

ROZHODOVACÍ PRAXE ÚOHS – MÝTY A FAKTA

1/2017

Adam Nedvěd
Tomáš Ducháček
Jiří Skuhrovec

SHRNUTÍ

- ✘ Studie mapuje pravomocná rozhodnutí ÚOHS o veřejných zakázkách mezi 1/2012 a 9/2016.
- ✘ Průměrná délka celého rozhodovacího procesu je 166 dní, **Úřad zřejmě běžně překračoval lhůty dané správním řádem**. V posledních dvou letech je patrné zlepšení u I. instance, v II. instanci je naopak nahromaděno více než roční objem nerozhodnutých případů.
- ✘ **Napadením zakázky s odvoláním k II. instanci lze podle posledních čísel zakázku zdržet v průměru o 329 dnů**. Uchazeči této možnosti cíleně využívají k tvoření tlaku na zadavatele.
- ✘ **Zakázka zadaná v JŘBU má 4x menší riziko přezkumu než v otevřeném řízení**. Zadavatelé jsou systémem motivováni používat JŘBU, což vede k ekonomickým ztrátám a vznikům závislostí na jediném dodavateli. ÚOHS by se na tato řízení měl zaměřit v samostatné kontrolní činnosti.
- ✘ Obdobně **soutěž nejnižší nabídkovou cenou snižuje riziko přezkumu o třetinu**, navzdory očekáváním tato praxe pravděpodobně bude pokračovat i s novým zákonem. Zadavatelům chybí metodické vedení – tedy zejména konkrétní doporučení MMR a stanoviska ÚOHS.
- ✘ Po výrazném zpřísnění pravidel pro kaucí **v roce 2015 výrazně ubylo napadení zakázek uchazeči, po roce 2016 obdobně ubyde podnětů**. Zákon by měl racionalizovat požadované platby a kaucí, aby snížil náklady oprávněných stěžovatelů.
- ✘ Studie prezentuje pouze hrubá čísla, jiná však nejsou k dispozici. Rychlostí, osobami uchazečů a dalšími podstatnými skutečnostmi by se Úřad měl extenzivně zabývat, a detailněji informovat o své činnosti vládu a veřejnost.

1. Úvod

Tato studie mapuje procesy rozhodování Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále ÚOHS) ve věci veřejných zakázek (VZ) od roku 2012. Jejím cílem je poskytnout základní údaje ohledně rychlosti rozhodování, chování stěžovatelů, zadavatelů a popsat tak některé významné problémy systému zadávání veřejných zakázek v ČR.

1.1. Zdroje dat

Studie vychází převážně z oficiálních zdrojů v oblasti VZ. Primárním zdrojem je sbírka rozhodnutí ÚOHS, zveřejněná na stránkách Úřadu, jejíž data byla dále strojově zpracována. Data byla dále propojena s údaji ve Věstníku veřejných zakázek s cílem získat detailní údaje o napadených zakázkách.

Zpracovaná data pokrývají řízení ÚOHS zahájená mezi roky 2012-2015, zveřejněná do 29.9.2016 (veřejná jsou téměř výhradně pouze pravomocná rozhodnutí). Jedná se celkem o 3541 rozhodnutí¹. Data tedy nepokrývají zejména řízení, u kterých ještě nedošlo k pravomocnému rozhodnutí (typicky je přezkoumává ÚOHS v II. instanci).

Dalšími zdroji dat jsou soudní rozhodnutí správních soudů přezkoumávající pravomocná rozhodnutí ÚOHS, jejichž seznam zveřejňuje ÚOHS na svých stránkách. Vybrané informace byly dále čerpány z výročních zpráv ÚOHS.

1.2. Metodika zpracování dat

Vzhledem ke značnému objemu nestrukturovaných dat bylo primární zpracování textů rozhodnutí provedeno strojově. Základní údaje byly získány z hlavičky rozhodnutí - *instance, související rozhodnutí, datum nabytí právní moci, výsledek rozhodnutí* (viz níže) další významné údaje však vycházejí i ze surového textu - *datum zahájení řízení, zadavatel, stěžovatel, napadená veřejná zakázka*.

Výsledky zpracování prošly extenzivní manuální kontrolou a opravami. Jejich chybovost je do 0,5% (v případě nižší spolehlivosti u dílčích výsledků je tato ve studii popsána), kdy vzniklé nedostatky ve výsledných datech jsou dílem způsobeny

¹ Jedná se o počet rozhodnutí dostupných ke dni 19.10.2016. Jelikož ÚOHS v některých případech již publikované rozhodnutí ze sbírky stáhne (typicky se jedná o nepravomocná rozhodnutí), mohou se počty mírně lišit od počtu rozhodnutí ve sbírce aktuálně zveřejněném.

nedokonalostí zpracování a dílem chybami v samotné sbírce rozhodnutí². Celkově však lze označit publikovaná (a zpracovaná data) za dostatečně spolehlivá pro statistické účely této studie.

Následující **klasifikace výsledků řízení** vychází ze zavedeného třídění Úřadem, ovšem autory textu byla dále doplněna. Rozhodnutí ve věci, kterým Úřad autoritativně rozhoduje o případném pochybení, zde označujeme jako *meritorní* rozhodnutí. Rozhodnutí ve věci, jímž Úřad řízení zastavuje z různých důvodů, aniž by nějak rozhodl přímo o pochybení, označujeme jako *nemeritorní*, a tato rozhodnutí dále dělíme dle nejčastějších příčin ukončení řízení na *bezpředmětná* z důvodu na straně zadavatele (smlouva uzavřena nebo zadavatel zrušil zakázku) a dále případy ukončení z důvodů na straně uchazeče, který *stáhl návrh* nebo *nezaplatil kauci*. Konečně jako souhrnné označení pro rozhodnutí meritorní a nemeritorní používáme pojem rozhodnutí ve věci.

Délka jednotlivých řízení před ÚOHS je stanovena jako počet dní uplynulých mezi dnem zahájení řízení Úřadem a datací rozhodnutí v dané věci. Souhrnná délka všech řízení v téže věci pak označuje počet dní uplynulých mezi zahájením řízení první instance a vydáním posledního dostupného rozhodnutí ÚOHS v dané věci bez ohledu na celkový počet vydaných rozhodnutí v dané věci.

Jak je dále rozvedeno v kapitole 3, takto určená délka nutně nekoresponduje s dodržením lhůt dle správního řádu, např. kvůli přerušení běhu lhůty za účelem opatření znaleckého posudku. Veškerá srovnání s lhůtami správního řádu jsou tak pouze informativní a jejich cílem je pouze poskytnout standard pro poměrování délek s ohledem na náklady zadavatele či uchazečů, související s blokováním zadávacího řízení (je-li toto blokováno).

Z výpočtů průměrných délek řízení jsou vyloučeny případy, kde je stanovení této délky problematické. Jedná se zejména o:

1. 214 příkazů (kde je řízení příkazem typicky zahájeno i ukončeno, nelze tak stanovit dobu, jakou se Úřad případem zabýval)³;

² Typově např. <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-9823.html> - označeno "§ 119 odst. 2 zák. 137/2006 Sb. - náklady řízení". Ve skutečnosti návrh nebyl podán oprávněnou osobou. Obdobně <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-11384.html> - označeno § 118 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., ve skutečnosti podle § 70 zákona č. 500/2004 Sb.

³ Zde zřejmě dochází k odlišnému metodickému přístupu, než je aplikován např. ve výroční zprávě ÚOHS 2015. Tam právě zvýšený počet příkazů (s reálnou délkou 0 dnů) může významně snižovat uvedenou průměrnou délku.

2. 150 druhoinstančních a 20 navazujících prvoinstančních případů, kde byl identifikován překryv s předcházejícím řízením. Jedná se dílem o případy chybně uvedených dat ze strany ÚOHS, dílem chyby strojového zpracování dat, které byly vyřazeny v zájmu zvýšení přesnosti;
3. 2 rozhodnutí předsedy ÚOHS bez uvedeného data zahájení řízení.

Jedná se tak o řádově o 15 % druhoinstančních a 1 % prvoinstančních řízení, jejichž délky nejsou zkoumány. Při dané velikosti vzorku by čísla vztahující se k průměrným délkám měla být nadále vysoce vypovídající.

Pro účely stanovení přibližné **délky soudního řízení** pracujeme s odhadem, že mezi zahájením soudního řízení a mezi právní mocí správního rozhodnutí ÚOHS uplynulo celých 60 dní jako maximální doba, ve které je možné soudně napadnout správní rozhodnutí. Následně jsme tak od data vyhlášení rozsudku odečetli datum právní moci rozhodnutí poslední instance ÚOHS + 60 dní. Odhad délky jednotlivého soudního řízení tak může být podhodnocen až o 60 dnů. Vzhledem k identifikovaným délkám by však chyba vzniklá v agregátních číslech neměla překročit 5 %.

1.3. Úplnost dat – kolik řízení před ÚOHS je pravomocných?

Jelikož veřejně dostupná jsou pouze pravomocná rozhodnutí ÚOHS, mohou být výsledky analýzy neúplné. Existuje riziko, že především dlouhé a problematické případy stále nejsou vyřešeny – a právě ty by mohly např. statistiku rychlosti ÚOHS výrazně ovlivnit. S cílem získat informaci o množství takových případů byla Úřadu zaslána žádost o poskytnutí informací o počtu neukončených řízení v obou stupních. Poskytnuté údaje k I. instanci shrnuje následující tabulka. Informaci o počtech neukončených řízení v II. instanci úřad bez udání důvodu poskytnout odmítl, a to až po zaplacení jím požadované částky za získání informací.⁴ Poskytl pouze jednu informaci o počtu neukončených řízení ve II. instanci a to 310 řízení, ovšem bez uvedení vztažného data (předpokládáme tak datum poskytnutí informace, tedy 25.7.2016).

⁴ Celý proces infožádosti je veřejně dostupný zde: http://www.infoprovsechny.cz/request/pocty_neukoncenych_rizeni, poskytnutí bylo podmíněno částkou 2380 Kč.

Údaj platný k datu	Počet neukončených řízení 1. stupně
1. 1. 2013	155
1. 1. 2014	142
1. 1. 2015	241
1. 1. 2016	103
10.6. 2016	48

Tabulka 1: Počty neukončených řízení prvního stupně. Údaje poskytl ÚOHS na základě žádosti podle zákona 106/1999 Sb.

Je zřejmé, že přinejmenším v I. instanci byl počet běžících rozhodnutí k datu zpracování studie nízký. Při počtu 600 rozhodnutí ročně a průměrné délce 60-ti dnů by Úřad měl mít v každý okamžik v běhu řádově 100 řízení. Počet 103 resp. 48 k datům z roku 2016 tedy znamená žádná nakumulovaná rozhodnutí, naopak starší počty indikují, že v předchozích letech byl Úřad s rozhodováním ve skluzu.

Nicméně, jak vyplývá i ze studie dále, významně problematičtější je instance II., ke které úřad poskytl jen minimální odpověď bez vymezení data. Z ní nicméně vyplývá, že Úřad měl v II. instanci více neukončených řízení, než kolik jich uzavře během jednoho roku – nelze se však dovozovat jejich stáří.

Abychom zhruba ověřili, jaké množství případů z jednotlivých let nebylo k datu zpracování studie uzavřeno, ověřili jsme počty zveřejněných rozhodnutí podle spisových čísel ÚOHS. Jelikož Úřad označuje v každém roce jednotlivá řízení souvislou vzestupnou řadou čísel (zvláště pro prvostupňová a rozkladová řízení), je možno z publikovaných dat dovozovat, kolik řízení je stále v běhu, nebo nepravomocně rozhodnutých (čekají na rozhodnutí vyšší instance). Následující tabulka tak vypovídá jak o úplnosti zkoumaného vzorku dat, tak o množství ležících případů na ÚOHS.

Rok zahájení	I. instance			II. instance		
	Pravomocná rozhodnutí	Max. pořadové číslo	Pravomocně ukončená řízení	Pravomocná rozhodnutí	Max. pořadové číslo	Pravomocně ukončená řízení
2012	679	767	88,53%	235	385	61,04%
2013	666	790	84,30%	221	431	51,28%
2014	931	1141	81,59%	328	467	70,24%
2015	683	941	72,58%	253	451	56,10%

Tabulka 2 – Jaká část řízení ÚOHS byla již pravomocně ukončena (a tedy zveřejněna)? Tabulka s pomocí ucelené řady čísel jednacích odhaduje množství „ležících“ případů na ÚOHS – ať už z důvodu běžícího řízení, či vyšší instance. Podle neúplného údaje ÚOHS nicméně mohou čísla být cca o polovinu nadsazená.

Celkově lze odhadovat, že ze všech správních řízení zahájených ÚOHS v letech 2012-2015 bylo k datu zpracování studie pravomocně ukončeno 70,7 %. Pokud bychom toto číslo vztáhli pouze k veřejným zakázkám, je zatíženou možnou chybou do 7,5 %.⁵ Toto číslo vypovídá zároveň o úplnosti dat zpracovaných v této studii a o samotném množství nevypořádaných případů. Z uvedených čísel plyne, že k datu studie bylo na ÚOHS 680 řízení zahájených v letech 2012-2015 v I. a 697 řízení v II. instanci bez pravomocného rozhodnutí. Jelikož jsou obě čísla prakticky v poměru 1:1⁶, dovozujeme že naprostá většina řízení čeká na rozhodnutí II. instance, nebo na opětovné rozhodnutí I. instance. Na rozhodnutí ÚOHS tedy mohlo k datu zpracování čekat až 600 případů zahájených v letech 2012-2015, převážně v II. instanci. Toto číslo by mělo přibližně odpovídat údaji o počtu běžících řízení v II. instanci ve výši 310, který poskytl úřad bez uvedení vztažného datumu, nicméně je vyšší. Dílčí rozpor mezi oběma čísly lze vysvětlit počtem řízení v obnovené I. instanci, časovým rozdílem, nebo možným metodickým nejasnostem při číslování případů – Úřad může do řady zahrnovat i jiná řízení, než jaká jsou zveřejňována ve sbírkách. **Závěrem tedy zůstává, že v podkladech pro zpracování této studie z předmětných let může chybět mezi 310 a 697 řízení, tedy cca 8,7 - 19,6 % vzorku, a právě tolik řízení ÚOHS nebylo pravomocně ukončených.**

2. Rozhodovací proces

2.1. Přehled zveřejněných rozhodnutí

ÚOHS v agendě veřejných zakázek rozhoduje ve více instancích. Napadené zakázky podléhají nejdříve rozhodnutí I. instance. V případě rozkladu následuje rozhodnutí II. instance, jejíž rozhodnutí může být dále přezkoumáno Krajským soudem v Brně⁷. Ten může nařídit opětovné projednání věci před ÚOHS. Celý proces znázorňuje Graf 1,

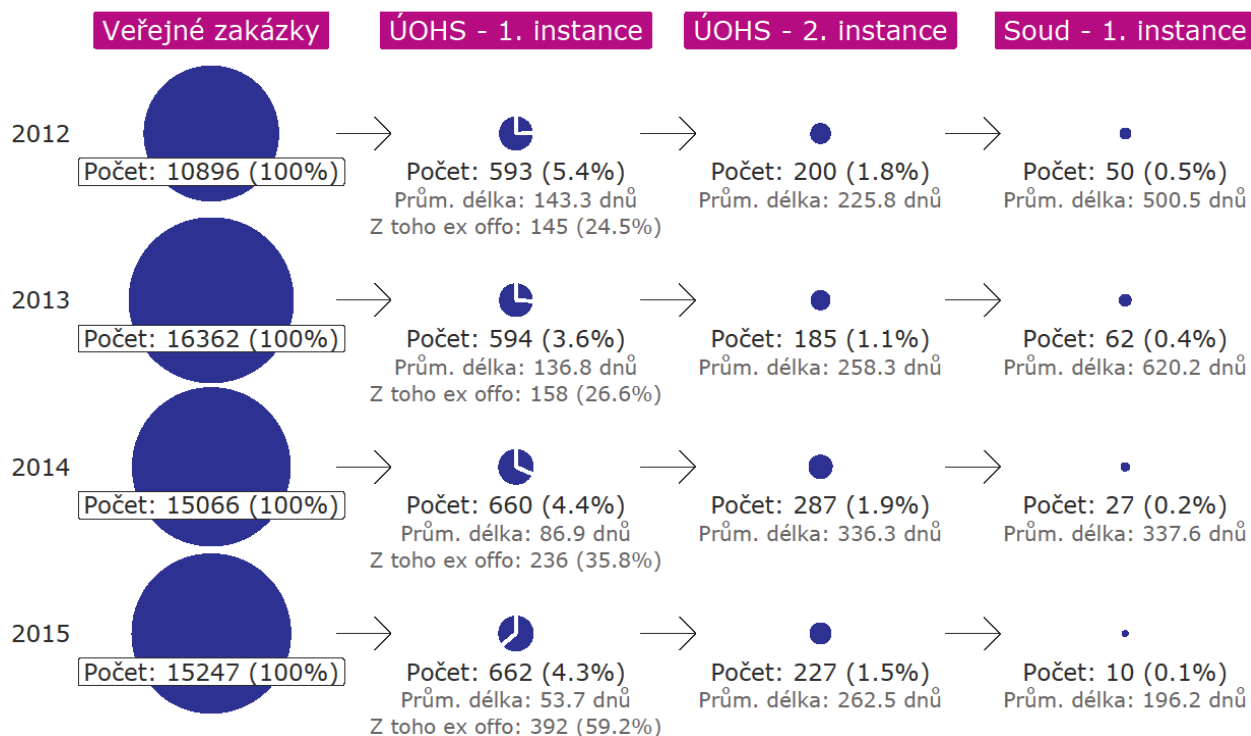
⁵ Jelikož číselná řada vedle samotných veřejných zakázek obsahuje i rozhodnutí ve věci hospodářské soutěže či veřejné podpory, vztahuje se tato statistika na veškerá tato rozhodování Úřadu. Jelikož však zakázky tvoří ve vzorku cca 93 % procent zveřejněných rozhodnutí Úřadu, vypovídají statistiky zejména o nich. Ze vzorku bylo dále vyloučeno 0,5 % zakázek, u kterých Úřad nedodržel konvenci značení (např. <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-12951.html>). V kombinaci obou efektů činí maximální chyba uvedených statistik 7,5 %.

⁶ Ačkoliv by ke každému nepravomocnému rozhodnutí v II. Instanci mělo náležet jedno v I., počet nepravomocných může být v II. mírně vyšší kvůli omezení vzorku rokem zahájení. K některým II. instancím existují prvoinstanční rozhodnutí zahájená v dřívějších letech.

⁷ Návazná rozhodování Nejvyššího správního soudu pro jednoduchost z grafů pomíjíme, týká se ročně pouze cca 20 případů, průměrná délka rozhodování se pohybuje kolem 240 dnů. Dále pro zjednodušení pomíjíme rozhodnutí Ústavního soudu a opětovná rozhodnutí ÚOHS v I. instanci navazující po rozkladu či rozhodnutí soudu.

kde vidíme pro každý rok počet rozhodnutí ve věci vydaných v každé ze zmíněných instancí.

Zveřejněná rozhodnutí podle roku a instance



Graf 1: Zveřejněná rozhodnutí ÚOHS podle roku počátku řízení a projednávané instance⁸.

Z tohoto přehledu lze učinit několik pozorování:

- Přezkum ÚOHS se týká pouze řádově 4 % zakázek** (případně jejich částí). Dílčí propad nastal mezi lety 2012 a 2013, ovšem pouze díky skokovému nárůstu počtu vypsanych veřejných zakázek. Počet realizovaných přezkumů zůstává stabilně kolem čísla 600 v I. a 200 v II. instanci (za rok 2015 však tato čísla ještě mohou vzrůst – viz sekce věnovaná úplnosti dat).
- Většina případů skončí v I. instanci, jedna třetina v druhé, pouze desítky zakázek přezkoumává soud.** Převažujícím výsledkem soudního přezkumu je potvrzení rozhodnutí ÚOHS a to v cca 65 % případů. V opačném

⁸ Kvůli přehlednosti bylo ze schématu vypuštěno 87 převážně technických rozhodnutí, které nespádají do žádné z uvedených kategorií. Obdobně nejsou zahrnuty méně časté případy, kdy rozhodnutí II. instance vrátí případ k I. Instanci apod.

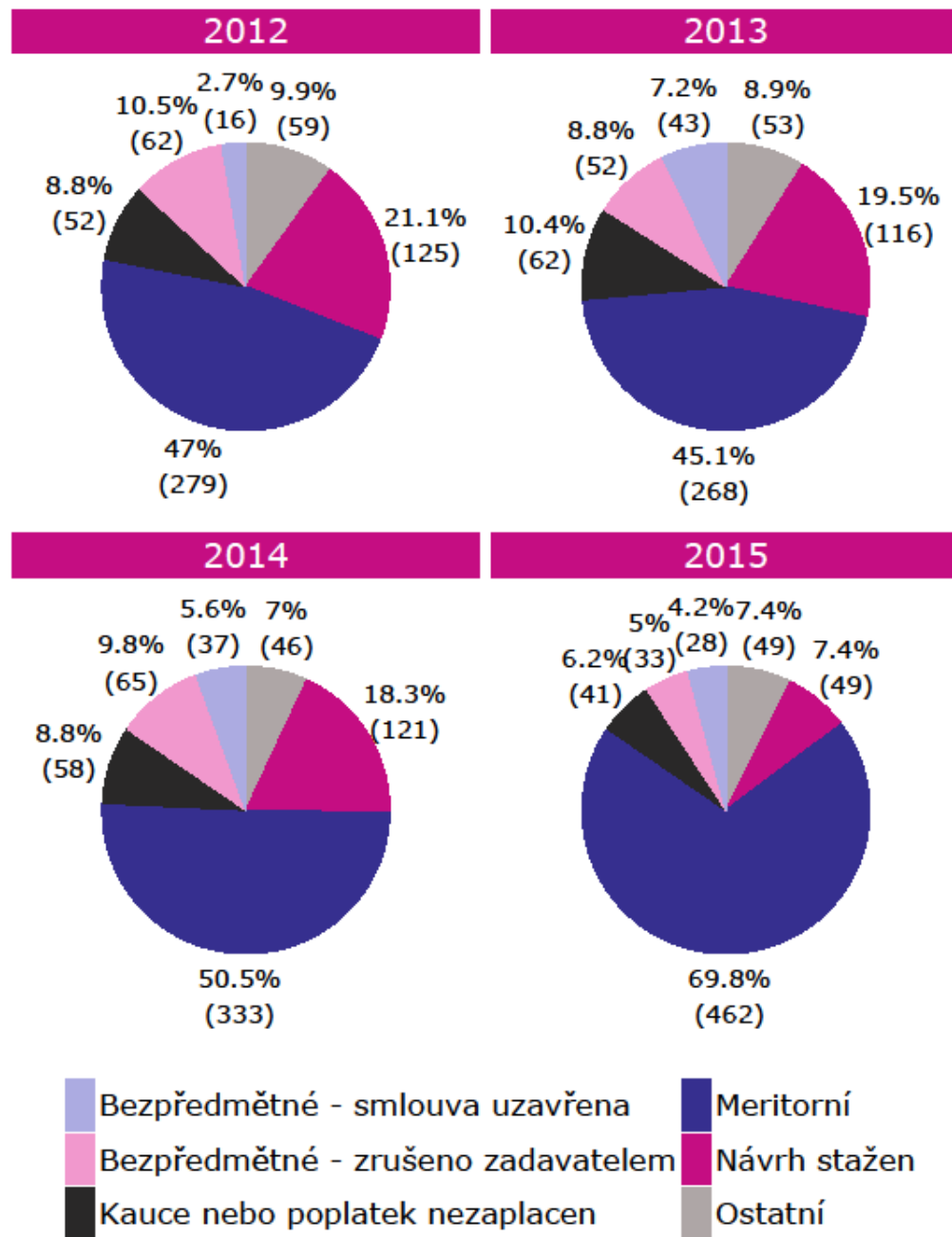
případě dochází k vrácení sporu před ÚOHS, který tak musí vydat nové rozhodnutí, které bude reflektovat závazný názor soudu.

3. **V posledních dvou letech došlo k poklesu délky řízení v I. Instanci.** O délce rozhodování II. instance a soudu totéž říci nelze. Vzhledem k datu zpracování studie jsou v kontextu II. instance a soudních rozhodnutí směrodatnější čísla ze starších let. Je totiž pravděpodobné, že některá řízení zahájená v letech 2014 či 2015 nejsou dosud pravomocná (tedy veřejná) a není tak možné je reflektovat ve statistice. Zatímco údaje k rychlosti I. instance tak jsou relativně spolehlivé, u II. Instance i soudů lze očekávat významný nárůst počtů i průměrné délky pro řízení zahájená v roce 2015 a menším dílem i 2014. U II. instance je tak už nyní zřejmé zpomalování oproti roku 2012, které se dále prohloubí. U soudů pro novější roky nelze činit ani předběžné závěry – platí tedy orientační délka řízení 560 dnů. Délkám řízení se dále detailně věnuje kapitola 3.
4. **ÚOHS vydá každoročně přibližně stejný počet rozhodnutí, významně však roste podíl řízení zahájených ex-offo, klesá počet zakázek napadených uchazeči.** Klesající počet napadení je pravděpodobně důsledkem přísnější regulace (výše, vrácení kauce). Nárůst rozhodnutí ex-offo částečně odpovídá zvýšenému číslu podaných podnětů, ovšem není tak možné vysvětlit nárůst celý. Počet podnětů mezi lety 2012 a 2015 vzrostl dle výročních zpráv cca o 40 %, zatímco počet zahájených řízení ex offo narostl mezi těmito lety o cca 270%, tedy násobně více. Dá se tak usuzovat, že se buď zvýšila kvalita podnětů, úřad je začal více zohledňovat, nebo stoupla samostatná činnost Úřadu v rámci jeho dohledu nad zadáváním VZ. Vliv tu mohl mít i přechod dřívějších stěžovatelů do ekonomičtějšího režimu podání podnětu.

2.2 Druhy rozhodnutí

Prvoinstanční řízení o veřejných zakázkách před ÚOHS nemusí vždy končit vydáním meritorního rozhodnutí. Zadavatelé mohou zapříčinit ukončení řízení zrušením předmětné zakázky, navrhovatelé zase mohou vlastní návrh stáhnout nebo nesplnit zákonem předepsané náležitosti. Řízení typicky končí také v případech, kdy dojde k uzavření smlouvy před vydáním meritorního rozhodnutí. **Error! Reference source not found.** zobrazuje relativní četnost takových případů dle roku jejich vydání.

Prvoinstanční rozhodnutí podle roku a typu



Graf 2: Četnost prvoinstančních rozhodnutí podle roku zahájení řízení a typu rozhodnutí.

1. **Z prvoinstančních řízení zahájených v letech 2012–2014 skončila vydáním meritorního rozhodnutí méně než polovina.** Nebylo tedy zjištěno, zda došlo k pochybení či nikoliv, rozhodnutí bylo pouze procesního charakteru. Pozitivním trendem je, že těchto řízení ubývá.
2. **Vedle meritorních rozhodnutí tvoří největší část návrhy stažené navrhovatelem (16%), případně situace kdy navrhovatel ani nezaplátil kauci (8%).** Čtvrtina řízení tak fakticky končí předčasně v důsledku rozhodnutí stěžovatele. Motivací zde může být celá řada – od dohody stěžovatele se zadavatelem po napadání zakázky jako součásti obchodní strategie. Této problematice se dále věnuje kapitola 5.
3. **Zadavatel sám zakázku zruší v cca 10 % případů.** Jedná se o situace, kdy napadený zadavatel usoudí, že nemá vysoké šance na úspěch nebo jej odradí očekávaná délka řízení. Předmětnou veřejnou zakázku proto zruší a tím efektivně zruší i řízení před ÚOHS. Toto chování je výrazně častější u zakázek dotovaných z EU, kdy průtahy mohou vést k nemožnosti čerpání dotace.
4. **Poslední skupinu tvoří případy, kdy dojde k uzavření smlouvy o napadené veřejné zakázce ještě před vydáním rozhodnutí ÚOHS ve věci.** K této situaci dochází z důvodu absence včasného rozhodnutí či předběžného opatření ve lhůtě 45 dní (nově 60) od podání, kdy zadavatel nesmí zadat zakázku. Úřad tak může učinit pouhým prodlením, a nebo cíleně – zamítnutím předběžného opatření, které typicky vede k zadání zakázky. První případ lze jednoznačně považovat za selhání úřadu ve vymáhání práva. Druhý případ je komplikovanější – zamítnutím předběžného opatření (a následným zdržením) úřad fakticky nepřímo rozhoduje ve prospěch zadavatele. Pokud došel na základě předběžného posouzení k jednoznačnému závěru, je takový krok legitimní. Nicméně je otázkou, zda rozhodnutí činí na základě úplných informací, a zda neuveřejněním samotného rozhodnutí včetně věcné argumentace nepodkopává výchovný efekt, který by mělo rozhodnutí ve věci mít.
Data naznačují postupný úbytek těchto případů. Ten může souviset s vyšší snahou ÚOHS při vydávání předběžných opatření i se zkracující se průměrnou délkou řízení před ÚOHS.

2.3 Zohledňování podnětů

Jelikož úřad nevykonával samostatnou kontrolní činnost, jsou zahájená řízení prakticky výhradně výsledkem impulzů zvenčí: napadení zakázek na návrh uchazeče a podnětů veřejnosti. Zatímco u prvních jmenovaných dochází k zahájení řízení ze zákona, u podnětů je na rozhodnutí Úřadu, zda řízení zahájí (podněty proto typicky nemají odkladný účinek, tj. neblokuji zakázku, jak často chybně zaznívalo při debatě o jejich zpoplatnění).

V posledních letech přitom došlo k výraznému zpřísnění finančních podmínek pro podání obojího – vracení kaucí u návrhů (2015) a již zmíněné zpoplatnění podnětů (9/2016), o jehož zákonnosti se nyní vedou spory⁹. Jak ukazuje Tabulka 3, spadl v roce 2015 počet návrhů téměř na polovinu. Prohloubil se tím však dlouhodobý trend, kdy stále menší část činnosti ÚOHS vychází z návrhů firem (sloupec Podíl návrhů).

ROK	POČET PŘIJATÝCH PODŇŮ	ŘÍZENÍ ZAHÁJENÁ EX OFFO	ŘÍZENÍ EX OFFO NA JEDEN PODŇET	ŘÍZENÍ ZAHÁJENÁ NA NÁVRH	PODÍL NÁVRHŮ
2012	720	143	0.20	507	78.0%
2013	746	173	0.23	495	74.1%
2014	988	347	0.35	634	64.6%
2015	1014	457	0.45	346	43.1%

Tabulka 3 – Poměr mezi činnostmi ÚOHS v I. instanci rozdělený dle zahájení řízení – ex offa (typicky na podnět) a nebo na návrh uchazeče. Zdroj: Výroční zprávy ÚOHS, vlastní výpočet.

Na významu tak získávají řízení zahájená ex-offo – tedy typicky právě na základě podnětů. Ze sloupce „Řízení ex-offo na jeden podnět“ je patrné, že ÚOHS začíná podněty stále více využívat – zatímco v roce 2012 zahájil řízení jen na základě každého pátého podnětu, v roce 2015 to již byl téměř každý druhý. Faktem nicméně zůstává, že u většiny podnětů úřad řízení nezahájí. Tato rozhodnutí úřad činí v souladu s legislativou neveřejně a de-facto arbitrárně.

V roce 2015 tedy došlo k významnému poklesu návrhů. Význam podnětů pro správnou činnost úřadu tak výrazně narůstá. Od účinnosti nového zákona (9/2016) však u podnětů lze očekávat obdobně výrazný pokles. Je tak otázkou, zda nevzniká prostor pro obnovení samostatné kontrolní činnosti, kdy úřad může proaktivněji vstupovat do praxe zadávání VZ. Řešit klíčové metodické problémy včas a nikoliv až na popud stěžovatele.

⁹ <http://www.bezkorupce.cz/2016/12/zpoplatneni-podnetu-k-uradu-pro-ochranu-hospodarske-souteze-je-protiustavni-oziveni-podalo-zalobu/>

3. Rychlost rozhodování

O problematice rychlosti ÚOHS nepanuje jednotný názor. Zatímco představitelé Úřadu vyzdvihují výrazné zvýšení rychlosti¹⁰, od odborné veřejnosti zaznívá spíše kritika.¹¹ Vzhledem k praktické vymahatelnosti práva ve VZ se přitom jedná o klíčovou otázku. Tato kapitola se proto detailně zabývá měřením reálné rychlosti rozhodování ÚOHS a jeho historickým vývojem.

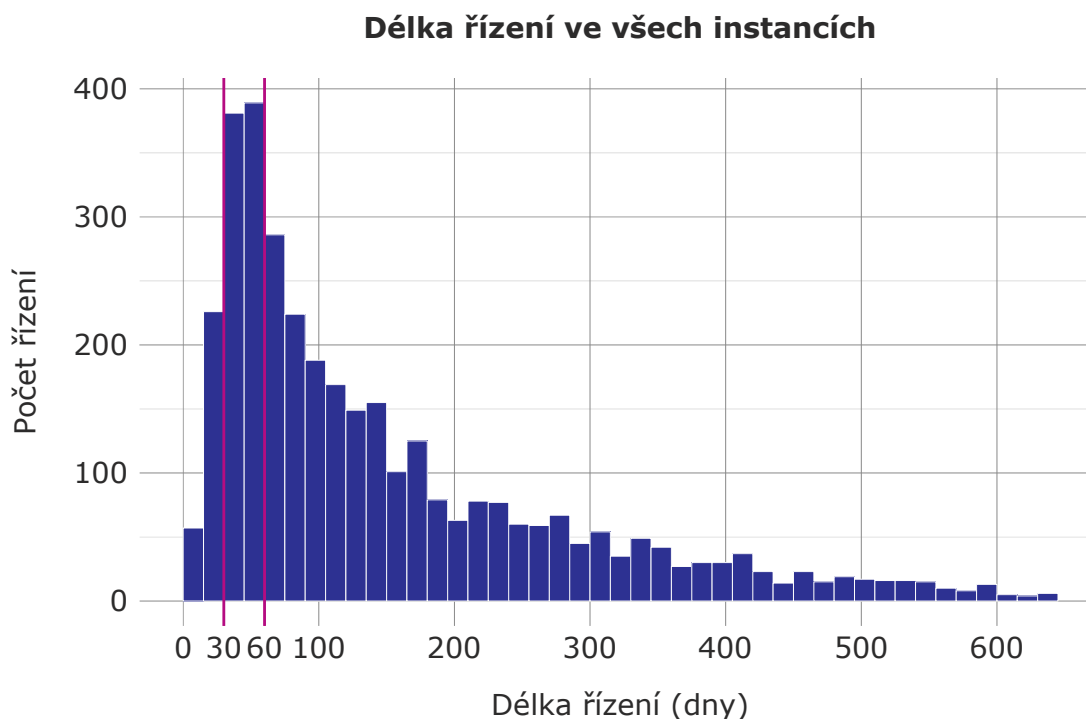
3.1. Délka jednotlivých řízení všech instancí

Zahajme nejprve hrubou statistikou – délkou řízení napříč instancemi (typicky I. a II. Méně často pak opětovná I. po navrácení z II. či soudu). Zdůrazňujeme, že délka je měřena v souladu s metodickým úvodem – tedy od počátku řízení do zveřejnění rozhodnutí. Výsledná čísla tedy souvisejí jen velmi omezeně s dodržáním / nedodržáním lhůt plynoucích ze správního řádu¹², podle kterého lhůta neběží po dobu určitých situací, jako je zpracování znaleckého posudku či opatření nutných údajů. Takto určená délka řízení má však výrazně větší relevanci pro samotné zadavatele či uchazeče – odpovídá totiž lépe době, po kterou např. zakázka může být blokována. Jakkoliv mnohé důvody zdržení jsou nezpochybnitelné, objevují se zde i průtahy řízení z důvodu laxnosti jedné ze stran řízení při dodání podkladů pro rozhodnutí.

¹⁰ <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Sef-UOHS-Rafaj-Slysim-chvalu-jak-rychle-pripady-resime-Letos-jsme-ulozili-nejvyssi-sankci-v-nasi-historii-423260>

¹¹ http://ekonomika.idnes.cz/antimonopolni-urad-ztraci-cas-banalitami-f1g-/ekonomika.aspx?c=A150825_2186498_ekonomika_fih

¹² Podle správního řádu musí ÚOHS vydat rozhodnutí do 30 dnů od zahájení řízení, ve zvlášť složitých případech (do nichž se dá zařadit většina řízení o veřejných zakázkách) je přípustná lhůta 60 dnů.



Graf 3: Délka řízení ve všech instancích ve dnech.

Graf 3 zobrazuje délky všech řízení před ÚOHS započatých mezi lety 2012 a 2015 (bez ohledu na druh instance). Šířka jednoho sloupce odpovídá intervalu 15 dní a jeho výška odpovídá počtu řízení, jejichž délka spadá do tohoto intervalu.

Do 30 dnů stihl ÚOHS vydat rozhodnutí pouze u necelých 8 % řízení. Do lhůty 60 dnů (určené pro zvláště obtížné případy) pak stihl rozhodnout v necelých 30 % případů. Tedy více než dvě třetiny rozhodnutí ÚOHS vydal po uplynutí 60 dnů. Přes 10 % řízení pak ÚOHS rozhodoval déle než 1 rok. Přitom je nutné podotknout, že jeden případ se často skládá z dvou a více dílčích řízení, a jejich délka se tak kumuluje.

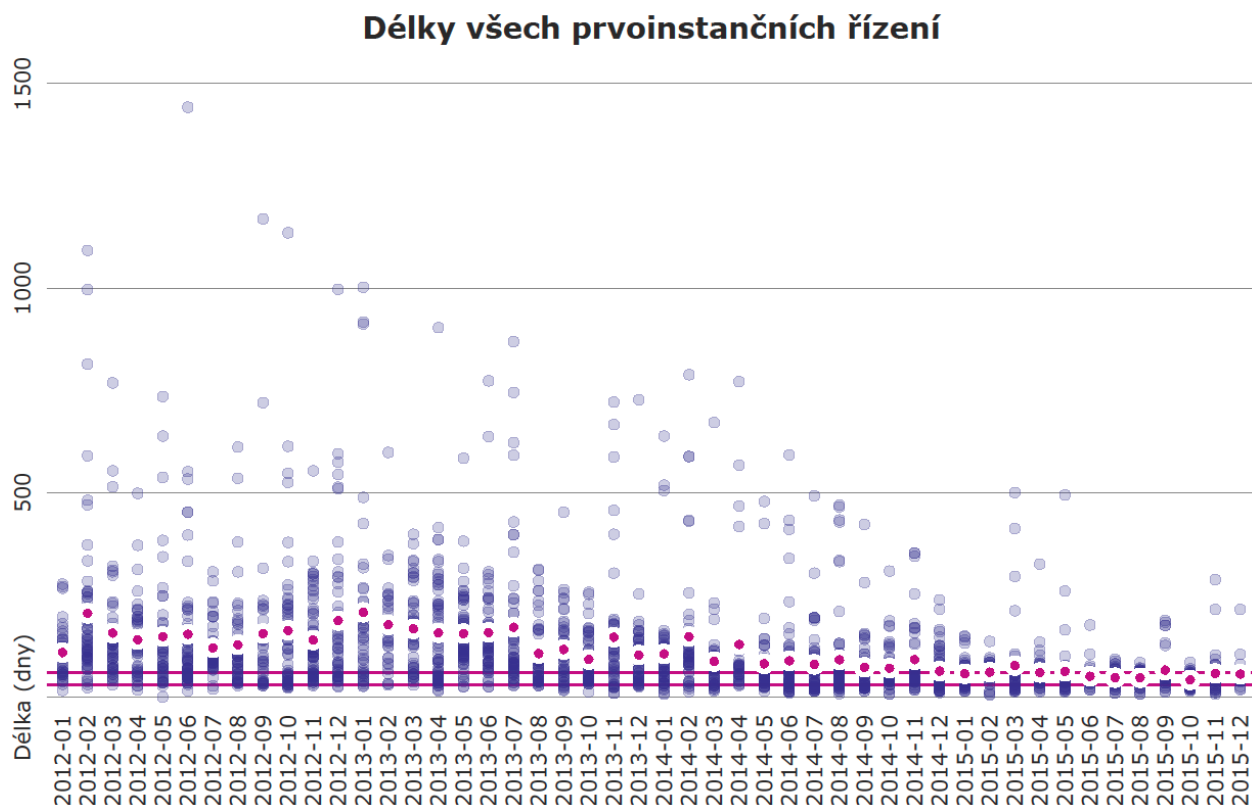
Je zřejmé, že buď ze strany ÚOHS dochází k systematickému porušování správního řádu, nebo u více než 70 % případů dochází k průtahům mimo správní řízení – často v řádu stovek dnů. Nyní rozebereme možné dopady ve větším detailu.

3.2. Délka jednotlivých řízení I. instance¹³

Zvláštní pozornost věnujeme prvoinstančním řízením, jelikož jsou společným jmenovatelem všech napadených řízení před ÚOHS. Kvalitně a rychle rozhodnutá

¹³ Do statistiky nejsou zahrnuty případy, kdy se řízení vrátí z II. instance, a tedy ve sbírce zdánlivě časově trvají výrazně delší období včetně doby trvání druhé instance.

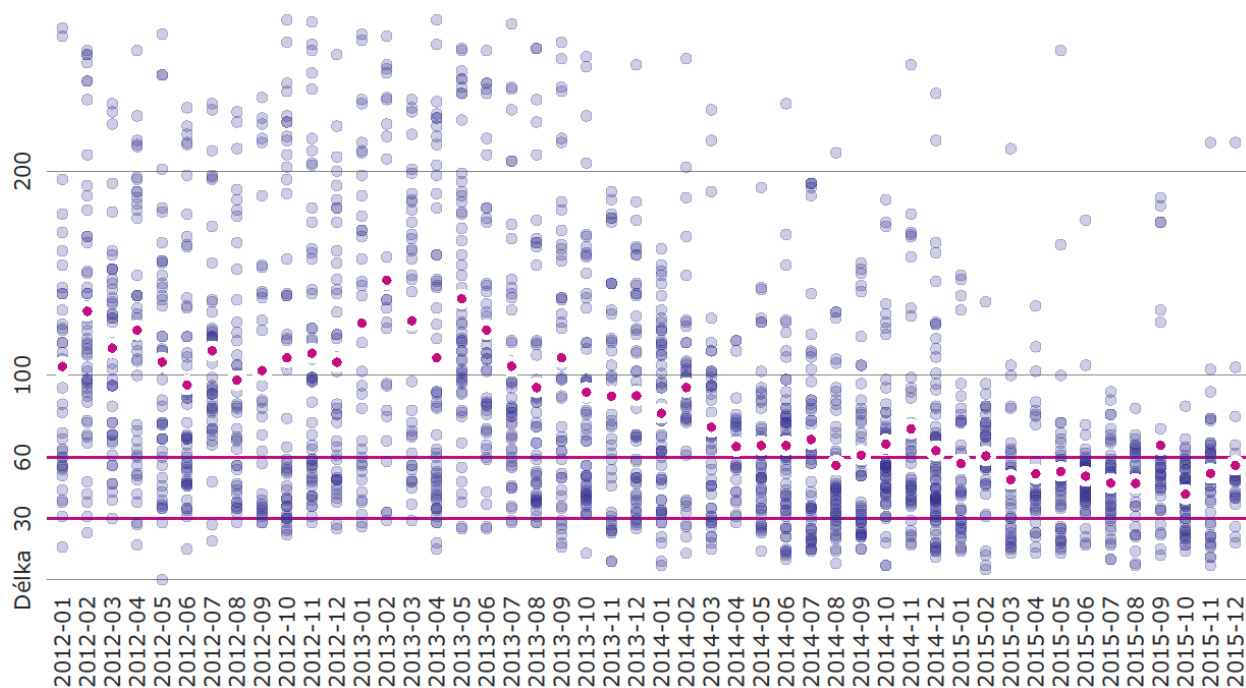
řízení v I. instanci mohou nejvíce ovlivnit efektivitu celého přezkumného systému, jelikož prodlevy a nejistota zvyšují potenciál jeho zneužití.



Graf 4: Délky všech prvoinstančních řízení podle měsíce zahájení (průměr vyznačen růžově).

Vývoj délky rozhodování ÚOHS v čase zobrazuje Graf 4. Modré body představují délku jednoho řízení v dnech (svislá osa), které bylo zahájeno v daném měsíci (vodorovná osa). Růžové body označují průměrnou délku řízení zahájeného v daném měsíci. Dvě vodorovné linky označují limity 30 a 60 dnů, doplněné pro ilustraci. Tento graf nicméně není zcela vypovídající, neboť podobně jako v kapitole 2 pozorujeme pouze pravomocná rozhodnutí (tedy zejména některá řízení zahájená v roce 2015 nemusí být ještě publikována). Abychom zajistili porovnatelnost mezi jednotlivými roky, poměříme tedy pouze řízení kratší než 274 dnů, kterých je naprostá většina, a která by i pro poslední sledovaný měsíc (12/2015) měla být k datu zpracování přehledu dostupná.

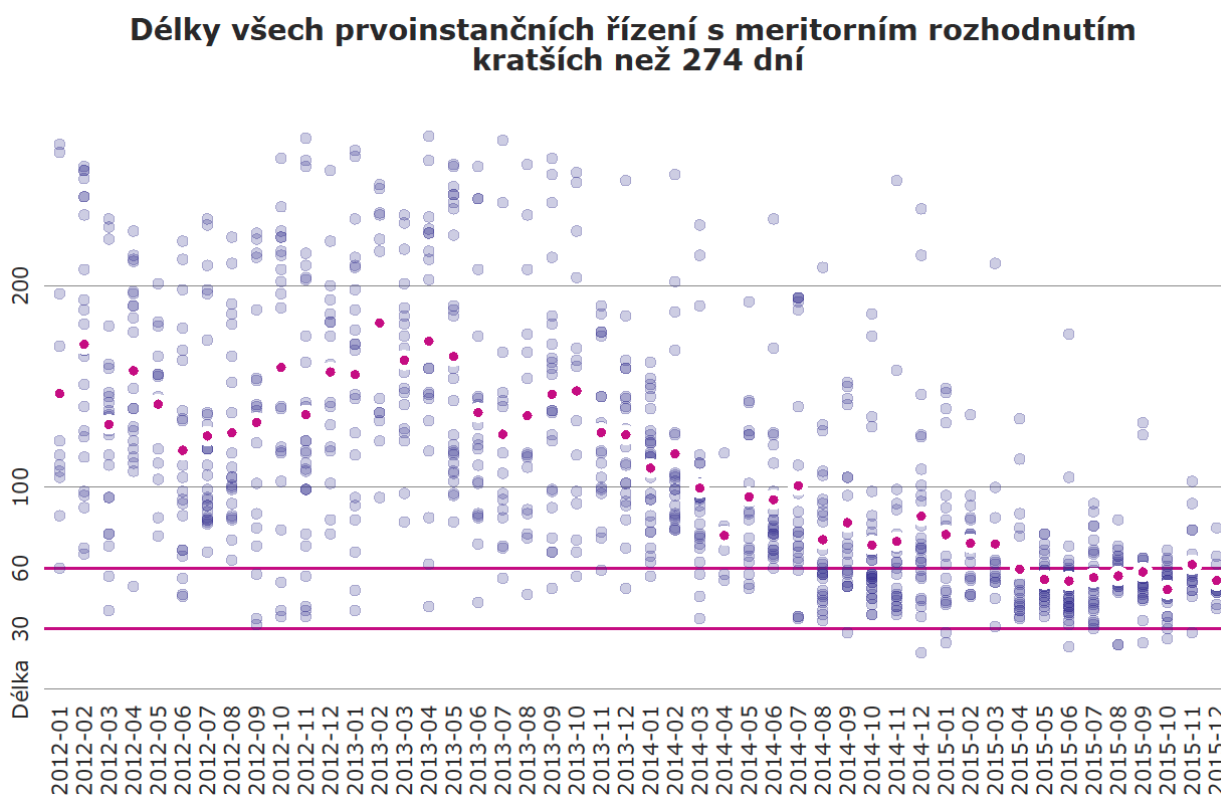
Délky všech prvoinstančních řízení kratsších než 274 dní



Graf 5: Délky všech prvoinstančních řízení podle měsíce zahájení skončené do 274 dnů (po této úpravě jsou údaje v čase porovnatelné).

V posledních třech letech dochází k citelnému zkracování průměrné délky řízení. Ta zůstává kolem hranice 60-ti dnů. Toto tvrzení je ve zdánlivém rozporu s tvrzením Úřadu: Celkově byla rozhodnutí ve správních řízeních zahájených v roce 2015 vydána v průměrné lhůtě 33 dnů. (ÚOHS, Výroční zpráva 2015). Důvodem je výše popsany rozpor v pojetí délky (statistika popisuje délku z pohledu zadavatele, nezapočítává možná stavení lhůt na znalecké posudky a poskytnutí dokumentů) a také vyloučení tzv. příkazů ze vzorku.

Abychom dále omezili vliv rozhodnutí formálního charakteru (např. stažená podání zmíněná výše) a získali tak statistiku lépe reflektující rychlost samotného rozhodování ve věci VZ, předkládáme ještě na závěr statistiku zahrnující pouze meritorní rozhodnutí. Ta v průměru trvají o 22 % déle, než rozhodnutí nemeritorní. Pokles jejich délky je ještě markantnější, než v předchozím případě, což lze označit za vysoce pozitivní výsledek zefektivnění úřadu.



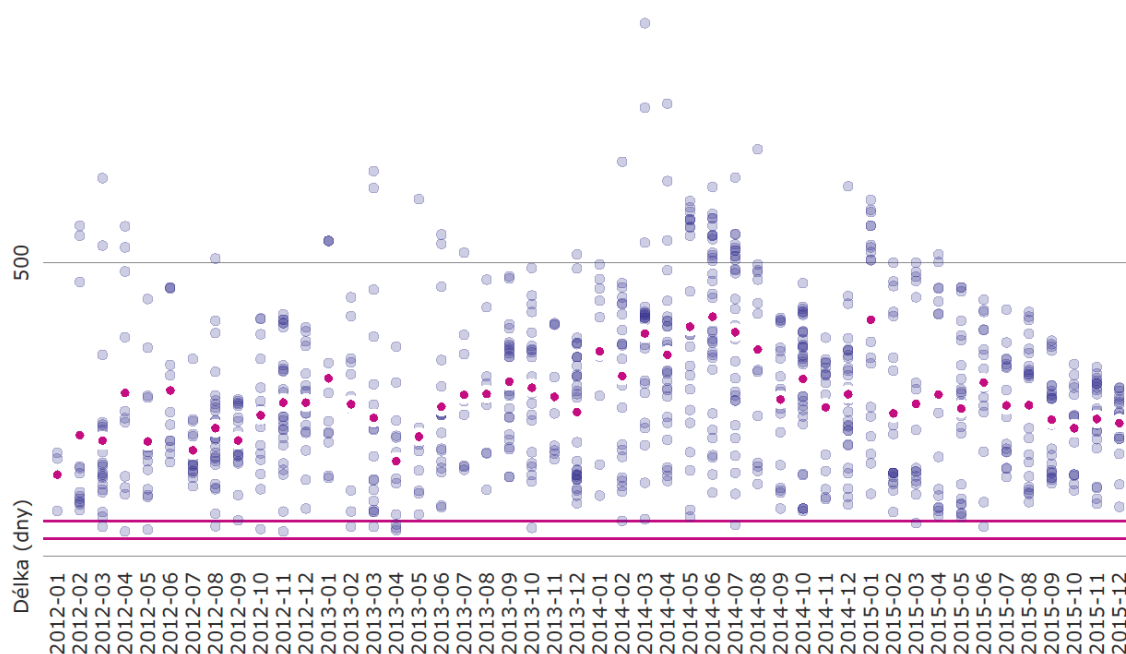
Graf 6: Délky všech prvoinstančních řízení s meritorním rozhodnutím podle měsíce zahájení skončené do 274 dnů (po této úpravě jsou údaje v čase porovnatelné).

Nízká průměrná délka řízení může naznačovat zrychlení rozhodování u ÚOHS, ale zároveň může naznačovat vysoký počet problematických řízení, která dosud nebyla uzavřena, a která mají potenciál průměr nejvíce zvyšovat ve chvíli, kdy dojde ke zveřejnění jejich rozhodnutí.

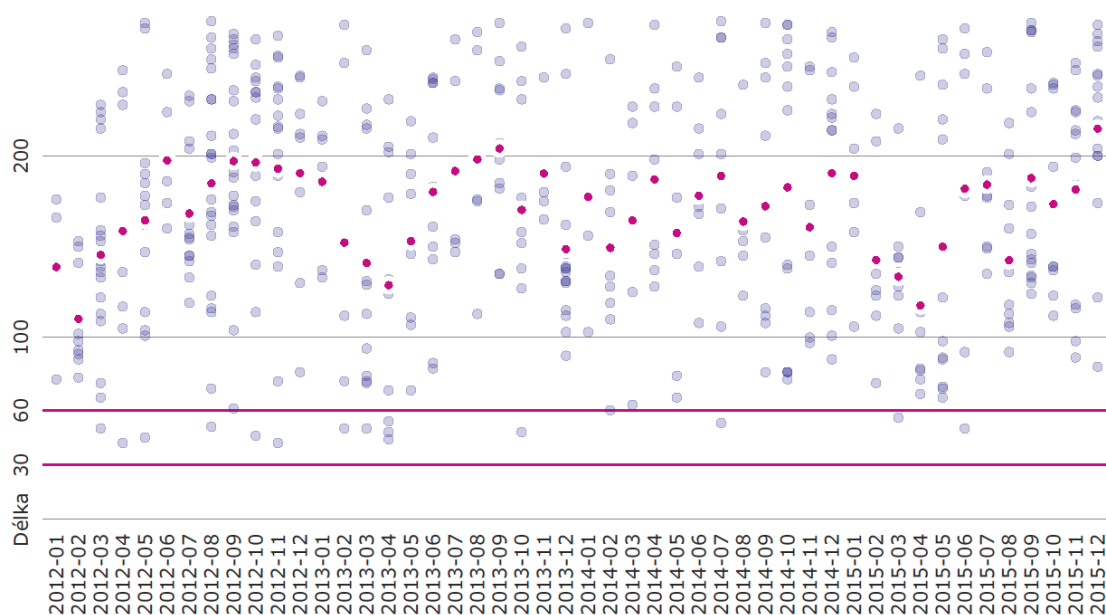
3.3. Délka jednotlivých řízení II. instance

Obdobně s předchozí kapitolou poskytujeme dva přehledy délek řízení ve II. instanci podle data zahájení – úplný, a omezený na 274 dnů pro lepší porovnatelnost.

Délky všech druhoinstančních řízení



Délky všech druhoinstančních řízení kratších než 274 dní

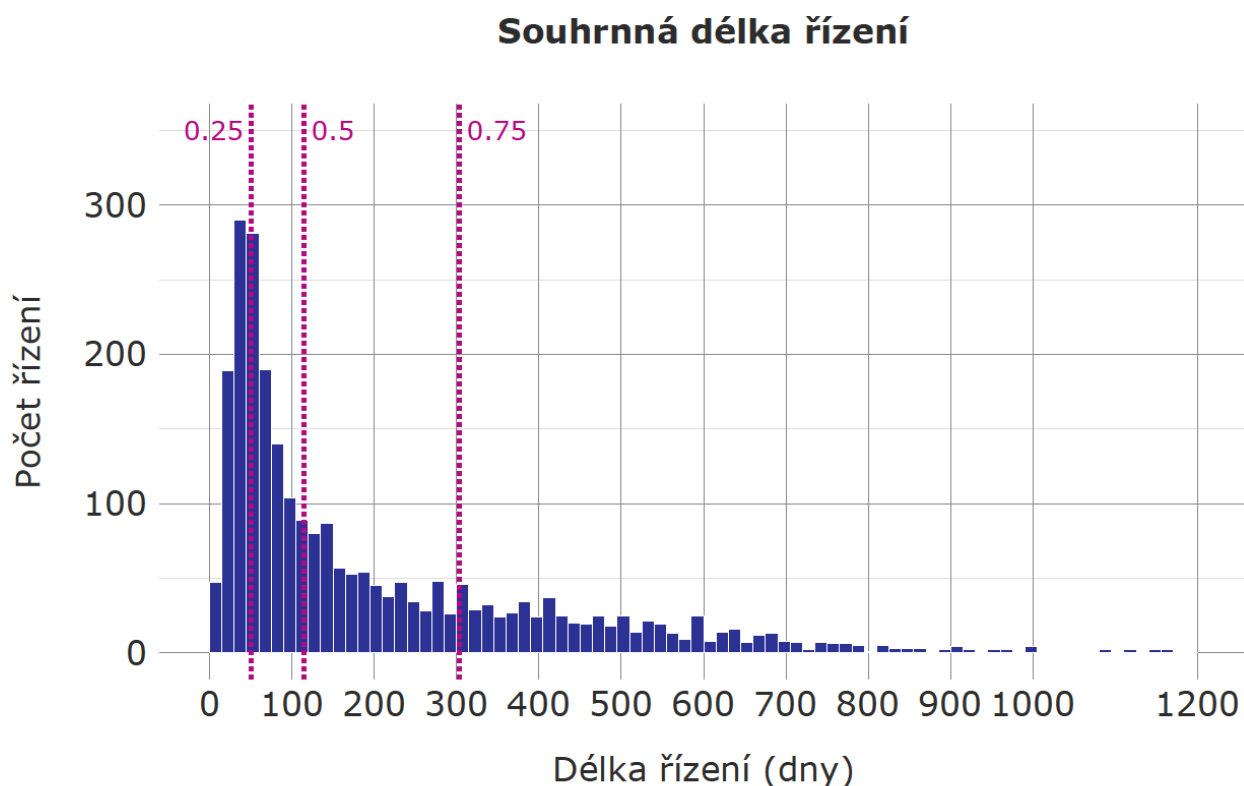


Graf 7: Délky všech druhoinstančních řízení podle měsíce zahájení (v druhém grafu pouze ty skončené do 274 dnů). Průměrné délky se dlouhodobě pohybují kolem 200 dnů.

Je zřejmé, že závěry o zrychlení v I. Instanci zde neplatí. Průměrná délka řízení se dlouhodobě pohybuje v kolem 200 dnů, tedy řádově na trojnásobku délky I. instance.

3.4. Souhrnná délka všech řízení v téže věci

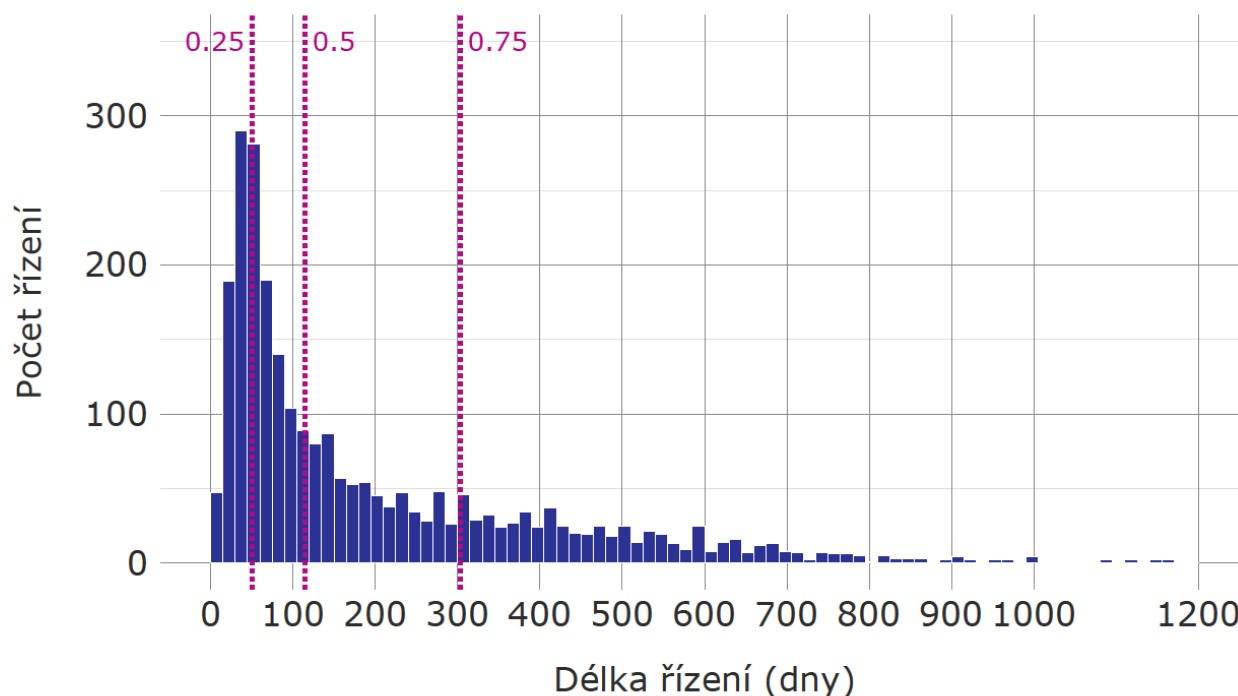
Jakkoliv z hlediska procesního je podstatné analyzovat jednotlivé instance odděleně. Pro rozhodování zúčastněných stran je však důležité, jakou mohou očekávat kombinovanou délku dílčích řízení v dané věci. To znamená, jak dlouhá doba uplyne od zahájení prvoinstančního řízení až po vydání finálního rozhodnutí v poslední instanci¹⁴.



Graf 8: Souhrnná délka řízení všech instancí v téže věc s vyznačenými percentily 25%, 50% (medián), 75%.

¹⁴ Nejedná se pouze o rozhodnutí první instance, ale i případy kdy po projednání v druhé instanci následovalo nové řízení první instance, jeho následný rozklad či řízení, která následují po soudním rozhodnutí.

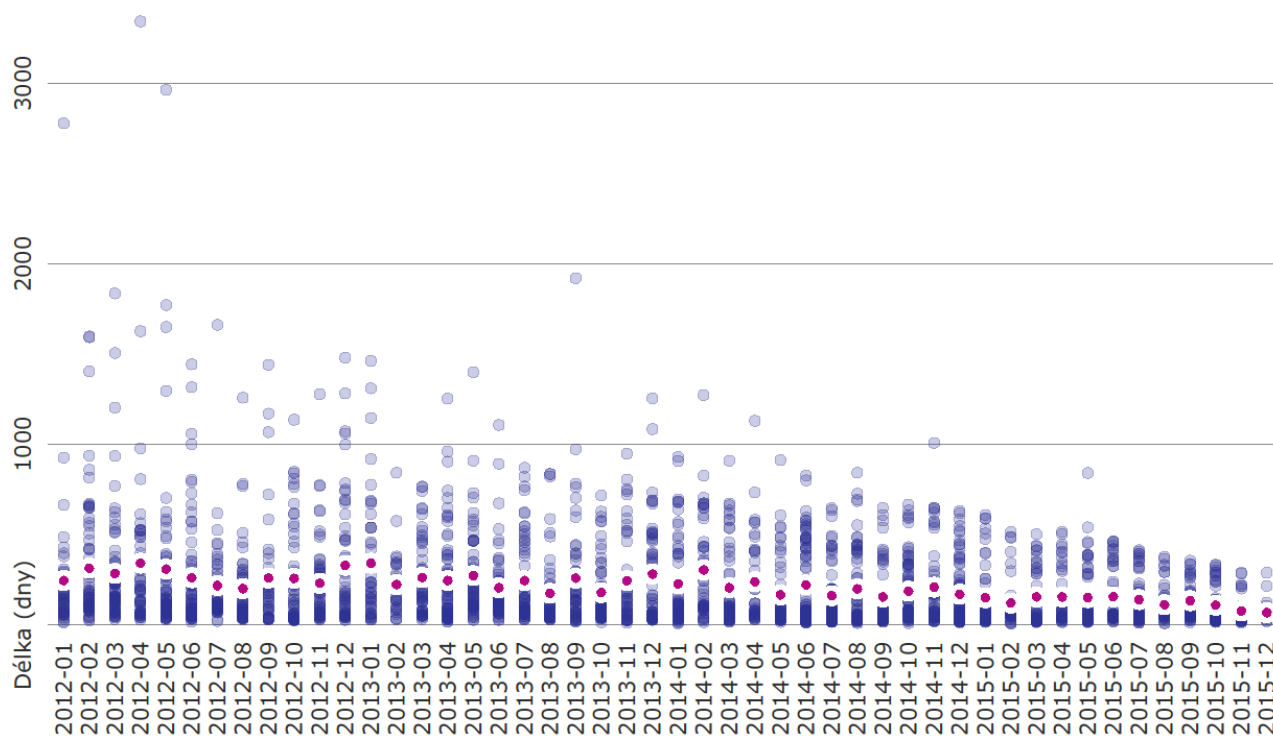
Souhrnná délka řízení



Graf 8 zachycuje součet délek všech souvisejících řízení vztažených ke konkrétní zakázce, tedy ukazuje jak dlouho zadavatel a uchazeči čekají na finální rozhodnutí. Je patrné, že předpokládaná kombinovaná délka všech řízení v dané věci (modrá barva) je průměrně výrazně delší než délka jednotlivých instancí v Graf 3. **Přes 52 % všech případů před ÚOHS trvalo celkem déle než 100 dnů, necelých 15 % případů pak trvalo déle než 1 rok.** Tento výsledek zhruba odráží riziko zdržení, jakému čelí zadavatel při napadení zakázky (a které zohledňuje v úvahách o jejím případném zrušení). Zároveň přirozeně odráží i potenciál k zdržení zakázky cestou napadení u ÚOHS - zjednodušeně řečeno je zde přibližně 50 % šance, že přezkum dané zakázky způsobí zdržení o více jak 100 dní. Pokud se uchazeč rozhodne pokračovat v II. instanci, mohl v průměru očekávat celkovou délku 329 dnů.

Graf 9 zobrazuje, jak se průměrná celková délka řízení vyvíjela v čase. Z předchozích závěrů plyne, že významnou část doby hraje zejména řízení v II. instanci, extrémní délky typicky jsou spojeny s rozhodováním Krajského soudu v Brně a Nejvyššího správního soudu.

Souhrnné délky řízení v těžbě věcí



Graf 9: Souhrnné délky všech řízení dohromady v těžbě věcí podle měsíce zahájení.

3.5. Zátěž v přepočtu na zaměstnance

Spolu s novelou zákona v roce 2012 významně snižující limity pro zakázky malého rozsahu na 1 resp. 3 mil. Kč došlo k významnému navýšení personálních kapacit ÚOHS. To bylo spojeno zejména s očekáváním výrazného nárůstu přezkoumávaných případů, ke kterému sice došlo, nicméně o rok později byly limity vráceny na původní úroveň 2 resp. 6 mil. Kč, navíc došlo k výraznému zpřísnění a zvýšení kaucí, vedoucí k nižšímu množství napadených zakázek. Počet zaměstnanců nicméně zůstal navýšen. Otázkou však je, zda pozorované zrychlení není pouze důsledkem vyššího počtu zaměstnanců na nižší počet případů.

Následující tabulka dává do kontextu zátěž sekce Veřejných zakázek (jejíž hlavní agendou jsou prvostupňová řízení) s počtem jejích zaměstnanců.

Rok	Počet zaměstnanců sekce VZ	Počet zahájených řízení I. stupně	Zahájených Řízení na 1 měsíc zaměstnance
2010	30	425	1.18

2011	51	530	0.87
2012	78	650	0.69
2013	79	668	0.70
2014	86	981	0.95
2015	77	803	0.87

Tabulka 4 – Zátěž ÚOHS v přepočtu na 1 zaměstnance sekce Veřejných zakázek. Zdroj: Výroční zpráva ÚOHS, vlastní výpočet.

Z výsledků je patrné, že k výraznému zvýšení zátěže Úřadu v reakci na novelu 2012 fakticky nedošlo. Přestože počet zaměstnanců sekce se během dvou let zvýšil o 160 %, počet zahájených řízení stoupl jenom o 50 %. Zátěž v přepočtu na jednoho zaměstnance tak naopak významně poklesla, kdy na jednoho zaměstnavatele připadalo po novele méně než 0.7 řízení měsíčně (tedy orientačně – jeden zaměstnanec "zahájil" jedno řízení každých 43 dnů).

K nárůstu zátěže následně skutečně došlo – ale paradoxně až po opětovném zvýšení limitů. Ze závěrů předchozí kapitoly však plyne, že se nejednalo o řízení vzniklá v důsledku napadení zakázky, ale řízení zahájená ex offo. To znamená, že Úřad po zaškolení nově vzniklého personálu získal volné kapacity a začal častěji a důsledněji prošetřovat podněty či zahajoval řízení na základě vlastní činnosti. **Výše konstatované zrychlení v 1. instanci tedy není pouze důsledkem nižší zátěže úřadu, ale i reálného rychlejšího řešení případů na jednoho zaměstnance.**

Uvedený indikátor je nicméně nutno považovat pouze za orientační. Na jednu stranu není zohledněn fakt, že nově získané zaměstnance bylo nutno zaučit (a tedy by např. v roce 2012 bylo obtížné dosáhnout efektivity srovnatelné s rokem 2010). Na stranu druhou však není zohledněna náročnost jednotlivých řízení – zejména stále častější případy ex-offo jsou typicky procesně výrazně snazší, zejména kvůli nemožnosti podatele podnětu podat rozklad, žalovat u soudu, doplňovat argumentaci apod. Tato skutečnost je dále posílena novým využíváním příkazů, tedy řízení, která lze realizovat i během jediného dne.

4. Rizika přezkumu z pohledu zadavatele

Až dosud jsme zkoumali zakázky jako homogenní skupinu. Pravděpodobnost přezkumu veřejných zakázek před ÚOHS se však výrazně liší dle odvětví, očekávané ceny či hodnotících kritérií. Jelikož může mít zahájení správního řízení před ÚOHS zásadní vliv na termín a podobu konečné realizace veřejných zakázek, je pro zadavatele důležité provádět výběrové řízení tak, aby byla minimalizována pravděpodobnost přezkumu. V této kapitole se proto věnujeme relativní četnost

přezkoumaných veřejných zakázek před ÚOHS ve snaze poukázat na jejich společné jmenovatele.

4.1. Přezkum veřejných zakázek podle druhu řízení

Překvapivě silným faktorem určujícím, jak často je zakázka přezkoumávána ÚOHS, je použitý druh zadávacího řízení. Z výsledků plyne, že nejméně rizikové jsou druhy řízení, kdy zadavatel ex-ante omezí okruh uchazečů tj. v zjednodušené podlimitní a JŘBU. Zatímco nižší riziko pro zjednodušené podlimitní může být dále vysvětleno nižší průměrnou cenou vzorku zakázek (viz níže), u JŘBU výsledek plyne ze samotné zákonné úpravy JŘBU, která zásadně zmenšuje možnost účinně napadnout zakázku v JŘBU ostatními dodavateli ještě před jejím zadáním. Potenciálně poškození konkurenční dodavatelé se o dané zakázce často mohou poprvé dozvědět až ex post, kdy je zveřejněno oznámení o jejím zadání. Tím je zásadně limitován i jejich prostor pro účinné napadání takové zakázky, neboť po podpisu smlouvy připadá z jejich strany v úvahu již jen možnost domáhat se uložení zakazu plnění smlouvy.

V JŘBU je nejnižší riziko jak přezkumu ex-offo, tak napadení uchazečem. Zadavatel tak je k využití nejméně soutěžního typu řízení silně motivován. Z tohoto závěru lze vyvodit doporučení ÚOHS: obnovit samostatnou kontrolní činnost, zvýšit četnost ex offo přezkumů JŘBU, aby se jeho míra vyrovnala otevřeným řízením. Ta jsou aktuálně přezkoumávána 4x častěji. Takový stav vede k situaci popsané v Econlab (2016)¹⁵, kdy v ČR dochází k výraznému nadužívání JŘBU, což vede k významným ekonomickým ztrátám. Pokud bychom využili odhadu redukce ceny při užití soutěžního řízení (Skuhrovec, Soudek, 2013)¹⁶, jedná se ročně řádově o 5 % objemu JŘBU, tedy 2,8 mld. Kč ročně.

Druh řízení	Počet zakázek	Přezkum celkem	Přezkum po napadení	Přezkum ex offo
Soutěžní dialog	37	7.50%	7.50%	0.00%
Užší	2100	6.04%	4.83%	1.21%
Soutěž o návrh	111	5.13%	4.27%	0.85%
Otevřené	38074	3.19%	2.46%	0.73%
Jednací s uveřejněním	3215	3.02%	1.87%	1.15%

¹⁵ <http://www.econlab.cz/wp-content/uploads/2016/01/2016-01-25-single-bids.pdf>

¹⁶ <http://ies.fsv.cuni.cz/sci/publication/show/id/4833/lang/cs>, předpokládáme otevřená řízení, tři uchazeče, možnou redukci objemu JŘBU o jednu polovinu.

Zjednodušené podlimitní	12681	1.42%	0.53%	0.89%
Jednací bez uveřejnění	12042	0.81%	0.16%	0.65%

Tabulka 5 – Riziko přezkumu zakázek podle typu řízení. Dále je rozděleno dle typu zahájení řízení – v případě napadení a ex-offo.

Zatímco předseda ÚOHS se tedy proti nadužívání JŘBU ostře vymezuje „vždycky proti němu vystupoval“, „to není soutěž“, „to není veřejná zakázka“ apod. (Otázky Václava Moravce, 12/2016), prostor pro řešení problému ze strany ÚOHS nevidí.

4.2. Přezkum veřejných zakázek podle odvětví a očekávané ceny

Množství zahájených správních řízení se zadavateli je mj. závislé na odvětví, do kterého spadají příslušné veřejné zakázky. Jednak jsou v různých odvětvích odlišně zastoupeny vysoce atraktivní zakázky, které se může vyplácet napadat i s nižší šancí na úspěch, zároveň svoji roli hrají specifika výběrových řízení, které je činí snáze napadnutelnými. Následující tabulka uvádí procento přezkoumávaných veřejných zakázek pro každé odvětví a každou ze tří kategorií podle očekávané ceny. Pro charakterizaci odvětví byla použita kategorizace podle CPV kódů vypsanych veřejných zakázek.¹⁷

Odvětví / Předpokládaná cena (Kč)	1 000 000 - 10 000 000	10 000 000 - 100 000 000	Více než 100 000 000
Doprava	0,84 % (23)	6,03 % (38)	15,33 % (21)
Energetika	0,87 % (8)	2,47 % (12)	4,6 % (4)
Informatika a telekomunikace	2,96 % (119)	8,11 % (99)	21,43 % (39)
Jiné služby	5,63 % (4)	10,71 % (3)	-
Kancelářský materiál	1,93 % (23)	6,01 % (17)	12,5 % (1)
Lesnictví a zemědělství	1,55 % (17)	7,19 % (12)	44,44 % (4)
Medicínské vybavení	2,31 % (37)	4,38 % (24)	9,38 % (3)
Oděvy, obuv a jiné vybavení	2 % (10)	5,79 % (7)	25 % (2)
Právní, poradenské a jiné komerční služby	3,89 % (65)	7,46 % (42)	16,22 % (12)
Přírodní zdroje	0,54 % (2)	-	-
Stavebnictví	1,33 % (182)	3,19 % (264)	11,78 % (107)
Strojírenské produkty	1,3 % (55)	2,97 % (28)	4,17 % (6)
Technické služby	2,97 % (37)	7,44 % (58)	16,41 % (21)
Zdravotní, sociální a vzdělávací služby	3,61 % (34)	5,26 % (10)	14,29 % (2)

¹⁷ http://wiki.zindex.cz/doku.php?id=cpv_ciselniky

Tabulka 6: Podíl napadených zakázek podle odvětví a předpokládané ceny. (Procenta označují poměr napadených zakázek pro každé odvětví a cenovou kategorii, čísla v závorce označují počet napadených VZ pro dané odvětví a cenovou kategorii.)

Zjištění:

1. **S očekávanou cenou veřejné zakázky výrazně roste pravděpodobnost jejího přezkumu před ÚOHS** – velké zakázky jsou napadány 3 x až 10 x častěji.
2. **Nejčastěji jsou napadány zakázky v segmentech telekomunikací a informatiky, technických služeb, právních a poradenských služeb.** Zejména u těchto typů zakázek by tak zadavatelé měli zvážit členění zakázek na menší celky a extenzivní kontrolu formální správnosti, aby riziko omezili. Jedná se částečně o segmenty, kde není doporučována soutěž cenou (MFČR, 2016)¹⁸. Často používaná redukce rizika s pomocí užití nejnížší nabídkové ceny jako jediného kritéria tak může vést ke značným ekonomickým škodám.

4.3. Přezkum veřejných zakázek podle hodnotících kritérií a podílu evropských fondů

Zásadní roli při zadávání veřejných zakázek hrají hodnotící kritéria. Jak ukazuje Tabulka 7, zakázky hodnocené nejnížší nabídkovou cenou mají řádově o třetinu nižší riziko přezkumu ÚOHS. Dále je patrné, že o více než 15 % více řízení je zahájeno na základě návrhu jedno ze soutěžitelů v případě soutěžení pomocí ekonomické výhodnosti nabídky.

Výběrové kritérium	Přezkoumáno ÚOHS	Z toho zahájeno na návrh
Ekonomická výhodnost nabídky	3,10 %	77,52 %
Nejnižší nabídková cena	1,99 %	61,36 %

Tabulka 7: Poměr přezkoumaných veřejných zakázek podle výběrového kritéria.

Neméně důležitou charakteristikou veřejných zakázek je podíl financování z evropských fondů, zejména kvůli rozšířené praxi podávání podnětů kontrolními orgány. Riziko přezkumu zakázky financované z fondů EU je díky ní o čtvrtinu vyšší. Četnost napadání těchto zakázek uchazeči je obdobná u obou typů zakázek, u EU fondů je však výrazně více řízení zahájeno ex offu.

Účast EU fondů na financování	Přezkoumáno ÚOHS	Z toho zahájeno na návrh
-------------------------------	------------------	--------------------------

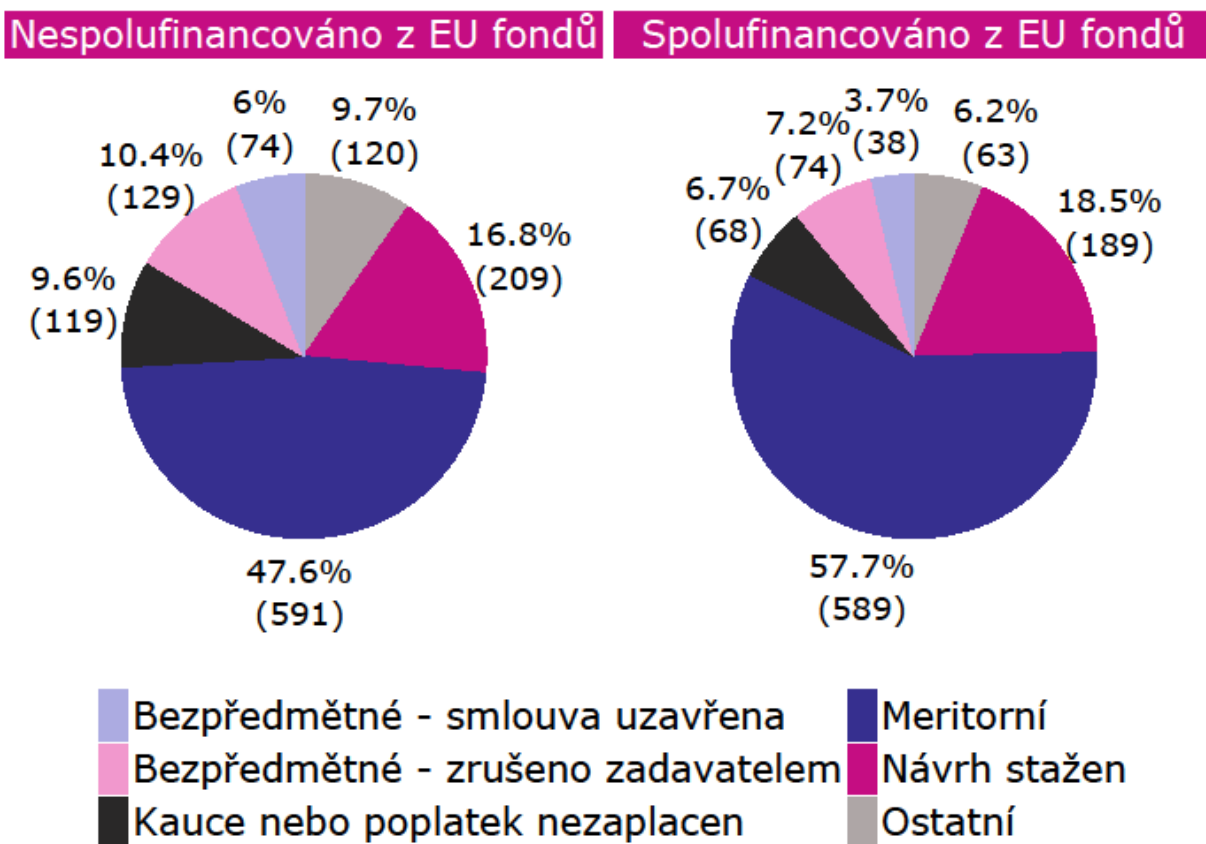
¹⁸ <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2016/metodicky-pokyn-chj-c-3--metodika-verejn-25582>

Spolufinancováno z EU	2,76 %	57,2 %
Nespolufinancováno z EU	2,23 %	78,51 %

Tabulka 8: Poměr přezkoumaných veřejných zakázek podle účasti evropských fondů na financování.

Předchozí skutečnost vede i k odlišným výsledkům řízení dotovaných zakázek. Díky vyššímu podílu podnětů, které vycházejí z ex-post auditů a typicky tedy už nemohou mít odkladný účinek, je zde citelně vyšší podíl meritorních rozhodnutí. Překvapivějším závěrem je však vysoký podíl návrhů stažených uchazečem – z 57 % řízení zahájených na návrh se jedná téměř o třetinu. Možným vysvětlením je skutečnost, že cílem uchazečů není vždy dosažení meritorního rozhodnutí, ale spíše způsobení průtahů či získání výhody při jednání se zadavatelem. O tom pojednává následující kapitola.

Prvoinstanční rozhodnutí podle podílu EU fondů na financování



Graf 10: Ukončení řízení pro dotované a nedotované zakázky.

5. Praxe napadání zakázek uchazeči

Přibližně jedna polovina agendy Úřadu vychází z přímých stížností uchazečů. Jedná se přitom často o opakující se subjekty a předměty. Tato kapitola poskytne základní přehled nejvýznamnějších stěžovatelů – a to v pozitivním i negativním. Ukážeme, že zatímco někteří stěžovatelé významně napomáhají v korekci chyb a deliktů zadavatelů, jiní mohli spíše zneužívat systému pro obstrukce, bez zjevného zájmu o dosažení pravomocných rozhodnutí o věci samé.

5.1. Úspěšnost stížností

Tabulka 9 ukazuje přehled všech firem s více než 10-ti stížnostmi ve zkoumaném období. Nejvíce stížností v daném období podala Skanska a.s. a Rostav stavby k.s. V souladu s předchozí kapitolou převažuje obor stavebnictví, vedle něj pak IT a telekomunikace. Subjekty se nicméně silně liší v úspěšnosti¹⁹ podaných stížností: zatímco ICZ zvítězila v 60 % případů, některé subjekty vyhrály v pětině či méně případů. Často i díky skutečnosti, že svou stížnost vzaly zpět – například zmíněná společnost ROBSTAV tak učinila v 17 z 25-ti případů.

Stěžovatel	Počet stížností	Staženo	Úspěšných
ICZ a.s.	16	3	63,00%
ha-vel internet s.r.o.	18	3	44,89%
STRABAG a.s.	14	2	43,71%
Bartoň a Partner s.r.o.	17	8	35,29%
O2 Czech Republic a.s.	21	4	33,33%
HOCHTIEF CZ a. s.	14	8	28,57%
Metrostav a.s.	14	5	28,57%
GTS Czech s.r.o.	20	4	25,00%
Skanska a.s.	25	10	20,00%
EUROVIA CS, a.s.	20	4	20,00%
B. Braun Medical s.r.o.	15	9	20,00%
ROBSTAV stavby k.s.	25	17	12,00%
CGM Czech a.s.	13	6	7,69%

¹⁹ Za úspěšné napadení zakázky považujeme takové, kde ÚOHS již v první instanci konstatuje pochybení zadavatele (a uloží nápravné opatření, zákaz plnění smlouvy či pokutu za správný delikt, ledaže se jedná o důvody hodné zvláštního zřetele), případně uzavře případ pro bezpředmětnost z důvodu změny či zrušení zakázky. Jedná se tak pouze o hrubý indikátor, který nezohledňuje zejména návazný rozklad či soudní rozhodnutí, stejně jako případy kdy zadavatel změnil či zrušil zakázku z důvodů nesouvisejících se stížností. S výjimkou společnosti O2 (která by včetně II. instance měla úspěšnost 64 %) nicméně uvedené společnosti podávaly rozklad pouze v menšině případů, zároveň úřad v druhé instanci převážně původní rozhodnutí potvrzuje.

Tabulka 9: Nejčastěji si stěžující společnosti

Vyhodnotíme-li z hlediska úspěšnosti i menší společnosti, nalezneme takové, které uspěly vždy, nebo naopak nikdy. Extrémním případem je pak společnost Vodohospodářské stavby, která v sledovaném období stáhla všechny podané stížnosti.

Stěžovatel	Počet stížností	Staženo	Úspěšných
Mikroelektronika spol. s r.o.	3	0	100,0%
LOPACO s.r.o.	3	0	100,0%
..	..	..	...
Vodohospodářské stavby, společnost s ručením omezeným	8	8	0,00%
Porr a.s.	6	4	0,00%
Arch.Design, s.r.o.	5	2	0,00%
D.I.S., spol. s r.o.	5	4	0,00%

Tabulka 10: Nejúspěšnější a nejméně úspěšné společnosti

5.2. Sklon dodavatelů k stížnostem

Již z výše uvedeného je zřejmé, že velké množství stížností (ať už oprávněných či ne) pochází od relativně malé skupiny subjektů. Tato se ne zcela překrývá s nejčastějšími vítězi veřejných zakázek. Relativně nejčastějším stěžovatelem mezi velkými firmami je společnost O2 Czech Republic, u které je poměr mezi stížnostmi a vyhranými zakázkami 8 % (tedy na jednu stížnost připadne 12 vyhraných zakázek), oproti tomu v společnostech SWIETELSKY či C SYSTEM CZ připadne jedna stížnost na více než 100 zakázek. Unikátní mezi velkými dodavateli je společnost M – SILNICE a.s., u které na 263 zakázek není evidována jediná stížnost.

Je nutno zdůraznit, že vyšší či nižší sklon k podávání stížností sám o sobě nevypovídá nic o oportunismu stěžovatelů či naopak společenském prospěchu takové činnosti. Jedná se zde čistě o deskriptivní statistiku, ukazující na odlišný přístup jednotlivých společností.

Stěžovatel	Počet zakázek	Počet stížností	Úspěšných	% stížností na 1 vyhranou zakázku
STRABAG a.s.	974	14	35,7%	1,4%
EUROVIA CS, a.s.	953	20	20,0%	2,1%
SWIETELSKY stavební s.r.o.	622	4	0,0%	0,6%
C SYSTEM CZ a.s.	478	2	0,0%	0,4%
COLAS CZ, a.s.	447	5	0,0%	1,1%
Metrostav a.s.	445	14	28,6%	3,1%
Skanska a.s.	437	25	20,0%	5,7%
AutoCont CZ a.s.	372	6	33,3%	1,6%
OHL ŽS, a.s.	312	10	10,0%	3,2%
O2 Czech Republic a.s.	261	21	33,3%	8,0%

Tabulka 11: Společnosti s největším počtem vyhraných zakázek

Opakem nejčastějších vítězů veřejných zakázek jsou pak stěžovatelé, kteří získávají zakázek jen minimum, žádné, či jsou dokonce ekonomicky neaktivní. Existuje 69 společností, které ve zkoumaném období podaly stejně nebo více stížností, než získaly veřejných zakázek. Přehled subjektů, u nichž docházelo k stížnostem více než 2x častěji než k získání veřejné zakázky, poskytuje následující tabulka.

Stěžovatel	Počet zakázek	Počet stížností	Stížností na 1 vyhranou zakázku
HEAVY MACHINERY SERVICES a.s.	1	7	7
FORESTER SERVIS, s.r.o.	1	5	5
L S M Česká republika spol. s r.o.	1	5	5
Česká zbrojovka a.s.	2	7	3,5
dynn a.s.	1	3	3
SANICARE s.r.o.	1	3	3
PKE ČR s.r.o.	1	3	3
R ALTRA spol. s r.o.	1	2	2
SaJ a.s.	2	4	2

Tabulka 12: Relativně nejčastěji si stěžující společnosti

Vedle těchto subjektů Mezi roky 2012-2015 podalo stížnost na ÚOHS mimo jiné 218 společností, které v daném období nezískaly jedinou veřejnou zakázku. Výsledky těchto stížností jsme porovnali s nejčastějšími stěžovateli s cílem posoudit, zda tyto subjekty neprodukovaly méně kvalitní stížnosti a nezatěžovaly tak Úřad. Hypotéza se však nepotvrdila – s průměrnou úspěšností 26,8 % tyto subjekty fakticky mimo trh dosáhly v zásadě stejné kvality stížností jako největší stěžovatelé. Nabízí se tak vysvětlení, že část těchto společností mohla fakticky figurovat jako zástupný stěžovatel, hájící zájmy jiného subjektu aniž by ohrožoval jeho jméno u zadavatele.

Jeden z klíčových závěrů, na které poukazuje Kapitola 2, je vysoký podíl napadení zakázek uchazeči, která jsou následně stažena, případně není zaplacená kauce. Toto chování bylo časté zejména před rokem 2015, obdobně četnou praxí byl rozklad do II. instance s následným stažením, který opět měl za následek vrácení kauce. Tyto situace jsou detailněji rozebrány v Ducháček (2015)²⁰. Přehled společností s největším podílem stažených návrhů obsahuje následující tabulka.

Stěžovatel	Počet stížností	Podíl stažených ²¹
Vodohospodářské stavby, společnost s ručením omezeným	8	100,0%
Porr a.s.	6	100,0%
OHL ŽS, a.s.	10	90,0%
CGM Czech a.s.	13	84,6%
ROBSTAV stavby k.s.	25	76,0%
ALFA PROFI s.r.o.	8	75,0%

Tabulka 13: Společnosti s nejčtenějším stažením stížností

Popsané situace jsou příznakem chování uchazečů, kteří mohou zneužívat napadení zakázky s jinými cíli než upozornit na protiprávní jednání. Mezi ty může patřit vyvíjení tlaku na zadavatele či vítězného uchazeče. Jak uvádí sám předseda ÚOHS – např. IT firmy často vyhrožují napadením u ÚOHS při snaze zadavatele o změnu dodavatele (Otázky Václava Moravce, 12/2016). Obdobně může být cílem snaha o zajištění subdodávky, či dohoda na jiném plnění témuž zadavateli.

Závěr

Studie pilotně mapuje vybrané aspekty rozhodování ÚOHS, ukazuje tak na některá problematická místa zákonné úpravy i samotné praxe. Autoři jsou přesvědčeni, že pravidelné vyhodnocování a publikace obdobných statistik ze strany státu (MMR, ÚOHS) by pomohlo dát veřejné diskusi faktický rámec a vedlo v důsledku

²⁰ <http://ies.fsv.cuni.cz/work/index/show/id/2278/lang/cs>

²¹ Za staženou stížnost pro účely tohoto výpočtu považujeme libovolnou stížnost, kde k ukončení řízení došlo kvůli skutečnosti na strany dodavatele – vedle samotných stažených návrhů pak i nezaplacené kauce, chybné návrhy či návrhy podané neoprávněnou osobou. S výjimkou společnosti CGM Czech, která 5x podala chybný návrh je však v tomto vzorku převažující zpětvzetí stížnosti a nezaplacení kauce, které je mu fakticky ekvivalentní.

k efektivnější a méně kazuistické regulaci sektoru, který je fundamentální pro fungování trhu veřejných zakázek v ČR.

Zde je přehled klíčových závěrů a doporučení, které autoři z prezentovaných statistik vyvozují:

- ✘ **Zrychlit II. instanci** - Ačkoliv studie nepracuje se zcela shodnými pojmy, je zřejmé, že u řízení zahájených 2012-2015 nedodržel ÚOHS lhůtu 60 dnů danou správním řádem, a to pravděpodobně ve většině případů. Zatímco v I. instanci se v posledních dvou letech praxe citelně zlepšila, průměrné délky řízení II. Instance se nadále pohybují nad 150-ti dny. Úřad by proto měl přijmout opatření vedoucí k zefektivnění fungování II. instance, týkající se zřejmě činnosti rozkladových komisí. Jelikož část prodlev v obou instancích je zřejmě způsobena liknavostí jedné ze strany sporu (která na prodlevě může mít zájem), doporučujeme dále vynucovat rychlejší součinnost stran například s pomocí pořádkových pokut a odstranit nadbytečné přehazování případů mezi instancemi (II. instance může pravomocně rozhodnout, vrácení do I. instance způsobuje další prodlevy).
- ✘ **Odstranit faktické zvýhodnění JŘBU** – Jelikož zakázky zadané v jednacím řízení bez uveřejnění jedinému uchazeči jsou obtížně napadnutelné, představuje tento nejméně konkurenční zadávací postup zároveň pro zadavatele nejbezpečnější cestu. Riziko přezkumu JŘBU je 4x nižší než u jiných zakázek. Zadavatelé v důsledku extenzivně zadávají v JŘBU²² nikoliv s korupčními cíli, ale jednoduše aby eliminovali právní a časová rizika spojená možným napadením otevřené soutěže – což ovšem v důsledku vede k vzniku vendor lock-inů a vysokým ekonomickým nákladům. ÚOHS by měl obnovit samostatnou kontrolní činnost úřadu a zaměřit ji právě na správné dodržování výjimek pro JŘBU.
- ✘ **Odstranit bariéry pro oprávněné stěžovatele** – Studie ukazuje, že zvýšení a zpřísnění kaucí vedlo k prokazatelnému snížení množství stížností a do značné míry eliminovalo praxi excesivního napadání zakázek bez snahy o dosažení meritorního rozhodnutí. Uvalilo nicméně i významné náklady na subjekty, jejichž stížnost je oprávněná a kterým vznikají vedle samotných nákladů s řízením také náklady kapitálu drženého v podobě kauce. Závažnost problému je dále posilována neúměrnou délkou trvání zejména II. Instance. Vracení kauce po prvním rozhodnutí Úřadu ve prospěch stěžovatele by mohlo tyto náklady významně snížit, aniž by hrozil návrat popsané problematické praxe.

²² Viz např. http://www.zindex.cz/data/2014-08-28-Zakazky_bez_souteze.pdf

Obdobným způsobem je vhodné eliminovat i zpoplatnění podnětů, které jsou pro úřad nenákladným zdrojem informací a nelze je zneužít obdobným způsobem jako stížnost.

- ✘ **Metodicky postupovat proti soutěžení na cenu** – Obdobně jako JŘBU, i využívání ceny jako jediného kritéria působí výrazné snížení pravděpodobnosti přezkumu zakázky. Jakkoliv nelze sankcionovat zcela legitimní postup, může ÚOHS cestou metodických stanovisek jasněji vymezit přípustné postupy pro hodnocení uchazečů. Jelikož správní úřad může jen obtížně předjímat potřeby zadavatelů, jeví se jako vhodný nástroj fungování slovenského ÚVO, který na žádost zadavatele vydává odborná stanoviska.
- ✘ **Publikovat údaje o činnosti úřadu nad rámec vymezený zákonem** - Tato studie, stejně jako odborná veřejnost obecně, naráží často na nedostatek informací o činnosti Úřadu – který může vést (v případě studie i veřejnosti) i k zavádějící a nekonstruktivní kritice. Úřad by měl proaktivně zveřejňovat a vyhodnocovat údaje o své činnosti (např. rychlost), ale i vyjasnit fungování II. instance, složení rozkladových komisí, publikovat nepravomocná rozhodnutí (ta se aktuálně na webu objevují a opět mizí při podání rozkladu).