



Kontrolní závěr z kontrolní akce

22/01

Peněžní prostředky vynakládané na systém časového zpoplatnění dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2022 pod číslem 22/01. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Roman Procházka.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda resort ministerstva dopravy vynakládal peněžní prostředky na přípravu, realizaci a provoz systému elektronických dálničních známek účelně, hospodárně a efektivně.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“),
Státní fond dopravní infrastruktury, Praha (dále také „SFDI“),
CENDIS, s.p., Praha (dále také „CENDIS“).

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od ledna do září 2022.

Kontrolováno bylo období od roku 2018 do roku 2021, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 13. února 2023,
schválilo usnesením č. 4/III/2023
kontrolní závěr v tomto znění:

System časového zpoplatnění s využitím elektronické dálniční známky

329 mil. Kč

Peněžní prostředky vynaložené na systém elektronické dálniční známky (e-známka) do dubna 2022

120 mil. Kč

Průměrné roční snížení nákladů na zajištění časového zpoplatnění s využitím e-známky

19 měsíců

Doba fungování IS EDZ bez akceptace ze strany SFDI od zahájení provozu v prosinci 2020

10 351 335

Počet průjezdů vozidel zaznamenaných stacionárními kontrolními branami v roce 2021 bez splnění povinnosti úhrady e-známky.

38 589

Počet zjištěných přestupků Policií ČR a Celní správou ČR v roce 2021 za nesplnění povinnosti úhrady e-známky. Stávající právní úprava a z ní vyplývající omezení pro IS EDZ neumožňuje prokázání přestupku bez nutnosti zastavení vozidla.

3 ze 6

Z plánovaných šesti napojení IS EDZ na další IS se nepodařilo realizovat napojení na: registr silničních vozidel, Informační systém sdílené služby a Národní identitní autoritu.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu, jejímž cílem bylo prověřit, zda resort MD vynakládal peněžní prostředky na přípravu, realizaci a provoz systému elektronických dálničních známek účelně, hospodárně a efektivně. Ke kontrole byly vybrány služby a dodávky související s vybudováním, provozem a rozvojem EDAZ¹. SFDI v prvním roce provozu EDAZ (2021) zajistil jeho prostřednictvím výběr časového poplatku v celkové výši 5,46 mld. Kč.

SFDI a MD ve spolupráci s CENDIS vynaložily do dubna 2022 na vybudování, provoz a rozvoj EDAZ celkem 329 mil. Kč. NKÚ konstatuje, že realizovaná varianta časového zpoplatnění (tzv. e-známka) je ve srovnání s původním systémem dálničních známek efektivní a hospodárná. Průměrné roční snížení nákladů vyplývající ze zavedení e-známky činí dle NKÚ přibližně 120 mil. Kč.

Hodnocení projektu EDAZ:

Přestože se v prvních třech měsících po spuštění IS EDAZ objevila u tohoto systému řada provozních komplikací, které měly negativní dopad na uživatele/kupující e-známky a zvyšovaly administrativní náročnost zpracování na straně SFDI, nezjistil NKÚ nevhodné vynaložení peněžních prostředků na projekt EDAZ. NKÚ dále vyhodnotil, že EDAZ plní definované cíle, byť kontrolou zjistil, že resort MD nedosáhl optimálního stavu u cílů zaměřených na účinnost výběru časových poplatků a automatizaci kontroly vozidel.

Instalovaný kamerový systém v rámci EDAZ shromažďuje údaje o průjezdech vozidel, ale nevyhodnocuje, zda se jedná v konkrétním případě o nedodržení povinnosti úhrady časového poplatku. Porušení povinnosti úhrady časového poplatku, a tedy spáchání příslušného přestupku zjišťuje kontrola Policie ČR nebo Celní správy ČR až po zastavení vozidla.

Z šesti plánovaných napojení IS EDAZ na další IS realizoval SFDI pouze tři. Chybí zejména automatizovaná výměna dat s registrem silničních vozidel — např. ověřování záznamů v evidenci osvobození od časového poplatku musí provádět zaměstnanci call centra CENDIS manuálně.

Stávající úroveň komunikačních vazeb IS EDAZ tak neodpovídá příslušným cílům definovaným programem *Digitální Česko* a je v rozporu se snahou o prosazování propojeného datového fondu v rámci globální architektury českého eGovernmentu.

Pro CENDIS jakožto dodavatele IS EDAZ představovalo vybudování informačního systému dočasnou kumulovanou ztrátu ve výsledku hospodaření ve výši 22,9 mil. Kč. SFDI akceptoval IS EDAZ s 226 výhradami až po 19 měsících od zahájení provozu dne 1. prosince 2020.

¹ Pro účely tohoto kontrolního závěru se „EDAZ“ rozumí systém, který zahrnuje všechny služby a komponenty, které souvisí se zavedením e-známky jako způsobu úhrady časového poplatku dle zákona č. 13/1997 Sb. Součástí EDAZ je mj. agendový informační systém veřejné správy „IS EDAZ“.

Celkové vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností:

- a) Z porovnání absolutních výdajů na dálniční známky v letech 2018–2020 a projekce výdajů EDAZ na základě prvního roku provozu vychází, že nové řešení je v průměru cca o 120 mil. Kč ročně nákladově efektivnější.
- b) SFDI vynaložil neúčelně peněžní prostředky na kontrolu obchodních míst až do výše 0,3 mil. Kč, které uhradil externímu dodavateli (fyzické osobě)².
- c) Resort MD nedosáhl optimálního stavu u dvou z pěti definovaných cílů EDAZ, které si stanovil v *Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace k návrhu změny zákona č. 13/1997 Sb.*
- d) V průběhu prvních sedmi měsíců po spuštění IS EDAZ docházelo mj. k záměně znaků u vkládaných údajů, systém umožňoval nákup e-známky na neexistující SPZ, případně na stejnou SPZ ve shodném časovém období, a dále také nákup e-známky za vozidla, která nespádala pod povinnost úhrady; v důsledku toho měnil SFDI pětkrát obchodní podmínky.
- e) Do doby ukončení kontroly NKÚ nezajistil SFDI automatizaci kontroly osvobození od úhrady e-známky.
- f) Oproti původnímu záměru projektu z roku 2013 resort MD nezavedl automatizované vyhodnocení povinnosti úhrady e-známky.
- g) MD v roce 2021 poskytlo státnímu podniku CENDIS návratnou finanční výpomoc ve výši 40 mil. Kč ze státního rozpočtu.

NKÚ v souvislosti se zjištěními doporučuje MD:

Napojit IS EDAZ na definované informační systémy k zabezpečení automatizované výměny dat v souladu s principem interoperability definovaným *Národním architektonickým plánem*.

Na základě budoucího zpracování analýzy nákladů a přínosů zavést systém automatizovaného vyhodnocení přestupků a předložit s ním spojenou novelu zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, která stanoví podmínky zjišťování přestupků a vymáhání pokut.

Při realizaci významných ICT projektů v resortu MD zpracovat před podpisem závazných smluvních ujednání business analýzu včetně popisu a návrhu řešení rizikových situací.

II. Informace o kontrolované oblasti

Ministerstvo dopravy odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování. Přípravuje a vydává právní předpisy k provedení zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v souvislosti s časovým zpoplatněním. MD je správcem kapitoly státního rozpočtu 327.

Státní fond dopravní infrastruktury je státním fondem v působnosti MD. Byl zřízen zákonem č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury. Činnost SFDI se řídí mj. statutem. SFDI je příslušný k výběru časových poplatků za užití zpoplatněných úseků komunikací

² Neúčelně vynaložené peněžní prostředky na kontrolu obchodních míst až do výše 875 000 Kč vyhodnotil NKÚ v kontrolovaném období i pro dálniční známky a pro stejného poskytovatele služeb.

motorovými vozidly s celkovou hmotností nejvýše 3,5 t a vybrané peněžní prostředky jsou jeho příjmem. SFDI je rovněž správcem IS EDAZ, který je informačním systémem veřejné správy (dále také „ISVS“).

CENDIS, s.p., vznikl 15. července 2015 transformací státního podniku CIMTO, s.p., a je určen převážně k plnění zakázek pro zakladatele (MD) a jemu podřízené organizace. CENDIS má právo hospodařit s majetkem státu a provozuje svým jménem a na vlastní odpovědnost podnikatelskou činnost. Předmět podnikání je uveden v zakládací listině, kterou jménem státu vydalo MD. K 5. březnu 2020 byl v zakládací listině doplněn předmět podnikání CENDIS o provoz systému pro evidenci a kontrolu elektronické dálniční známky a činnosti spojené se sběrem, přenosem a zpracováním dopravních údajů pro zakladatele nebo jím řízené organizace.

Časové zpoplatnění vybraných druhů pozemních komunikací platí na území ČR pro silniční vozidla s celkovou hmotností nejvýše 3,5 t od roku 1995. SFDI za účelem zabezpečení dálničních známek pro uživatele pozemních komunikací uzavřel *rámcovou smlouvu o dílo*³ se Státní tiskárnou cenin, s. p. Smlouva zajišťovala výrobu a dodávání dálničních známek a dalších specifických výrobků, jež byly součástí prodeje (letáky, ceníky, označení obchodních míst aj.).

S odůvodněním nepružnosti způsobu úhrady dálničních známek a výskytu poměrně značného počtu padělků si SFDI nechal v prosinci 2013 zpracovat *Studii proveditelnosti zavedení elektronických kupónů sloužících k úhradě časových poplatků za užití pozemních komunikací vozidly do 3,5 tun v ČR* (dále také „Studie proveditelnosti“). Tato Studie proveditelnosti se stala klíčovým podkladem MD pro přípravu změny zákona č. 13/1997 Sb.

Dne 27. července 2016 předložilo MD společně se SFDI na jednání vlády ČR materiál *Návrh změny způsobu úhrady časového poplatku za obecné užívání zpoplatněných pozemních komunikací v České republice* pro informaci členů vlády. Následně MD ve spolupráci se SFDI připravilo návrh zákona, kterým se měnil zákon č. 13/1997 Sb., a předložilo jej vládě ČR ke schválení. Předmětná část změnového zákona č. 227/2019 Sb. nabyla účinnosti dne 1. ledna 2021. Schválením změnového zákona došlo i ke změně zákona č. 104/2000 Sb. s možností vybudování EDAZ prostřednictvím SFDI. A to i přesto, že účelem SFDI je primárně financování rozvoje, výstavby, údržby a modernizace dopravní infrastruktury prostřednictvím převodu finančních prostředků na další subjekty. Podle zákona č. 104/2000 Sb. je SFDI v působnosti MD. Peněžní prostředky použité na EDAZ jsou vynakládány za oblast dopravy, MD však není zodpovědné za peněžní prostředky, které vynaložil SFDI na vývoj a provoz EDAZ. Kontrolním orgánem SFDI je ze zákona jeho dozorčí rada.

Na základě zadání nadlimitní veřejné zakázky v režimu „důvěrné“ dle ustanovení § 29 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, uzavřel SFDI dne 8. ledna 2020 smlouvu s obchodní společností. Smlouva byla uzavřena na částku 401 mil. Kč bez DPH a zahrnovala pouze části vývoje v celkové hodnotě 104,5 mil. Kč a provozu v celkové hodnotě 296,5 mil. Kč bez DPH. Po 16 dnech trvání tuto smlouvu smluvní strany ukončily, a to dohodou ke dni 24. ledna 2020.

³ V době přechodu na e-známky byla smlouva se Státní tiskárnou cenin, s. p., ukončena na základě ujednání platných ve smlouvě, tj. dohodou s tříměsíční výpovědní lhůtou.

Na vzniklou situaci SFDI reagoval využitím postupu podle ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 134/2016 Sb. a uzavřel s CENDIS dne 3. března 2020 *Smlouvu o návrhu, vývoji, implementaci a správě informačního systému Elektronické dálniční známky* (dále také „Smlouva IS EDAZ“) v původní výši 309,1 mil. Kč bez DPH. V době ukončení kontroly NKÚ byla smluvní cena navýšena prostřednictvím dodatků na částku 372,3 mil. Kč bez DPH.

IS EDAZ začal fungovat v rutinním provozu⁴ 1. prosince 2020, tj. měsíc před nabytím účinnosti části zákona č. 227/2019 Sb., která změnila zákon č. 13/1997 Sb. a další související zákony. Úhradu e-známky bylo možné před tímto datem provádět prostřednictvím webové aplikace, platebních kiosků a na fyzických obchodních místech.

III. Rozsah kontroly

NKÚ v kontrole prověřil hospodárnost, účelnost a efektivnost peněžních prostředků vynakládaných na přípravu, realizaci a provoz systému elektronických dálničních známek. Kontrolováno bylo období od roku 2018 do roku 2021, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola NKÚ se z pohledu efektivního vynakládání peněžních prostředků zaměřila mj. na porovnání předchozího systému dálničních známek a nového řešení časového zpoplatnění formou EDAZ, tj. e-známky. U původního systému NKÚ zjišťoval celkové roční průměrné provozní výdaje za období 2018–2020 (výroba dálničních známek a jejich následná distribuce a další související služby). U nového systému e-známek zjišťoval NKÚ celkové výdaje na vybudování EDAZ a výdaje za první rok jeho provozu (tj. včetně rozvoje). Následně tyto roční výdaje přepočtl s ohledem na plánovanou dobu trvání smluvního vztahu (tj. zohlednil budoucí náklady dle znění smluv uzavřených na 4 roky). Dále NKÚ zjišťoval u obou systémů průměrný roční příjem z prodeje známek. Výsledná nákladovost za původní systém dálničních známek představovala kritérium pro posouzení efektivního vynakládání peněžních prostředků u nového systému e-známky. V rámci mezinárodního srovnání NKÚ porovnal systém e-známky v ČR a na Slovensku také z hlediska efektivního vynakládání peněžních prostředků.

Hospodárnost vynakládání peněžních prostředků hodnotil NKÚ mj. z pohledu porovnání průměrných ročních výdajů na zajištění systému dálničních známek a nového řešení formou e-známek. Kritériem pro posouzení hospodárného vynakládání peněžních prostředků byly průměrné roční výdaje u původního systému dálniční známky. Při přepočtu výdajů u nového systému e-známky postupoval NKÚ stejným způsobem jako ve výše uvedeném případě. Následně NKÚ vyčíslil roční úsporu u nového systému e-známky.

Z hlediska účelného vynakládání peněžních prostředků ve výši 329 mil. Kč NKÚ prověřil naplnění cílů EDAZ, které si MD společně se SFDI definovaly v *Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace k návrhu změny zákona č. 13/1997 Sb.*, a funkčnost IS EDAZ z pohledu plnění

⁴ Provoz IS EDAZ od 1. prosince do 31. prosince 2020 je dle Smlouvy IS EDAZ nazván akceptačním provozem. Od 1. ledna 2021 je IS EDAZ v rutinním provozu. Pro potřeby kontrolního závěru je užíván jednotný termín rutinní provoz.

výkonu příslušné agendy. Kontrola dále ověřila, zda SFDI plnil povinnosti správce ISVS a společně s CENDIS dodržovaly související architektonické principy eGovernmentu.

Dále NKÚ prověřil plnění 69 VZ v hodnotě 128,6 mil. Kč u kontrolované osoby SFDI. Posoudil také vliv realizace IS EDAZ na hospodaření CENDIS.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků činil u:

SFDI celkem **325 420 295 Kč,**

CENDIS celkem **220 823 700 Kč,**

MD celkem **3 575 704 Kč.**

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

Peněžní prostředky jsou uváděny včetně DPH, není-li uvedeno jinak.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Hodnocení změny systému časového zpoplatnění

V rámci kontroly provedl NKÚ porovnání výdajů za období tří let u dálniční známky (výdaje na provoz) a e-známky (výdaje na vývoj, provoz a rozvoj). Porovnání absolutních výdajů na dálniční známky v letech 2018–2020 s níže uvedenou projekcí výdajů EDAZ ukázalo, že SFDI vynakládal v kontrolovaném období peněžní prostředky na EDAZ hospodárněji. Průměrné snížení nákladů ve čtyřleté projekci provozu EDAZ činí za stávajících podmínek přibližně 120 mil. Kč za rok.

Z pohledu efektivního vynakládání peněžních prostředků je průměrná roční nákladovost systému EDAZ 3,61 %. Tedy při využití EDAZ je se získáním 1 000 Kč příjmů spojeno 36,1 Kč výdajů. SFDI tak vynakládá na roční e-známku částku cca 54 Kč, na měsíční e-známku cca 16 Kč a na 10denní cca 11 Kč. V porovnání s výdaji na dálniční známku před zavedením EDAZ je stávající řešení e-známky efektivnějším vynakládáním peněžních prostředků.

NKÚ provedl mezinárodní srovnání, ve kterém porovnal efektivnost vynakládání peněžních prostředků u dvou systémů časového zpoplatnění. Řešení EDAZ je z pohledu roční nákladovosti srovnatelně efektivní se systémem časového zpoplatnění na Slovensku.

Podrobně jsou vstupy pro toto posouzení vynakládání peněžních prostředků vysvětleny v následujících podkapitolách 1.1 *Příjmy a výdaje e-známky* a 1.2 *Příjmy a výdaje dálniční známky*.

1.1 Příjmy a výdaje e-známky

IS EDAZ byl spuštěn do rutinního provozu k 1. prosinci 2020, tedy od tohoto data umožňoval prodej e-známky. Za první rok provozu IS EDAZ včetně prosince předchozího roku prodal SFDI celkem 6 126 057 ks e-známek. Příjem z jejich prodeje byl celkem 5 468 950 735 Kč (více v příloze č. 1).

V období od ledna 2018 do dubna 2022 SFDI vynaložil ve spojitosti s projektem EDAZ celkem 325 420 295 Kč (více v kapitole 2.2 *Celkové výdaje spojené s IS EDAZ*). MD vynaložilo na přípravu EDAZ ze svého rozpočtu celkovou částku ve výši 3 464 311 Kč.

Pro posouzení hospodárnosti a efektivnosti vynakládání peněžních prostředků na zavedení EDAZ provedl NKÚ projekci celkových průměrných ročních výdajů SFDI spojených s EDAZ, a to za předpokladu provozu systému po dobu čtyř let. Při výpočtu vycházel NKÚ ze smluvně vyčíslených cen za služby související s provozem IS a kontrolou⁵ za první rok provozu bez započítání odečtů⁶. Do výdajů započítal NKÚ také příslušné náklady na poradenské služby a potenciální budoucí rozvoj spolu s náklady na vybudování kiosků.

Výsledná projekce průměrných ročních výdajů SFDI na systém EDAZ činila 190 039 223 Kč; s provozem EDAZ souvisely mzdové náklady SFDI ve výši 3 247 862 Kč. Celkovou projekci průměrných ročních výdajů SFDI spojených s EDAZ po započtení mzdových nákladů tak NKÚ vyčíslil na cca 193 287 085 Kč. Při zohlednění nákladů MD na přípravu EDAZ za 4 roky ve výši 3 464 311 Kč je výsledná projekce průměrných ročních výdajů resortu MD spojených s EDAZ ve výši 194 153 163 Kč.

1.2 Příjmy a výdaje dálniční známky

V období od roku 2018 do roku 2020 (včetně) SFDI obdržel za prodané dálniční známky celkem 15 397 616 050 Kč, tedy v průměru 5 132 538 683 Kč ročně (více v příloze č. 1).

S prodanými dálničními známkami byly zároveň spojeny výdaje na straně SFDI ve výši 943 496 077 Kč, tedy ročně v průměru 314 498 692 Kč. Výdaje spojené s dálničními známkami byly generovány především tiskem a distribucí samotných známek a marží komisionářů⁷ ve výši 4,6 % bez DPH z nominální hodnoty prodaných známek. NKÚ vyčíslil průměrnou roční nákladovost dálničních známek na 5,068 %. SFDI tak vynakládal na roční dálniční známku částku cca 76 Kč, na měsíční známku cca 22 Kč a na 10denní cca 16 Kč.

2. Hodnocení projektu EDAZ

2.1 Cíle EDAZ

Cíle EDAZ, které MD společně se SFDI definovaly v *Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace k návrhu změny zákona č. 13/1997 Sb.*, vycházejí ze Studie proveditelnosti z roku 2013 vytvořené poradenskou společností pro SFDI.

Cíl „zajistit spolehlivý, nepřetržitý a bezporuchový výběr časových poplatků“ SFDI splnil. Při hodnocení cíle vycházel NKÚ z dostupnosti prodeje e-známek, nastavení parametrů SLA a řešení incidentů v uzavřených smlouvách s dodavateli služeb a v neposlední řadě ze samotného monitoringu SFDI, který prováděl vyhodnocení těchto hodnot na měsíční úrovni.

Cíl „zajistit vysokou účinnost výběru časových poplatků“ z hlediska množství prodaných e-známek SFDI plní. Podmínky pro výběr časových poplatků z hlediska prodejní politiky

⁵ Rozumí se „kontrola“ jako součást EDAZ.

⁶ Více v kapitole 2.2 *Celkové výdaje spojené s IS EDAZ*.

⁷ Prodejce dálniční známky.

a způsobu prodeje přispívají k vyšší účinnosti výběru tohoto poplatku. V kategorii celoročních známek byla prodejnost v roce 2021 nejvyšší za celé sledované období 2018–2021. Zatímco platnost dálniční známky byla vymezena přesným kalendářním obdobím, e-známky mají výhodu platnosti 365 kalendářních dnů od okamžiku prodeje. Rovněž bylo zamezeno možnosti prodeje padělaných dálničních známek. Potenciál pro zlepšení shledává NKÚ v zavedení automatické kontroly vůči RSV při nákupu e-zámek za tzv. eko cenu (více v kapitole 2.5 *Propojení IS EDAZ a registru silničních vozidel*).

V rámci plnění cíle „zajistit důslednější a více zacílenou kontrolu motorových vozidel užívajících zpoplatněné pozemní komunikace s využitím automatizovaného systému této kontroly“⁸ vytvořil SFDI podmínky pro výkon kontrolní činnosti tím, že zajistil zprovoznění funkčního systému kontroly, jehož výstupy jsou využívány kontrolními orgány (Policie ČR a Celní správa ČR). Stávající právní úprava nevytváří vhodné podmínky pro plnění tohoto cíle, protože odpovědnost za přešůpek užití zpoplatněné komunikace vozidlem, za které nebyl uhrazen časový poplatek a které není osvobozeno od zpoplatnění, nemá provozovatel vozidla, ale řidič vozidla. Stávající právní úprava tak nevytváří podmínky pro plně automatizované řešení tohoto cíle.

Cíl „poskytnout uživatelům zpoplatněných komunikací moderní, uživatelsky přívětivé nástroje a prostředí pro úhradu časových poplatků“ SFDI splnil (více v kapitole 2.4 *Dopady zavedení e-zámek na uživatele*).

Cíl „snížit současné náklady na výběr časových poplatků“ SFDI také splnil (více v kapitole 1. *Hodnocení změny systému časového zpoplatnění*).

2.2 Celkové výdaje spojené s IS EDAZ

Z hlediska výdajů souvisejících s projektem EDAZ bylo ze strany SFDI v období od ledna 2018 do dubna 2022 vynaloženo celkem 325 420 295 Kč. Z toho 196 866 967⁹ Kč za spolupráci mezi SFDI a CENDIS na základě Smlouvy IS EDAZ a 128 553 328 Kč za ostatní veřejné zakázky (dále také „VZ“)¹⁰ spojené s projektem EDAZ, více tabulka č. 1.

⁸ Automatizovaný systém kontroly motorových vozidel: pojem v tomto textu vychází z terminologie Studie proveditelnosti. Systematická kontrola úhrady časového poplatku se měla provádět elektronicky v určených kontrolních bodech na zpoplatněných úsecích komunikací bez nutnosti vozidlo zastavit, snížit rychlost jízdy nebo použít určitý jízdní pruh. Oproti tomu se kontrola nyní provádí kontrolním zařízením, které je vybaveno kamerovým systémem. Není zde tedy zahrnuto automatické vyhodnocení osvobození, případně řešení pokut.

⁹ Částka vynaložených peněžních prostředků je ponížena o pokuty za neplnění SLA v celkové hodnotě 3 870 000 Kč.

¹⁰ NKÚ identifikoval v souvislosti s EDAZ 69 VZ za kontrolované období.

Tabulka č. 1: Výdaje SFDI spojené s projektem EDAZ

	Oblast	Výdaje
Smlouva IS EDAZ	Vývoj	69 575 000 Kč
	Kontrola	38 720 000 Kč
	Podpora kontroly	41 809 737 Kč
	Provoz*	39 021 020 Kč
	Rozvoj	11 611 210 Kč
	Smluvní pokuty	3 870 000 Kč
	Mezisoučet	196 866 967 Kč
Ostatní VZ	VZ vývoj	25 774 159 Kč
	VZ medializace	12 652 053 Kč
	Služby související s provozem IS EDAZ	87 014 910 Kč
	Služby ostatní	372 439 Kč
	Kiosky – vybudování	2 739 767 Kč
Celkem		325 420 295 Kč

Zdroj: informace SFDI; vlastní zpracování NKÚ.

* U položky „provoz“ je započítáno krácení daného plnění vůči CENDIS za období 2021 až duben 2022 v celkové hodnotě 5 495 447 Kč z důvodu nedodání díla v plném rozsahu.

Největší část výdajů SFDI v roce 2020 byla vyplacena za vývoj a zajištění stacionární a mobilní kontroly (více v kapitole 2.6 *Kontrola úhrady e-známky*).

IS EDAZ v účetnictví SFDI

NKÚ kontrolou zjistil, že IS EDAZ byl uveden do rutinního provozu 1. prosince 2020 s tím, že některé jeho části byly k tomuto datu stále ve vývoji¹¹. K uvedenému datu byl také zahájen prodej e-známek, který IS EDAZ zajišťuje. Od 1. prosince 2020 generuje SFDI příjmy získané prodejem e-známek a tyto jsou následně výnosem SFDI. O zmíněných skutečnostech SFDI účtoval a vykazoval je v účetní závěrce. Od 1. ledna 2021 také vykazoval provozní náklady.

SFDI převzal IS EDAZ až k 30. červnu 2022, tj. po 576 dnech rutinního provozu, s 226 výhradami na základě akceptačního protokolu a zařadil jej do svého majetku v pořizovací hodnotě 105 923 695 Kč.

SFDI v účetní závěrce nevykázal skutečnou hodnotu dlouhodobého nehmotného majetku IS EDAZ tím, že k 1. lednu 2021 nezařadil funkční celky IS EDAZ v hodnotě 50 584 122 Kč do svého majetku a v období od 1. ledna 2021 do 30. června 2022 neodepisoval hodnotu IS EDAZ, který v tomto období běžel v rutinním provozu a generoval výnosy a příjmy SFDI. Hodnota IS EDAZ tak v tomto období neodrážela míru snížení hodnoty majetku vyplývající z odpisování, a to z důvodu jeho nezařazení do užívání. Kontrolou bylo ověřeno, že IS EDAZ ve výše uvedeném období plnil svůj účel, tj. svou technicko-ekonomickou funkci. Za první rok provozu se dle odpisů stanovených v souladu s účetními standardy měla snížit pořizovací hodnota IS EDAZ o cca 5 mil. Kč; k tomu ale nedošlo, v důsledku čehož byl výsledek hospodaření SFDI nadhodnocen. SFDI tak nerespektoval věcné a časové souvislosti v daném období, neboť neprovedl zúčtování dlouhodobých záloh za vývoj IS EDAZ, ze kterých plynulo plnění příjmů IS EDAZ v období od 1. ledna 2021 do 30. června 2022. Tímto Státní fond

¹¹ Celková hodnota provozovaných částí IS EDAZ k datu 1. ledna 2021 činila 92 573 673 Kč. Jedná se i o hodnotu majetku nesouvisejícího se Smlouvou IS EDAZ, tj. o hodnotu ostatních souvisejících veřejných zakázek.

dopravní infrastruktury porušil ustanovení § 11 a ustanovení § 12 vyhlášky č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky.

2.3 Nákupy SFDI od externích dodavatelů

Ke kontrole NKÚ předložil SFDI dokumentaci k celkem 69 VZ týkajícím se zcela nebo částečně vývoje, provozu a dalších služeb pro zajištění IS EDAZ. V rámci těchto VZ v období 2018 až duben 2022 SFDI vynaložil celkem 128 553 328 Kč.

Pro stanovení závazného postupu a odpovědnosti při zadávání VZ přijal SFDI *Směrnici pro stanovení postupu při zadávání veřejných zakázek* (dále také „Směrnice“). Směrnice upravuje mj. postup SFDI při zadávání VZ, na které se vztahují výjimky z povinnosti v zadávacím řízení dle zákona (tj. veřejné zakázky malého rozsahu dle ustanovení § 31 zákona č. 134/2016 Sb. a ostatní veřejné zakázky zadávané na základě výjimky dle ustanovení § 29 a § 30 zákona č. 134/2016 Sb.). Podle Směrnice dělí SFDI veřejné zakázky malého rozsahu (dále také „VZMR“) do dvou kategorií. Jedná se o kategorii 1 s předpokládanou hodnotou nižší nebo rovnou částce 400 tis. Kč bez DPH u dodávek a služeb, které lze zadat tzv. přímým zadáním (oslovení jednoho dodavatele), a kategorii 2, kde je předpokládaná hodnota VZ vyšší než 400 tis. Kč bez DPH a zároveň nižší nebo rovna 2 mil. Kč bez DPH. Tyto VZMR lze zadat uzavřenou výzvou nebo otevřenou výzvou. Nicméně Směrnice upravuje i výjimky z postupu dle Směrnice, kdy je možné zadat VZMR přímo (dále také „Výjimka“)¹².

Z celkových 69 VZ spadalo 63 zakázek do kategorie VZMR (více tabulka č. 2), z toho na základě Výjimky oslovil SFDI jednoho dodavatele v 32 případech.

Tabulka č. 2: Přehled veřejných zakázek SFDI v souvislosti s EDAZ

	Počet VZ	Výjimka
VZ nad 2 mil. Kč	6	–
VZMR	63	–
– VZMR do 400 tis. Kč	36	10
– VZMR nad 400 tis. Kč	27	22
Celkem VZ	69	32

Zdroj: informace SFDI; vlastní zpracování NKÚ.

Pozn.: Ceny jsou uvedeny bez DPH.

Z celkového počtu 69 kontrolovaných VZ identifikoval NKÚ jako rizikové VZ na projektové řízení IS EDAZ a na kontrolu obchodních míst (dále také „OM“).

2.3.1 Projektové řízení IS EDAZ

SFDI na základě Výjimky uzavřel dne 25. února 2019 objednávku na zajištění podpory projektového řízení v rámci projektu EDAZ. Jako důvod pro užití Výjimky uvedl, že poptával specifické expertní poradenství, které spatřoval ve zkušenosti dodavatele s plněním

¹² Např. u VZMR 2. kategorie je uzavření smlouvy s určitým dodavatelem přímo možné, pokud předmět plnění vyžaduje specifické profesní předpoklady dodavatele, zejména se jedná o plnění v oblasti expertního poradenství či kontrolní a analytické činnosti, tj. činností, jejichž plnění nelze pořízovat na základě nabídkové ceny ani jiných měřitelných kritérií, neboť rozhodující je osobní odbornost dodavatele. To však Směrnice podmiňuje doložením specifických profesních předpokladů.

obdobného předmětu plnění a dále v odbornosti dodavatele. Přestože se nejednalo o expertní poradenství, SFDI uhradil dodavateli za čerpání služeb celkem 2 396 632 Kč.

Pro zajištění pokračování projektového řízení EDAZ realizoval SFDI v průběhu let 2020–2021 tři VZMR jedním dodavatelem. Všechny tři VZMR byly uskutečněny opět neoprávněně na základě Výjimky. SFDI porušil ustanovení § 2 odst. 3 a § 16 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., když rozdělil VZ o celkovém objemu 6 mil. Kč bez DPH na tři VZMR, které měly stejný předmět plnění a časově spolu souvisely.

2.3.2 Kontrola obchodních míst

SFDI prostřednictvím VZMR vybral ke kontrole obchodních míst pro prodej e-známek stejného dodavatele (bývalého zaměstnance SFDI), který zajišťoval již kontrolu OM v předcházejícím období při prodeji dálničních známek. Kontrola OM spočívala mj. v kontrole vyvěšení letáků, ceníku a označení OM a stanovených podmínek SFDI, u dálničních známek také v jejich dostupnosti.

V případě kontroly OM pro prodej dálničních známek uzavřel SFDI smlouvu č. 8/2013 s vybraným dodavatelem dne 7. ledna 2013; smlouva byla platná do 31. prosince 2020. Na základě Výjimky poté SFDI uzavřel dne 19. května 2021 smlouvu o dílo. V souladu s druhou smlouvou byla navíc OM seznámena s datem kontroly dopředu.

NKÚ kontrolou předložených dokumentů zjistil, že převážnou část období let 2019–2020 a po celou dobu kontrolování podmínek prodeje e-známek neřídil SFDI činnost dodavatele, jak měl činit dle smluvního ujednání. V důsledku toho vykonával dodavatel kontrolu OM v rozsahu a termínech dle vlastního rozhodnutí, přičemž vždy fakturoval SFDI služby v maximálním možném měsíčním plnění 50 hod. SFDI po celé kontrolované období neměl informace o skutečném rozsahu kontroly provedené dodavatelem na obchodních místech. NKÚ na kontrolním vzorku předložených dokumentů rovněž zjistil, že výkazy práce byly opakovaně kopírovány, případně obsahovaly věcné nedostatky.

Celkové výdaje za roky 2018, 2019 a 2020 (tj. roky spadající do kontrolovaného období), které SFDI vynaložil v rámci smlouvy za služby kontroly OM dálničních známek, činily 875 000 Kč. SFDI tak vynaložil neúčelně finanční prostředky až do výše 875 000 Kč.

Celková částka fakturovaná dodavatelem za období květen 2021 až duben 2022 činila 300 000 Kč. SFDI tak vynaložil neúčelně finanční prostředky až do výše 300 000 Kč.

2.4 Dopady zavedení e-známky na uživatele

Změna způsobu úhrady časového poplatku za užití zpoplatněných pozemních komunikací, jakož i změna způsobu prokazování a kontroly této úhrady byly jedním z hlavních cílů projektu EDAZ.

Zavedením úhrady e-známky prostřednictvím IS EDAZ došlo ke zvýšení uživatelského komfortu. E-známku lze pořídit v e-shopu, prostřednictvím dálkového přístupu na www.edalnice.cz v režimu 365/24, v síti obchodních míst a u samoobslužných kiosků. Platnost roční e-známky je 365 po sobě jdoucích dnů. Uživatelé odpadla povinnost nalepování a odleповání známek na čelní sklo automobilu.

Tabulka č. 3: Podíl jednotlivých způsobů prodeje e-známek ke dni 31. prosince 2021

Způsob prodeje	Prodej v ks		Prodej v Kč	
	Celkem	Podíl v %	Celkem	Podíl v %
E-shop	5 114 146	83,5	4 521 995 835	82,6
Česká pošta, ČEPRO	910 111	14,9	912 151 760	16,7
Kiosky	101 800	1,6	41 205 750	0,7
Celkem	6 126 057	100,0	5 475 353 345	100,0

Zdroj: informace SFDI; vlastní zpracování NKÚ.

Z doložené statistiky prodeje prostřednictvím jednotlivých distribučních míst vyplývá, že nejčastěji využívaným prodejním kanálem je e-shop. Zbylé způsoby prodeje jsou využívány v menší míře. Využití kiosků je zanedbatelné. Kiosky však mají specifickou úlohu zejména pro cizince, kteří realizují nákupy bezprostředně po vstupu na území ČR. Příjmy z prodeje e-známek prostřednictvím kiosků pokrývají výdaje s nimi spojené.

Business analýza definuje potřeby a doporučená řešení, která přinášejí přidanou hodnotu využití ICT prostředků. SFDI zadal vypracování dokumentu *Elektronická dálniční známka Business analýza* na základě objednávky ze dne 13. prosince 2018. Obsahem dokumentu byl popis a řešení uživatelských situací v systému IS EDAZ. Finální verzi tohoto dokumentu obdržel SFDI dne 9. června 2020 (tj. 98 dní po podpisu Smlouvy IS EDAZ). Po spuštění IS EDAZ se objevilo několik komplikací s negativním dopadem na uživatele/kupujícího. V důsledku toho přistoupil SFDI mj. celkem pětkrát ke změně obchodních podmínek během prvních sedmi měsíců, z toho 3 změny proběhly do 30. dubna 2021 za provozu IS EDAZ (vývoj podmínek úhrady e-známky je blíže popsán v příloze č. 2). Tyto změny celkem třikrát měnily důvody pro vrácení úhrady e-známky. Po zavedení možnosti navrácení časového poplatku došlo za kontrolované období k 1 017 případům navrácení dané částky na žádost zákazníka.

IS EDAZ k datu ukončení kontroly umožňoval nákup e-známek za tzv. eko cenu v případě, kdy bylo vozidlo poháněno zemním plynem nebo biometanem. Při nákupu však nedocházelo k ověření v registru silničních vozidel (dále také „RSV“), zda vozidlo, pro které uživatel/kupující pořizoval e-známku za sníženou eko cenu, splňovalo toto kritérium. V případě kontroly vyhodnotil IS EDAZ všechna vozidla se zaplacenou e-známkou (za plnou cenu i za sníženou eko cenu) jako vozidla bez zjištěného přestupku. Tento nedostatek IS EDAZ mohli uživatelé/kupující omylem nebo úmyslně využít ve svůj prospěch a snížit tak příjem SFDI z prodeje e-známky.

2.5 Propojení IS EDAZ a registru silničních vozidel

Návrh architektury IS EDAZ v příloze č. 1 Smlouvy IS EDAZ, vypracovaný SFDI, předpokládal vybudování a využívání vazeb IS EDAZ na externí informační systémy, jejichž výčet je uveden níže v tabulce č. 4.

Tabulka č. 4: Plánované vazby IS EDAZ na externí systémy

Externí systém	Popis funkce
ISDS, NIA*, eldentita*	Volitelně zajišťuje ověření identity uživatelů prostřednictvím informačního systému datových schránek, národní identity a eldentity.
eGSB*	Integruje platformu EDAZ do prostředí eGOV.
JIP/KAAS	Zajišťuje dvoufaktorové ověření interních uživatelů výhradně pro osoby objednatele a poskytovatele.
SEM***	Zajišťuje výměnu dat mezi EDAZ a systémem výkonového zpoplatnění, označuje vozidla spadající výhradně do systému výkonového zpoplatnění.
RSV**	Zajišťuje informace z registru silničních vozidel.
Spisová služba SFDI	Volitelně umožňuje exportovat data z EDAZ do hlavní spisové služby správce.
Účetnictví SFDI****	Zajišťuje výměnu dat s hlavní knihou správce EDAZ.

Zdroj: informace SFDI.

* Do ukončení kontroly NKÚ nebyla vazba IS EDAZ na tento IS realizována.

** K 30. 6. 2022 funkcionality akceptována s tím, že je zajišťována pouze prostřednictvím zaměstnanců call centra.

*** Vazba realizována napřímo. Po dohodě s OHA bude v rámci rozvojového požadavku napojení provedeno přes eGSB.

**** Akceptováno s výhradou. Čeká se na dodání řešení ze strany dodavatele EIS JASU (ekonomický informační systém).

Funkcionality v podobě vazby IS EDAZ na RSV byla sice akceptována ze strany SFDI i CENDIS k datu 30. června 2022 bez výhrad, nicméně validaci osvobození od úhrady e-známky provádějí podle databáze RSV zaměstnanci call centra IS EDAZ manuálně. SFDI tak do doby ukončení kontroly NKÚ nezajistil automatizaci kontroly osvobození od úhrady e-známky do jednoho roku od nasazení IS EDAZ do ostrého provozu, přestože si to stanovil ve schválené *žádosti o stanovisko hlavního architekta eGovernmentu*. SFDI do doby ukončení kontroly nerealizoval vazbu na RSV, postupoval tedy v rozporu s cíli např. 6.2 a 6.3 *Informační koncepce ČR*. V případě automatické validace dat díky napojení na RSV by došlo k eliminaci chyb, a tudíž ke snížení počtu následných žádostí o vrácení peněz.

2.6 Kontrola úhrady e-známky

Studie proveditelnosti z roku 2013 definovala procesy EDAZ od úhrady e-známky přes kontrolu úhrady až po úplné vyřešení zjištěných správních deliktů pro dosažení maximálního příjmu z prodeje e-známky.

Průjezd vozidla stacionárním systémem je identifikován všemi mýtnými branami (dále také „MB“) jako samostatný průjezd. Systém sleduje pouze průjezdy, nikoliv vozidlo. Jedno vozidlo tak může být zaznamenáno systémem MB s větším počtem průjezdů v závislosti na délce trasy vozidla a četnosti užití zpoplatněné komunikace. CENDIS v době ukončení kontroly využíval pro stacionární kontrolu 34 MB. Množství využívaných MB tak odpovídá *statistické variantě* definované v *Konceptu řešení Informačního systému a souvisejících procesů pro vybudování a provoz „Elektronické dálniční známky“* (dále také „Koncept EDAZ“).

IS EDAZ tak není v současné době připraven na spuštění funkcionality automatizovaného vyhodnocení přestupku. Nezbytným krokem je provedení změny právního rámce. Po přijetí

změny právních předpisů SFDI předpokládá cca jeden rok na zavedení funkcionality na úrovni informačního systému.

MD zpracovalo automatizovaný systém vyhodnocení přestupků do původního návrhu novely¹³ zákona č. 13/1997 Sb. V rámci meziresortního připomínkového řízení, které probíhalo v roce 2018, Ministerstvo financí (dále také „MF“) uplatnilo připomínku. V připomínce uvedlo, že MD neprovedlo vyhodnocení nákladů a přínosů u jednotlivých variant řešení časového zpoplatnění, zejména pak u navrhovaného automatizovaného vymáhání pokut nezohlednilo nárůst personálního, organizačního a materiálního zabezpečení výkonu státní správy na počátku jeho zavedení. MD však nevyčíslilo náklady a neuvedlo přínosy navrhovaného systému, ale z návrhu změny zákona vypustilo znění, které bylo pro zavedení automatizovaného vyhodnocení přestupků a následného vymáhání pokut potřebné.

Dle platných právních předpisů odpovědnost za přestupek užití zpoplatněné komunikace vozidlem, za které nebyl uhrazen časový poplatek a které není osvobozeno od zpoplatnění, nemá provozovatel vozidla, ale řidič vozidla. Stávající právní úprava tak nevytváří podmínky pro důslednou a více zacílenou kontrolu motorových vozidel bez nutnosti jejich zastavení. MD zpracování automatizovaného vyhodnocení přestupků do právních předpisů nezávazně odložilo.

Z celkového počtu zjištěných přestupků a výše pokut udělených Policií ČR a Celní správou ČR v roce 2021 za nesplnění povinnosti úhrady e-známky vyplývá, že v průměru každý den je zjištěno 106 přestupků a na pokutách je vybrána částka ve výši 119 600 Kč.

NKÚ vyčíslil potenciální ušlý příjem SFDI z nezavedení systému automatického ukládání pokut na modelovém příkladu srpnového dne roku 2021 (více v příloze č. 3). V případě, že by řidičům všech vozidel (včetně zahraničních) využívajících zpoplatněnou komunikaci neoprávněně byla uložena pokuta za přestupek v minimální výši 1 000 Kč, dosáhla by částka udělených pokut za tento modelový den až 4,8 mil. Kč. V případě, že by si řidiči všech vozidel (včetně zahraničních) využívajících zpoplatněnou komunikaci neoprávněně koupili e-známku alespoň v minimální hodnotě, tj. 310 Kč na dobu 10 dnů, přesáhly by příjmy SFDI za tento den částku 1,5 mil. Kč.

3. Státní podnik CENDIS

3.1 Zkrácená doba realizace EDAZ

CENDIS započal práce spojené s EDAZ v září 2018, kdy obdržel od MD zadání na zpracování Konceptu EDAZ. Finální verzi Konceptu EDAZ vypracoval CENDIS ke dni 31. března 2019.

Od března 2020 je CENDIS zodpovědný za návrh, vývoj, implementaci a správu IS EDAZ, a to na základě Smlouvy IS EDAZ, kterou uzavřel se SFDI dne 3. března 2020. Funkční systém tak musel vyvinout za 9 měsíců¹⁴, neboť jej bylo potřeba spustit do rutinního provozu v prosinci 2020. Tedy ještě o měsíc dříve, než stanovil zákon.

¹³ Zákon č. 227/2019 Sb.

¹⁴ Oproti původně navrhovaným 22 měsícům v Konceptu EDAZ, který zpracoval CENDIS.

3.2 Nově vytvořená pracovní místa a mzdové náklady

Nová pracovní místa v souvislosti s EDAZ vznikala v organizační struktuře CENDIS na základě potřeb plynoucích z povinností definovaných Smlouvou IS EDAZ.

Tabulka č. 5: Počet nově vytvořených a obsazených pracovních míst souvisejících s EDAZ v letech 2018–2022 (stav k 30. dubnu 2022)

Rok	HPP	DPČ	DPP	Poznámka
2018	0	0	0	
2019	8	0	0	
2020	21	15	7	z HPP byla 4 místa na dobu určitou
2021	3	3	4	
2022	0	0	0	
Celkem	32	18	11	

Zdroj: informace CENDIS.

Pozn.: HPP = hlavní pracovní poměr; DPČ = dohoda o pracovní činnosti; DPP = dohoda o provedení práce.

Na přípravné fázi EDAZ se v CENDIS v roce 2018 podílelo 5 stávajících zaměstnanců na hlavní pracovní poměr a k 30. dubnu 2022 zaměstnával CENDIS v souvislosti s EDAZ 54 zaměstnanců na hlavní pracovní poměr a 5 zaměstnanců na dohodu o pracovní činnosti. Mzdové náklady na nově vytvořená místa od počátku roku 2018 do 30. dubna 2022 činily 27 525 728 Kč.

3.3 Nákupy CENDIS od externích dodavatelů

CENDIS uzavřel v souvislosti s EDAZ od roku 2019 do 30. dubna 2022 celkem 40 smluv, 39 objednávek, 4 rámcové dohody a 3 rámcové smlouvy. CENDIS proplatil v období od roku 2019 až do 30. dubna 2022 v souvislosti s EDAZ externím dodavatelům celkem 136 461 585 Kč bez DPH.

CENDIS v souvislosti s EDAZ realizoval 9 VZ mimo režim VZMR, 4 VZ¹⁵ na dodávky a poskytování souvisejících služeb v oblasti mobilní a statické kontroly a distribuce. Na ostatní služby spojené s EDAZ využíval plnění z dalších 5 VZ.

Na základě identifikované rizikovosti zakázek vybral NKÚ ke kontrole dvě veřejné zakázky, a to VZ *Dodávka mobilních kamer a poskytování souvisejících služeb* a veřejnou zakázku *Dodávka samoobslužných platebních kiosků – rámcové dohody a její část 1: Samoobslužné kiosky pro umístění v exteriéru – bezhotovostní*. NKÚ nezjistil žádný nesoulad se zákonem č. 134/2016 Sb.

3.4 Výsledek hospodaření za EDAZ

CENDIS uhradil 60 221 922 Kč na mzdách, sociálním a zdravotním pojištění.

V souvislosti s plněním Smlouvy IS EDAZ uhradil CENDIS Státnímu fondu dopravní infrastruktury smluvní pokuty v celkové výši 3 870 000 Kč. V období od ledna 2021 do dubna 2022 si bez smluvního ujednání a řádného důvodu krátil své příjmy za služby provozu IS EDAZ, celková hodnota tohoto zkrácení činila 5 495 447 Kč. CENDIS tak porušil ustanovení § 17b odst. 3 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

Podle § 14 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a na základě účelové výzvy určené pouze CENDIS

¹⁵ Ve výši 39 662 280 Kč bez DPH.

poskytlo MD v květnu 2021 CENDIS návratnou finanční výpomoc ve výši 40 mil. Kč ze státního rozpočtu. MD žádost o poskytnutí návratné finanční výpomoci schválilo, ačkoli CENDIS uvedl pouze obecný účel užití poskytnutých prostředků bez podrobnějšího rozkladu. Poskytnutá návratná finanční výpomoc nebyla přímo vázána na EDAZ, nicméně EDAZ byl jedním ze dvou ztrátových projektů, které ve stejném období negativně ovlivnily hospodaření státního podniku. CENDIS je povinen vrátit návratnou finanční výpomoc do 29. února 2024.

Tabulka č. 6: Hospodářský výsledek celkem za EDAZ k 30. dubnu 2022 (v Kč)

Rok	Náklady	Výnosy	Hospodářský výsledek
2018	391 920	1 159 116	767 196
2019	5 849 313	2 949 539	-2 899 774
2020	9 568 934	2 376 862	-7 192 072
2021	105 429 138	88 990 448	-16 438 690
Do 30. 4. 2022	19 262 141	22 149 800	2 887 659
Celkem	140 501 446	117 625 765	-22 875 681

Zdroj: informace CENDIS; vlastní zpracování NKÚ.

V kontrolovaném období MD neprovedlo veřejnosprávní kontrolu u CENDIS.

3.5 Převzetí EDAZ – akceptace objednatelem (SFDI)

IS EDAZ byl, v souladu se smlouvou, uveden do rutinního provozu dne 1. prosince 2020. SFDI informační systém k 1. lednu 2021 neakceptoval s odůvodněním, že IS EDAZ byl provozuschopný, ale vykazoval množství vad. Z provozu IS EDAZ plynuly SFDI od 1. ledna 2021 výnosy a finanční prostředky získané prodejem e-známky, které jsou příjmem SFDI. Akceptace IS EDAZ proběhla ke dni 30. června 2022 s 226 výhradami¹⁶. CENDIS do té doby vykazoval projekt EDAZ v rámci zásob jako nedokončenou výrobu. Od 1. prosince 2020 měl však v závislosti na stavu dokončení a zprovoznění jednotlivých funkcí IS EDAZ postupně rozpouštět nedokončenou výrobu a zaúčtovat a vykázat výnosy do období, s nimiž časově a věcně souvisely. Tímto postupem CENDIS porušil ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

¹⁶ Z hlediska rozvoje realizoval CENDIS k 30. dubnu 2022 změnové požadavky v celkové hodnotě 11 611 209 Kč.

Seznam zkratek

CENDIS	CENDIS, státní podnik
EDAZ	Elektronický systém časového zpoplatnění
ČR	Česká republika
ČP	Časový poplatek
DPH	Daň z přidané hodnoty
e-známka	Elektronická dálniční známka
ICT	Informační a komunikační technologie
IS	Informační systém
IS EDAZ	Informační systém veřejné správy EDAZ
ISVS	Informační systém veřejné správy
Koeficient	Koeficient počtu vozidel bez uhrazeného časového poplatku
Koncept EDAZ	<i>Koncept řešení informačního systému a souvisejících procesů pro vybudování a provoz „Elektronické dálniční známky“</i>
MB	Mýtné brány
MD	Ministerstvo dopravy
MF	Ministerstvo financí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OHA	Odbor hlavního architekta eGovernmentu při Ministerstvu vnitra
OM	Obchodní místo
RSV	Registr silničních vozidel
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SLA	Service-level agreement
Směrnice	<i>Směrnice pro stanovení postupu při zadávání veřejných zakázek</i>
Smlouva IS EDAZ	<i>Smlouva o návrhu, vývoji, implementaci a správě informačního systému Elektronické dálniční známky</i>
SPZ	Státní poznávací značka
Studie proveditelnosti	<i>Studie proveditelnosti zavedení elektronických kupónů sloužících k úhradě časových poplatků za užití pozemních komunikací vozidly do 3,5 tun v ČR</i>
Výjimka	Výjimka z postupu dle Směrnice, kdy je možné zadat VZMR přímo
VZ	Veřejná zakázka
VZMR	Veřejná zakázka malého rozsahu
Zákon č. 104/2000 Sb.	Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury
Zákon č. 13/1997 Sb.	Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
Zákon č. 227/2019 Sb.	Zákon č. 227/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
Zákon č. 134/2016 Sb.	Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
ZTP	Zvlášť tělesně postižená osoba
ZTP/P	Zvlášť tělesně postižená osoba s průvodcem

Statistiky prodeje dálničních známek

Tabulka č. 1: Počet prodaných dálničních známek v letech 2018–2020

Rok	Roční – počet kusů	Měsíční – počet kusů	10denní – počet kusů	Celkem
2018	2 522 566	676 592	3 613 003	6 812 161
2019	2 630 518	675 773	3 675 319	6 981 610
2020	2 603 534	518 186	2 194 409	5 316 129
Celkem	7 756 618	1 870 551	9 482 731	19 109 900
Podíl	40,59 %	9,79 %	49,62 %	

Zdroj: informace SFDI; vlastní zpracování NKÚ.

Tabulka č. 2: Celkové příjmy z prodeje dálničních známek v letech 2018–2020

Rok	Roční – tržba	Měsíční – tržba	10denní – tržba	Celkem
2018	3 783 849 000 Kč	297 700 480 Kč	1 120 030 930 Kč	5 201 580 410 Kč
2019	3 945 777 000 Kč	297 340 120 Kč	1 139 348 890 Kč	5 382 466 010 Kč
2020	3 905 301 000 Kč	228 001 840 Kč	680 266 790 Kč	4 813 569 630 Kč
Celkem	11 634 927 000 Kč	823 042 440 Kč	2 939 646 610 Kč	15 397 616 050 Kč
Roční průměr				5 132 538 683 Kč

Zdroj: informace SFDI; vlastní zpracování NKÚ.

Statistiky prodeje e-známek

Tabulka č. 3: Počty prodaných/evidovaných e-známek v období 12/2020 až 4/2022

Rok	Forma	Roční (počet kusů)	Měsíční (počet kusů)	10denní (počet kusů)	Všechny typy e-známek dohromady
12/2020	Celkem	162 509	503	764	163 776
12/2020	Plná cena	160 392	7	746	161 628
12/2020	Eko cena	2 117	0	18	2 148
2021	Celkem	2 788 894	667 171	2 506 216	5 962 281
2021	Plná cena	2 764 377	664 321	2 492 683	5 921 381
2021	Eko cena	24 517	2 850	13 533	40 900
2022*	Celkem	1 775 586	144 299	872 773	2 792 658
2022*	Plná cena	1 759 692	143 528	867 895	2 771 115
2022*	Eko cena	15 894	771	4 878	21 543
Celkem za sledované období		4 564 480	811 470	3 378 989	8 754 939
Podíl prodaných		52,14 %	9,27 %	38,60 %	

Zdroj: informace SFDI; vlastní zpracování NKÚ.

* Údaje do 30. 4. 2022.

Tabulka č. 4: Příjmy z prodeje e-známek

Období	IS EDAZ – účetnictví*	IS EDAZ – skutečné příjmy*	Výroční zpráva SFDI*
12/2020	189 120 456 Kč	242 628 260 Kč	**
2021	5 251 671 142 Kč	5 226 322 475 Kč	5 360 673 161 Kč
Celkem	5 440 791 598 Kč	5 468 950 735 Kč	5 360 673 161 Kč

Zdroj: informace SFDI, *Výroční zpráva SFDI za rok 2021*; vlastní zpracování NKÚ.

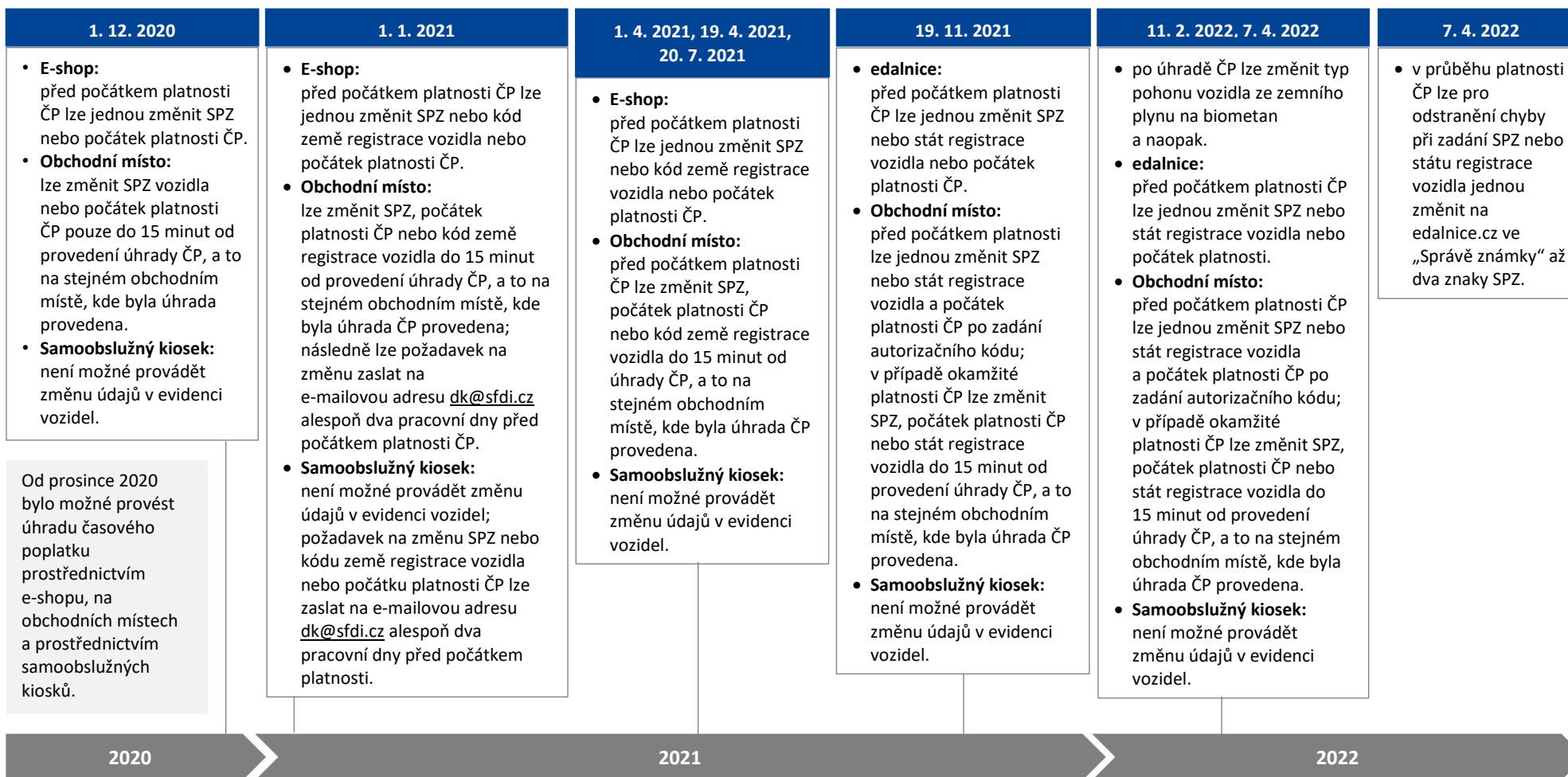
* Rozdíl je tvořen další nezapočítanou emisí z roku 2020 (měsíc leden 2021) a případně dalšími prodeji, které probíhaly přes IS EDAZ v akceptačním provozu. Dále může tento rozdíl vzniknout i zpožděním zápisu do účetnictví, neboť prodeje z e-shopu hrazené bankovním převodem aj. jsou účtovány se zpožděním.

** Není uvedeno.

Vývoj podmínek úhrady časového poplatku (e-známky)

Příloha č. 2

Vývoj možností změn údajů v evidenci vozidel



Vývoj důvodů vrácení ČP

1. 12. 2020 – 31. 3. 2021	1. 4. 2021	19. 4. 2021
Osvobozené vozidlo (§ 20a odst. 1 písm. o zákona č. 13/1997 Sb.); eko cena; eko cena-duplicitní; duplicita.	Osvobozené vozidlo (§ 20a odst. 1 písm. o zákona č. 13/1997 Sb.); eko cena; eko cena-duplicitní; duplicita; nepodléhá časovému zpoplatnění.	Osvobozené vozidlo (§ 20a odst. 1 písm. o zákona č. 13/1997 Sb.); eko cena; eko cena-duplicitní; duplicita; nepodléhá časovému zpoplatnění; chybný stát registrace; neexistující vozidlo.

Vysvětlivky: ČP = časový poplatek.
Účinnost podmínek úhrady ČP = modře.
Důvody vrácení ČP = červeně.

Pozn.: Plné znění je uvedeno v jednotlivých podmínkách úhrady časového poplatku.

Modelový příklad

SFDI předložil kontrole NKÚ dokument *Statistický report průjezdů vozidel stacionární kontroly IS EDAZ*. Dokument obsahuje data o počtech průjezdů vozidel, které byly detekovány kontrolními branami na zpoplatněných komunikacích v období 01/2021–03/2022. Data nebyla očištěna o vícenásobné průjezdy jednoho vozidla pod více branami.

Pro účely dále prezentovaných údajů se neuhrazeným průjezdem vozidla rozumí unikátní pohyb vozidla před prostředky stacionární kontroly, které dle automatického rozpoznání SPZ určily, že se nejedná o průjezd vozidla za alespoň jedné z následujících podmínek:

- s uhrazeným časovým poplatkem;
- registrovaného v systému *elektronického mýta (výkonové zpoplatnění)*;
- evidovaného v IS EDAZ jako osvobozené vozidlo;
- u kterého nelze vlivem nerozpoznané země registrace unikátně tato data rozpoznat.

Jízda vozidla generuje průměrně cca 3–4 průjezdy pod kontrolními branami. Zároveň výstup ze statistického reportu reprezentuje i průjezdy vozidel, pro která není stanovena povinnost oznamovat osvobození od časového poplatku (ustanovení § 20a písm. h), i), l), p) zákona č. 13/1997 Sb.). V tabulce č. 1 je uveden výstup z dokumentu *Statistický report průjezdů vozidel stacionární kontroly IS EDAZ*.

Tabulka č. 1: Výstup ze statistického reportu za období leden až prosinec 2021

Kategorie	Položka	Počet průjezdů	%
1	Nerozpoznána země registrace	35 697 384	11,41
2	Osvobozeno dle SPZ	1 319 056	0,42
3	Osvobozeno z evidence	1 370 386	0,44
4	Elektronické mýto	1 009 134	0,32
5	Uhrazeno	257 657 788	82,32
6	Neuhrazeno	15 925 130	5,09
	Neuhrazeno – očištěno o ZTP, ZTP/P	10 351 335	3,31
Celkem		312 978 878	100,00

Zdroj: informace SFDI; vlastní zpracování NKÚ.

Z informací Policie ČR vyplývá, že z celkového počtu průjezdů, které systém EDAZ zařadí do kategorie „neuhrazené“, připadá cca 30–40 % na osoby s průkazem ZTP či jinak osvobozené. V těchto případech se nejedná o řidiče, kteří užívají zpoplatněnou komunikaci neoprávněně.

Koeficient počtu vozidel bez uhrazeného časového poplatku

Protože SFDI nedisponuje statistickými údaji ze systému časového zpoplatnění, které by podávaly informace o počtu vozidel bez e-známky na zpoplatněných komunikacích, ale pouze údaje o počtech průjezdů, stanovil NKÚ za účelem provedení výpočtu potenciálu výběru peněžních prostředků tzv. „koeficient počtu vozidel bez uhrazeného časového poplatku“ (dále také „Koeficient“).

Při jeho stanovení se NKÚ nesnažil o dosažení maximální hodnoty koeficientu, ale o objektivní vyčíslení s použitím omezujících kritérií zohledňujících maximální míru opatrnosti. Některé skutečnosti, jako např. motivy chování řidičů při rozhodování o nákupu e-známky příslušné hodnoty nebo důvody a četnost jízd řidičů, model nezohledňuje.

Pro účely stanovení Koeficientu vycházel NKÚ z počtu vozidel, u kterých systém stacionární kontroly na zpoplatněných komunikacích detekoval neuhrazení časového poplatku. Hodnoty vycházejí z dokumentu *Statistický report průjezdů vozidel stacionární kontroly IS EDAZ*.

Pro vypočítání Koeficientu byla stanovena následující kritéria a podmínky:

- 1) měsíční hodnoty počtu průjezdů vozidel byly přepočteny na kalendářní dny; Koeficient tak zahrnuje tzv. maximální míru opatrnosti, protože pracuje s teoretickým předpokladem, že každé vozidlo (zpoplatněné i nezpoplatněné) využívá zpoplatněnou komunikaci denně;
- 2) hodnoty počtu průjezdů vozidel bez uhrazeného časového poplatku byly očištěny o průjezdy vozidel přepravujících osoby s průkazem ZTP, ZTP/P; dle zkušeností Policie ČR tato vozidla tvoří 40 % všech vozidel, která nemají uhrazen časový poplatek;
- 3) na základě informace obsažené přímo ve statistickém reportu, že pohyb vozidla může generovat průměrně cca 3–4 průjezdy pod kontrolními branami, pracuje Koeficient s předpokladem, že jedno vozidlo generuje během cesty průměrně 4 průjezdy pod kontrolními branami;
- 4) byl stanoven předpoklad, že každé detekované vozidlo vykonalo v daný den cestu tam a zpět, tj. vykonalo 2 jízdy po zpoplatněných komunikacích.

Referenčním obdobím byl stanoven srpen 2021. Jedná se o měsíc, který již nebyl významným způsobem ovlivněn pandemickou situací spojenou s epidemií covidu-19. V tabulce č. 2 je popsáno stanovení Koeficientu.

Tabulka č. 2: Stanovení Koeficientu počtu vozidel bez uhrazeného časového poplatku

Položka	Srpen 2021	Komentář
Nezpracováno	0,00	Hodnoty z dokumentu <i>Statistický report průjezdů vozidel stacionární kontroly IS EDAZ</i> .
Nerozpoznána země registrace	25 415,00	
Osvobozeno podle SPZ	153 990,00	
Osvobozeno z evidence	138 240,00	
Elektronické mýto	107 346,00	
Uhrazeno	34 262 653,00	
Neuhrazeno	2 010 226,00	
Neuhrazeno v %	5,48	
Celkem	36 697 075,00	
Procento průjezdů vozidel bez e-známky přepravujících osoby s průkazem ZTP, ZTP/P	40 %	
KALKULACE položky „neuhrazeno“ očištěná o ZTP, ZTP/P	1 206 135,6	Hodnota položky „neuhrazeno“ očištěná o 40 %.
přepočtené průjezdů na jeden den	38 907,60	Přepočtené měsíční hodnoty na kalendářní den.
zohlednění průměrného počtu 4 průjezdů pod branami	9 726,90	Dle informace v dokumentu <i>Statistický report průjezdů vozidel stacionární kontroly IS EDAZ</i> může pohyb vozidla generovat průměrně cca 3–4 průjezdy pod kontrolními branami; NKÚ pro přepočtení použil hodnotu 4 průjezdů.
zohlednění 2 průjezdů, tj. cesty tam a zpět	4 863,45	Pro účely Koeficientu byl zvolen předpoklad, že každé detekované vozidlo vykonalo v daný den 2 cesty (tj. tam a zpět).
Koeficient	4 864,00	Modelová hodnota počtu vozidel, využívajících denně zpoplatněné komunikace bez úhrady časového poplatku.

Zdroj: informace SFDI; vlastní zpracování.

Koeficient vypočítaný na základě postupu dle tabulky č. 2 a s využitím dat z referenčního období „srpen 2021“ činí 4 864 vozidel/den.

Výpočet potenciálu

NKÚ vyčíslil denní potenciál vybraných peněžních prostředků v případě zavedení systému automatického ukládání pokut za přestupek neuhrazení e-známky (časového zpoplatnění).

Dle ustanovení § 42a odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb. se řidič vozidla v systému časového zpoplatnění dopustí přestupku tím, že v rozporu s ustanovením § 21 užije bez úhrady časového poplatku zpoplatněnou pozemní komunikaci vozidlem, které není osvobozeno od zpoplatnění. Dle ustanovení § 42a odst. 8 písm. e) téhož zákona lze za uvedený přestupek uložit pokutu příkazem na místě až do výše 5 000 Kč nebo ve správním řízení až do výše 20 000 Kč.

V případě, že by řidičům všech vozidel (včetně zahraničních) využívajících zpoplatněnou komunikaci neoprávněně byla uložena pokuta za přestupek v minimální výši 1 000 Kč (tj. i v případě opakovaných přestupků by oprávněné orgány nevyužily možnost udělit vyšší,

případně až maximální sankci), mohla by dle Koeficientu dosáhnout částka udělených pokut až 4,8 mil. Kč za tento jeden modelový den.

Jedná se o orientační „maximální potenciál“ vybraných peněžních prostředků za modelový den, a to v případě fungování automatizovaného systému ukládání pokut již v roce 2021. NKÚ tuto hodnotu neinterpretuje jako „ušlý příjem“ v důsledku nezavedení automatizovaného systému ukládání pokut.

Zároveň tuto hodnotu nelze jednoznačně využít pro predikci možných příjmů do budoucna. Např. v souvislosti se směrnicí EU 2022/362 ze dne 24. února 2022, která upravuje oblast rozsahu dálničních kuponů, může dojít k významné změně chování řidičů při rozhodování o nákupu kuponů, což může mít značný dopad na počty řidičů, kteří využijí zpoplatněné komunikace neoprávněně.

Tabulka č. 3: Statistika přestupků na úseku časového zpoplatnění za rok 2021

	Počet přestupků		Celková výše pokut (v tis. Kč)	
	Zjištěno za rok	Denní přepoččet	Uděleno za rok	Denní přepoččet
Policie ČR	19 733	54	18 998	52,05
Celní správa ČR	18 856	52	24 654	67,55
Celkem	38 589	106	43 652	119,60

Zdroj: informace SFDI; vlastní zpracování NKÚ.

S ohledem na statistiku, která zaznamenala za rok 2021 cca 312 mil. průjezdů pod prvky stacionární kontroly, přičemž jako nezpoptatněné průjezdy provozovatel IS EDAZ vyhodnotil cca 10,351 mil. průjezdů, se jeví jako vysoce pravděpodobné, že skutečný počet vozidel využívajících zpoplatněnou komunikaci bez uhrazeného časového poplatku je výrazně vyšší, než je množství zjištěných a pokutovaných přestupků.

K naplnění tohoto potenciálu výběru peněžních prostředků za užití zpoplatněných komunikací vedou dvě hlavní cesty:

- Větší a cílenější aktivita orgánů, které dodržení povinnosti kontrolují, tj. Policie ČR a Celní správa ČR; tento způsob může být limitován např. personální kapacitou kontrolních orgánů a způsobem, jakým jsou nezpoptatněná vozidla v terénu (tj. v plném provozu na zpoplatněných komunikacích) identifikována a pokutována. SFDI nemá zákonné kompetence, jak činnost kontrolních orgánů řídit nebo ovlivňovat, pouze prostřednictvím EDAZ vytvořil výchozí předpoklady pro cílenější a efektivnější kontrolní činnost těchto orgánů. Přitom (dle sdělení SFDI) nemá přesné informace o výkonu kontrolní činnosti ani o jejích výsledcích.
- Zavedení efektivnějšího systému zjišťování a sankcionování vozidel, která zpoplatněné komunikace využívají neoprávněně, a následné udělování a vymáhání sankcí. Tento způsob není legislativně připraven a vyžadoval by další náklady.

S využitím informací uvedených v podkapitole *Koeficient počtu vozidel bez uhrazeného časového poplatku* vyčíslil NKÚ denní potenciál výběru peněžních prostředků za situace, že by stávající „neplatiči“ byli na základě obecného povědomí o automatizovaném ukládání pokut nuceni zakoupit e-známku v minimální hodnotě. V roce 2021 bylo možné zakoupit e-známku

desetidenní (za 310 Kč), měsíční (za 440 Kč) a celoroční (za 1 500 Kč). NKÚ provedl kontrolní výpočet s použitím předpokladu, že řidič zakoupí známku pouze v nejnižší hodnotě 310 Kč. Zároveň nebyla ve výpočtu zohledněna tzv. „ekosleva“.

V případě, že by si řidiči všech vozidel (včetně zahraničních) využívajících zpoplatněnou komunikaci neoprávněně koupili e-známku alespoň v minimální hodnotě, tj. 310 Kč na dobu 10 dnů, přesáhly by dodatečné příjmy za tyto dálniční poplatky, při využití Koeficientu, částku 1,5 mil. Kč za výše popsany modelový den. Zároveň by však tato skutečnost znamenala minimalizaci peněžních prostředků vybraných za udělené pokuty, které v roce 2021 činily 43,7 mil. Kč (viz tabulka č. 3 v příloze č.3).

Jedná se o orientační „potenciál“ vybraných peněžních prostředků za modelový den roku 2021 v případě fungování automatizovaného systému ukládání pokut.

NKÚ vyčíslil potenciální ušlý příjem SFDI z nezavedení systému automatického ukládání pokut za výše uvedený modelový den v hodnotě cca 1,5 mil. Kč.