



Problémy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti veřejných zakázek

Analýza skupiny protikorupčních organizací: Transparency, Oživení, Rekonstrukce státu

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je téměř rok v popředí veřejné debaty v souvislosti se zásahem Národní centrály proti organizovanému zločinu a podezřením z korupčního jednání u předsedy ÚOHS Petra Rafaje a dalších místopředsedů úřadu.¹ Kromě krize důvěry ve vedení úřadu se ÚOHS potýká s dlouhodobými systémovými problémy, které mají negativní vliv na kvalitu dohledu v oblasti veřejných zakázek. Skupina tří protikorupčních organizací ve složení, Oživení, Frank Bold (sdružené v platformě Rekonstrukce státu) a Transparency International ČR přináší popis hlavních problémů úřadu.

1. Nadměrná koncentrace pravomocí v rukou předsedy ÚOHS

Předseda ÚOHS zcela určuje **personální politiku úřadu**, což je snadno zneužitelné. Koncentrace těchto pravomocí dává předsedovi silné nástroje k ovlivňování rozhodování ÚOHS v prvním i druhém stupni. Nelze však říct, že by úprava ÚOHS v otázce pravomocí předsedy vůči nejvyšší organizační struktuře byla zcela ojedinělá, ovšem **ÚOHS není typický správní úřad**. Rozhoduje o zakázkách za stamiliardy korun a v případě velkých zakázek může být neformální tlak na určitá rozhodnutí nesrovnatelně vyšší než v případě obvyklého správního rozhodování. Systémové nastavení přitom umožňuje, aby byl tento tlak účinný v případě aplikace na jedinou osobu, totiž osobu předsedy. Vzniká tak vysoké systémové riziko výskytu korupce.

Organizační nastavení ÚOHS je **ve srovnání s ostatními unijními státy** ojedinělé. V zemích západní Evropy provádí přezkum veřejných zakázek přímo soudy. Ve východní části Unie převládá sice přezkum prostřednictvím správních orgánů (následovaný soudním přezkumem), ale u příslušných orgánů může nastat pouze výjimečně, že by bylo rozhodnutí o miliardové veřejné zakázce v rukách jednoho člověka. Téměř vždy rozhoduje alespoň na některém stupni kolektivní orgán. V Česku navíc předseda řídí hned dvě velké agendy (veřejné zakázky a hospodářskou soutěž), což je v EU ojedinělé.

a. Konkrétní problematické pravomoci předsedy

Mezi významné pravomoci patří možnost na základě zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti ÚOHS, **jmenovat a odvolávat místopředsedy úřadu**. Zákon přitom nestanoví žádné kvalifikační podmínky pro výkon funkce či povinnost provést výběrové řízení. Dále není stanoveno žádné funkční období místopředsedů. Nejsou stanoveny ani zákonné odvolací důvody. Ačkoliv místopředsedové řídí jednotlivé sekce úřadu, na proces jmenování a odvolávání nedopadá zákon o státní službě, protože ten svou působnost vylučuje právě v případě předsedy a místopředsedů

¹<https://zpravy.aktualne.cz/domaci/politik-ano-stihany-za-manipulaci-zakazek-dle-policie-ovlada/r~825e8408469711ea926e0cc47ab5f122/>



Úřadu. Předseda tak může skrze absolutní personální pravomoc vůči místopředsedům ovlivňovat, jakým způsobem vykonávají svou funkci. Vzhledem k tomu, že místopředsedové svým podpisem stvrzují prvostupňová rozhodnutí Úřadu, předseda tak získává nepřímý vliv i na prvostupňové rozhodování. Předseda dále sám rozhoduje o odměnách pro místopředsedy i referenty (řadové zaměstnance). Skrze finanční ohodnocení může tedy odměňovat konkrétní podobu výkonu funkce či služby a ovlivňovat tak způsob jejich výkonu.

Předseda ÚOHS může dále zcela volně jmenovat a odvolávat členy **rozkladových komisí** (k rozkladovým komisím více níže). Skrze svou absolutní personální pravomoc může ovlivňovat, jakým způsobem rozkladové komise připravují návrhy rozhodnutí, přičemž nakonec stejně rozhoduje sám předseda. Tyto okolnosti vedou k situaci, kdy předseda ÚOHS má kontrolu nad rozhodovací činností ÚOHS ve druhém stupni.

Vedle toho má předseda ÚOHS mimořádný **vliv na kontrolní činnost úřadu** (ke kontrolní činnosti více níže). Předseda podle vnitřních organizačních směrnic schvaluje plán kontrol a rozhoduje o provedení jakékoliv kontroly mimo tento plán. Má tak vždy možnost ovlivnit, zda konkrétní kontrola proběhne, či nikoliv.

b. Vliv služebního zákona

ÚOHS dle § 1 odst. 1 spadá pod služební zákon. Jedná se o služební úřad, který nemá nadřízený služební úřad. Předseda ÚOHS je dle § 10 odst. 1 písm. f) jakožto vedoucí služebního úřadu „*služebním orgánem vůči ostatním státním zaměstnancům*“. Z důvodu zachování nezávislosti ÚOHS ovšem dle § 2 odst. 1 se služební zákon nevztahuje na předsedu a místopředsedy ÚOHS. Reálně je tedy situace taková, že ÚOHS funguje podle služebního řádu, ovšem působí odděleně od zbytku státní správy a služebním orgánem pro ÚOHS tedy není náměstek pro státní službu dle § 10 odst. 1 písm. c), jak by tomu bylo ve srovnatelných případech.

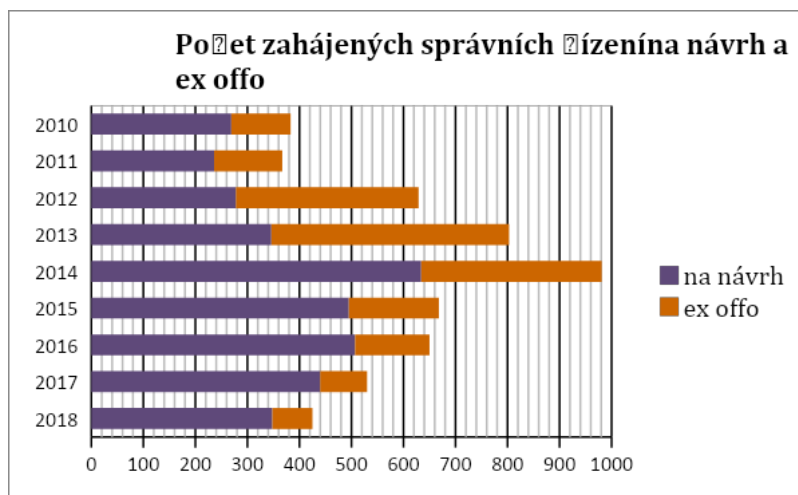
c. Vydávání vnitřních předpisů

Vzhledem k tomu, že na vnitřní fungování ÚOHS spadá služební zákon, **interní předpisy organizaci práce** by měly být vydávány ve formě služebních předpisů, ty dle § 11 služebního zákona vydává vedoucí služebního úřadu, kterým je předseda ÚOHS. Co se pravomoci k vydávání interních předpisů týče, musí zůstat u předsedy (standard služebních úřadů). Dle §11 odst. 7 je služební orgán „*povinen vést přehled platných služebních předpisů a aktualizovat jej*“. Bohužel v komentáři ke služebnímu zákonu chybí bližší upřesnění, co se tím myslí. Standard transparentnosti pro služební předpisy náměstka pro státní službu je ten, že seznam i znění předpisů se vede veřejně.

2. Nedostatečná aktivita úřadu

a. Omezování činnosti úřadu a nízká efektivita

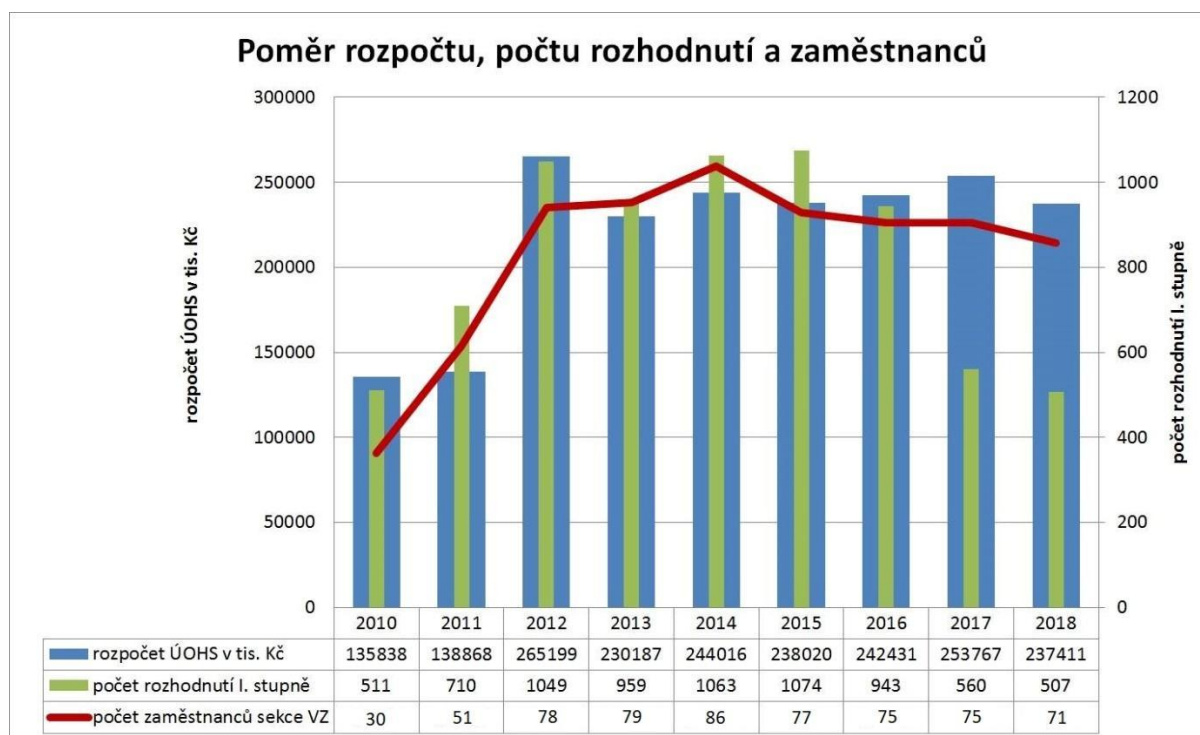
Postupné omezování možností dodavatelů, občanské společnosti i veřejného sektoru obrátit se na ÚOHS se svými podezřeními na porušení zákona při zadávání veřejných zakázek (blíže více níže) mělo významný **vliv na počty zahájených správních řízení** v oblasti veřejných zakázek.²



V letech 2010 až 2012 narůstalo množství přezkoumávaných případů. V souvislosti s tím byly významně **navýšeny personální kapacity a rozpočet úřadu**. Po stabilizaci došlo k omezením možnosti obrátit se na úřad (více viz oddíl k přístupu k úřadu). V důsledku těchto kroků se snížila aktivita úřadu. Dodavatelé i veřejnost se z těchto důvodů obrací na ÚOHS v mnohem menší míře, což neodpovídá vývoji na trhu veřejných zakázek a množství problémů, které se ve veřejném zadávání vyskytují.

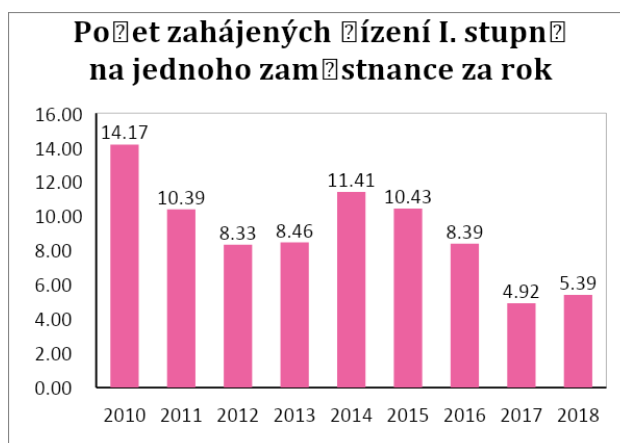
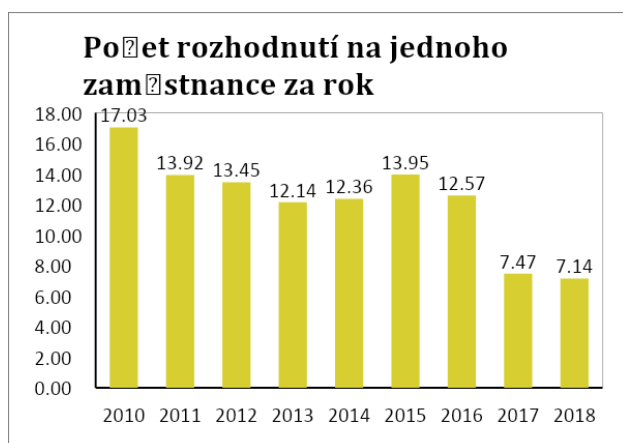
V roce 2018 vydal ÚOHS 507 rozhodnutí I. stupně v oblasti veřejných zakázek. Jedná se o **nejnižší počet** minimálně od roku 2010 a zároveň méně než poloviční oproti rokům 2012, 2014 a 2015. Sekce veřejných zakázek má celkem 71 zaměstnanců, tj. 30 % z celého úřadu. Tato sekce se zabývá především prvostupňovým rozhodováním, sekce druhostupňového rozhodování je samostatným útvarům s 29 zaměstnanci (12 %).

² Tabulka vychází z dat uveřejněných ve výročních zprávách ÚOHS.



Z grafu je zřejmé, že počet zaměstnanců sekce veřejných zakázek koreluje s rozpočtem úřadu, který byl od roku 2012 podstatně navýšen. Tento rozpočet zůstal po účinnosti zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen "ZZVZ") na obdobné úrovni a nezměnil se výrazně ani počet zaměstnanců. **Počet vydaných rozhodnutí však klesl** na polovinu (tento trend je srovnatelný i v případě analýzy počtu zahájených řízení). Lze tedy shrnout, že zatímco počet řízení před ÚOHS výrazně poklesl, počet zaměstnanců zůstal stejný.

Výrazný pokles efektivity lze vidět také na snížení počtu vydaných rozhodnutí a počtu zahájených řízení **na jednoho zaměstnance** za rok. V roce 2018 vydal jeden zaměstnanec průměrně 0,59 rozhodnutí a zahájil 0,45 řízení za měsíc. Lze tedy shrnout, že zatímco počet řízení před ÚOHS poklesl od roku 2015 zhruba na polovinu, počet zaměstnanců a rozpočet úřadu zůstal stejný.



ÚOHS by měl při zachování velikosti rozpočtu a množství zaměstnanců **výrazně zvýšit svou aktivitu**. Měl by vyhodnocovat relevanci všech podnětů, které obdrží, a na základě zjištěných podezření provádět širší kontroly dodržování ZZVZ. Také je na místě snížit výši kaucí tak, aby nepředstavovaly neodůvodněnou překážku napadení potenciálně nezákonného zadávacího řízení. Podstatnou část neefektivity lze řešit na úrovni řízení úřadu. Nepřirozeným není množství zaměstnanců, ale jejich nízká vytíženost a špatná organizace práce.

b. Rozpočet úřadu

K 31. 12. 2018 měl ÚOHS následující množství **zaměstnanců**:

Rozdělení zaměstnanců dle služebního / pracovního poměru



Rozpočet ÚOHS pro rok 2018 byl tvořen následovně:

Specifické ukazatele - výdaje	
Výdaje na zabezpečení plnění úkolů Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže	237 411 071
Průřezové ukazatele	
Platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci	136 234 761
Povinné pojistné placené zaměstnavatelem ²⁾	46 319 819
Převod Fondu kulturních a sociálních potřeb	2 684 632
Platy zaměstnanců v pracovním poměru vyjma zaměstnanců na služebních místech	18 326 751
Platy zaměstnanců na služebních místech dle zákona o státní službě	108 593 228
Platy zaměstnanců v pracovním poměru odvozané od platů ústavních činitelů	7 311 600

Platy předsedů a tří místopředsedů ÚOHS jsou vázané na prezidenta a viceprezidenty NKÚ, tedy 2,50 resp. 2,06 násobek platové základny (srov. § 3 a § 20 – 24 zákona č. 236/1995 Sb.). Platová základna pro rok 2019 je 76 245 Kč (sdělení MPSV č. 317/2018 Sb.). Předseda má v roce 2019 plat 190 700 Kč a místopředsedové 157 100 Kč. Roční náklady na vedení ÚOHS budou podle těchto výpočtů v roce 2019 činit 7 944 000 Kč. V roce 2018 to bylo 7 311 600 Kč (viz tabulka, stejným výpočtem jako pro rok 2019 bylo zjištěno 7 315 000 Kč). Pro rok 2020 je platová základna stanovena na 84 060 Kč sdělením MPSV č. 297/2019 Sb.

3. Omezení přístupu k úřadu

V posledních letech byly legislativně **postupně omezovány možnosti** dodavatelů, občanské společnosti i veřejného sektoru obrátit se na ÚOHS se svými podezřeními na porušení zákona při zadávání veřejných zakázek. Došlo nejen ke zpoplatnění podnětů (2016), ale byly také zvýšeny limity pro zakázky malého rozsahu (2014), které ÚOHS nepřezkoumává, a též byly zásadně zvýšeny (propadné) kauce pro podání návrhu ze strany konkurence (2015).

a. Poplatek za podání podnětu

Poplatek za podání podnětu k zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky se stal součástí ZZVZ na základě pozměňovacího návrhu podaného usnesením garančního výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj.³ Součástí původního vládního návrhu žádný poplatek nebyl a proti jeho zavedení se vyslovilo i gesční ministerstvo. Důvody pro **zavedení poplatku** spočívaly mj. v tom, že vyřizování podnětů je pro ÚOHS mnohdy více zatěžující než rozhodování ve správním řízení. Dále měl poplatek sloužit k racionalizaci chování podatelů, jimiž měly být často ti, jež nevyužili institutu návrhu na zahájení řízení podle § 250 ZZVZ.⁴

V důsledku zavedení poplatku se **prudce snížil počet podnětů**, které úřad obdržel. Před přijetím ZZVZ, jež od října 2016 poplatek zavedl, bylo v oblasti veřejných zakázek podáno 988 podnětů v roce 2014 a 1014 podnětů za rok 2015. Ještě v roce 2016 bylo na ÚOHS podáno 1305 podnětů. Po zavedení poplatku obdržel v roce 2017 ÚOHS celkem 93 zaplacených podnětů. Jedná se o pokles na 7,1 % nápadu podnětů z předchozího roku. V roce 2018 bylo množství podnětů obdobné – bylo jich podáno 98. Zavedení poplatkové povinnosti naprosto zásadním způsobem snížilo množství informací, které úřad od veřejnosti získával.

Na základě litigace neziskových organizací byl v listopadu 2019 poplatek **Ústavním soudem zrušen**.⁵ Zavedení poplatku bylo umělou překážkou, která měla zajistit, aby se informace o porušení zákona k úřadu nedostaly, a ten se jimi nemusel zabývat. Vnitřní mechanismy pro příjem podnětů byly nastaveny⁶ tak, aby byla co nejvíce omezena pravděpodobnost, že se o porušení zákona kdokoli z úřadu dozví. Příjem podnětů by však měl být zásadním **zdrojem informací** od občanů, bez nichž by v některých případech veřejná agenda nemohla fungovat. Potřebné informace o trhu veřejných zakázek tedy ÚOHS nezjistil z podnětů veřejnosti, ale ani sám nevykonával žádnou aktivitu, aby se o porušování zákonů v oblasti zadávání veřejných zakázek dozvěděl. Kontrolní činnost “v terénu” úřad vykonává pouze v minimální míře (více viz oddíl ke kontrolní činnosti).

4. Kontrolní činnost

a. Skutečná kontrolní činnost

³ č. 159 ze dne 13. ledna 2016 (tisk 637/5)

⁴ Motiv k přijetí úpravy prezentoval v rámci druhého čtení návrhu ZZVZ dne 27. ledna 2016 na 39. schůzi Poslanecké sněmovny poslanec Jan Klán, který návrh odůvodnil takto: „Prvním problémem bude podávání žádosti veřejnosti k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. My jsme to také řešili, to je právě ten první bod, na výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj a my jsme se napříč, nějakým způsobem, politickým spektrem dohodli, že by ten podnět měl být zpoplatněn. Vycházelo to samozřejmě od pana Rafaje, tedy předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který nám říkal, že je to nutné zpoplatnit. Takže nastal jenom problém, jakou částkou zpoplatnit toto podání žádosti.“

⁵ <https://www.usoud.cz/aktualne/podani-podnetu-k-uradu-pro-ochranu-hospodarske-souteze-nesmi-byt-zpoplatneno/>

⁶ Na základě organizační směrnice ÚOHS č. 8/2017 se nezaplacený podnět nesměl dostat do rukou zaměstnancům sekce veřejných zakázek.



V rámci šetření z vlastní iniciativy zástupce ombudsmanky ve věci zpoplatnění podnětu k zahájení řízení z moci úřední k ÚOHS v letech 2016 - 2018 bylo zjištěno, že **ÚOHS nevykonával vůbec žádnou kontrolní činnost** v oblasti souladu úkonů zadavatele při zadávání veřejných zakázek se ZZVZ od účinnosti ZZVZ v říjnu 2016 do obdržení výzvy VOP na jaře 2018 k doložení rozhodných skutečností. V době šetření neměl ÚOHS provádění kontrol ani nijak metodicky ošetřeno vnitřním předpisem. Kontroly nebyly prováděny zřejmě ani v předchozím období v roce 2011 například neproběhla žádná kontrola⁷. O provedených kontrolách v oblasti veřejných zakázek také nijak neinformují ani výroční zprávy z let 2013 až 2015. Ve výroční zprávě ÚOHS z roku 2016⁸ se uvádí, že úřad hodlá v roce 2017 „*plně realizovat pravomoci mu svěřené zákonem, zejména se bude jednat o plnohodnotnou realizaci jeho kontrolních pravomocí a provádění kontrol dle kontrolního řádu*“. Podle zjištění VOP neproběhly v roce 2017 žádné kontroly. Ve výroční zprávě pro rok 2017 se již o podobném plánu nehovoří.

Od **března 2018** (po výzvě VOP) **do 11. 12. 2018** (ukončení šetření KVOP) bylo zahájeno 17 kontrol, z nichž bylo 9 ukončeno, a to 6 kontrolním nálezem, na jehož základě bylo zahájeno správní řízení, a 3 byly ukončeny bez zjištění pochybení zadavatele. **Pro rok 2018 bylo celkem naplánováno 32 kontrol.** V tomto údaji je obsaženo 17 zahájených kontrol popsaných výše. ÚOHS zřejmě na základě výtek KVOP o nevyřizování nezaplacených podnětů přeřadil některé zjištěné nedostatky do plánu kontrol, jenž následně průběžně aktualizuje. Do plánu kontrol byly minimálně do dubna 2019 zařazovány pouze kontroly konkrétních zakázek na základě nezaplacených podnětů. Všechny kontroly v roce 2018 měly shodného vedoucího kontrolní skupiny a celkem pouze 4 další kontrolující osoby (vždy jednu na případ).

Nejnižší **riziko napadení zakázky** je v těch řízeních, kde zadavatel předem omezí okruh uchazečů, tedy ve zjednodušeném podlimitním řízení a JŘBU. Proto je nezbytné provádět kontrolní činnost proaktivně, nikoliv pouze na základě nezaplacených podnětů.

b. Právní základ pro provádění kontrol

Základní rámec obsahuje § 2 písm. b) zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti ÚOHS, který stanoví, že „*Úřad vykonává dohled při zadávání veřejných zakázek*“. Oprávnění ÚOHS kontrolovat zadávání veřejných zakázek je dále **konkrétně** upraveno v § 248 odst. 1 písm. e) ZZVZ: *Úřad vykonává dozor nad dodržováním pravidel stanovených tímto zákonem (...), při kterém - kontroluje podle kontrolního řádu soulad úkonů zadavatele při zadávání veřejných zakázek s tímto zákonem.* Totožnou úpravu obsahoval také § 112 odst. 1 písm. e) ZVZ.

ÚOHS s platností od 1. 1. 2018 přijal **organizační směrnici č. 2/2018 k zajištění kontrolní činnosti**, která stanoví postup pro provádění kontrol Sekce veřejných zakázek ÚOHS. OS stanoví, že se kontroly provádějí v souladu s plánem kontrol. **Plán kontrol** zpracuje pro každý kalendářní rok místopředseda úřadu pověřený řízením Sekce veřejných zakázek nebo jiná předsedou

⁷ Poskytnutí informace ze dne 17. 9. 2012, č.j. ÚOHS-D553/2012/VZ-17426/2012/511/ASh

⁸ Dostupné zde: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/vyrocní-zpravy.html>, s. 78



pověřená osoba a schvaluje jej nejpozději k 20. lednu příslušného roku předseda úřadu. Je-li nezbytné provést kontrolu, se kterou plán kontrol nepočítá, rozhodne o jejím provedení předseda. Předseda tak má vždy možnost ovlivnit, zda určitá kontrola proběhne či nikoliv. Postup při kontrole podle organizační směrnice odpovídá ustanovením kontrolního řádu.

c. Srovnání s dalšími orgány veřejné správy

Vzhledem k postavení ÚOHS v rámci veřejné správy, jeho velikosti a kompetencí jsou srovnatelnými úřady především **ústřední orgány státní správy**. Mezi těmi jsou z hlediska počtu kontrol, jejich zaměření, rozsahem kontrolovaných skutečností a zveřejňování informací o provedených kontrolách velké rozdíly.⁹ Z hlediska množství a obsahu prováděných kontrol lze vybrat následující orgány, jejichž kontrolní činnost by mohla být **vzorem pro ÚOHS**:

Národní bezpečnostní úřad¹⁰

- V roce 2017 provedl 50 kontrol, z toho 12 v orgánech státu a 38 u podnikatelů / 43 komplexních a 7 tematických. 13x se jednalo o první kontrolu, 34x periodickou, 3x na základě podnětu. V minulých letech proběhlo až 140 kontrol ročně, pokles odůvodněn hloubkou a rozsahem kontrol na některých ministerstvech. Ředitel úřadu schvaluje půlroční, průběžně doplňované plány kontrol. Nedostatky byly shledány v 64 % případů.

Energetický regulační úřad¹¹

- V letech 2012 až 2016 zahájil ročně asi 200 – 700 kontrol. V roce 2016 bylo provedeno 669 kontrol, v 69 % případů bylo zjištěno porušení kontrolovaných povinností. Kontroly ERÚ provádí na základě vlastních poznatků z monitorování trhu a vyhodnocení podnětů od účastníků trhu. ERÚ také přijímá podněty k zahájení správního řízení na základě šetření PČR.

Úřad vlády České republiky¹²

- V roce 2017 provedl následnou kontrolu příjemců veřejné finanční podpory u 57 ze 422 podpořených projektů, což odpovídá přibližně 15 % poskytnutých prostředků. Plán kontrol se tvoří na základě vzorce (určité procento prvních kontrol, kontrol plnění nad určitou částku), sestavují jej vedoucí odpovědných odborů a schvaluje ředitel ÚV.

⁹ U některých orgánů nelze ve veřejných zdrojích dohledat informace o kontrolní činnosti – platí např. pro MŠMT, MSp, MO nebo SSHR. Především u ministerstev jsou zveřejňovány informace o kontrolní činnosti nahodile podle jednotlivých úzce zaměřených sekcí a odborů, takže není možné zjistit relevantní data pro celý resort – jedná se např. o MK, MZd, MMR, MPO nebo MŽP. NÚKIB informace o provedených kontrolách neposkytuje s odkazem na § 10a zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti.

¹⁰ <https://www.nbu.cz/cs/informacni-centrum/povinne-zverejnovane-informace/906-vyrocní-zpravy-o-cinnosti-nbu/>

¹¹ <http://www.eru.cz/zpravy-o-cinnosti-a-hospodareni>

¹² https://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/dotace/vysledky_kontrol/zprava-o-vysledcich-kontrol-za-rok-2017-163452/



Úřad pro ochranu osobních údajů¹³

- V roce 2018 proběhlo přibližně 100 kontrol v konkrétních případech podle ZOOÚ a 16 kontrol v oblasti nevyžádaných obchodních sdělení. Kontroly provádí 7 inspektorů jmenovaných prezidentem na 10 let na návrh senátu. Model inspektorů byl zrušen s přijetím ZZOÚ, inspektoři budou nově zaměstnanci úřadu pověřeni řízením a prováděním kontrolní činnosti. S účinností ZZOÚ (16. 4. 2019 odeslán k publikaci ve Sb.) a GDPR zřejmě počet provedených kontrol a zaměstnanců zaměřených na její provádění. Plán kontrol je vypracováván ve spolupráci s předsedou úřadu.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání¹⁴

- V roce 2018 proběhlo 50 kontrol v oblasti regulace obchodních sdělení, 205 analýz rozhlasového vysílání, včetně 17 kontinuálních 24h analýz a 29 podrobnějších analýz rozhlasového vysílání na základě podnětů občanů, dále 84 kontrol audiovizuálních služeb na vyžádání. V rámci monitoringu televizního vysílání bylo zjištěno 137 problémů, celkové množství kontrol televizního vysílání není uvedeno.

Český báňský úřad¹⁵

- V roce 2017 provedl ČBÚ 53 kontrol a obvodní báňské úřady 4213 kontrol včetně jednodenních i vícedenních prověrek. Kontroly provádí 104 báňských inspektorů na základě analýzy výsledků z předchozí kontrolní činnosti, vnějších podnětů a shromážděných poznatků z dozorové činnosti.

Kromě výše uvedeného NBÚ a ÚV, lze ještě vyzdvihnout dobrou praxi ve zveřejňování informací o provedených kontrolách ze strany MD¹⁶, SÚJB¹⁷, ČTÚ¹⁸ a ÚPDI¹⁹.

5. Délka řízení

ÚOHS v mnoha vyjádřeních včetně výročních zpráv hodnotí pozitivně průměrnou délku řízení, které vede. **Podle výroční zprávy** za rok 2018 byla bez započtení příkazů **průměrná délka** prvostupňového řízení 38 dní a rozhodnutí o rozkladech byla vydávána průměrně po 57 dnech od předání spisové dokumentace prvostupňovým orgánem. Tato čísla **jsou však vykládána v mnohem příznivějším světle**, než je reálná rychlost rozhodování úřadu. Většinou bývají

¹³ <https://www.uouu.cz/informace-o-kontrolach/ds-1279/p1=1279>

¹⁴ <https://www.rrtv.cz/cz/static/o-rade/vyrocnizpravy/index.htm>

¹⁵ <http://www.cbusbs.cz/cs/cinnosti>

¹⁶ [http://mdcr.cz/getattachment/Dokumenty/Ministerstvo/Kontrolni-a-dozorova-cinnost-\(1\)/Kontrolni-a-dozorova-cinnost/Informace o vysledcich kontrol 2018 na web.pdf.aspx?lang=cs-CZ](http://mdcr.cz/getattachment/Dokumenty/Ministerstvo/Kontrolni-a-dozorova-cinnost-(1)/Kontrolni-a-dozorova-cinnost/Informace%20o%20vysledcich%20kontrol%202018%20na%20web.pdf.aspx?lang=cs-CZ)

¹⁷ <https://www.sujb.cz/jaderna-bezpecnost/kontrolni-cinnost/provadeni-a-hodnoceni-kontrol/>

¹⁸ <https://www.ctu.cz/vyrocnizpravy>

¹⁹ <https://www.uicr.cz/cs/povinne-zverejnovane-udaje/vyrocnizpravy>



započítány „čisté“ časy běžícího řízení: např. u rozhodování o rozkladech je 57denní průměr počítán až od předání spisové dokumentace, na kterou je ustanovením § 88 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád určena 30denní lhůta. ÚOHS nikde neuvádí, jak dlouho trvá předání spisu mezi prvním a druhým stupněm. ÚOHS ve svých výstupech pravidelně upozorňuje, že délku řízení o rozkladu počítá od předání spisové dokumentace nebo, jak se uvádí v podkladu pro veřejné konzultace, připomíná zákonnou 30denní lhůtu pro předání spisu. Vzhledem k tomu, že druhostupňovým rozhodovacím orgánem je předseda úřadu, nemělo by docházet k využívání celé 30denní lhůty, neboť po formulaci stanoviska prvostupňového orgánu není třeba vyžadovat žádný čas pro „předání“ dokumentace, jako je tomu ve většině běžných správních řízení.

ÚOHS s odkazem na § 71 odst. 3 správního řádu uvádí, že standardní 30denní lhůta pro vydání rozhodnutí v I. stupni **se prodlužuje** na 60 dnů, neboť řízení u ÚOHS jsou zvláště složitým případem. Tak tomu jistě v mnoha případech bývá, nelze ale předpoklad složitosti řízení vztáhnout automaticky na všechna řízení, která ÚOHS vede. Znění § 71 odst. 3 správního řádu jednoznačně stanoví, že 30denní (resp. prodloužená 60denní) lhůta platí v případech, kdy nelze rozhodnutí vydat bezodkladně.

Již v roce 2015 uváděla výroční zpráva ÚOHS, že *"Celkově byla rozhodnutí ve správních řízeních zahájených v roce 2015 vydána v průměrné lhůtě 33 dnů."* Jednalo se tedy o podobnou délku řízení v I. stupni, jako v loňském roce. Přesto **studie think tanku EconLab z.s.** z roku 2017²⁰ ukázala, že při stanovení délky řízení jako počet dní uplynulých mezi dnem zahájení řízení a datací rozhodnutí, byla v roce 2015 průměrná délka prvostupňového řízení 53,7 dnů, což je v rozporu s uváděnými 33 dny ve výroční zprávě. Lze předpokládat, že podobný rozpor bude přetrvávat dodnes. Rozdíl je zřejmě způsoben tím, že ÚOHS do svých výpočtů nezahrnuje možné stavění lhůt kvůli znaleckým posudkům a poskytnutí dokumentů. (U znaleckých posudků se jedná o účelovou argumentaci, neboť těch si ÚOHS v posledních letech poptal pouze jednotky případů za rok).

Je třeba podotknout, že činí-li průměrná délka druhostupňového řízení od předání dokumentace po vydání rozhodnutí o rozkladu 57 dní, musí nutně být **zákonná 60denní lhůta** pro rozhodnutí v podstatném množství případů **překračována**.

EconLab analyzoval řízení před ÚOHS započatá mezi lety 2012 až 2015 a vypočítal (s. 20 - 21 uvedené analýzy) **kombinovanou délku dílčích řízení v jednotlivých věcech**, tedy rozdíl mezi zahájením prvoinstančního řízení a vydáním posledního rozhodnutí úřadu bez ohledu na celkový počet vydaných rozhodnutí v dané věci. Jedná se o nejdůležitější údaj pro zadavatele i dodavatele, protože v praxi nestačí pouze sečíst průměrnou délku řízení v I. a ve II. stupni, tedy úřadem uváděných 37,6 a 52 dní. Přes 52 % všech případů před ÚOHS trvalo celkem déle než 100 dnů, necelých 15 % případů pak trvalo déle než 1 rok. Délku řízení podstatným způsobem prodlouží podání **rozkladu**. Došlo-li k tomu, trvala řízení průměrně 329 dnů. Rozklady bývá napadána

²⁰ <https://www.econlab.cz/files/2014/10/2017-01-26-studie-uohs-final.pdf>



přibližně třetina prvostupňových rozhodnutí. Délka trvání řízení před ÚOHS se v posledních letech postupně zlepšovala, není však důvod domnívat se, že by byla v současnosti optimální.

Výsledky analýzy odpovídají **zkušenostem z praxe**. Zadavatelé ani dodavatelé neočekávají, že napadená veřejná zakázka bude před ÚOHS vyřešena tak rychle, jak úřad uvádí. Poskytovaná čísla nejsou příliš relevantní, neboť se striktně vážou na správní řád a jsou záměrně interpretována zavádějícím způsobem ve prospěch ÚOHS. Hodnotitele fungování ÚOHS zajímá především to, kdy mohou čekat právní moc finálního rozhodnutí úřadu. Uvádění těchto údajů se však ÚOHS schválně vyhýbá a pouze se v oponentuře analýz odvolává na složitá soudní řízení, která průměrnou délku řízení zvyšují. **Komplikované případy** určitě výsledky ovlivňují, není jich ale tolik,²¹ aby zásadním způsobem zkreslily statistiku.

6. Druhoinstanční rozhodování

Druhá instance rozhodování ÚOHS má povahu **rozkladového řízení**, kdy rozhodnutí o rozkladu vydává předseda na základě doporučení rozkladové komise. Rozhodnutí jako takové je v rukou předsedy. Institut rozkladu podle obecné úpravy ve správním řádu dlouhodobě neodpovídá specifikům správního dozoru v oblasti veřejných zakázek.

Nedostatečná úprava obsažená ve správním řádu umožňuje nejen absolutní volnost předsedy ÚOHS při jmenování rozkladových komisí (což je v současnosti zneužíváno, blíže viz oddíl ke kauzám na ÚOHS), ale také nestanovuje žádným vymahatelným způsobem **požadavky na odbornost a transparentnost** celého rozhodovacího procesu. Předseda ÚOHS členy rozkladových komisí vybírá bez jakéhokoliv vymahatelného zákonného omezení v podobě alespoň elementárních požadavků na odbornost (např. vzdělání, či minimální praxe v oboru veřejného zadávání), či nestrannost a nezávislost.

Členství v rozkladové komisi navíc není pojímáno jako hlavní pracovní poměr se zakotvením neslučitelnosti funkcí a odpovídající odměnou. Vzniká tak systémové riziko střetu zájmů členů komisí a motivace ke členství z důvodů jako je např. snaha ovlivnit řízení před ÚOHS ve prospěch konkrétní strany či sektoru. Dále neexistují funkční období a zákonné odvolací důvody.

Vzhledem ke skutečnosti, že v rozhodnutí o rozkladu je označován pouze předseda, který se dle informací z ÚOHS neodchyluje od názorů připravených rozkladovými komisemi, **není možné dohledat**, jací členové rozkladové komise rozhodnutí připravili a které úvahy konkrétních členů rozkladových komisí vzal předseda ÚOHS za své a proč.

7. Parlamentní kontrola ÚOHS

Vzhledem k tomu, že je ÚOHS ústředním orgánem státní správy, nemá přímo nadřízený odborný orgán, jež by jeho činnost kontroloval. Zásadní roli by tak měla hrát vláda a parlament.

²¹ Ve výroční zprávě ÚOHS za rok 2018 se uvádí, že v průměru bylo rozkladem napadeno téměř každé třetí prvostupňové rozhodnutí a žalobou pak přibližně každé čtvrté druhostupňové rozhodnutí (str. 24 a 26).

V současnosti probíhá pouze omezená kontrola spojená s **projednáváním výroční zprávy ÚOHS**.

Vláda standardně bere výroční zprávu na vědomí²².

Senát Výroční zprávu ÚOHS pravidelně projednává minimálně od roku 2007 Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu. Výbor nechává zprávu projednat na plénu Senátu, který bere věc na vědomí. V posledních dvou letech neprobíhala na toto téma na plénu rozprava, neboť se nikdo nepřihlašoval. V roce 2019 se v rámci senátního hospodářského výboru při projednávání výroční zprávy přihlásila s kritikou do debaty Transparency International ČR. Následně byl ÚOHS podroben kritice na plénu při projednávání výroční zprávy.²³

Přehled dohledaných projednávání výročních zpráv:

výroční zpráva	2007	2008	2009	2013	2016	2017	2018
navrhovatel	Martin Pecina	Martin Pecina	Petr Rafaj	Petr Rafaj	Petr Rafaj	Petr Rafaj	Petr Rafaj
předložen senátu	29.4.2008	23.3.2009	30.7.2010	7.7.2014	21.6.2017	18.5.2018	17. 6. 2019
tisk	244	49	304	323	159	279	98
zpravodaj	František Kopecký /ODS/	Karel Korytář /ČSSD/	Karel Korytář /ČSSD/	Leopold Sulovský /Ostravak/	Karel Kratochvíle /ČSSD/	Karel Kratochvíle /ČSSD/	Karel Kratochvíle /ČSSD/
funkční období	6.	7.	7.	9.	11.	11.	12.
schůze	14. 6.6.2008	6. 7.5.2009	24. 3.11.2010	26. 23.10.2014	11. 6.12.2017	17. 15.8.2018	11. 14.8.2019
odkaz	https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?ke_dni=26.11.2017&O=8&action=detail&value=2266	https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?T=49&O=7	https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=tisk&O=7&T=304	https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=tisk&O=9&T=323	https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?action=detail&value=4148	https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?action=detail&value=4268	https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?action=detail&value=4434

Poslanecká sněmovna se výroční zprávou ÚOHS zřejmě nikdy nezabývala. Výbor může požadovat informace a vysvětlení po vedoucím ústředního správního úřadu (§ 39 odst. 2 JŘPS).

Parlamentní výbory se obecně mohou ze zákona na základě usnesení zabývat jakoukoliv věcí (§ 34 JŘPS, § 87 JŘS).

8. Kauzy na ÚOHS

²² V roce 2016 vzala na vědomí „pro informaci“, čj. 677/17, 26.6.2017. V roce 2018 bylo projednáno s rozpravou, čj. 534/18, 26.6.2018.

²³ Stenozáznam ze schůze senátu dne 14. 8. 2019:

<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=12&IS=6279&D=14.08.2019#b20146>



Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je téměř rok v popředí veřejné debaty v souvislosti se zásahem Národní centrály proti organizovanému zločinu a podezřením z korupčního jednání u předsedy ÚOHS Petra Rafaje a dalších místopředsedů úřadu.²⁴ Podle § 1 odst. 8, písm. b) zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, je možné odvolat předsedu ÚOHS, narušuje-li závažným způsobem důstojnost své funkce nebo narušuje-li nezávislost a nestrannost úřadu.

a. Brno-střed

Brněnský komunální politik **Jiří Švachula**, dnes vazebně stíhaný kvůli korupci při veřejných zakázkách, byl v rozhodné době své trestné činnosti členem rozkladové komise ÚOHS. Do rozkladové komise ÚOHS Švachulu jmenoval předseda Rafaj, a to navzdory skutečnosti, že je osobou bez právního, či jiného vysokoškolského vzdělání a patřičných zkušeností, na rozdíl od kmenových zaměstnanců úřadu, či jiných právních expertů na problematiku správního dozoru nad veřejným zadáváním.

Policie v případě obvinila již devět lidí z účasti na organizované zločinecké skupině, sjednání výhody při zadávání veřejných zakázek a z úplatkářských trestných činů v celkové hodnotě 180 milionů korun. V rámci úkonů v přípravném řízení zasahovali kvůli těmto zakázkám a spojení Jiřího Švachuly na Petra Rafaje také v domě předsedy ÚOHS. Policie podle médií během této prohlídky zabavila předsedovi Rafajovi hotovost v hodnotě dvou milionů korun českých, neboť předseda ÚOHS kriminalistům nedokázal jejich původ vysvětlit.

b. Mýtný tendr

Už na podzim 2017 se místopředseda ANO Jaroslav Faltýnek sešel na tajné schůzce s předsedou ÚOHS Ing. Petrem Rafajem, přičemž z policejních odposlechů vyplynulo, že se dvojice domlouvala, jak prosazovat v soutěži o mýto zájmy společnosti **Kapsch**. Následné rozhodnutí ÚOHS, kvůli kterému zakázalo ministerstvu dopravy vyhlásit jakéhokoli vítěze tendru, bylo učiněno v zájmu společnosti Kapsch, neboť v takovém případě by se soutěž nestihla v termínu do podzimu 2018 a stát by byl nucen s Kapschem prodloužit stávající smlouvu. Poté, co došlo ke konfrontaci předsedy ÚOHS ze strany předsedy vlády Andreje Babiše, v srpnu 2018 učinil ÚOHS otočku o 180 stupňů a deklaroval, že soutěž proběhla podle pravidel a CzechToll/SkyToll je spravedlivým vítězem tendru.

Přitom za transparentní a v pořádku provedené zadávací řízení ze strany ministerstva dopravy se tehdy již na začátku celého případu postavil místopředseda ÚOHS, JUDr. Josef Chýle Ph.D., který odpovídal za prvoinstanční rozhodování na ÚOHS. Předseda ÚOHS, Ing. Petr Rafaj, jej ovšem v návaznosti na to bez udání věrohodných důvodů odvolal z funkce.

²⁴ <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/politik-ano-stihany-za-manipulaci-zakazek-dle-policie-ovlada/r~825e8408469711ea926e0cc47ab5f122/>



Za špatný výkon správního dozoru nad zadáváním mýtné zakázky teď hrozí úspěch společnosti Kapsch v soudních řízeních, přičemž nelze vyloučit ani mezinárodní arbitráž o náhradu škody.

c. Členové rozkladových komisí

Členy rozkladových komisí ÚOHS jsou nebo v nedávné minulosti byli například v současnosti vazebně stíhaný Jiří Švachula nebo dcera předsedy ÚOHS Petra Rafajová²⁵. Předseda ÚOHS nicméně nezůstal jen u angažmá vlastního potomka. V roce 2019 jmenoval do rozkladové komise také svého zetě a manžela Petry Rafajové Petra Kubína a další blízké osoby.²⁶ Vedle výše zmíněných osob tam také zasedl Ladislav Olšar, člen Rafajovy mateřské frýdecké buňky ČSSD, odkud šéf ÚOHS pochází a který nemá vysokoškolské vzdělání. Do rozkladové komise byl také jmenován další kolega z ČSSD Jakub Kawulok, který zasedá v zastupitelstvu dvoutisícové obce Hrádek opět v okrese Frýdek-Místek a opět bez sebemenší kvalifikace k výkonu dozorové činnosti nad veřejným zadáváním. V rozkladových komisích Ing. Rafaj rovněž angažuje nebo angažoval celou řadu advokátů, kteří sami před ÚOHS zastupují své klienty.

d. BusLine

Z informací ve veřejném prostoru, především díky investigativní žurnalistické práci redaktorů MF DNES, naposledy vyplynulo, že Ing. Petra Rafaje v roce 2015 hostila firma BusLine na fotbalovém zápase Ajax Amsterdam v Nizozemsku, kde mu společnost dělala také jeho dcera Petra (angažovaná toho času v rozkladové komisi) nebo dnes trestně stíhaný Miroslav Pelta a bývalý vedoucí společnosti BusLine Jiří Vařil rovněž trestně stíhaný v kauze stamilionového tunelování libereckého dopravního podniku.²⁷

S touto událostí pak koreluje dozorová činnost ÚOHS, která se opakovaně za společnost BusLine staví. Naposledy Úřad potvrdil veřejnou zakázku pro společnost za 770 milionů. Smlouvu o zajištění veřejné dopravy v České Lípě na dalších deset let podepsalo bez vědomí ostatních zastupitelů těsně před volbami s BusLine vedení českolipské radnice. Podle protikorupčních organizací navíc podmínky výběrového řízení byly na míru ušité BusLine.

²⁵ VALÁŠEK, L. a LÁNSKÝ, T. Firma hostila šéfa antimonopolního úřadu na fotbale. Zachránil jí stamiliony. MF Dnes [online]. 20. června 2019 [cit. 2019-06-28]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/rafaj-antimonopolni-urad-busline.A190618_115813_domaci_lva

²⁶ VALÁŠEK, L. Rafaj dosazuje na antimonopolní úřad své blízké. Rozhodnutí o miliardách. MF Dnes [online]. 10. července 2019 [cit. 2019-07-10]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/petr-rafaj-poradci-na-uohs.A190708_173416_zpravodajstvi-hp_lva

²⁷ VALÁŠEK, L. a LÁNSKÝ, T. Firma hostila šéfa antimonopolního úřadu na fotbale. Zachránil jí stamiliony. MF Dnes [online]. 20. června 2019 [cit. 2019-06-28]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/rafaj-antimonopolni-urad-busline.A190618_115813_domaci_lva



Za skupinu protikorupčních organizací ve složení Oživení, Frank Bold (sdružené v platformě Rekonstrukce státu) a Transparency International ČR analýzu vypracovali Jan Dupák, Věnek Bonuš, Jan Nevyjel a Marek Zelenka