert Neruda** ve svém úvodním příspěvku uvedl, že ve správním řízení je pravidlem i tradicí dvoustupňové řízení. Smyslem je snaha o nápravu špatného rozhodnutí předtím, než případ dojde k soudu. Typicky ve druhém stupni rozhoduje jiný - nadřízený správní úřad. Otázkou však je, jestli je tento model vhodný i pro vysoce specializovaný ústřední orgán státní správy jako je ÚOHS: *“Jsem dlouhodobě na základě svých zkušeností přesvědčen, že by bylo lepší, kdyby Úřad pro ochranu hospodářské soutěže přešel na jednoinstanční rozhodování.”* Dvoustupňovost se pro agendy spravované ÚOHS nejeví jako nezbytná ani jako vhodná, navíc je ve srovnání v rámci EU spíše raritou. Nelze hovořit o nezávislosti prvního stupně vůči druhému stupni v rámci jedné instituce. Předseda vždy je a musí být informován o tom, co se děje na prvním stupni, přičemž v minulosti se předseda o rozhodování prvního stupně vždy zajímal a minimálně nepřímou jej ovlivňoval. Druhý stupeň pak v praxi spíše napravuje chyby prvního stupně se zachováním podstaty rozhodnutí, spíše než aby obdobně jako soud poskytl plnou nezávislou revizi.

Robert Neruda pokračoval, že na rozdíl od doby před 10 až 15 lety velmi dobře funguje soudní přezkum na Krajském soudě v Brně a Nejvyšším správním soudu. Současný stav umožňuje účastníkovi využít 4 až 6 stupňů a existují řízení, která trvají 10 a více let. Takovou délku lze adresovat zřejmě pouze eliminací jednoho stupně na ÚOHS, což by v případě soutěžních případů mohlo vést ke zkrácení řízení o půl roku až rok. Dále by mohly být při zavedení jednoinstančnosti uvolněné kapacity druhého stupně nasměrovány do řešení jiných kauz. Dnes se Úřad potýká s tím, že se nemůže věnovat všem porušením zákona v dozorovaných oblastech. Jednoinstančnost by tak neměla dopad na rozpočet, naopak by bylo “více muziky za stejné peníze”. Vyšší zátěže soudů se Robert Neruda neobává, protože v oblasti hospodářské soutěže se již nyní na soud obrací v zásadě všichni neúspěšní účastníci. Zavedení jednoinstančnosti by dále bylo vhodné doplnit principem ústnosti jednání, ústní jednání by mělo proběhnout aspoň jednou během správního řízení. Mohlo by tak dojít k vyšší akceptaci rozhodnutí a snížení počtu opravných prostředků.

**Michal Petr** poukázal na výsledky nedávného výzkumu dohledu v oblasti hospodářské soutěže. Soutěžní případy ve druhém stupni trvaly v průměru dlouhých 10 měsíců. Ovšem v 60 % procentech případů došlo v rozkladu ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí. Rada vrácení do prvního stupně směřovala k nápravě formálních vad, ovšem ve 25 % případů došlo alespoň z části k zastavení řízení nebo ke snížení pokuty (tzn. materiálnímu úspěchu stěžovatele). Druhý stupeň je tak sice časově náročný, může ale ušetřit hodně času u soudu, který by ze stejných důvodů mohl řízení vrátit ÚOHS.

**Miroslav Cák** uvedl, že se rovněž přiklání k jednoinstančnímu rozhodování, přičemž hlavním důvodem je čas. Zadavatelé musí uspokojit reálné potřeby a každý týden zdržení pro ně hraje roli. Dále se v praxi na

pravidelné bázi setkává s taktickými rozklady a návrhy na přezkum, pro takovou praxi by se při zavedení jednoinstančnosti omezil prostor.

## Role a aktivita dohledového Úřadu ve veřejném zadávání

**Miroslav Hlivák** ve svém příspěvku uvedl, že slovenský ÚVO má pravomoc v oblasti dohledu (kontrola, rozhodování o námitkách a ukládání pokut) a dále v metodické podpoře. V oblasti metodiky se Úřad snaží poskytovat praktickou pomoc. Úřad se dále věnuje koncepčním materiálům k zelenému a sociálnímu veřejnému zadávání. Aby Úřad nebyl odtržený od reality a rozhodoval jen v Bratislavě, byly zřízeny pobočky ve vyšších územních celcích, kde zástupci Úřadu pomáhají starostům správně zadávat. Úřad dále vede některé podpůrné nástroje jako například národní věštník nebo centrální profil veřejného zadávání. V současnosti se připravuje koncept centralizace kontroly eurofondových zakázek pod záštitou ÚVO. Na závěr předseda Hlivák ocenil možnost odborně debatovat o roli a podobě dohledového úřadu v oblasti veřejných zakázek. Vidí řadu paralel mezi českou a slovenskou debatou. Je přirozené debatovat o nástrojích, jak posílit nezávislost Úřadu, který rozhoduje o veřejných penězích.

## Obsahové okruhy odborného semináře k reformě Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, které byly součástí pozvánky:

1. Úvodní slovo předsedy Vondráčka a moderátora
2. Rozdělení ÚOHS
  - Výhody a nevýhody spojení agend dohledu nad zadáváním veřejných zakázek a hospodářské soutěže v jednom úřadu
  - Slovenská zkušenost s oddělenými úřady
  - Jsou principy reformy dohledu nad zadáváním veřejných zakázek (Sněmovní tisk 1109) aplikovatelné i na oblast hospodářské soutěže?
3. Kolektivní rozhodování
  - Problematika koncentrace rozhodovacích pravomocí
  - Záruky nezávislosti a odbornosti
  - Efektivita, odpovědnost
  - Způsob jmenování a odvolávání členů (kreace)
  - Zkušenosti se slovenskou Radou Úřadu pre verejné obstarávanie (ÚVO), [návrh](#) na posílení nezávislosti ÚVO
4. Jednoinstančnost
  - Benefity a rizika rozhodování v jediné instanci ve správním řízení
  - Otázka zatížení soudů
  - Využití ústního jednání
  - Otázka dvojkolejnosti mezi řízením zahájeným na návrh a ex offio
5. Role a aktivita dohledového Úřadu ve veřejném zadávání
  - Metodická podpora, ex ante kontrola
  - Sjednocování rozhodovací praxe mezi různými orgány
  - Kontrolní činnost: podněty a vlastní dohledávací činnost
  - Široké pojetí na Slovensku - gesce ÚVO v oblasti veřejného zadávání