

Často opakované argumenty proti reformě ÚOHS a reakce na ně

1) Kolektivní orgán se neosvědčil v případě Energetického regulačního úřadu (ERÚ)

Model fungování ERÚ je skutečně nevyhovující - kombinuje nevýhody kolektivního managementu a naopak nepřináší výhody specializovaného a odborného kolektivního rozhodování. **V reformě ÚOHS se však navrhuje zcela jiný model.**

	ERÚ	Reformovaný ÚOHS
Způsob řízení	kolektivní management (Rada ERÚ)	monokratický management (předseda a místopředseda ÚOHS)
Rozhodovací orgán	rozhoduje Rada ERÚ - stejný orgán, který dělá management	rozhoduje Rada pro veřejné zakázky - specializovaný odborný orgán oddělený od managementu
Efektivita rozhodování	3 hlavní fáze: rozhodnutí v I. stupni, doporučení rozkladové komise, rozhodnutí Rady ERÚ ve II. stupni	1 hlavní fáze: Rozhoduje Rada pro veřejné zakázky v jediném stupni, bez čekání na doporučení rozkladové komise
Odbornost rozhodování	rozhoduje orgán specializovaný a kvalifikovaný na jinou činnost (management)	Rozhoduje orgán specializovaný a kvalifikovaný na danou agendu i činnost (přezkum veřejných zakázek)

Reforma ÚOHS přináší specifický model fungování, který je na míru ušitý přezkumu veřejných zakázek.

Naopak model fungování ERÚ je aplikací obecných právních předpisů, které v případě ERÚ vytváří překomplikovaný a neefektivní způsob fungování.

2) *Hrozí nejednotnost rozhodovací praxe, protože namísto 1 člověka budou rozhodovat různé senáty v rámci Rady pro veřejné zakázky.*

Monokratické rozhodování ve skutečnosti není zárukou jednotnosti rozhodovací praxe v Úřadu, který ve II. stupni rozhoduje 150 případů ročně, a to pouze v agendě veřejných zakázek. **Není v silách jednoho člověka zvládnout takový objem případů a zároveň garantovat jednotu rozhodování.** Předseda ÚOHS má navíc pod sebou kromě přezkumu veřejných zakázek další 4 agendy, ve kterých také osobně rozhoduje ve II. stupni: hospodářská soutěž, přístup k dopravní infrastruktuře, veřejná podpora a významná tržní síla. Fakticky tak většinu případů rozhodují jiní: pět různých rozkladových komisí a vyšší desítky úředníků.

Monokratické rozhodování navíc není jediný způsob, jak zajistit jednotu rozhodovací praxe. Reforma ÚOHS je koncipována tak, aby rozhodovací praxi senátů sjednocovalo plénum Rady (tzn. všichni členové Rady na společném jednání). Jde o obdobný model jako u Ústavního soudu, který představuje zlatý standard vysoce odborného a nezávislého kolektivního rozhodování.

3) *Monokratický model má výhodu jasně stanovené odpovědnosti, v kolektivním modelu rozhodování je odpovědnost roztržštěná - ve výsledku neodpovídá nikdo.*

Roztržštěnou odpovědnost má naopak současný model fungování ÚOHS, protože je v něm oddělená tzv. formální odpovědnost (kdo podepisuje rozhodnutí) a materiální odpovědnost (kdo zpracovává rozhodnutí).

Předseda ÚOHS rozhodnutí pouze podepisuje, maximálně může stíhat s ohledem na množství agend a případů ovlivnit podobu některých vybraných rozhodnutí ÚOHS. Reálně rozhodnutí zpracovává úřednický aparát, z části dle zadání rozkladové komise. Ovšem pod rozhodnutím není podepsaný žádný úředník ani člen rozkladové komise a informace o tom, kteří konkrétní lidé se na tvorbě rozhodnutí podíleli není veřejnosti ani stranám řízení jakkoliv dostupná.

Reálně tak podobu rozhodnutí nejvíce ovlivňují lidé, kteří za tato rozhodnutí nenesou směrem navenek žádnou odpovědnost.

Naopak model reformovaného ÚOHS počítá se spojením formální a materiální odpovědnosti za rozhodnutí. Na podobu individuálních rozhodnutí by měli největší vliv členové senátu, kteří budou dané rozhodnutí zpracovávat (částečně za pomoci úřednického aparátu) a kteří se také pod své rozhodnutí podepíší. Bude tak vyvozena

odpovědnost zejména vůči odborné komunitě expertů na veřejné zakázky, před kterou si členové Rady budou muset svá rozhodnutí obhájit.

4) Zavedení jednoinstančního kolektivního rozhodování je nebezpečný experiment. Monokratický model a dvouinstanční správní řízení má v ČR tradici.

Za experiment lze považovat naopak český model institucionálního nastavení ÚOHS (jako úřadu, který přezkoumává veřejné zakázky), protože mezi státy EU obdobný model neexistuje.

V zahraničí existují 2 modely přezkumu - soudní (stěžovatel jde rovnou k soudu) a správní (případ nejdříve řeší správní orgán, poté soud). **Ve všech správních i soudních modelech rozhodují kolektivní orgány.**

Unikátní je ČR i v počtu instancí přezkumu, rozhoduje se až v 5 instancích. Obdobný model má pouze Slovensko. **Ve 24 z 27 států EU se však zakázky přezkoumávají ve 3 a méně instancích.**

ČR je jediný stát EU, který kombinuje systémová rizika monokratického rozhodování s neefektivitou (zdlouhavostí) komplikovaného přezkumu o mnoha instancích. Reforma ÚOHS nás naopak zařadí do evropského mainstreamu díky přijetí modelu přezkumu veřejných zakázek, který je obdobný například tomu německému.

5) Zdržení veřejných zakázek není způsobeno fungováním ÚOHS, ale konkurenčním bojem firem. Ten ale bude existovat vždycky.

Část podání k ÚOHS skutečně je spíše obstrukčního charakteru a představuje pokračování konkurenčního boje jinými prostředky, s cílem alespoň zdržet a zkomplikovat důležitou zakázku konkurenta. Není však pravda, že proto nemá smysl řešit fungování ÚOHS, právě naopak. Čím rychleji přezkumný úřad rozhoduje (německý úřad je 3 rychlejší než český ÚOHS), tím menší škody může konkurent dosáhnout a tím méně se mu takové neférové jednání vyplatí. Za podání návrhů je navíc třeba zaplatit vysokou kauci, která v případě neúspěchu propadá státu. Dobře fungující ÚOHS by tak demotivoval od neférového konkurenčního jednání a zároveň by zásadně zmírnil škody takovým jednáním způsobené.

Jednoznačně obstrukčních návrhů dodavatelů je však jen menší část. Ve většině případů dodavatelé legitimně napadají postup zadavatele, který považují za nezákonný.

6) Ke zrychlení přezkumu nedojde, protože druhý správní stupeň bude nahrazen soudem, kterému průměrně rozhodnutí trvá 500 dní.

Není pravda, že dojde k prostému nahrazení rozkladu soudním přezkumem. Rozhodnutí neúspěšného stěžovatele, zda i přes dosavadní neúspěch pokračovat v řízení, vychází pouze a jen z úvahy, čeho lze dalším pokračováním sporu dosáhnout. Počet instancí, které před tímto rozhodnutím proběhly, je irelevantní.

Aktuálně je soudní přezkum nastaven spíše jako akademický, tzn. jde v něm o stanovení rozhodovací praxe do budoucna. Do konkrétní napadané zakázky zasahuje jen ve zcela mimořádných případech. Důvod je ten, že po pravomocném rozhodnutí ÚOHS nic nebrání zadavateli, aby podepsal smlouvu. A pokud zadavatel stihne smlouvu podepsat do doby, než dodavatel podá návrh na předběžné opatření a než soud tento návrh posoudí a případně mu vyhoví, nic nebrání tomu, aby zakázka běžela dál (tzn. aby bylo plněno ze smlouvy). Návrh na podání předběžného opatření byl navíc nedávno zpoplatněn, což dále snížilo motivaci dodavatelů se na soud obracet.

Dnes se dodavatelé soudí převážně z důvodu, aby získali zpět propadlou kauci. Zadavatelé pak z důvodu, aby do budoucna obhájili konkrétní zadávací postup. Oboje však probíhá bez blokace předmětné zakázky.

Z výše uvedeného vyplývá, že pokud se zruší 1 správní instance a zároveň nedojde ke změnám v soudním přezkumu, nápad na soud se nezvýší, protože se nijak nezmění možnosti, čeho lze žalobou k soudu dosáhnout. Dále během soudního přezkumu až na výjimky není blokován podpis smlouvy a zakázka tedy může běžet, samotná délka soudního přezkumu tak není v současném nastavení důležitá pro stav veřejných investic.

7) Není třeba zavádět jednoinstančnost, tzv. instanční pingpong vyřeší zavedení plné apelace (předseda by nikdy nevracel rozhodnutí na I. stupeň).

V roce 2022 bylo vydáno 165 rozhodnutí o rozkladu (druhoinstančních rozhodnutí), z toho ve 29 případech bylo rozhodnutí I. stupně zrušeno a věc vrácena Úřadu k dalšímu řízení (tzn. instanční ping-pong). Zdržení je tedy převážně způsobeno dvouinstančním modelem (tzn. hlavní problém je těch 165 rozkladů), instanční ping-pong pak v 18 % případů, kdy je podán rozklad, vede ještě k dalšímu zdržení.

Odstranění instančního ping-pongu zavedením plné apelace by tak vedlo k mírnému průměrnému zrychlení přezkumu, ovšem hlavní důvod zdržení by to nijak neřešilo. Pro

ilustraci: srovnání délek řízení před ÚOHS, kde byl a kde nebyl podán rozklad:

Navíc podle judikatury NSS má princip plné apelace na ÚOHS fungovat již dnes. Jeho uplatnění nebrání žádná zákonná překážka. Není tedy jasné, proč předseda stále ještě vrací část případů na I. stupeň a v čem by tedy měla spočívat daná “změna”, kterou ÚOHS navrhuje jako neadekvátní alternativu k zavedení jednoinstančnosti.

Reakce na vyjádření předsedy Petra Mlsny kritizující navrhovanou reformu ÚOHS (reforma přezkumu veřejných zakázek) v OVM 21. 4. 2024

8) Mlsna: Reforma ÚOHS je revoluce, zahodíme 20 let rozhodovací praxe.

Rozhodovací praxe zůstane platná, protože se nebude měnit materiální právo. Dojde ke změnám institucionálního nastavení ÚOHS a částečně procesu přezkumu veřejných zakázek.

9) Mlsna: Jestliže zavedeme sporné řízení, oslabíme princip materiální pravdy, Úřad už nebude zjišťovat, jaká je realita na trhu.

Řízení o návrhu mají již dnes dle soudní judikatury prvky sporného řízení. MMR navrhuje změny, díky kterým se tyto prvky sporného řízení více projeví v praxi. I tak ale bude možné v odůvodněných případech, aby Úřad prováděl vlastní vyšetřování a té materiální pravdě se více přiblížil (zcela jí dosáhnout nejde nikdy).

10) Mlsna: Vidím korupční riziko v tom, že v senátním rozhodování si 2 sednou a vyberou třetího člena. Neexistuje žádná zábrana vybrat si člověka nezpůsobilého.

Nejdříve vysvětlení kontextu: MMR navrhuje model, kdy se na rozhodování podílí 2 stálí členové Rady (kolektivní rozhodovací orgán) se všemi pojistkami odbornosti, nezávislosti a podle rozvrhu práce. A dále 1 externí odborník z předem sestaveného seznamu, který bude ad hoc přidělen k danému případu a jehož úkolem je zejména do rozhodování zapojit praktické poznatky z daného odvětví. Navržený model tak kombinuje právní erudici stálých členů a pohled z praxe externistů. Mlsna ve svém výroku tedy napadá zapojení člověka z praxe, které jinak než tímto ad hoc způsobem nelze zajistit.

Mlsna však nemluví pravdu, když říká, nebude žádná zábrana vybrat si člověka nezpůsobilého. Podle návrhu MMR (dostupný na webu MMR [zde](#)) by nebylo možné vybrat kohokoliv, ale pouze člověk z předem sestaveného seznamu, kde by prováděcí předpis stanovil mmj. kvalifikační předpoklady.

Samotný výběr by v základní variantě provedl předseda senátu samostatně, nikoliv tedy, že by se dva stálí členové dohodli, jak tvrdí Mlsna - jde však spíše o drobnou nepřesnost, ne omyl v podstatě věci. Mlsna však zcela zamlčel, že v dalších variantách by třetího člena vybíral nikoliv předseda senátu, ale místopředseda ÚOHS, a to sám nebo na návrh předsedy senátu.

Předseda Mlsna má pravdu, že by došlo k částečnému oslabení protikorupčních pojistek ad hoc zapojováním externího odborníka ze stálého seznamu. Ovšem toto oslabení je vyváženo přínosem pohledu z praxe a navíc by protikorupční pojistky by byly zcela naplněny u zbylých dvou stálých členů senátu (tzn. u většiny senátu).

11) Mlsna: Nebudou zveřejňována všechna rozhodnutí ÚOHS jako dnes, ale pouze některá vybraná rozhodnutí. To by měl neziskový sektor zkritizovat.

Podle návrhu MMR bude i nadále ÚOHS povinen zveřejňovat veškerá pravomocná rozhodnutí. Pouze vybraná rozhodnutí významná pro rozhodovací praxi budou **navíc** součástí speciální sbírky rozhodnutí. Jde o praxi běžnou na vyšších soudech.

12) Mlsna: To je mýtus, že je mocný předseda. V roce 2022 bylo zadáno 16 993 veřejných zakázek, k ÚOHS se v návrhovém řízení dostalo pouze 165 z nich (necelé 1 %) a k předsedovi se v rozkladu dostalo pouze 75 případů. 99 % zakázek se vůbec nedostane před Úřad.

ÚOHS ve skutečnosti v roce 2022 přezkoumal 507 případů (cca 3 %), není jasné, proč zde předseda Mlsna uvedl pouze počet návrhových řízení a opominul ex offo řízení. Tak jako tak je toto procento irelevantní. Významné zakázky (např. stavba metra D či digitalizace stavebního řízení), ve kterých kde může být vliv monokratického orgánu rizikový, se před ÚOHS i k předsedovi na stůl zpravidla dostanou. Není podstatné, že jiné zakázky menšího významu, ÚOHS neposoudí.

ÚOHS je jediný úřad v EU, který přezkoumává veřejné zakázky monokraticky - tzn. orgánem, kde rozhoduje 1 člověk. Navíc pouze ve 4 státech EU včetně ČR jsou spojeny dvě významné agendy - veřejné zakázky a hospodářskou soutěž. Míra koncentrace pravomocí v rukou předsedy je tak v evropském srovnání naprosté unikum.