



Kontrolní závěr z kontrolní akce

17/10

Pořízení a provoz systému výběru mýtného za užívání silniční infrastruktury České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) na rok 2017 pod číslem 17/10. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cíli kontroly bylo prověřit, zda:

- byly dosaženy předpoklady, ze kterých vycházela realizovaná varianta mýtného systému,
- bude po roce 2016 zajištěn účelný a hospodárný výběr mýtného v souladu s koncepcemi Ministerstva dopravy a úkoly stanovenými vládou,
- byla opatření přijatá na základě předešlých kontrol účinná.

Kontrolováno bylo období od roku 2012 do srpna 2017, v případě věcných souvislostí i období předcházející. Kontrola u kontrolovaných osob byla prováděna od února do září 2017.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (MD),
Ředitelství silnic a dálnic ČR (ŘSD).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD a ŘSD, vypořádali vedoucí skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách.

Kolegium NKÚ na svém XVI. jednání, které se konalo dne 13. listopadu 2017,

schválilo usnesením č. 9/XVI/2017

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvodní informace

Systém elektronického mýtného (SEM) je specializovaný telematický systém pro výběr mýtného na pozemních komunikacích, které podléhají výkonovému zpoplatnění podle zákona č. 13/1997 Sb.¹ Provoz systému byl zahájen 1. 1. 2007. Použita byla mikrovlnná technologie. Systém se skládal z:

- centrálních systémů zpracování dat, včetně datových skladů a externích rozhraní (slouží například pro propojení s finančními a účetními systémy, pro služby logistiky, pro poskytovatele platebních služeb a pro telematické aplikace),
- infrastrukturní části (mýtné a kontrolní brány, přenosné kontrolní stanice a hlídková vozidla kontroly),
- elektronických palubních jednotek (ustanovení § 22 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb.),
- zařízení pro personalizaci a programování elektronických palubních jednotek.

MD odpovídá za koncepci rozvoje SEM a podle ustanovení § 22a zákona č. 13/1997 Sb. zajišťuje provoz SEM a výběr mýtného. **ŘSD** je státní příspěvková organizace, kterou MD pověřilo plněním funkce provozovatele SEM.

NKÚ kontrolní akcí č. 17/10 především ověřoval:

- naplnění cílů a parametrů pro pořízení a provoz SEM v období let 2007–2016,
- zavádění evropské služby elektronického mýtného,
- hospodárnost, efektivnost a účelnost nákladů na SEM a nakládání s majetkem státu tvořícím SEM,
- zabezpečení provozu SEM a výběru mýtného po roce 2016,
- účinnost opatření přijatých na základě předešlých kontrol NKÚ.

Pořízení a provoz SEM kontroloval NKÚ v roce 2011 kontrolní akcí č. 11/13 – *Peněžní prostředky na pořízení a provoz systému výběru mýtného za užívání silniční infrastruktury České republiky*² a výběr mýtného kontroloval v roce 2012 kontrolní akcí č. 12/12 – *Příjmy z výkonových poplatků (mýtného) a příjmy z časového zpoplatnění pozemních komunikací (časových kuponů), včetně souvisejících výdajů*³. MD mělo na základě úkolů uložených vládou po projednání kontrolních závěrů z uvedených akcí:

- navrhnout další postup zpoplatňování vozidel do roku 2016 a po roce 2016,
- neprodleně zahájit přípravu opatření vedoucích k zahájení zadávacího řízení na provozovatele SEM po roce 2016,
- navrhnout do září 2013 systémová opatření, která výrazně sníží náklady na provoz SEM.

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

¹ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

² Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 11/13 byl zveřejněn v částce 2/2012 *Věstníku NKÚ*. Vláda jej projednala v červenci 2012.

³ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 12/12 byl zveřejněn v částce 2/2013 *Věstníku NKÚ*. Vláda jej projednala v srpnu 2013.

II. Vyhodnocení a shrnutí zjištěných skutečností

K 31. 12. 2016 bylo výkonově zpoplatněno 1 450 km pozemních komunikací, z toho 1 220 km dálnic a 230 km silnic I. třídy. K 1. 1. 2020 má být zpoplatněno 2 488 km komunikací, z toho 1 347 km dálnic a 1 141 km silnic I. třídy. Pořízení a provoz SEM zabezpečoval dodavatel, se kterým MD uzavřelo 29. 3. 2006 smlouvy o dodávce a o službách s platností na roky 2007–2016. V srpnu 2016 byla platnost obou smluv prodloužena do roku 2019.

Za roky 2007–2016 byly celkové náklady na SEM 24,1 mld. Kč bez DPH, z toho ŘSD vykázalo jako investiční náklady 5,4 mld. Kč a jako provozní (neinvestiční) náklady 18,7 mld. Kč, a příjmy z mýtného 78,5 mld. Kč. Na roky 2017–2019 byla celková výše smluvních cen 5,3 mld. Kč bez DPH, z toho za dodávky 0,6 mld. Kč a za služby 4,7 mld. Kč. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky na dodavatele SEM v letech 2020–2029 byla 28,8 mld. Kč.

NKÚ provedl porovnání dosažených parametrů s předpokládanými a konstatuje, že MD realizovalo v letech 2007–2016 SEM se zásadně jinými parametry, než uvedlo ve variantě schválené vládou v květnu 2004, především zkrátilo rozsah zpoplatnění silnic I. třídy. Nákladovost SEM⁴ byla sice nižší oproti původnímu předpokladu, ale porovnáním s úrovní v některých sousedních státech i uváděnou v dokumentech MD z let 2015 a 2016 je zřejmé, že byla stanovena na neodůvodněně vysoké úrovni. Výslednou celkovou nákladovost ve výši 31 % i provozní nákladovost ve výši 24 % tak NKÚ hodnotí jako vysoké.

Hospodárnost a účelnost výběru mýtného po roce 2016 mohou negativně ovlivnit některé činnosti zahrnuté ve smlouvách na provozování SEM v letech 2017–2019, které NKÚ vyhodnotil jako neopodstatněné, a rizika, která zjistil v přípravě veřejné zakázky na provozování SEM v letech 2020–2029. Významným rizikem bylo, že postup MD i nadále nevycházel z ucelené koncepce řešení zpoplatnění pozemních komunikací. MD tak neodstranilo jednu z příčin, která vedla ke změnám parametrů SEM v minulém období a byla zdrojem problémů s negativními dopady na náklady SEM.

Účinnost opatření přijatých na základě předchozích kontrolních akcí č. 11/13 a č. 12/12 byla nízká. MD plnilo úkoly přijaté vládou k předchozím kontrolním akcím jen formálně a s časovými zpožděními. Řešení výběru mýtného pro období po roce 2016 často měnilo.

Shrnutí zjištěných skutečností:

1. Po schválení realizační varianty vládou v květnu 2004 a v průběhu realizace MD významně změnilo předpokládané parametry SEM. Například snížilo v roce 2007 předpokládaný rozsah zpoplatnění silnic I. třídy v délce 1 562 km na 185 km (k 31. 12. 2016 bylo zpoplatněno 230 km těchto silnic), zkrátilo dobu trvání projektu z 12 let na 10 let, zpoplatnění všech vozidel nad 3,5 t realizovalo až od roku 2010 místo od roku 2007 apod. Také se proti předpokladům zvýšila intenzita dopravy, která podléhala mýtnému. Výsledky porovnání dosažených parametrů, zejména ekonomických, s předpokládanými by nebyly proto

⁴ Nákladovost SEM: podíl nákladů a příjmů v procentech.

objektivní. Předpokládaná nákladovost SEM byla 39 %. Dosažená celková nákladovost byla 31 % a provozní nákladovost 24 %.

2.1 MD zpracovalo v letech 2013–2016 řadu dokumentů, v nichž měnilo způsoby zajištění výběru mýtného po roce 2016. Žádný z dokumentů nevycházel z ucelené koncepce zpoplatnění pozemních komunikací a objektivní analýzy možností. Řešení výběru mýtného po roce 2016 tak odsouvalo až do roku 2016. Ucelenou koncepci budoucího řešení zpoplatnění pozemních komunikací nemělo MD ani v době kontroly NKÚ. Zůstala tak i nadále nedořešena řada problematik, které mohou ovlivnit hospodárnost provozování SEM po roce 2016. Neujasněnost řešení MD v oblasti SEM bylo jednou z příčin:

- prodloužení smluv se stávajícím dodavatelem SEM v roce 2016 o tři roky,
- vynaložení 521 mil. Kč bez DPH v roce 2008 na neúčelné pořízení a zkušební provoz satelitního rozhraní pro rozšíření SEM o modul pro zpoplatnění silnic I., II. a III. třídy, který nebyl nikdy využit,
- zavedení evropské služby elektronického mýtného s téměř pětiletým zpožděním v srpnu 2017, přičemž podmínky zadávacího řízení na zajištění SEM po roce 2019 nezaručují, že modul této služby pořízený za 372 mil. Kč bude po roce 2019 využit.

2.2 MD použilo pro prodloužení smluv se stávajícím dodavatelem SEM v roce 2016 o tři roky jednací řízení bez uveřejnění podle ustanovení § 23 odst. 4 zákona č. 137/2006 Sb.⁵ v rozporu s tímto zákonem. Hospodárnost a účelnost provozování SEM v letech 2017–2019 negativně ovlivní to, že MD ponechalo ve smlouvě některé podle NKÚ neopodstatněné činnosti, například činnosti týkající se obnovy majetku v ceně minimálně 252 mil. Kč bez DPH (celkovou výši nebylo možno zjistit) nebo vztahů s veřejností v ceně 58 mil. Kč bez DPH.

2.3 Kontrolou NKÚ byly zjištěny rizika a nejasnosti, které mohou negativně ovlivnit hospodárnost a účelnost provozování SEM v letech 2020–2029. MD:

- nemělo ujasněno řešení řady problematik, neboť i nadále nemělo ucelenou koncepci zpoplatnění pozemních komunikací. Tato skutečnost ovlivnila v letech 2007–2016 negativně náklady a hospodaření s majetkem SEM;
- nezdůvodnilo řádně předpokládané rozšíření rozsahu zpoplatnění silnic I. třídy o 900 km. Může se tak opakovat situace z roku 2007, kdy zredukovalo rozsah jejich zpoplatnění o 1 377 km;
- stanovilo lhůtu 14 měsíců na přípravu a zprovoznění SEM, která může být krátká, zejména v případě, že nový dodavatel navrhne řešení s využitím stávajícího SEM;
- nezohlednilo v požadavcích na obnovu součástí SEM dobu zbývající do předpokládaného ukončení provozu systému. Jde o stejný stav, jaký vytvořilo v případě stávajícího majetku SEM v letech 2006 a 2016;
- neřešilo účinně maximalizaci potenciálu, vyplývajícího ze stávající infrastruktury SEM, kterou by měl současný dodavatel předat státu v roce 2019 ve výborném stavu;
- předpokládalo zachování stávajícího komplikovaného postupu pro pořizování, obnovu a provoz hlídkových vozidel kontroly, který zejména ztěžoval účinnost kontroly hospodárnosti a účelnosti nákladů na jejich provoz.

⁵ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

3. MD plnilo úkoly přijaté vládou v letech 2012 a 2013 k předchozím kontrolním akcím č. 11/13 a č. 12/12 jen formálně a s časovými zpožděními. Zejména:
- nezpracovalo do listopadu 2012 postup zpoplatňování vozidel do roku 2016 a po roce 2016. V letech 2013–2015 několikrát měnilo přístup k zadávacímu řízení na provozovatele SEM po roce 2016, přestože příslušná opatření mělo přijmout neprodleně. Způsob zajištění výběru mýtného, který v době kontroly realizovalo, navrhlo vládě až v březnu 2016;
 - nezpracovalo do září 2013 systémová opatření k výraznému snížení nákladů na provoz výkonového zpoplatnění. K plnění úkolu zpracovalo jen materiál, který měl být podkladem pro výběr varianty SEM po roce 2016 a pro výběr jeho dodavatele.
4. V oblasti nakládání s majetkem SEM bylo zejména zjištěno, že ŘSD:
- neoceňovalo obnovený majetek v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb.⁶ Vykazovaná zůstatková hodnota majetku ve výši 2 261 mil. Kč se významně lišila od jeho skutečné hodnoty;
 - nezohlednilo v účetní evidenci majetku, že nemá záruku vrácení 429 758 palubních jednotek v pořizovací hodnotě 561 mil. Kč, u kterých uzavřelo účet uživatele SEM z důvodu propadnutí kauce i kreditu;
 - V období 2007–2016 vyřadilo ze SEM z důvodu vysokých nákladů na údržbu nebo vysokého počtu ujetých kilometrů 133 hlídkových vozidel kontroly. Vozidla následně převedlo jiným svým útvarům nebo jiným organizacím státu.

III. Zjištěné skutečnosti

1. Koncepční řešení SEM

1.1 V předchozí kontrolní akci č. 11/13 bylo mj. zjištěno:

- MD zvolilo řešení SEM formou mikrovlnné technologie, která měla méně výhodné ekonomické parametry než satelitní technologie. Zvoleným řešením vzniklo riziko, že náklady na rozšíření SEM, zejména v případě dalšího rozšiřování na silnice I. a nižších tříd, budou vyšší než při použití satelitní technologie.
- Zavedení SEM formou mikrovlnné technologie bylo jednou z příčin, proč nebylo realizováno výkonové zpoplatnění na silnicích I. třídy v předpokládaném rozsahu.
- MD nevytvořilo odpovídající předpoklady pro splnění koncepčních cílů, neboť nepřijalo do konce roku 2011 rozhodnutí o způsobu provozování stávajícího SEM po roce 2016 a nepřijalo konkrétní řešení dalšího postupu rozšíření stávajícího SEM na silnicích I. třídy.

Ke kontrolnímu závěru z předchozí kontrolní akce č. 11/13 uložila vláda ministru dopravy usnesením z července 2012 č. 492⁷:

⁶ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

⁷ Usnesení vlády ČR ze dne 4. července 2012 č. 492, *ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu Peněžní prostředky na pořízení a provoz systému výběru mýtného za užívání silniční infrastruktury České republiky.*

- předložit do 30. 11. 2012 návrh dalšího postupu zpoplatňování vozidel s hmotností nad 3,5 tuny do doby ukončení platnosti smlouvy se stávajícím dodavatelem SEM a po této lhůtě;
- neprodleně zahájit přípravu organizačních, legislativních a dalších opatření k vyhlášení zadávacího řízení na provozovatele SEM po roce 2016.

MD plnilo uvedené a na ně navazující úkoly jen formálně a s časovými zpožděními (viz následující body 1.2 a 1.3). **Výsledkem bylo, že řešení výběru mýtného pro roky 2017–2019, které realizovalo v době kontroly, navrhlo vládě až v březnu 2016.**

1.2 MD stanovilo řadu cílů a záměrů v dokumentu *Dopravní sektorové strategie, 2. fáze* schváleném vládou v listopadu 2013⁸. Šlo například o okamžité zahájení prací směřujících k zajištění funkčnosti SEM od 1. 1. 2017, o řešení zpoplatnění silnic I. třídy, případně i silnic nižších tříd, a v souvislosti s tím volby technologie SEM a o stanovení výše mýtných sazeb. Opatření, která v dokumentu uvedlo, řešilo v samostatných materiálech předkládaných vládě (viz následující bod 1.3). Vyhodnocení a aktualizaci dokumentu mělo vládě předložit do konce roku 2016. MD tento termín nesplnilo. V době kontroly požádalo Úřad vlády o roční odklad do 30. 9. 2018.

1.3.1.1 MD předložilo v prosinci 2013 vládě dokument *Rozvoj Systému elektronického mýta v České republice – Koncepce zpoplatnění pozemních komunikací v České republice*. Dokument měl být zejména podkladem pro výběr varianty budoucího řešení SEM a zahájení procesu výběru dodavatele a poskytovatele služeb SEM po roce 2016. K dokumentu přijala vláda v prosinci 2013 usnesení č. 919⁹, podle kterého měl ministr dopravy předložit vládě do 30. 6. 2014 mj. návrh základních parametrů pro zadávací řízení na dodavatele a poskytovatele služeb SEM po roce 2016.

1.3.1.2 MD výše uvedený úkol nesplnilo, místo toho zpracovalo nový dokument *Koncept přípravy Systému elektronického mýta po roce 2016*, který předložilo vládě v dubnu 2015. V dokumentu uvedlo, že ve stávající smlouvě o službách SEM není s jejím poskytovatelem upravena příslušná součinnost k zabezpečení výběru mýtného po roce 2016 a že nedisponuje do okamžiku skončení smlouvy právem zpřístupňovat software a další autorská díla třetím osobám. Navrhlo tyto problémy řešit veřejnou zakázkou zadanou v srpnu až září 2015 stávajícímu dodavateli SEM a k zajištění provozu SEM po roce 2016 realizovat v březnu až srpnu 2016 zadávací řízení.

MD v tomto novém dokumentu z dubna 2015 změnilo koncepci SEM a místo dosavadního předpokladu zpoplatnění celé sítě silnic I. třídy navrhlo zpoplatnit maximálně 1 000 km těchto silnic. Změnu odůvodnilo zachováním technologické neutrality zadávacího řízení na provoz SEM po roce 2016 a ekonomickými důvody (klesající nákladová efektivita při zpoplatnění silnic I. třídy nad 1 000 km).

⁸ Usnesení vlády ČR ze dne 13. listopadu 2013 č. 850, o dopravních sektorových strategiích, 2. fáze.

⁹ Usnesení vlády ČR ze dne 4. prosince 2013 č. 919, k rozvoji Systému elektronického mýta v České republice – Koncepci zpoplatnění pozemních komunikací v České republice.

Vláda zrušila v dubnu 2015 usnesením č. 282¹⁰ výše v písmenu a) uvedený úkol, vzala na vědomí nový dokument, uložila ministru dopravy mj. zahájit bezodkladně přípravu SEM pro období po roce 2016 podle předloženého materiálu, a to formou technologicky neutrálního zadávacího řízení, a předložit do 31. 7. 2015 základní parametry zadávací dokumentace.

1.3.1.3 MD však řešení výběru mýtného po roce 2016, schválené vládou v dubnu 2015, již v srpnu 2015 změnilo a navrhlo vládě¹¹ zcela nové řešení, podle kterého měl být stávající mýtný systém postupně transformován do nového SEM ve třech krocích. Stávající systém měl být provozován dodavatelem vybraným v zadávacím řízení ještě po dobu 5 let a po uplynutí jeho technické životnosti mělo být realizováno technologicky neutrální zadávací řízení na provozování SEM.

1.3.1.4 MD změnilo i řešení ze srpna 2015 a v listopadu 2015 navrhlo vládě vybrat dodavatele SEM pro období let 2017–2019 v užším řízení s tím, že do září 2017 předloží koncepci SEM po roce 2019. Dodavatele SEM po roce 2019 předpokládalo vybrat v otevřeném řízení v období leden–prosinec 2018. Vláda návrh schválila v listopadu 2015 usnesením č. 935¹².

1.3.1.5 MD nerealizovalo ani řešení z listopadu 2015. V březnu 2016 předložilo vládě materiál *Časový harmonogram přípravy systému elektronického mýta po roce 2016*¹³. V něm navrhlo prodloužit smlouvu se stávajícím dodavatelem SEM o 3 roky, aby v tomto období mohlo vyřešit problémy komplikující hladký přechod od stávajícího k novému dodavateli SEM. Změnu odůvodnilo tím, že se nepodařilo dosáhnout dohody se stávajícím dodavatelem SEM, takže stávající mýtný systém nebylo možné předat prostřednictvím užšího či otevřeného řízení. Toto řešení MD v době kontroly realizovalo.

1.3.2 MD tedy v letech 2013–2016 několikrát změnilo návrhy řešení výběru mýtného po roce 2016. Hlavním důvodem změn bylo, že řešení nevycházela z řádně ujasněných možností. **MD nemělo ani v době kontroly žádný dokument, který by bylo možno považovat za ucelené řešení zpoplatnění pozemních komunikací.** V listopadu 2016 sice předložilo vládě dokument *Koncepce zpoplatnění pozemních komunikací v České republice*¹⁴, ale ten se zabýval jen rozsahem zpoplatnění silnic I. a nižších tříd, nebyl tedy ucelenou koncepcí SEM. MD tak v době kontroly nemělo ujasněno řešení například problematik:

- vztahu časového a výkonového zpoplatnění komunikací,
- rozsahu zpoplatnění komunikací a s tím spojených ekonomických aspektů,
- technologického řešení mýtného systému ve vazbě na využití stávajícího majetku státu,

¹⁰ Usnesení vlády ČR ze dne 15. dubna 2015 č. 282, ke Konceptu přípravy Systému elektronického mýta po roce 2016.

¹¹ Usnesení vlády ČR ze dne 26. srpna 2015 č. 693, k základním parametrům zadávací dokumentace pro zadávání řízení na provoz Systému elektronického mýta po roce 2016.

¹² Usnesení vlády ČR ze dne 20. listopadu 2015 č. 935, k Časovému harmonogramu realizace Konceptu přípravy Systému elektronického mýta po roce 2016.

¹³ Usnesení vlády ČR ze dne 9. března 2016 č. 188, k Časovému harmonogramu přípravy Systému elektronického mýta po roce 2016.

¹⁴ Usnesení vlády ČR ze dne 7. listopadu 2016 č. 1000, ke Koncepci zpoplatnění pozemních komunikací v České republice.

- míry účasti státu na výběru mýtného,
- legislativního rozměru možných řešení.

2. Zpoplatnění silnic I. třídy

2.1 Předchozí kontrolní akcí č. 11/13 bylo konstatováno, že MD zredukovalo v roce 2007 záměr zpoplatnit 1 562 km silnic I. třídy na 185 km. Stav se podstatně nezměnil ani následně, neboť k 31. 12. 2016 bylo zpoplatněno 230 km silnic I. třídy¹⁵.

MD nevysvětlilo důvody, proč necelý rok po uvedení SEM do provozu snížilo rozsah zpoplatnění silnic I. tříd o 88 %. Pouze uvedlo, že nedisponuje žádnými dokumenty či podklady, které vedly tehdejší vedení MD k tomuto rozhodnutí. V materiálech zabývajících se v letech 2013–2016 řešením SEM po roce 2016 (uvedených výše v bodech 1.2 a 1.3) uvádělo různou délku zpoplatnění silnic (například do 1 000 km, rozmezí 850 až 3 000 km, celá síť silnic I. třídy).

2.2 MD nemělo rozsah zpoplatnění silnic I. třídy řádně vyjasněn ani v době kontroly.

V dokumentu *Koncepce zpoplatnění pozemních komunikací v České republice* z listopadu 2016 (viz výše bod 1.3.2) předpokládalo zvýšení rozsahu zpoplatnění silnic I. třídy o 850 až 3 000 km. To však neodpovídalo výsledkům dvou studií (jejich vypracování zadalo MD v roce 2015) uvedeným v dokumentu:

- První studií byla maximální délka rozšíření zpoplatnění silnic I. tříd stanovena pro mikrovlnnou technologii při nepřekročení referenční 20% nákladovosti systému na 224 km a na 662 km pro hybridní technologii (kombinující mikrovlnnou a satelitní technologii).
- Druhou studií byla stanovena jako finančně výhodnější mikrovlnná technologie při rozšíření zpoplatnění silnic I. třídy do cca 700 km. Pro vyšší rozsah byla výhodnější satelitní technologie, resp. hybridní technologie.

Projektový manažer pro realizaci projektu SEM po roce 2019 zpracoval na základě požadavku MD v prosinci 2016 analýzu *Posouzení možností výkonového zpoplatnění na nově vybraných úsecích silnic I. třídy*. Analýzou byly z pohledu nákladovosti posuzovány tři varianty délek zpoplatnění silnic I. třídy s nulovou variantou (zachování stávajícího stavu délky zpoplatnění), přičemž v ní bylo uvedeno, že použitá metoda není závislá na technologii mýtného systému. Podle výsledků analýzy bylo ekonomicky nejvýhodnější rozšíření zpoplatnění silnic I. třídy o 76 km a nejhorší rozšíření o 900 km. **S ohledem na dosažené parametry multikriteriálního hodnocení bylo jako optimální navrženo rozšíření zpoplatnění silnic I. třídy o 474 km.**

MD předpokládalo v době kontroly rozšíření zpoplatnění silnic I. třídy o 900 km, přičemž tento předpoklad řádně nezdůvodnilo. Uvedlo, že rozšíření zpoplatnění zvolilo z rozmezí 850 až 3 000 km na základě usnesení vlády ČR ze dne 7. listopadu 2016 č. 1 000¹⁶ (viz výše bod 1.3.2) s tím, že rozmezí bylo výsledkem jednání dopravních expertů koaličních stran. Dále uvedlo, že vycházelo z analýzy projektového manažera z prosince 2016. Ten však

¹⁵ Údaj podle vyhlášky č. 470/2012 Sb., o užívání pozemních komunikací zpoplatněných mýtným.

¹⁶ Vláda tímto usnesením vzala na vědomí, že zvýšení rozsahu zpoplatněných silnic bude v předpokládaném 850 až 3 000 km předloženo ministrem dopravy pro informaci vládě do 31. 12. 2016 na základě analýzy projektového manažera.

vyhodnotil v analýze z prosince 2016 rozšíření o 900 km jako nejhorší variantu (viz předchozí odstavec).

3. Evropská služba elektronického mýtného

Členské státy Evropské unie měly podle rozhodnutí Evropské komise č. 2009/750/ES¹⁷ zajistit do října 2012 interoperabilitu národních systémů výběru mýtného. **MD nepředložilo žádné doklady, které by umožňovaly vyhodnotit jeho postup při zajišťování interoperability mýtného systému v České republice v letech 2009–2012.** Návrh na zavedení evropské služby elektronického mýtného předložilo vládě až v prosinci 2013 s tím, že zavedení služby předpokládalo do roku 2016¹⁸.

MD však implementaci evropské služby elektronického mýtného koncem roku 2014 odložilo. Tento krok zdůvodnilo ekonomickou neefektivností zavádění do stávajícího systému. V dubnu 2015 proto navrhlo vládě zavést službu až po roce 2016¹⁹. Následně však ve vazbě na koncepční změny řešení výběru mýtného, jak bylo uvedeno výše v bodu 1.3.1, měnilo až do března 2016 i koncepční řešení a termíny zavádění evropské služby.

V březnu 2016 navrhlo MD vládě znovu provést neprodlenou implementaci evropské služby elektronického mýtného a to do stávajícího mýtného systému²⁰, přestože od tohoto řešení v roce 2014 ustoupilo pro jeho ekonomickou neefektivnost. Návrh zdůvodnilo minimalizací možnosti postihu ze strany Evropské komise pro porušení smlouvy o fungování Evropské unie z důvodu neplnění požadavků rozhodnutí Evropské komise č. 2009/750/ES.

MD zahrnuje zavedení evropské služby elektronického mýtného do dodatků č. 1 a 2 ze srpna 2016, kterými prodloužilo smlouvy se stávajícím dodavatelem zajišťujícím provoz SEM na roky 2017–2019 (viz níže bod 6). Smluvní cena za zavedení služby byla 372 mil. Kč. Služba byla zavedena k 31. 8. 2017, tj. s téměř pětiletým zpožděním oproti závaznému termínu Evropské komise. **Podmínky zadávacího řízení na zajištění SEM po roce 2019 však nezaručují, že pořízený modul evropské služby elektronického mýtného v ceně 372 mil. Kč bude využit i po roce 2019.** Skutečný rozsah jeho využití bude závislý na technickém řešení dodavatele vybraného v zadávacím řízení na zajištění SEM po roce 2019.

¹⁷ Rozhodnutí Evropské komise č. 2009/750/ES ze dne 6. 10. 2009, o definici evropské služby elektronického mýtného a jejich technických prvků.

¹⁸ Usnesení vlády ČR ze dne 4. prosince 2013 č. 919, k rozvoji Systému elektronického mýta v České republice - Koncepci zpoplatnění pozemních komunikací v České republice (viz i bod 1.3.1.1 kontrolního závěru).

¹⁹ Usnesení vlády ČR ze dne 15. dubna 2015 č. 282, ke Konceptu přípravy Systému elektronického mýta po roce 2016 (viz i bod 1.3.1.2 kontrolního závěru).

²⁰ Záměr byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 9. března 2016 č. 188, k Časovému harmonogramu přípravy Systému elektronického mýta po roce 2016 (viz i bod 1.3.1.5 kontrolního závěru).

4. Náklady a příjmy SEM v období let 2007–2016

4.1 Náklady

MD mělo podle usnesení vlády ČR ze srpna 2013 č. 652²¹ ke kontrolní akci č. 12/12 předložit do 30. 9. 2013 mj. návrh systémových opatření, která výrazně sníží náklady na provoz výkonového zpoplatnění. MD k tomu zpracovalo dokument *Rozvoj Systému elektronického mýta v České republice – Konceptce zpoplatnění pozemních komunikací v České republice* (viz výše bod 1.3.1.1). Dokument však **nebyl zaměřen na systémová opatření ke snížení nákladů SEM**, ale měl být podkladem pro výběr varianty SEM po roce 2016 a pro výběr jeho dodavatele.

Celkové náklady na pořízení a provoz SEM za roky 2007–2016 byly 24 066 mil. Kč bez DPH²², z toho náklady úseku provozu elektronického mýtného ŘSD byly 1 114 mil. Kč. Z celkových nákladů vykázalo ŘSD investiční náklady 5 436 mil. Kč a náklady na provoz 18 630 mil. Kč²³.

4.1.1 Rozhraní pro telematické aplikace a liniové řízení dálnice D1

ŘSD na základě pokynů MD uzavřelo 27. 12. 2007 dodatky ke smlouvám o dodávce a o službách z 29. 3. 2006 uzavřeným s provozovatelem SEM na roky 2007–2016, kterými doplnilo nová plnění, a to mj. dodávky a implementace rozhraní pro telematické aplikace a liniové řízení dálnice D1, včetně poskytování služeb spojených s jejich provozem po dobu 102 měsíců. Za uvedená nová plnění uhradilo celkem 2 843 mil. Kč bez DPH.

Rozhraní pro telematické aplikace mělo sloužit pro získávání dat pro Národní dopravní informační centrum. Obdobně ani liniové řízení dálnice D1 nesouviselo se SEM a na jiných dálnicích nebyla pro jeho zavádění infrastruktura SEM využita. **MD ani ŘSD nepředložily doklady, z nichž by byly zřejmé důvody, proč byly uvedené dodávky a implementace zahrnuty do smluv s dodavatelem SEM.**

Dodávky a implementace uvedeného rozhraní a liniového řízení byly do smluv s dodavatelem SEM z 29. 3. 2006 doplněny ve stejný den, kdy k nim MD uzavřelo dodatky, kterými snížilo rozsah zpoplatnění silnic I. tříd o 1 377 km na 185 km a v souvislosti s tím i objem plnění o 4 718 mil. Kč bez DPH.

4.1.2 Satelitní rozhraní

Dalším novým plněním, které ŘSD doplnilo dodatky z 27. 12. 2007 do smluv uvedených v předchozím bodě, byla dodávka a implementace satelitního rozhraní, kterým měl být SEM

²¹ Usnesení vlády ČR ze dne 21. srpna 2013 č. 652, ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 12/12 – Příjmy z výkonových poplatků (mýtného) a příjmy z časového zpoplatnění pozemních komunikací (časových kuponů), včetně souvisejících výdajů.

²² V částce nejsou zahrnuty náklady 2 843 mil. Kč bez DPH na rozhraní pro telematické aplikace a liniové řízení dálnice D1, které se SEM nesouvisely. Náklady uhradilo ŘSD na základě dodatků ke smlouvám o dodávce a službách SEM z 29. 3. 2006 (viz bod 4.1.1 kontrolního závěru).

²³ Náklady na provoz vykázané ŘSD zahrnovaly i náklady na obnovu majetku, které patří do investičních nákladů (viz bod 5.1 kontrolního závěru).

rozšířen o modul zpoplatnění silnic I., II. a III. třídy. Celková cena byla 773 mil. Kč bez DPH, z toho cena za dodávky 441 mil. Kč a za zkušební provoz 332 mil. Kč.

Satelitní rozhraní však nebylo nikdy využito. Důvodem byla zejména změna koncepce MD v letech 2010–2011, týkající se zpoplatnění silnic I. a nižších tříd (viz výše body 1 a 2). Podle sdělení ŘSD přestalo satelitní rozhraní vyhovovat v průběhu zkušebnímu provozu požadavkům příslušných norem, které se změnily. Dále sdělilo, že v roce 2015 převedlo část technologie satelitního rozhraní v pořizovací ceně 252 mil. Kč bez DPH k rozhraní pro telematické aplikace (viz předchozí bod 4.1.1). Zbylý majetek v pořizovací ceně 189 mil. Kč bez DPH zlikvidovalo. **ŘSD vynaložilo na neúčelné pořízení satelitního rozhraní a s tím související služby peněžní prostředky ve výši 521 mil. Kč bez DPH.**

4.1.3 Vztahy s veřejností

Součástí smlouvy o službách s dodavatelem SEM byly i služby související se vztahy s veřejností. Zaměřeny měly být na služby související s novým systémem zpoplatnění pozemních komunikací, který byl zaveden od roku 2007, a to především na objasnění důležitosti řešení stávající situace, vysvětlení základních principů nového systému, průběžné informování o postupu prací, vytváření pozitivního obrazu SEM jako zlepšení stavu v nákladní dopravě apod. Cílovou skupinou byli především dopravci, odborná veřejnost a novináři.

ŘSD uhradilo v období let 2007–2016 za tyto služby 254 mil. Kč bez DPH. **Rozsah a konkrétní obsah poskytnutého plnění nebylo možno z dokladů předložených ŘSD zjistit.** Sporný je také přínos uvedených aktivit po celé období od zavedení SEM v roce 2007, neboť po několika letech od jeho zavedení již šlo o všeobecně známou věc.

4.2 Příjmy

ŘSD odvedlo do Státního fondu dopravní infrastruktury finanční prostředky za roky 2007–2016 ve výši 78 506 mil. Kč²⁴, z toho byl odvod mýtného 76 545 mil. Kč, uhrazených doplateků dlužného mýtného 66 mil. Kč, propadlých kaucí a kreditů 1 372 mil. Kč a zůstatku na běžném účtu 523 mil. Kč.

MD mělo podle usnesení vlády ze srpna 2013 č. 652²⁵ ke kontrolní akci č. 12/12 předložit vládě do 30. 9. 2013 návrh systémových opatření, která mj. výrazně sníží náklady na vymáhání nedoplateků. ŘSD ve vazbě na to změnilo od roku 2014 způsob hrazení dlužného mýtného a dlužníci zasílali úhrady přímo na účet ŘSD, nikoliv na účty advokátních kanceláří, jejichž prostřednictvím vymáhalo dlužné částky.

Náklady hrazené poskytovatelům služeb za evidenci a vymáhání nedoplateků mýtného byly vyšší než vymožené nedoplatky mýtného. ŘSD uhradilo v letech 2009–2016 za vymáhání

²⁴ Z částky 78 506 mil. Kč odvedlo 77 170 mil. Kč v letech 2007–2016 a 1 336 mil. Kč v roce 2017.

²⁵ Usnesení vlády ČR ze dne 21. srpna 2013 č. 652, *ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 12/12 – Příjmy z výkonových poplatků (mýtného) a příjmy z časového zpoplatnění pozemních komunikací (časových kuponů), včetně souvisejících výdajů.*

nedoplatků 77 mil. Kč, přičemž výše vymožené částky byla pouze 63 mil. Kč. Nákladová efektivnost tak byla 0,82 Kč (na 1 Kč vynaložených nákladů byl výnos 0,82 Kč).

4.3 Porovnání dosažených ekonomických parametrů s předpokládanými

Objektivní porovnání dosažených ekonomických parametrů SEM v letech 2007–2016 s předpokládanými nebylo možno provést, neboť **po schválení realizační varianty vládou v květnu 2004²⁶ a v počátečních letech realizace MD změnilo zásadním způsobem parametry**, zejména:

- zkrátilo dobu trvání projektu z 12 let na 10 let,
- změnilo mýtné sazby (v záměru bylo uvažováno zpoplatnění vozidel nad 12 t ve výši 4,20 Kč/km a vozidel od 3,5 t do 12 t ve výši 1,60 Kč/km, ve skutečnosti byla v letech 2007–2009 zpoplatněna pouze vozidla nad 12 t, všechna vozidla nad 3,5 t byla zpoplatněna až od roku 2010, mýtné sazby se pohybovaly v rozmezí od 1,70 Kč/km do 5,40 Kč/km).
- zpoplatněno mělo být 2 995 km pozemních komunikací, ve skutečnosti bylo k 31. 12. 2016 zpoplatněno jen 1 450 km pozemních komunikací.

Ve schválené variantě byla předpokládána nákladovost SEM 38,9 % a měsíční průměrná účinnost 95 %²⁷. Zpoplatnění realizovanému k 31. 12. 2016 se však rozsahem 1 499 km nejvíce přiblížila varianta č. 1, podle které měla být nákladovost 33,5 % a účinnost 95 %.

MD a ŘSD uzavřely v průběhu provozování SEM v letech 2007–2016 k oběma smlouvám z 29. 3. 2006 (viz výše mj. bod 4.1.1) celkem 58 dodatků. Dodatky se především snížilo plnění ve vazbě na redukci rozsahu zpoplatnění silnic I. třídy a zvýšilo plnění o nové dodávky a služby. Celkem se dodatky zvýšila smluvní cena bez DPH o 5 241 mil. Kč na 23 807 mil. Kč, tj. o 28 %, z toho cena dodávek o 2 410 mil. Kč na 7 687 mil. Kč, tj. o 45 %, a cena služeb o 2 831 mil. Kč na 16 120 mil. Kč, tj. o 21 %.

K 31. 12. 2016 bylo zpoplatněno 1 450 km pozemních komunikací, z toho 1 220 km dálnic a 230 km silnic I. třídy. Za období 2007–2016 byla celková průměrná nákladovost SEM 31 % a provozní nákladovost byla 24 %. Měsíční průměrná účinnost SEM byla 99 %.

Z materiálů a studií, kde byla nákladovost uváděna, nebylo zřejmé, jakých nákladů (celkových, provozních apod.) se uváděné hodnoty týkaly. Například v realizační variantě byla uvedena nákladovost 39 %, v materiálu *Koncept přípravy Systému elektronického mýta po roce 2016*, který projednala vláda 15. dubna 2015 (viz výše bod 1.3.1.2), uvádělo MD nákladovost při výběru mýtného po roce 2016 v rozmezí 10–20 %, ve studii z roku 2015 (viz výše bod 2.2) byla uvedena referenční nákladovost 20 % apod. V kontrolním závěru z kontrolní akce č. 11/13 byla uvedena provozní nákladovost v roce 2007 v Rakousku 12 % a v Německu 21 %. **Dosažená průměrná celková nákladovost 31 % i provozní nákladovost 24 % za období 2007–2016 byla podle NKÚ vysoká.**

²⁶ Usnesení vlády ČR ze dne 19. května 2004 č. 481, k záměru zavedení výkonového zpoplatnění určitých kategorií silničních motorových vozidel na vybraných pozemních komunikacích v České republice.

²⁷ Účinnost SEM: úspěšnost předepsaných mýtných transakcí (zachycení průjezdu vozidel mýtnými branami).

5. Majetek SEM

ŘSD vykazovalo k 31. 12. 2016 majetek SEM v pořizovací hodnotě 7 732 mil. Kč a jeho zůstatkovou hodnotu 2 261 mil. Kč. Ta však neodpovídala jeho skutečné hodnotě (viz následující bod 5.1).

5.1 Obnova majetku SEM

Obnovu majetku zajišťoval dodavatel SEM na základě smlouvy o službách z 29. 3. 2006. Ve smlouvě nebyla pro obnovu stanovena podrobnější pravidla. Konkrétní cena za ni byla stanovena jen u technologie systému a technologie distribučních a kontaktních míst, a to pro období 2007–2016 ve výši 972 mil. Kč bez DPH a pro období 2017–2019 ve výši 252 mil. Kč bez DPH. U ostatních položek byla stanovena spolu s údržbou. **Úplnou výši ceny za obnovu tak nebylo možno zjistit.**

Nejvýznamnějšími obnovami majetku byly obnovy hlídkových vozidel kontroly, infrastruktury na mýtných branách, programovacích stanic a výpočetní techniky včetně softwaru. Dodavatel SEM obnovil podle účetních dokladů ŘSD majetek v celkové pořizovací hodnotě 902 mil. Kč včetně DPH, z toho připadalo například na obnovu hlídkových vozidel 378 mil. Kč. ŘSD uhradilo dodavateli v rámci ceny ve smlouvě o službách za obnovu výše uvedených dvou technologií 1 168 mil. Kč včetně DPH, tj. o 266 mil. Kč více, než byla pořizovací hodnota veškerého obnoveného majetku. **Důvody uvedeného rozdílu v pořizovací hodnotě a uhrazené ceně obnoveného majetku nebylo možno z předložených dokladů vyhodnotit.**

ŘSD při účtování o obnoveném majetku nepostupovalo v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb., neboť:

- účtovalo nesprávně do nákladů služby, které měly povahu pořízení dlouhodobého majetku (nedodržení ustanovení § 8 odst. 2 a 3 uvedeného zákona),
- účtovalo o obnoveném majetku jako o bezúplatně nabytém majetku a neocenovalo jej reprodukční pořizovací cenou²⁸ (nedodržení ustanovení § 25 odst. 1 písm. l) uvedeného zákona).

5.2 Hlídková vozidla kontroly

Hlídková vozidla kontroly byla určena k provádění terénní kontroly vozidel podléhajících mýtnému. Dodavatel SEM dodal podle smlouvy o dodávce z 29. 3. 2006 v letech 2006 a 2007 celkem 35 vozidel kontroly se speciální výbavou v ceně 107 mil. Kč bez DPH, což v průměru bylo 3 mil. Kč/vozidlo. Vozidla užívala na základě smlouvy s ŘSD bezplatně Celní správa, která příslušnou kontrolní činnost zajišťovala na základě zákona č. 13/1997 Sb. Náklady spojené s pořízením vozidel a na jejich provoz hradilo ŘSD. **ŘSD nepředložilo žádné doklady, z nichž by bylo možno ověřit, nakolik byl uvedený počet 35 vozidel kontroly pro výkon kontroly efektivní.** ŘSD na základě požadavku Celní správy snížilo v březnu 2017 jejich počet na 29 vozidel.

²⁸ ŘSD zařazovalo majetek do účetnictví v ceně odpovídající původnímu majetku, který byl obnoven, nebo v ceně 1,19 až 1,21 Kč včetně DPH.

Dodavatel SEM postupně dodal na základě smlouvy o službách v rámci obnovy hlídkových vozidel kontroly do konce roku 2016 dalších 137 vozidel, včetně některých částí speciální výbavy. **Cenu, kterou ŘSD za dodávku dalších vozidel uhradilo, nebylo možno z důvodů uvedených v předchozím bodu objektivně zjistit.** Stejný počet vozidel SEM ŘSD vyřadilo z důvodu vysokých nákladů na údržbu nebo vysokého počtu ujetých kilometrů. Z nich 48 vozidel převedlo jiným svým útvarům a 85 vozidel jiným organizacím státu. Zbývá 4 vozidla, která byla po havárii, zlikvidovala.

Provozní náklady na hlídková vozidla kontroly byly v letech 2007–2016 celkem 197 mil. Kč včetně DPH a za období od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2017 byly 6 mil. Kč včetně DPH. V letech 2007–2016 byly průměrné roční provozní náklady na vozidlo 584 tis. Kč. Kontrolou byly zjištěny některé nejasnosti, týkající se například meziročních rozdílů v nákladech na olej nebo na hovorné, které ŘSD zcela nevyšvětlilo.

ŘSD nestanovilo ve smlouvě uzavřené s Celní správou podmínky a postupy pro zajištění kontroly hospodárnosti a účelnosti provozu hlídkových vozidel kontroly. **Nepředložilo ani žádné doklady, z kterých by bylo možno vyhodnotit, jak kontrolu hospodárnosti a účelnosti provozu vozidel provádělo.**

Systém pořizování, zajišťování provozu a obnovy hlídkových vozidel kontroly je komplikovaný a obtížně kontrolovatelný, zejména z pohledu hospodárnosti a účelnosti nákladů. Vyžaduje součinnost dodavatele SEM, ŘSD a Celní správy. **Obnovování vozidel hrazené paušální částkou na základě smlouvy o službách SEM bez jednoznačně vymezených pravidel je netransparentní a problematické,** a to jak z pohledu hospodárnosti, tak z pohledu pořizování dlouhodobého majetku nikoliv z investičních, ale provozních prostředků.

5.3 Elektronické palubní jednotky

Používání elektronických palubních jednotek je povinné pro všechna vozidla podléhající mýtnému. Povinnosti provozovatele mýtného systému a provozovatele vozidla a jeho řidiče ve vztahu k palubním jednotkám upravuje zákon č. 13/1997. Dodavatel SEM dodal v letech 2007–2016 celkem 973 500 palubních jednotek v ceně 1 260 mil. Kč bez DPH.

ŘSD vedlo ke konci roku 2016 v účetní evidenci i 429 758 palubních jednotek v pořizovací hodnotě 561 mil. Kč bez DPH, u kterých byl z důvodu propadu kauce i kreditu uzavřen účet uživatele SEM. **ŘSD tuto skutečnost v účetnictví nezohlednilo, přestože o aktuálním stavu těchto palubních jednotek nemá žádné informace ani záruku, že budou vráceny.**

6. Zajištění SEM v letech 2017–2019

6.1 V předchozí kontrolní akci č. 11/13 bylo zjištěno, že **MD v souvislosti s výběrem dodavatele a poskytovatele služeb SEM na roky 2007–2016 nezajistilo dodržení podmínky vybudování otevřeného SEM.** Dodávky a služby, jejichž potřeba vznikala v průběhu uvedeného období, tak mohl zajistit pouze vybraný dodavatel SEM. To spolu s koncepční nejasnostmi, jak bylo uvedeno výše v bodu 1, vedlo k prodloužení smlouvy se stávajícím dodavatelem SEM do roku 2019. Kromě toho se MD začalo situací bránící zadání veřejné zakázky jinému než stávajícímu dodavateli SEM zabývat opožděně až v roce 2015.

MD předložilo v červenci 2016 vládě odůvodnění²⁹ veřejné zakázky na zajištění provozu SEM po roce 2016 stávajícím dodavatelem SEM (její předpokládaná hodnota byla 6 mld. Kč). V odůvodnění uvedlo, že:

- maximálně tříleté provozování SEM stávajícím dodavatelem je nezbytné pro přípravu a realizaci zadávacího řízení na dodavatele nového SEM a poskytovatele služeb souvisejících s jeho provozem,
- nerealizování veřejné zakázky by znamenalo, že po 31. 12. 2016 nebude vybíráno mýtné, což by znamenalo roční výpadek příjmů ve výši minimálně 7 mld. Kč,
- realizací veřejné zakázky dojde k urychlenému zavedení rozhraní pro evropskou službu elektronického mýtného a naplnění požadavků stanovených v předpisech Evropské unie.

Vláda schválila odůvodnění v červenci 2016³⁰. Téhož dne projednala informaci MD *Nadlimitní veřejná zakázka zadávaná v jednacím řízení bez uveřejnění podle ustanovení § 23 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, s názvem Zajištění provozu Systému elektronického mýta po roce 2016.*

MD vyzvalo 27. 8. 2016 v jednacím řízení bez uveřejnění podle ustanovení § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb. stávajícího dodavatele SEM k podání nabídky na provozování SEM v letech 2017–2019. Následující den posoudilo jeho nabídku z 27. 8. 2016, rozhodlo o výběru nabídky a dodatky č. 1 a 2 prodloužilo stávající smlouvy o dodávce a o službách SEM na dobu od 1. 1. 2017 na maximálně 3 roky. **Celková výše smluvních cen byla 5,3 mld. Kč bez DPH³¹ (z toho dodávky 0,6 mld. Kč a služby 4,7 mld. Kč, v tom obnova majetku 0,3 mil. Kč).**

6.2 MD použilo výše uvedené jednacím řízení bez uveřejnění v rozporu se zákonem č. 137/2006 Sb., neboť stav, kdy muselo prodloužit smlouvy se stávajícím dodavatelem SEM, vznikl v důsledku podmínek, které v předchozích letech samo vytvořilo (viz předchozí bod 6.1).

Za nesprávné použití jednacím řízení bez uveřejnění při prodlužování smluv se stávajícím dodavatelem SEM udělil Úřad pro ochranu hospodářské soutěže rozhodnutím z října 2016³² MD pokutu ve výši 1 mil. Kč. Úřad nezpochybil technické důvody, které MD k výše uvedenému postupu vedly. Uvedl však, že důvody, kterých se MD dovolávalo, byly výsledkem nevhodně nastavených smluvních ujednání s vybraným uchazečem ze zadávacího řízení z roku 2005. Současně upozornil na nečinnost MD v době po uzavření smluv s vybraným uchazečem.

²⁹ Podle ustanovení § 156 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb. je schválení odůvodnění vládou podmínkou pro zahájení zadávacího řízení.

³⁰ Usnesení vlády ČR ze dne 11. července 2016 č. 640, o souhlasu s odůvodněním veřejné zakázky Zajištění provozu Systému elektronického mýta po roce 2016.

³¹ Ceny byly stanoveny pro předpokládaný rozsah plnění. Jejich výše měla být upravena podle skutečného rozsahu plnění podle jednotkových cen stanovených ve smlouvách.

³² Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ÚOHS-S0600/2016/VZ-43077/2016/522/PKř z 25. 10. 2016.

K postupu MD při prodloužení smluv se stávajícím dodavatelem SEM vydal Úřad pro ochranu hospodářské soutěže další rozhodnutí v listopadu 2016³³. V něm zamítl návrh navrhovatele na uložení zákazu plnění smluv se stávajícím dodavatelem SEM, a to z existence důvodů hodných zvláštního zřetele spojených s veřejným zájmem, vyžadujících plnění uvedených smluv, ačkoliv byly zjištěny důvody pro uložení zákazu plnění smluv, když se zadavatel dopustil v souvislosti s jejich uzavřením správního deliktu.

6.3 Ve smlouvě o službách po jejím prodloužení dodatkem č. 1 z 28. 8. 2016 zůstaly některé činnosti, jejichž potřebnost není podle NKÚ opodstatněná:

- Dodavatel byl povinen i v následujícím tříletém období obnovovat technické a programové komponenty tak, aby byly trvale ve výborném technickém stavu. MD přitom nijak nezohlednilo dobu zbývající do ukončení provozu stávajícího systému, jehož technologie nemusí být po roce 2019 využita. Zajištění obnovy zařízení v plném rozsahu v krátkém období před předpokládaným ukončením provozu SEM nemusí být hospodárné a účelné. Cena za obnovu technologií systému a distribučních a kontaktních míst pro roky 2017–2019 byla 252 mil. Kč bez DPH. U ostatních technologických částí ji nebylo možno vyčíslit, neboť byla stanovena souhrnně spolu s cenou za údržbu.
- MD nevysvětlilo potřebnost činností týkajících se vztahů s veřejností. Cena za tuto službu byla 58 mil. Kč bez DPH. Do podmínek veřejné zakázky na zajištění SEM po roce 2020 tuto činnost nezahrnulo s odůvodněním, že zpoplatnění pozemních komunikací je již věc běžná a všeobecně známá.

7. Veřejná zakázka na zajištění SEM v letech 2020–2029

MD použilo pro výběr dodavatele a poskytovatele služeb v letech 2020–2029 jednací řízení s uveřejněním podle zákona č. 134/2016 Sb.³⁴, které zahájilo 15. 6. 2017. Předpokládanou hodnotu veřejné zakázky stanovilo na 28,8 mld. Kč³⁵ a lhůtu pro doručení žádosti o účast do 24. 8. 2017. Předmětem veřejné zakázky bylo vybudování SEM, a to s využitím stávajícího systému nebo jeho částí, anebo vybudování zcela nového systému, a poskytování služeb a dodávek souvisejících s provozem SEM. V době kontroly probíhalo posuzování kvalifikace čtyř účastníků zadávacího řízení, kteří podali žádost o účast.

Doba plnění byla 140 měsíců, z toho 14 měsíců bylo na přípravu a zprovoznění SEM, 120 měsíců na provoz SEM a 9 měsíců na ukončení provozu SEM (z toho 3 měsíce byly souběžně s provozem SEM) a poskytnutí součinnosti při přechodu na nový systém. Zahájení provozu bylo předpokládáno od 1. 1. 2020. MD k tomuto datu předpokládalo zpoplatnění 1 347 km dálnic a 1 141 km silnic I. třídy.

Kontrolou přípravy uvedené veřejné zakázky byly identifikovány některá rizika a nejasnosti, které mohou mít nepříznivý dopad na hospodárnost, efektivnost a účelnost zajištění výběru mytného po roce 2019:

³³ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ÚOHS-S0629/2016/VZ-46347/2016/522/PKř z 18. 11. 2016.

³⁴ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

³⁵ Předpokládaná hodnota včetně vyhrazených změn závazků. Bez jejich započtení byla 26,7 mld. Kč.

- a) MD nemělo ucelenou koncepci zpoplatnění pozemních komunikací. Koncepčně tak byly nedořešeny některé problematiky (viz výše bod 1.3.2). Tato skutečnost byla jednou z příčin změn v průběhu realizace SEM v letech 2007–2016 s negativním dopadem do nákladů.
- b) MD řádně neprokázalo, na základě čeho stanovilo rozsah 900 km nově zpoplatněných silnic I. třídy k 1. 1. 2020 (viz výše bod 2).
- c) Nový dodavatel má na přípravu a zprovoznění SEM lhůtu 14 měsíců, resp. 12 měsíců, neboť dva měsíce před zahájením provozu SEM musí zahájit pilotní provoz. Tato lhůta je podle NKÚ krátká zejména v případě, že nový dodavatel navrhne řešení s využitím stávajícího SEM. Problémem z tohoto pohledu je například:
- vyřešení propojení centrální části s platebním řešením, které na rozdíl od centrálního systému není v majetku státu, a MD tak nemůže garantovat poskytnutí potřebné součinnosti ze strany vlastníka tohoto majetku,
 - nutnost úpravy stávající centrální části, která nespĺňuje požadavek na otevřenou architekturu a modulární řešení nového systému.
- d) Po celou dobu provozu (od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2029) musí dodavatel zajišťovat podle požadavků zadávací dokumentace obnovu součástí SEM. MD přitom nijak nezohlednilo dobu zbývající do předpokládaného ukončení provozu systému. Zajištění obnovy zařízení v plném rozsahu v období krátce před předpokládaným ukončením provozu SEM nemusí být hospodárné a účelné. Skutečnost, že stát bude vlastnit v době ukončení provozu SEM zařízení ve výborném technickém stavu a o značné hodnotě, je obdobná situaci, která mj. zkomplikovala výběr dodavatele SEM po roce 2016.
- e) MD účinně neřešilo maximalizaci potenciálu vyplývajícího ze stávající infrastruktury SEM, kterou by měl stávající dodavatel a provozovatel SEM předat podle smluv ve výborném technickém stavu.
- f) Má být zachován v současnosti uplatňovaný komplikovaný systém pro pořizování, obnovu a provoz hlídkových vozidel kontroly (viz výše bod 5.2). Tento systém, který vyžaduje součinnost dodavatele SEM, ŘSD a Celní správy, značně ztěžuje účinnost kontroly vozidel, zejména pokud jde o hospodárnost a účelnost nákladů na jejich provoz.

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
DPH	Daň z přidané hodnoty
MD	Ministerstvo dopravy
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic
SEM	Systém elektronického mýtného