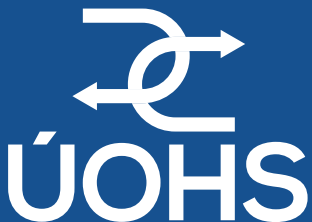




# ÚOHS – EFEKTIVNÍ DOZOR NAD VEŘEJNÝM ZADÁVÁNÍM A SOUTĚŽNÍ REGULACÍ

INFORMAČNÍ LIST  
2/2018

  
ÚOHS

ÚŘAD PRO OCHRANU  
HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

# OBSAH

ÚOHS POHLEDEM ODBORNÍKA.....	3
ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE – EFEKTIVITA ZALOŽENÁ NA SYNERGIÍCH.....	4
EFEKTIVNÍ DOZOR NAD ZADÁVÁNÍM VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK.....	6
ÚČINNOST POKUT UKLÁDANÝCH V OBLASTI HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE .....	9
ROLE NAROVNÁNÍ V SOUTĚŽNÍ REGULACI .....	10

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže  
tř. Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno  
Redakční rada: Milena Marešová, Martin Švanda  
Text: ÚOHS, pokud není uvedeno jinak  
Foto: archiv ÚOHS  
Telefon: 542 167 111  
E-mail: [posta@compet.cz](mailto:posta@compet.cz)  
<https://www.uohs.cz>  
Uzávěrka textu: 12. 12. 2018  
Grafická úprava a tisk: Metoda, spol. s r. o.

# ÚOHS POHLEDEM ODBORNÍKA

**Mgr. Tomáš Machurek**, advokát, předseda Asociace pro veřejné zakázky a člen Expertní skupiny MMR pro zadávání veřejných zakázek

Veřejné zakázky představují nepochybně velmi významnou oblast českého hospodářského prostředí. Podíl veřejných zakázek na celkovém HDP České republiky se v posledních několika letech pohybuje stabilně mezi 11–13 %, finančně vyjádřeno představuje trh veřejných zakázek částku cca 480–580 miliard korun. Z údajů za rok 2017 je rovněž patrné, že tyto hodnoty dále stoupají a je pravděpodobné, že statistiky zpracované po skončení roku 2018 vzrůstající tendenci uvedených hodnot jenom potvrdí. Tento trend lze přičítat celkově dobré ekonomické situaci České republiky a s tím souvisejícím vyšším objemem zadaných zakázek. Současně se na tomto vývoji podílí i fakt uvolnění dalších finančních prostředků z programového období 2014+. Největší objem veřejných zakázek připadá dlouhodobě na stavebnictví, v roce 2017 šlo o podíl bezmála dvou pětín z celkového objemu. Z určitého pohledu je pak paradoxem, že je to právě stavebnictví, kde v posledním období nejvýrazněji poklesl počet podaných nabídek na jednu veřejnou zakázku; v roce 2017 to byly v dané oblasti 2,15 nabídky na jednu veřejnou zakázku. Nejčastěji uváděným důvodem pro tento menší zájem stavebních dodavatelů o veřejné zakázky je právě dobrá ekonomická situace a tedy určité „nasyčení“ dodavatelů zakázkami a z toho logicky

plynoucí fakt, že si dodavatelé (a nejen v tomto oboru) vybírají, do jakého zadávacího řízení svou nabídku podají. To platí navzdory tomu, že nový zákon o zadávání veřejných zakázek účinný od 1. 10. 2016 přinesl celou řadu opatření, která podstatně snížila administrativu při zadávání veřejných zakázek a která jsou pozitivně vnímána jak na straně dodavatelů, tak i zadavatelů.

Představují-li veřejné zakázky takto významnou oblast, je vedle vhodně nastavené a stabilní legislativy nutný i fungující a efektivní dozor nad jejich zadáváním. Role Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen Úřad či ÚOHS), jako dozorového orgánu nad férovou soutěží o veřejné zakázky a dodržováním stanovených pravidel chování všech osob zúčastněných na zadávacím procesu, je tedy nezastupitelná, a to v obou stupních správního řízení před Úřadem. Jakkoliv mají účastníci správního řízení před Úřadem často protichůdné zájmy, pokud jde o výsledek přezkumného řízení, obě strany se většinou shodnou na tom, že mají zájem na rychlém a kvalitním rozhodování Úřadu. Jedině tak může být správní řízení efektivním nástrojem dozoru nad danou oblastí. Je přitom zřejmé, že poměr rychlosti rozhodování Úřadu a kvality (konzistentnosti) rozhodování musí být vyvážen zejména proto, aby rychlost rozhodování nebyla na úkor kvality.

Z vlastní právní praxe i ze zkušenosti získávané zprostředkovaně díky Asociaci pro veřejné zakázky a nejrůznějším dalším odborným uskupením s potěšením sleduji, že se správní řízení před Úřadem v obou stupních za poslední období viditelně zrychlilo a že lhůty pro správní rozhodování jsou v drtivé většině případů Úřadem dodrženy. Je přitom patrné, že pro naplnění tohoto stavu bylo ze strany vedení Úřadu nutné učinit celou řadu systémových, personálních a dalších administrativních opatření, která vyžadují i aktivní zapojení všech ostatních úrovní Úřadu. Ocenit lze i to, že Úřad v naplnění tohoto cíle šel ještě dál a v souvislosti s přípravou nového zákona o zadávání veřejných zakázek si úpravou tzv. blokační 60denní lhůty de facto sám sebe ambiciózně zavázal dodržovat lhůty pro správní rozhodování. Přičteme-li k tomu principy a postupy, na kterých Úřad v novém zákoně postavil správní řízení v rámci dozoru nad zadáváním veřejných zakázek, tedy využití principu koncentrace, nová nápravná opatření, elektronizace podání a podkladů pro rozhodování Úřadu atd., pak se stává správní řízení před Úřadem skutečně efektivním nástrojem dozoru nad zadáváním veřejných zakázek. Držím Úřadu v nastoleném pozitivním trendu palce a pevně věřím, že se podaří i nadále držet vyvážený poměr kvality a rychlosti rozhodování.



# ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE – EFEKTIVITA ZALOŽENÁ NA SYNERGIÍCH

Jak již napovídá samotný název instituce, primárním úkolem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže bylo od počátku jeho existence zejména dohlížet na nerušený a bezproblémový rozvoj konkurenčního prostředí v celém spektru národního hospodářství. Neomezovaná hospodářská soutěž je zásadním prvkem tržní ekonomiky, neboť vzájemné soupeření nutí podniky k hledání efektivnějších způsobů výroby a zavádění inovací a na trh přináší nezpochybnitelné „consumer welfare“ benefity v podobě snižování cen, pestřejší nabídky produktů a jejich vyšší kvality.

Činnost Úřadu v této oblasti spočívá v odhalování, odstraňování a trestání protisoutěžních jednání, ať už v podobě dohod narušujících soutěž či zneužití dominantního postavení, a dále v kontrole spojování soutěžitelů, aby v jejich důsledku nedošlo k narušení hospodářské soutěže.

Parlament České republiky v průběhu času docenil odborné kvality Úřadu a rozhodl se jich dále využít, když do jeho působnosti svěřil dozor nad řadou dalších odvětví. Od roku 1995 tak Úřad přezkoumává postup zadavatelů veřejných zakázek, od roku 2000 monitoruje a koordinuje veřejnou podporu, od roku 2009 působí jako dozorový orgán pro oblast zneužití významné tržní síly při prodeji zemědělských a potravinářských výrobků a od roku 2017 má svěřenu i část problematiky platebního styku.

## Ideální platforma pro efektivní využití synergií

Myšlenka zákonodárce svěřovat do rukou Úřadu další oblasti působnosti podle zvláštních zákonů byla obzvláště prozíravá. Všechny přidělené věcné oblasti totiž určitým způsobem navazují na problematiku ochrany hospodářské soutěže a Úřadu tedy umožňují synergické využívání lidských i finančních kapacit.

Veřejné zadávání je ve své podstatě založeno na principu konkurence, jež je využívána k získání co nejvýhodnějších podmínek pro zajišťování veřejných statků, které není veřejná správa schopna vyprodukovat vlastními silami. Právě svobodná soutěž mezi uchazeči o veřejnou zakázku zajišťuje efektivní vynakládání veřejných financí. Kromě tohoto ideového pojítka je zde také propojení zcela konkrétní a hmatatelné. Tímto společným prvkem jsou zakázané dohody typu bid rigging, tedy zakázané dohody mezi dodavateli plnění, která jsou předmětem veřejné zakázky. Pro Úřad, jenž soustřeďuje jak odborníky na hospodářskou soutěž, tak na veřejné zadávání, je pak velice jednoduché nastolit nepřetržitý oboustranný tok informací mezi oběma

skupinami a vzájemně využívat jejich expertízu k efektivnějšímu odhalování a stíhání těchto přestupků.

Oblast veřejné podpory je s hospodářskou soutěží spjata ještě více, neboť jejím smyslem je mimo jiné zajišťovat, aby při poskytování dotací a dalších forem veřejné podpory docházelo jen k výjimečnému a opodstatněnému narušování hospodářské soutěže. I zde je tedy nezbytná úzká spolupráce expertů na hospodářskou soutěž a veřejnou podporu.

Významná tržní síla obchodních řetězců je velice diskutovaným tématem dneška, neboť se ve svém důsledku prostřednictvím ceny a kvality výrobků dotýká všech občanů České republiky. Jedná se přitom v podstatě pouze o určité přizpůsobení pravidel hospodářské soutěže specifické oblasti maloobchodního prodeje potravin. Celá řada právních institutů a procesních pravidel je do regulace významné tržní síly převzata z právní úpravy hospodářské soutěže a toto novější odvětví „tržní regulace“ se celkově u svého staršího sourozence v mnohém inspiruje. I zde je tedy nanejvýš účelné, že odborníci na obě oblasti jsou shromážděni „pod střechou“ ÚOHS.

Obdobná je situace i u nejnovější oblasti působnosti Úřadu, kterou je dozor nad problematikou platebního styku. Vzhledem ke složitosti a specializovanosti této problematiky bylo nanejvýš logické, že soutěžní aspekty mezibankovních poplatků a plateb dozoruje právě Úřad, jehož zaměstnanci se soutěžní regulací v sektoru bankovních a finančních služeb dlouhodobě zabývají.

I přes značné zjednodušení je z výše uvedeného přehledu patrné, jak zásadní je pro efektivní vymáhání práva ve všech oblastech působnosti Úřadu spolupráce mezi specialisty na jednotlivé oblasti. Úřad, který má ojedinelou možnost využívat takto rozsáhlé synergie, řeší jednotlivé agendy pružně a efektivně.

## Zvyšování efektivity v legislativě i rozhodování

Účinné vymáhání veřejného práva a obhajování veřejných zájmů má Úřad na zřeteli vždy již ve fázi přípravy příslušné legislativy. Na základě dlouhodobých zkušeností Úřadu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, došlo při přípravě nové právní úpravy, která je nyní účinná jako zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, k začlenění řady ustanovení, jejichž cílem je zefektivnit přezkum veřejných zakázek. Prosazení přísnější koncentrace řízení, koncepce blokačních lhůt a další nová opatření vyústila v prokazatelné pozitivní výsledky v rozhodovací činnosti, když Úřad rozhoduje nejen rychleji, ale také ve stále větším počtu případů přímo

ve věci a nikoliv pouze procesně. Dodavatelé i zadavatelé se tedy díky uvedeným opatřením dočkají v nynější době rozhodnutí výrazně dříve, než činí lhůta stanovená správním řádem, a současně se jedná o rozhodnutí ve věci. V řadě případů je tak napraven závadný stav ještě v průběhu zadávacího řízení a zadavatel tedy veřejné prostředky vynaloží transparentním způsobem. Přesto není nijak narušeno právo na spravedlivý proces vůči všem účastníkům řízení.

Podobně do zákona o ochraně hospodářské soutěže Úřad začlenil nové instituty, jež hrají zásadní roli v odhalování protisoutěžního jednání i jeho efektivnějším postihování. Institut leniency podstatně přispívá k detekci zakázaných dohod, když na základě „teorie her“ motivuje členy kartelů, aby kartelovou dohodu Úřadu vyzradili, a to výměnou za následnou imunitu v podobě nulové pokuty. Na motivaci ve formě snížení pokuty je založen také institut narovnání (settlement). Jeho účel však není v odhalování protisoutěžního jednání, ale v jeho efektivnějším řešení. Soutěžitel, s nímž je vedeno správní řízení, přistoupí na skutkovou a právní kvalifikaci věci, tedy ke spáchání se dobrovolně přizná, a za to je mu snížena pokuta o 20 %. Ve správních řízeních ukončených narovnáním nebývá podáván rozklad a Úřad tedy nemusí vést druhostupňové řízení a následné dlouholeté spory před správními soudy. V současné době je narovnání využíváno v 90 % kartelových případů a Úřad tímto způsobem významně šetří své odborné kapacity i finanční prostředky poskytované daňovými poplatníky.

## Efektivita založená na spolupráci

Nezbytným předpokladem činnosti Úřadu je úzká spolupráce s národními i unijními regulátory, kteří působí ve stejných či navazujících oblastech. Úřad je platným členem Evropské soutěžní sítě, která sdružuje národní soutěžní úřady a Evropskou komisi a v jejímž rámci dochází k výměně zkušeností a koordinaci soutěžní politiky. V rámci této spolupráce získává Úřad potřebnou expertizu pro řešení specifické odvětvové problematiky i pro nastavení obecné koncepce prosazování soutěžního práva, získává informace o případech řešených v zahraničí, které následně využívá pro svá vlastní šetření.

V domácím prostředí Úřad navázal intenzivní kontakty s *ex ante* regulátory, tedy Energetickým regulačním úřadem a Českým telekomunikačním úřadem, s nimiž dojednal a uzavřel memoranda o spolupráci. Dochází tak ke koordinaci aktivit síťových regulátorů a obecného regulátora s cílem nastavit a udržet funkční tržní prostředí v dotčených oblastech. S prvně jmenovaným ústředním orgánem státní správy Úřad založil na základě memoranda také společnou pracovní skupinu, v jejímž rámci jsou řešeny konkrétní problematiky z energetického sektoru.

Dále je nutno připomenout také spolupráci s orgány činnými v trestním řízení. Nejedná se přitom pouze o předávání informací o konkrétních případech, kdy Policie České republiky upozorní Úřad na možné protisoutěžní jednání či naopak Úřad informuje o možném

spáchání trestného činu. Úřad také organizuje přednášky a školení o právu ochrany hospodářské soutěže pro státní zástupce.

## Efektivita založená na komunikaci

V neposlední řadě klade Úřad důraz na vstřícnou komunikaci s odbornou i laickou veřejností a médií. Pro kvalitní a odpovědný výkon regulace je nezbytné, aby Úřad v rámci transparentnosti a předvídatelnosti výkonu veřejné správy informoval veřejnost o způsobech, rozsahu a limitech jednotlivých činností a postupů. K debatě s odborníky dochází zejména v rámci pravidelných konferencí pořádaných Úřadem, a to na Svatomartinské konferenci o hospodářské soutěži a významné tržní síle a na konferencích a seminářích o veřejné podpoře. Zástupci Úřadu na těchto akcích nejen informují odbornou veřejnost o tom, jak bude přistupováno ke konkrétním problematikám, ale současně naslouchají názorům akademiků, právních specialistů a dalších dotčených subjektů z tuzemska i zahraničí. Z těchto diskuzí vycházejí podnětné nápady, kterými se Úřad může inspirovat při zkvalitňování a zefektivňování své činnosti.

Podobně média i široká veřejnost jsou prakticky každodenně informovány o činnosti Úřadu, zejména o rozhodnutích v konkrétních případech, ale i o strategických a osvětových činnostech a aktivitách.

## Závěrečné shrnutí

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže využívá při naplňování svého poslání unikátních možností, které mu poskytl dlouhodobý koncepční přístup zákonodárského sboru, jenž do působnosti Úřadu svěřuje vzájemně související oblasti. Prakticky ve všech agendách Úřadu tak lze využít synergie mezi jednotlivými sekcemi a využít jejich know-how a expertízy ke zvyšování efektivity a kvality výkonu veřejné regulace a dozoru. Se stejným účelem Úřad vstupuje do kooperace s dalšími národními i unijními regulátory a naslouchá názorům odborné i laické veřejnosti.

# EFEKTIVNÍ DOZOR NAD ZADÁVÁNÍM VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je pověřen dozorem nad postupem zadavatelů, který vykonává dle v současné době účinného zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Některá správní řízení však Úřad vede ještě o veřejných zakázkách zadávaných v režimu starší úpravy, zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Smyslem právní úpravy je zajištění transparentního, nediskriminačního, rovného a přiměřeného přístupu k dodavatelům plnění, které zadavatel poptává coby veřejnou zakázku. Úřad svou dozorovou činností tedy hájí veřejný zájem spočívající v zákonném průběhu zadání veřejné zakázky. Přitom však má vždy na zřeteli, že zahájení správního řízení může mít zásadní dopad na přezkoumávanou veřejnou zakázku, neboť v řadě případů dochází k zablokování zadání veřejné zakázky a tedy k narušení časového plánu zadavatele a pozdržení realizace veřejné zakázky.

Úprava ochrany proti nesprávnému postupu zadavatele může být efektivní pouze za situace, kdy budou oprávněné zájmy zadavatelů a dodavatelů rozumně a spravedlivě vyváženy a kdy v ní navíc budou obsaženy dostatečné pojistky proti tomu, aby nemohli dodavatelé či zadavatelé prosazovat i své neoprávněné zájmy (přičemž takovým neoprávněným zájmem na straně například stávajícího dodavatele může být snaha o maximální protahování správního řízení před Úřadem, které mu umožňuje dále plnit z původního, pro něj výhodného kontraktu).

Při přípravě nové právní úpravy veřejného zadávání Úřad ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj vycházel z několika zásad, jejichž smyslem bylo zajistit efektivnější průběh zadávání a přezkumu:

- problém musí být především řešen tam, kde je to nejrychlejší, tj. u zadavatele (čím více bude Úřad nahrazovat roli zadavatele, tím bude ochrana dodavatele méně efektivní a celý proces zadávání méně smysluplný);
- postup zadavatele musí být vždy přezkoumatelný (opak musí vést k rychlému procesnímu řešení a k nápravě na straně zadavatele);
- žádná obstrukce se nesmí vyplatit (účastník řízení, je-li mu nejde o obstrukce, má zájem na rychlém vyřešení věci, jakýkoli pokus o zdržovací taktiku proto musí být spojen s negativními důsledky);
- když už je zahájeno řízení před Úřadem, mělo by dojít k meritornímu (věcnému) rozhodnutí.

## Řešení již na úrovni zadavatele

Při přípravě nové právní úpravy byl kladen důraz na poskytnutí větší míry volnosti zadavateli, s čímž se ovšem nerozlučně pojí i jeho větší odpovědnost. Došlo především ke zdůraznění role institutu námitek, v jejichž rámci je možno vyřešit řadu potenciálních nedorozumění mezi zadavatelem a dodavatelem, aniž by daný rozpor dospěl až do fáze správního řízení před ÚOHS a zadávací řízení tak bylo pozdrženo. Zadavatel má nyní povinnost vyřízení námitek řádně odůvodnit, tedy podrobně vysvětlit dodavatelovi svůj postup a současně se ujistit o tom, že postupuje v souladu se zákonem. Uvedený přístup značně přispívá k efektivitě veřejného zadávání a snížení počtu návrhů k ÚOHS, neboť je vysoká pravděpodobnost, že při podrobném odůvodnění svých pozic může dodavatel odstoupit od svých výhrad nebo naopak zadavatel nazná, že nepostupoval v souladu se zákonem a sám provede nápravu. Pokud zadavatel o námitkách vůbec nerozhodne, Úřad mu v případě podání příslušného návrhu automaticky zruší určitý úkon nebo celé zadávací řízení.

## Využívání příkazních řízení

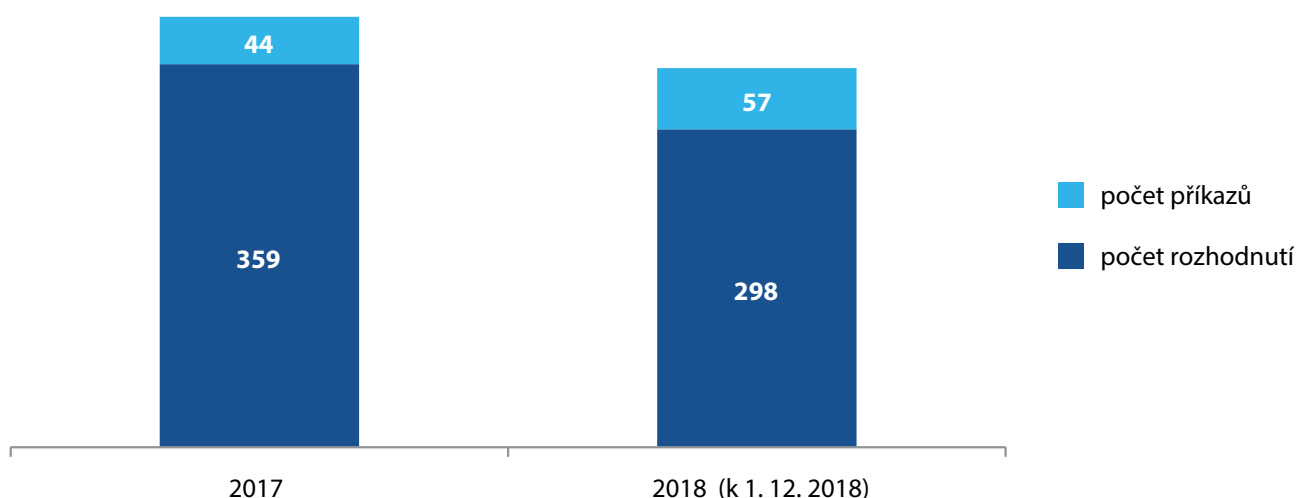
Ve skutkově jasných případech přestupků zadavatelů Úřad využívá správněprávního institutu příkazu – těch například v roce 2017 vydal celkem 44, v roce 2018 pak k datu vydání informačního listu 57. Vydání příkazu je prvním úkonem v řízení a k jeho vydání dochází v jednotlivých dnech (co do složitosti jsou přitom na jeho tvorbu kladeny stejné nároky jako na tvorbu standardního rozhodnutí), příkazy proto představují významné zrychlení a zefektivnění činnosti Úřadu při řešení určitých vybraných činností spadajících do jeho působnosti.

## Zrychlení standardních řízení

Oprávněným zájmem zadavatele je (přiměřeně rychle) zadat veřejnou zakázku a oprávněným zájmem dodavatele je bránit se případným nezákonným postupům zadavatele s cílem dosáhnout (opět přiměřeně rychle) nápravy. Logicky by tedy měl mít každý účastník řízení před Úřadem, kterému nejde pouze o obstrukce (kterými může sledovat nejrůznější cíle), zájem na co nejrychlejším vyřešení věci.

Současná zákonná úprava tedy převzala a ještě prohloubila princip koncentrace řízení při přezkumu veřejných zakázek. Navrhovatel i zadavatel mají jasně určené lhůty, v nichž musí předložit Úřadu všechny zákonem určené podklady. V opačném případě může být správní řízení zastaveno z procesních důvodů, respektive

## Poměr počtu rozhodnutí ve věci a příkazů



v případě nedoručení dokumentace o zadávacím řízení může být zadávací řízení bez dalšího zrušeno.

Díky přísnému uplatnění koncentrace řízení a zavedení řady na sebe navazujících interních organizačních opatření Úřad vydává správní rozhodnutí v průměrné lhůtě výrazně kratší, než stanovuje správní řád. K urychlení procesu dále přispívá elektronizace správního řízení, kdy již nyní je většina dokumentace o zadávacím řízení předávána Úřadu v digitální podobě, elektronickými prostředky probíhá značná část komunikace s účastníky a v pokročilé fázi realizace je také projekt elektronického nahlížení do správního spisu.

Je vhodné připomenout, že dle správního řádu platí pro vydání rozhodnutí ve věci dozoru nad zadáváním veřejných zakázek lhůta 60 dnů. Při druhostupňovém řízení je nadto nutno přičíst ještě lhůtu 30 dnů na předání věci mezi instancemi. Průměrná délka pro vydání rozhodnutí v I. instanci na Úřadu v roce 2017 činila 32,8

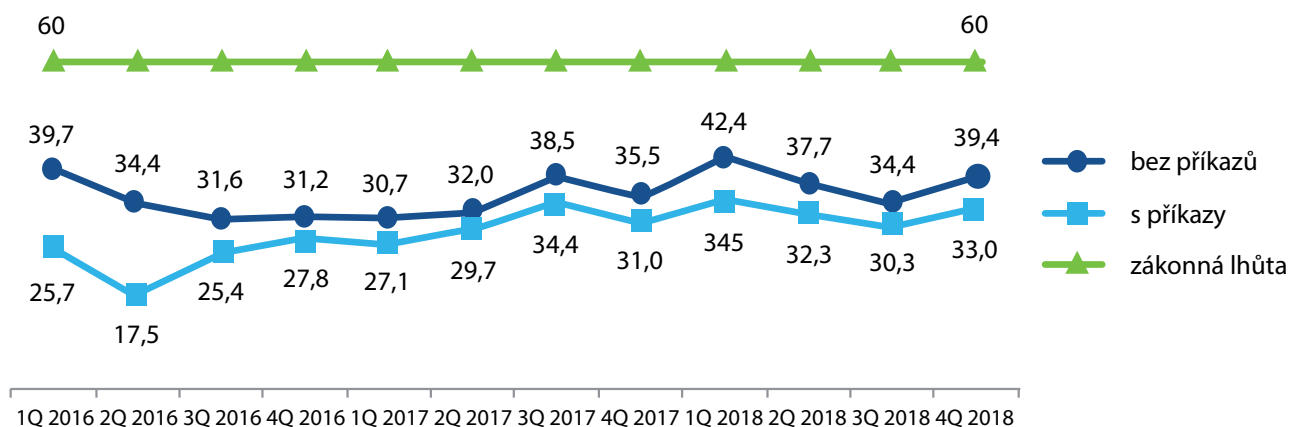
dne bez započtení příkazů a 28,6 dne s příkazy a v roce 2018 dosud 33,6 dne bez započtení příkazů a 26,8 dne s příkazy. V rámci II. instance byla délka pro vydání rozhodnutí 52 dny v roce 2017 a v roce 2018 dosud 54 dny.

Při zvažování otázky rychlosti správního řízení je nutno zvážit, nakolik účelné by bylo případné další urychlování průběhu správního řízení a zda by v jeho důsledku nedošlo k překročení limitu, za nímž už by vyšší rychlost řízení způsobovala nižší kvalitu rozhodnutí. Došlo by tak de facto k popření hlavního účelu přezkumu veřejných zakázek a rozhodnutí Úřadu by pak nemusela obstát v následném soudním přezkumu.

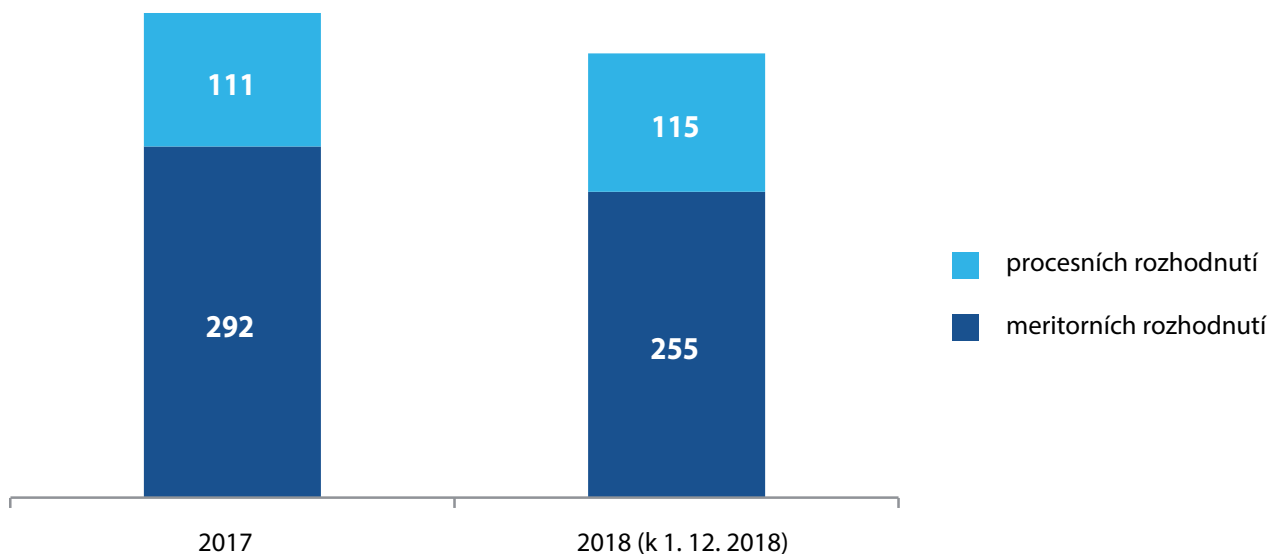
## Zaměření na meritorní rozhodnutí

Efektivita přezkumu veřejných zakázek nespočívá pouze v rychlosti rozhodování, ale také v tom, že Úřad o návrzích rozhoduje věcně a nikoliv procesně.

## Průměrné lhůty pro vydání rozhodnutí v I. stupni (ve dnech)



## Počty meritorních a procesních rozhodnutí



Nová právní úprava za tímto účelem přinesla zcela novou koncepci zákazu uzavření smlouvy a s tím spojené opuštění zvláštní úpravy předběžných opatření v zákoně. Zejména byla zavedena nová blokační lhůta o délce 60 dnů, během níž zadavatel nesmí v případě včasného podání návrhu uzavřít smlouvu (zadavatel však může i v této lhůtě smlouvu uzavřít, pokud Úřad návrh zamítl nebo bylo správní řízení vedené o návrhu zastaveno a takové rozhodnutí nabylo právní moci). Tato lhůta má být, chovají-li se účastníci řízení dle pravidel, dostatečná k tomu, aby v ní Úřad mohl o věci meritorně rozhodnout a jak již bylo uvedeno výše, Úřadu se to ve velké části případů daří.

Prostřednictvím blokační lhůty, případně využití institutu předběžného opatření, tedy Úřad může zasáhnout do zadávacího řízení ještě v jeho průběhu a je tedy, v případě shledání nezákonného postupu zadavatele, schopen uložit nápravné opatření, kterým je chyba zadavatele efektivně napravena.

Optimalizací právní úpravy v kombinaci s interními opatřeními, v jejichž důsledku došlo ke zrychlení správních řízení, skutečně výrazně poklesl počet případů, jež jsou ukončeny z procesních důvodů a nikoliv meritorně. Zatímco v roce 2013 z 665 věcných rozhodnutí bylo 317 zastaveno z procesních důvodů, v roce 2017 se jednalo pouze o 111 procesních zastavení ze 403 rozhodnutí, tedy jen o 28%. V roce 2018 bylo doposud meritorně rozhodnuto v 69% případů. Důvody pro ukončení řízení procesně jsou pak ze značné části dány vadami návrhu či zpětvzetím návrhu (66% všech procesních ukončení). Z řízení procesně zastavených pro bezpředmětnost pak většina spadá na vrub zrušení úkonu nebo celého zadávacího řízení samotným zadavatelem (93%).

## Úspěšnost rozhodování v poměru k soudnímu přezkumu

Vysokou úspěšnost rozhodování Úřadu dlouhodobě dokazují údaje týkající se přezkumu rozhodovací činnosti v oblasti veřejných zakázek ze strany správních soudů. Drtivá většina rozhodnutí (přibližně 90%) Úřadu přitom není napadena žalobou ke správnímu soudu a z těch, která jsou, nakonec negativním verdiktem pro ÚOHS skončí přibližně 15%. Ze všech rozhodnutí, která Úřad vydá, jsou tedy správními soudy zrušena maximálně 1–2 procenta.

## Závěrečné shrnutí

Díky přijatým opatřením na úrovni právní úpravy, rozhodovací praxe i vnitřní organizace ÚOHS je dozor nad zadáváním veřejných zakázek vykonáván zcela v souladu se smyslem a účelem, za nímž byl do zákona vložen, a naplňuje veřejný zájem, který má chránit. O souladu postupu zadavatele se zákonem je rozhodováno rychle a současně věcně, přičemž jsou přiměřeně šetřena práva uchazečů i zadavatelů. Současně má svěřený dozor nad veřejnými zakázkami a ochrany hospodářské soutěže jedné instituci nezanedbatelné výhody v podobě účinnějšího odhalování kartelových dohod.



# ÚČINNOST POKUT UKLÁDANÝCH V OBLASTI HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

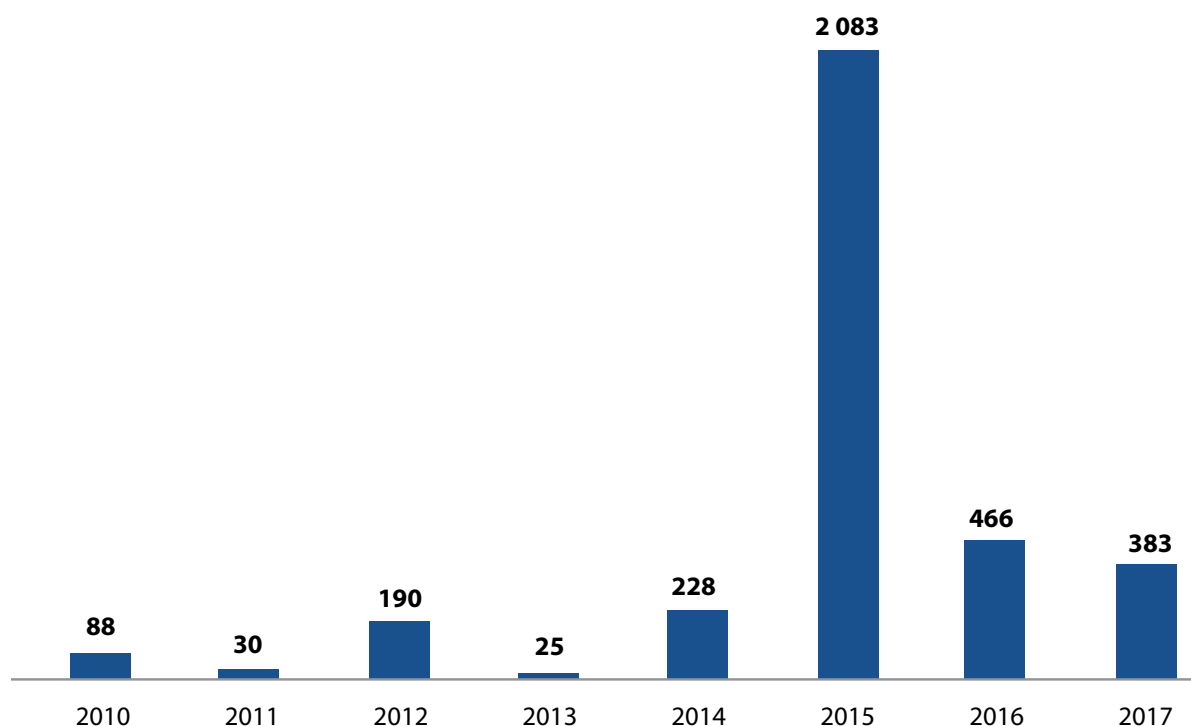
Účelem veřejnoprávní regulace hospodářské soutěže je zabránit narušování konkurenčního prostředí na trhu a prostřednictvím trestů, zejména ve formě pokut, sankcionovat pachatele a odradit je, případně i jiné soutěžitele, od dalšího porušování soutěžního práva v budoucnu. Při pohledu na výši pokut ukládaných za protisoutěžní jednání by se mohlo zdát, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je k soutěžitelům porušujícím pravidla hospodářské soutěže obecně shovívavější. Podle interní analýzy vypracované Úřadem je však český přístup k výpočtu výše pokut zcela srovnatelný s dalšími členskými státy Evropské unie i s přístupem Generálního ředitelství pro hospodářskou soutěž Evropské komise.

Přestože Evropská komise při výpočtu pokuty má nastavenou základní částku pro výpočet až do 30 % z obratu soutěžitele a ÚOHS měl tuto částku v metodice pro

výpočet pokut nastavenou od roku 2006 na maximálně 3 % a od roku 2018 na nejvýše 15 %, po zohlednění dalších modifikátorů jsou výsledky téměř totožné. V přibližně třech čtvrtinách všech případů se celková výše pokut jak u ÚOHS, tak u Evropské komise pohybuje do 3 % obratu soutěžitele. Naopak nejvyšší pokuty ve výši 9–10 % z obratu jsou ukládány Úřadem v cca 6 % případů, zatímco Komise k nim sahá v 7 %.

Pokud zohledníme, že Úřad v roce 2018 přijal novou metodiku pro výpočet sankcí, která mu umožňuje více zohlednit specifika jednotlivých případů, lze důvodně předpokládat, že Úřad bude obecně stíhat protisoutěžní jednání stejně přísně nebo i přísněji než Evropská komise. Regulační funkce v podobě sankce a deterence protisoutěžního jednání tak je i bude ze strany Úřadu z tohoto pohledu v plné míře naplňována.

## Výše uložených sankcí v I. stupni v milionech korun



# ROLE NAROVNÁNÍ V SOUTĚŽNÍ REGULACI

Ochrana hospodářské soutěže je značně specifickou a vysoce specializovanou částí výkonu veřejné správy. Odhalování i prokazování protisoutěžního jednání i další činnosti vykonávané v rámci soutěžní politiky vyžadují vysokou expertízu na straně úředníků soutěžního regulátora, neboť odůvodnění rozhodnutí musí v zásadě splňovat standardy, které jsou v jiných oblastech kladeny až na rozhodování soudů. Je tomu tak zejména vzhledem ke značné složitosti soutěžní problematiky a kvůli účinku pokut ukládaných ve výši jednotek procent z obrátu, proti nimž se postižení účastníci řízení pochopitelně silně brání.

V oblasti ochrany hospodářské soutěže se tedy nelze ve snaze o zvyšování efektivity příliš upírat na zkracování délky řízení formou urychlení jednotlivých činností v průběhu správního procesu, neboť tento postup by mohl mít devastující dopady na kvalitu rozhodnutí. Úřad však má k dispozici právní institut, který může výrazně zkrátit celkovou délku řešení soutěžních případů. Je jím tzv. procedura narovnání (settlement).

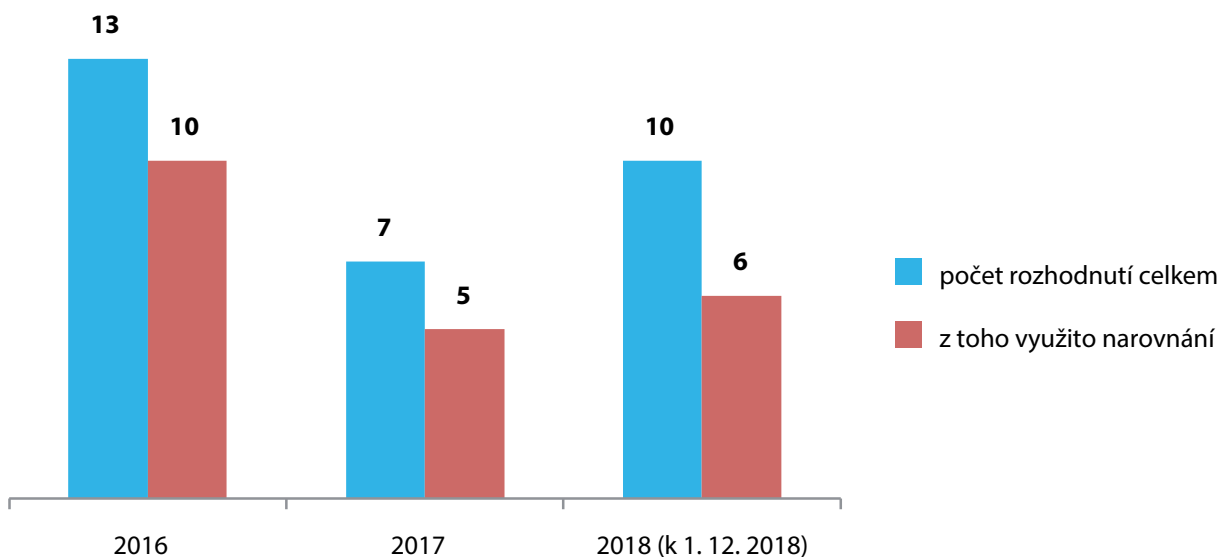
Narovnání spočívá ve snížení pokuty tomu účastníkovi řízení, který nezpochybňuje skutkové závěry ani právní kvalifikaci určitého jednání, které Úřad pro ochranu hospodářské soutěže pokládá za protiprávní, tedy ve snížení pokuty tomu účastníkovi řízení, který se přiznává ke spáchání přestupku vymezeného ÚOHS. Narovnání funguje jako účinný nástroj k dosažení procesních

úspor – u účastníka řízení, který se přiznává, již nelze předpokládat, že se bude proti rozhodnutí ÚOHS bránit opravnými prostředky; ÚOHS tedy „ušetří“ kapacity, které by musel věnovat dalším stádiím řízení, jak správním, tak soudním, a právě snížení pokuty má účastníka řízení motivovat k tomu, aby se přiznal a dosažení těchto procesních úspor umožnil. Sleva na pokutě pro účastníka, který k narovnání přistoupí, činí 20%.

V zákoně o ochraně hospodářské soutěže byl institut narovnání zakotven v roce 2012, avšak vzhledem k tomu, že zákonná úprava je velmi kusá a obsahuje v podstatě jen závěr celého procesu, vymezil Úřad detailně způsob aplikace narovnání ve svém metodickém dokumentu *Oznámení ÚOHS ze dne 8. 11. 2013 o proceduře směřující k urychlení průběhu správního řízení využitím institutu žádosti o snížení pokuty dle § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže (procedura narovnání)*.

Zákon stanovuje ohledně narovnání pouze tolik, že jestliže ÚOHS zašle účastníkovi řízení sdělení výhrad, ve kterém uvede, že se tento účastník dopustil přestupku – zakázané dohody, zneužití dominantního postavení nebo nedovoleného uskutečnění spojení, a účastník řízení se ke spáchání takto vymezeného přestupku přiznává, sníží mu ÚOHS pokutu o 20%. O snížení pokuty musí účastník řízení požádat v žádosti, ve které se k přestupku přiznává (dále též „žádost o narovnání“); žádost musí být podána nejpozději 15 dní od doručení sdělení výhrad,

**Případy zakázaných dohod ukončené narovnáním**



k později podané žádosti přihlédne ÚOHS jen v případech hodných zvláštního zřetele.

Maximálních procesních úspor však lze podle zkušeností Úřadu dosáhnout za předpokladu, že jednání s účastníky řízení budou zahájena ještě před sdělením výhrad. Přiznání se k plné odpovědnosti za soutěžní přestupek je totiž poměrně významné rozhodnutí, které může být diskutováno i na více úrovních korporátní struktury předmětného soutěžitele, a zákonná lhůta 15 dní může být z tohoto pohledu v některých případech poměrně krátká. Dále, pokud účastníci řízení předběžně vyjádří ochotu akceptovat právní i skutkovou kvalifikaci případu nastíněnou jim ÚOHS, může Úřad vypracovat toliko stručné sdělení výhrad obsahující základní skutkové okolnosti případu, jejich právní hodnocení a odkazy na hlavní důkazy o nich, jakož i výši pokut, které hodlá účastníkům řízení uložit. Zatřetí, aby mohl ÚOHS ještě před sdělením výhrad sdělit účastníkům řízení základní skutkové a právní hodnocení případu, je vhodné, aby taková jednání probíhala v této fázi individuálně, bez přítomnosti ostatních účastníků řízení. Začtvrté, pokud se účastník řízení s obsahem sdělení výhrad ztotožní, lze požadovat, aby už nenavrhoval žádné další důkazy ani jiné procesní úkony. A konečně za páté, pokud žádost o narovnání podají všichni účastníci řízení, je velmi nepravděpodobné, že by podali proti meritornímu rozhodnutí rozklad, a je tedy možno vydat i stručné rozhodnutí ve věci, ve kterém ÚOHS uvede shrnutí skutkového stavu a odkazy na hlavní důkazy, o které se opírá, jakož i jeho právní hodnocení.

Posouzení, zda je určitý případ vhodný k využití procedury narovnání, přísluší pouze ÚOHS; pokud poté, co dokončí předběžné skutkové a právní hodnocení, dojde k závěru, že se o vhodný případ jedná, vyzve účastníky řízení k vyjádření, zda mají o využití procedury narovnání zájem. Procedury narovnání by se v ideálním případě měly zúčastnit všichni účastníci řízení.

Vzhledem k tomu, že v řízení s více účastníky bude obvykle rovněž na místě, aby proběhlo jednání s jednotlivými účastníky bez účasti ostatních, je nezbytné nejen, aby zájem o proceduru narovnání vyjádřili všichni účastníci řízení, ale rovněž, aby se vzdali práva účastnit se jednání, která by ÚOHS mohl provádět s účastníky dalšími. Je třeba zdůraznit, že na takových ústních jednání nemůže za žádných okolností docházet k provádění důkazů, a nedochází během nich ani k přehodnocování

skutkových a právních závěrů ÚOHS. Jejich smyslem je toliko o těchto závěrech, jakož i o důkazech, o které se opírají, informovat jednotlivé účastníky řízení. Jejich procesní práva tak nejsou tím, že se separátních jednání s dalšími účastníky nezúčastní, nijak ohrožena.

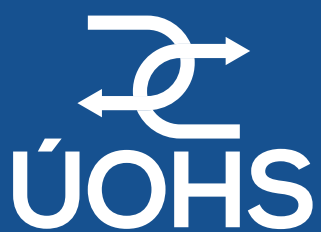
Poté, co ÚOHS účastníkům řízení stručně shrne základní skutkové okolnosti případu a hlavní důkazy o nich, jejich právní hodnocení a předpokládanou výši pokuty, kterou hodlá v konečném rozhodnutí uložit, vyzve je k vyjádření, zda mají i nadále zájem v proceduře narovnání pokračovat. Pokud zájem projeví všichni účastníci řízení, vydá ÚOHS stručné sdělení výhrad.

Po sdělení výhrad mají účastníci řízení možnost podat žádost o narovnání, která musí obsahovat přiznání se ke spáchání přestupku, tedy bezvýhradně a bezpodmínečně uznání odpovědnosti za přestupek, jehož skutkové okolnosti a právní hodnocení byly uvedeny ve sdělení výhrad, a dále prohlášení o tom, že je účastník řízení srozuměn s výší pokuty uvedené ve sdělení výhrad s tím, že při splnění všech podmínek stanovených zákonem a tímto oznámením bude snížena o 20%, jakož i o tom, že nenavrhoje doplnění dokazování ani provedení dalších procesních úkonů.

Pokud Úřad obdrží v patnáctidenní lhůtě od všech účastníků řízení žádost o narovnání splňující všechny popsané náležitosti, vydá stručné rozhodnutí ve věci, ve kterém uvede shrnutí skutkového stavu a odkazy na hlavní důkazy, o které se opírá, jakož i jeho právní hodnocení, a sníží v něm ukládanou pokutu jednotlivým účastníkům řízení o 20 %.

Narovnání je velmi úspěšným nástrojem soutěžní politiky. V posledních letech Úřad ukončuje většinu správních řízení ve věcech zakázaných dohod s pomocí narovnání. Například v roce 2017 vydal Úřad sedm rozhodnutí v této oblasti, v pěti z nich bylo využito narovnání a zbylá dvě byla zastavena. V roce 2018 bylo z deseti doposud vydaných rozhodnutí použito narovnání v šesti případech, v jednom dalším pak částečně a ve dvou případech bylo řízení zastaveno.

Díky tomuto přístupu dochází k rychlé nápravě závadného stavu na trhu a k výraznému ušetření lidských i materiálních zdrojů, které nemusí být vynakládány na vedení druhoinstančního řízení a mnohaletou obhajobu rozhodnutí u správních soudů. Uložená pokuta se současně velice rychle stává příjmem státního rozpočtu.



INFORMAČNÍ LIST 2/2018