

Informace z kontrolní akce č. 11/13

Peněžní prostředky vynaložené na pořízení a provoz systému výběru mýtného za užívání silniční infrastruktury České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2011 pod číslem 11/13. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Karel Sehoř.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda příprava a realizace systému výběru mýtného za užívání silniční infrastruktury České republiky vedla k účelné a hospodárné alokaci peněžních prostředků, včetně vyhodnocení průběžného plnění stanovených cílů.

Kontrolováno bylo období od roku 2003 do září 2011, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od května 2011 do ledna 2012.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“);

Státní fond dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“);

Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „ŘSD ČR“).

I. Úvod

Hlavním cílem zavedení systému výběru mýtného¹ (dále též „SVM“) v silniční dopravě je dosažení spravedlivějšího zpoplatnění uživatelů pozemních komunikací oproti časovému zpoplatnění. SVM by měl zajistit nové zdroje pro financování dopravní infrastruktury a vytvořit předpoklady pro zavedení telematických aplikací, které mohou mimo jiné přispět ke zvýšení bezpečnosti silničního provozu.

Projekt SVM v ČR vycházel ze strategických záměrů Evropské komise², která navrhla členským státům zvážit zavedení výkonového zpoplatnění užívání silniční infrastruktury. Tyto záměry byly rozpracovány ve směrnicích Evropského parlamentu (dále též „EP“) a Rady č. 1999/62/ES³ ze dne 17. června 1999, č. 2004/52/ES⁴ ze dne 29. dubna 2004 a č. 2006/38/ES⁵ ze dne 17. května 2006, které vzhledem k zajištění vzájemné interoperability systémů výběru mýtného v členských státech Evropské unie (dále též „EU“) stanovují dvě základní technologie pro jejich zavedení:

- a) mikrovlnný systém DSRC (*Dedicated Short Range Communication System*), u kterého přenos informací probíhá mezi tzv. mýtnou branou nad vozovkou a palubní jednotkou (OBU – *on-board unit*) ve vozidle,
- b) satelitní systém GNSS/CN (*Global Navigation Satellite System/Cellular Network*), který využívá ke sledování vozidla s palubní jednotkou satelitní navigaci a přenos informací je uskutečňován přes pozemní telekomunikační síť.

V důsledku zavedení výkonového zpoplatnění v Rakousku v roce 2003 a jeho plánovaného zavedení v Německu a na Slovensku by se Česká republika bez zavedení SVM postupně stala levnou tranzitní zemí s enormním nárůstem kamionové dopravy s průvodními jevy,

¹ Systém výběru mýtného je ekvivalentem výkonového zpoplatnění.

² Například *Zelená kniha K spravedlivému a efektivnímu stanovení cen v dopravě*, COM (1995).

³ Směrnice EP a Rady č. 1999/62/ES ze dne 17. června 1999, o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly.

⁴ Směrnice EP a Rady č. 2004/52/ES ze dne 29. dubna 2004, o interoperabilitě elektronických systémů pro výběr mýtného ve Společenství (novela směrnice EP a Rady č. 1999/62/ES).

⁵ Směrnice EP a Rady č. 2006/38/ES ze dne 17. května 2006, kterou se mění směrnice 1999/62/ES, o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly.

kteře by nebylo možné řešit zvýšením ceny časových poplatků za užívání vybrané silniční infrastruktury.

Používání silniční infrastruktury může být zpoplatněno dvěma základními způsoby:

- a) časovým zpoplatněním, jehož výše závisí na délce předplatného za užívání silniční sítě (časové kupóny),
- b) výkonovým zpoplatněním, jehož výše závisí na skutečně ujeté vzdálenosti (systém výběru mýtného).

NKÚ se problematikou výkonového zpoplatnění dosud nezabýval. Prověřována byla koncepční a organizační příprava zavedení SVM, stanovení technických, časových a ekonomických parametrů investičního záměru, zadávací řízení veřejné zakázky na realizaci systému, smluvní vztahy týkající se SVM a vlastní realizace projektu. Celková vyčerpaná finanční částka na přípravu a realizaci SVM byla ke dni 30. září 2011 ve výši 16 404 267 tis. Kč (kontrolovaný objem).

Pozn.: Všechny právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

Nákladové položky jsou uváděny vč. DPH, pokud není uvedeno jinak.

Při kalkulaci čistých příjmů státu z provozu SVM jsou započítány náklady uvedené v příloze č. 2. Nejsou kalkulovány náklady vynaložené z jiných zdrojů, např. náklady Generálního ředitelství cel na kontrolní činnost aj.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Příprava projektu zavedení systému výběru mýtného

1.1 Koncepční příprava projektu SVM a organizační zajištění

Česká republika vytyčila základní cíl zavedení SVM ve strategickém dokumentu MD *Dopravní politika ČR* z roku 1998⁶. Strategický cíl z tohoto dokumentu: „... sledovat v ČR možnosti zavedení systému elektronického sledování a kalkulace mýta na dopravní síti, ke kterému směřují země EU jako k spravedlivějšímu systému ...“ rozpracovalo MD v koncepčním dokumentu *Záměr zavedení výkonového zpoplatnění určitých kategorií silničních motorových vozidel na vybraných pozemních komunikacích v ČR* (dále též „materiál č. 537/04“). MD v tomto dokumentu doporučilo vládě ČR do roku 2006 výkonově zpoplatnit pozemní komunikace v rozsahu dle varianty č. 3, tj. mezinárodní silniční síť TEN (*Trans European Network* – transevropská dopravní síť) a vybrané silnice I. třídy, které jsou nejvíce zatíženy dálkovou dopravou. Celková délka výkonově zpoplatněných pozemních komunikací měla být 2 995 km. Vláda ČR vzala na vědomí materiál č. 537/04 usnesením ze dne 19. května 2004 č. 481⁷ a souhlasila se zavedením SVM pro vozidla s nejvyšší povolenou hmotností nad 12 tun podle varianty č. 3 s postupným rozšířením pro vozidla nad 3,5 tuny. Materiál č. 537/04 byl zpracován jako investiční záměr s využitím nezávislých odborných studií a MD v něm vytyčilo následující cíle:

- a) dosáhnout spravedlivějšího zpoplatnění uživatelů silničních komunikací,
- b) naplnit principy dopravní politiky EU stanovené např. v dokumentu *Bílá kniha – Evropská dopravní politika pro rok 2010* a ve směrnici EP a Rady č. 1999/62/ES,
- c) vytvořit nové zdroje pro financování rozvoje dopravní infrastruktury,
- d) vytvořit předpoklady pro zavedení telematických aplikací.

Tyto cíle, které byly schváleny vládou ČR, jsou v souladu se strategickými dokumenty EU a národními strategickými dokumenty. Dále jsou zde uvedeny konkrétní a měřitelné

⁶ Usnesení vlády ze dne 17. června 1998 č. 413, o *dopravní politice České republiky*.

⁷ Usnesení vlády ze dne 19. května 2004 č. 481, k *záměru zavedení výkonového zpoplatnění určitých kategorií silničních motorových vozidel na vybraných pozemních komunikacích v České republice*.

parametry (plánovaný rozsah výkonově zpoplatněné silniční sítě, časové termíny zavedení systému a druhy dotčených vozidel). Plnění cílů a parametrů lze průběžně kontrolovat a vyhodnocovat.

Vláda ČR dále souhlasila s tím, aby činnosti související s přípravou a zavedením výkonového zpoplatnění byly prováděny v gesci SFDI, který se touto problematikou již zabýval. Zadal ke zpracování odborné studie za cca 11 668 tis. Kč, které byly podkladem pro materiál č. 537/04. V červnu 2004 SFDI zřídil nový organizační útvar – odbor výkonového zpoplatnění, který v průběhu druhého pololetí 2004 splnil jemu uložené úkoly. **MD řešilo problematiku SVM paralelně, nekoncestrovalo potřebné kapacity a dostatečně nekoordinovalo činnosti zapojených subjektů.** Koncem roku 2004 se MD rozhodlo pokračovat v přípravě zavedení SVM ve své gesci a SFDI mu předal výsledky své dosavadní činnosti. Následně vláda ČR rozhodla svými usneseními ze dne 12. ledna 2005 č. 42⁸ a ze dne 2. února 2005 č. 164⁹ o přípravě a zavedení projektu SVM v gesci MD.

1.2 Příprava a průběh zadávacího řízení veřejné zakázky na realizaci SVM

MD zpracovalo materiál *Návrh základních parametrů pro zadávací řízení na generálního dodavatele SVM* (dále též „materiál č. 884/05“) a předložilo jej vládě ČR, která ho schválila svým usnesením ze dne 15. června 2005 č. 736¹⁰. Zároveň tímto usnesením uložila ministru dopravy dopracovat podrobné zadávací podmínky a vyhlásit zadávací řízení na generálního dodavatele SVM.

MD zpracovalo zadávací dokumentaci veřejné zakázky na poskytování služeb a dodávek vybrané infrastruktury k realizaci projektu výkonového zpoplatnění vybraných komunikací v ČR (dále jen „veřejná zakázka na dodavatele SVM“). Oznámení veřejné zakázky na dodavatele SVM bylo zveřejněno na centrální adrese dne 11. července 2005. Předpokládaná hodnota¹¹ veřejné zakázky byla uvedena ve výši 11 mld. Kč (administrativní chyba) a MD ji dne 20. července 2005 změnilo opravným oznámením zadávacího řízení na 16 mld. Kč (obě částky jsou uvedeny bez DPH).

MD deklarovalo, že výhodnost jednotlivých technologií SVM pro ČR ověří samotné nabídky uchazečů v rámci technologicky neutrální veřejné zakázky na dodavatele SVM. Zadávací dokumentace v části *Technické podmínky zadávací dokumentace* obsahovala podmínky pro palubní jednotky. Jednu z těchto podmínek v době vyhlášení výběrového řízení nemohly palubní jednotky pracující na základě satelitní technologie splnit. Jednalo se o podmínku popsanou v části 3.2. **Zadávací dokumentace veřejné zakázky na dodavatele SVM nebyla technologicky neutrální. MD tím, že zpracovalo zadávací dokumentaci, která diskriminovala uchazeče nabízející satelitní technologii, porušilo ustanovení § 25 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb.** Vzhledem k uvedené skutečnosti se do zadávacího řízení přihlásili pouze uchazeči nabízející technologii mikrovlnnou. Z tohoto důvodu **nemohlo dojít k porovnání nabídek uchazečů nabízejících různé technologie.**

Vláda ČR svým usnesením ze dne 13. července 2005 č. 913¹² schválila potřebnou právní úpravu pro zavedení SVM (návrh novely zákona č. 13/1997 Sb.¹³). Poslanecká sněmovna

⁸ Usnesení vlády ze dne 12. ledna 2005 č. 42, k návrhu zavedení výkonového zpoplatnění na vybraných pozemních komunikacích v České republice.

⁹ Usnesení vlády ze dne 2. února 2005 č. 164, o zřízení řídicího výboru pro přípravu zadávací dokumentace výběrového řízení na generálního dodavatele systému výkonového zpoplatnění na vybraných pozemních komunikacích.

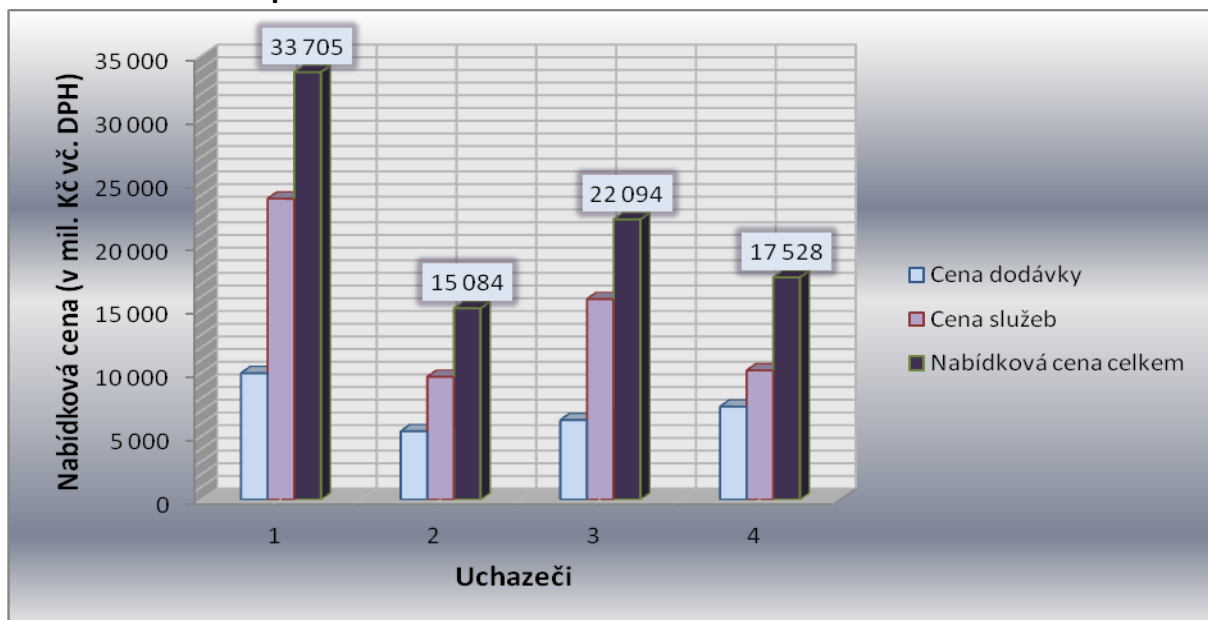
¹⁰ Usnesení vlády ze dne 15. června 2005 č. 736, k návrhu základních parametrů zadávací dokumentace pro zadávací řízení na generálního dodavatele systému výkonového zpoplatnění na vybraných pozemních komunikacích v České republice.

¹¹ V zákoně č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, uváděno jako „předpokládaná cena“.

¹² Usnesení vlády ze dne 13. července 2005 č. 913, k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Parlamentu ČR schválila novelizaci tohoto zákona dne 8. února 2006¹⁴. **MD vyhlásilo zadávací řízení veřejné zakázky na dodavatele SVM dne 11. července 2005, tj. ještě před schválením potřebné právní úpravy.** Nejméně jeden potenciální uchazeč nepodal nabídku z důvodu možných problémů v průběhu zadávacího řízení souvisejících s výše uvedenou skutečností. V zadávacím řízení podali nabídku čtyři uchazeči. V následujícím grafu č. 1 je uvedeno cenové porovnání nabídek uchazečů.

Graf č. 1 – Cenové porovnání nabídek



Zdroj: nabídky uchazečů.

Hodnotící komise doporučila vyřadit nabídky tří uchazečů pro nesplnění kvalifikačních kritérií a nesoulad nabídky se zadávací dokumentací, resp. nesplnění zadávacích podmínek. Pouze nabídka č. 3 byla označena jako jediná, která je splňuje. Vzhledem k této skutečnosti nebyla hodnocena podle ekonomické výhodnosti (dle stanovených kritérií – výše nabídkové ceny a hodnocení míry splnění doplňkových požadavků zadavatele). **MD nevyužilo možnost zrušit veřejnou zakázku na dodavatele SVM** a vyhlásit nové zadávací řízení¹⁵, které by již umožnilo využít zkušenosti Německa¹⁶ se zaváděním satelitní technologie pro výkonové zpoplatnění, jak navrhovalo Ministerstvo pro místní rozvoj v připomínkovém řízení k materiálu č. 884/05¹⁷. Zavedení SVM by se tímto krokem oddálilo, ale MD by mělo dostatek času na aktualizaci zadávacích podmínek, průběh zadávacího řízení a přípravu smlouvy o dílo s vítězným uchazečem.

Dva uchazeči podali u zadavatele proti svému vyloučení námitky, kterým MD nevyhovělo. Ve věci zadávacího řízení zahájil na návrh neúspěšných uchazečů správní řízení i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“), a to za účelem prověření všech postupů zadavatele. Rozhodnutími ze dne 26. ledna 2006 potvrdil ÚOHS, že zadavatel dodržoval zásady rovného zacházení, transparentnosti a proporcionality, a nevyhověl návrhům neúspěšných uchazečů. Oba neúspěšní uchazeči podali proti rozhodnutí rozklad k předsedovi ÚOHS, ten však potvrdil závěry prvostupňových rozhodnutí. Jeden z uchazečů následně podal žalobu ke Krajskému soudu v Brně, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí

¹³ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů a dalších souvisejících zákonů.

¹⁴ Zákon nabyl účinnosti – část ke dni 1. července 2006 a část ke dni 1. ledna 2007.

¹⁵ Ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách.

¹⁶ V Německu byl systém výkonového zpoplatnění zaveden od 1. ledna 2005.

¹⁷ Ministerstvo pro místní rozvoj navrhlo realizovat SVM až po vyhodnocení zkušeností se satelitní technologií v Německu a dokončení připravovaných změn zpoplatnění dopravní infrastruktury v právním rámci EU.

předsedy ÚOHS, ale Krajský soud v Brně tuto žalobu zamítl. Tento uchazeč pak podal k Nejvyššímu správnímu soudu kasační stížnost proti rozhodnutí Krajského soudu v Brně, avšak stížnost byla zamítnuta.

MD na základě žádosti předsedy vlády ČR ze dne 7. března 2006 informovalo vládu ČR, že hodnota nabídky vítězného uchazeče byla o cca 1,4 mld. Kč vyšší než předpokládaná hodnota uvedená v oznámení zadávacího řízení. Ve skutečnosti však byla nabídnutá cena vítězného uchazeče (18,556 mld. Kč bez DPH) vyšší o 2,556 mld. Kč. **MD předložilo vládě informaci o výši rozdílu mezi předpokládanou cenou veřejné zakázky na dodavatele SVM a cenou uvedenou v nabídce vítězného uchazeče, která však neodpovídala skutečnosti.**

1.3 Smlouva o dodávce SVM a smlouva o souvisejících službách

MD uzavřelo dne 29. března 2006 s vítězným uchazečem (dále jen „dodavatel SVM“) dvě smlouvy:

- a) smlouvu o dodávce systému výkonového zpoplatnění pozemních komunikací (dále jen „smlouva o dodávce SVM“). Předmětem této smlouvy byl závazek dodavatele SVM dodat MD systém výkonového zpoplatnění v rozsahu 2 581 km. Celková cena dodávky byla ve výši 6 280 753 tis. Kč;
- b) smlouvu o poskytování služeb souvisejících s provozem systému výkonového zpoplatnění vybraných pozemních komunikací v České republice (dále jen „smlouva o souvisejících službách“). Předmětem této smlouvy byl závazek dodavatele SVM poskytovat MD služby související se systémem výkonového zpoplatnění po dobu deseti let. Celková cena služeb byla ve výši 15 813 270 tis. Kč.

MD a následně ŘSD ČR na základě pokynů a rozhodnutí MD uzavřely ke smlouvě o dodávce SVM celkem 12 dodatků, kterými byla celková cena dodávky navýšena na 8 377 529 tis. Kč (o 33 %), a ke smlouvě o souvisejících službách celkem 13 dodatků, kterými byla celková cena služeb navýšena na 19 618 143 tis. Kč (o 24 %). MD a následně ŘSD ČR uzavřely výše uvedené dodatky s dodavatelem SVM na základě jednacích řízení bez uveřejnění¹⁸ (dále jen „JŘBU“) ve smyslu § 23 odst. 4 zákona č. 137/2006 Sb.¹⁹

Celková cena dodávky SVM a poskytovaných služeb dle smlouvy o dodávce SVM a smlouvy o souvisejících službách včetně jejich dodatků byla do doby ukončení kontroly NKÚ dohodnuta na částku 27 995 672 tis. Kč. Původní hodnota dodávky a služeb SVM dle těchto smluv ve výši 22 094 024 tis. Kč byla navýšena o nové dodávky a služby dle dodatků o 5 901 648 tis. Kč, tj. o 26,7 %. V tabulce č. 1 je uvedena celková nasmlouvaná cena dodávky SVM a souvisejících služeb podle jednotlivých etap projektu.

¹⁸ S výjimkou dodatků, které neupravovaly cenu nebo předmět plnění.

¹⁹ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Tabulka č. 1 – Smluvní ceny dodávek a služeb v jednotlivých etapách realizace SVM
(v tis. Kč)

Etapa		Celková cena dodávky a souvisejících služeb		
Číslo	Zkrácený popis*	Smlouvy z 29. 3. 2006	Smlouvy po dodatcích	Zvýšení „+“ / snížení „-“
1	Dálnice a rychlostní silnice	14 085 824	14 026 032	- 59 792
2 a 2a	Silnice I. třídy	8 008 200	2 508 289	- 5 499 911
Celkem snížení				- 5 559 703
3	Nové dálnice a rychlostní silnice		3 032 673	+3 032 673
1 až 3	Zvýšení ceny služeb etap č. 1 až 3		2 915 418	+2 915 418
4	Vozidla s hmotností nad 3,5 tuny		728 618	+728 618
5a	Telematické aplikace		529 492	+529 492
5b	Liniové řízení		3 329 239	+3 329 239
6	Silnice I., II. a III. třídy		925 911	+925 911
Celkem zvýšení				+11 461 351
Celkem		22 094 024	27 995 672	+5 901 648

Zdroj: smlouva o dodávce SVM a smlouva o souvisejících službách.

* Podrobný popis a charakteristika jednotlivých etap realizace SVM jsou uvedeny v příloze č. 1.

MD dodatkem č. 3 ze dne 27. prosince 2007 ke smlouvě o dodávce SVM (dále jen „dodatek č. 3“) zredukovalo rozsah výkonového zpoplatnění silnic I. třídy z původních 1 561,8 km (etapa č. 2) na 184,9 km (etapa č. 2a). **Druhá etapa SVM (na silnicích I. třídy) byla prakticky zrušena** a původní smlouvy na dodávku a služby byly zlevněny o 5 559 703 tis. Kč (viz řádky č. 1 a 2 tabulky č. 1).

Následně MD, resp. ŘSD ČR na základě pokynů a rozhodnutí MD, rozšířilo rozsah zakázky o dodávky a služby, které nebyly součástí původní smlouvy o dodávce SVM ani součástí smlouvy o souvisejících službách. Celková cena navýšení dodávek a služeb byla dohodnuta na částku 11 461 351 tis. Kč (viz řádky č. 4 až 9 tabulky č. 1).

Ke dni 1. září 2011 bylo zpoplatněno místo původně dohodnutých 2 581 km pozemních komunikací pouze 1 361 km, tj. 52,7 %.

V rámci etapy č. 3 dohodlo MD rozšíření předmětu díla o zavedení mikrovlnné technologie SVM na všech dálnicích a rychlostních silnicích, na jejichž výstavbu bude vydáno stavební povolení do 31. prosince 2017. **Předpokládaná délka těchto komunikací činila 733 km a v navýšené části byla již zahrnuta cena za dodávku etapy č. 3, nikoli však cena služeb dosud nerealizovaných úseků, o kterou se celková dohodnutá částka bude průběžně navyšovat.**

Zadávací dokumentace veřejné zakázky na dodavatele SVM obsahovala požadavek, že „... systém musí být navržen a realizován jako otevřený s jasně vymezenými subsystemy tak, aby bylo možno jednotlivé subsystemy nezávisle technologicky rozvíjet a obměňovat, využívat dodávek různých dodavatelů v oblasti technologických komponent i služeb“. ŘSD ČR ale doložilo k veřejným zakázkám zadaným na dodávky a služby v JŘBU odborné posudky, ze kterých vyplývá, že služby a dodávky, které byly předmětem jednotlivých dodatků, může dodat a zajistit pouze dodavatel SVM. **Tato skutečnost je v rozporu s požadavkem na vybudování otevřeného systému, který byl jednou z podmínek zadávací dokumentace i smlouvy o dodávce SVM.**

2. Realizace systému výběru mýtného

2.1 Převody práv a povinností z MD na ŘSD ČR

MD se souhlasem dodavatele SVM uzavřelo dne 21. prosince 2006 s ŘSD ČR dohodu o převodu práv a povinností ze smlouvy o souvisejících službách, kterou s účinností ke dni 1. ledna 2007 převedlo na ŘSD ČR coby provozovatele SVM²⁰ veškerá práva a povinnosti vyplývající z této smlouvy. MD zmocnilo dne 20. března 2007 ŘSD ČR k některým činnostem podle smlouvy o dodávce SVM. Jednalo se o kontrolu dodávky v rozsahu etapy č. 1, kontrolu provedených prací a kontrolu plnění povinností dodavatele SVM. V průběhu let 2007 a 2008 MD uzavíralo s ŘSD ČR smlouvy o převodu práva hospodaření k majetku etap č. 1, č. 2, č. 3 a č. 4, v nichž bylo chybně uvedeno, že „... *cena majetku jednotlivých etap je podle stavu účetnictví MD*“. MD však nikdy ve svém účetnictví majetek SVM nevedlo. Dodavatel SVM na základě uzavřené smlouvy o dodávce SVM předává realizovaný majetek objednateli (MD). Právo hospodaření k majetku převádí MD smluvně na ŘSD ČR z finančních prostředků poskytnutých z rozpočtu SFDI.

Výstavba 1. etapy SVM probíhala od března 2006. Pilotní provoz byl ukončen ke dni 29. prosince 2006. Dne 1. ledna 2007 byl zahájen zkušební provoz, který byl ukončen 29. února 2008. Při předání SVM dodavatelem a během zkušebního provozu bylo identifikováno 4 802 vad a nedodělků týkajících se infrastrukturní části a 1 250 vad a nedodělků týkajících se systémové části, jejichž vypořádání bylo podmínkou pro vydání potvrzení o úplném dokončení etapy č. 1 dodavateli SVM.

Dne 14. prosince 2007 uzavřelo MD s ŘSD ČR smlouvu o převodu práva hospodaření k majetku etapy č. 1 a o převodu některých práv a povinností ze smlouvy o dodávce SVM. Předmětem smlouvy byla dohoda, že právo hospodaření k majetku etapy č. 1 přechází v plném rozsahu z MD na ŘSD ČR. ŘSD ČR uplatnilo vůči dodavateli SVM za 695 penalizovaných vad a nedodělků a za prodlení při odstraňování reklamované vady díla v záruční době smluvní pokutu a penále ve výši 122 740 tis. Kč a slevu z ceny dodávky SVM na základě znaleckých posudků ve výši 59 792 tis. Kč. **ŘSD ČR vydalo dodavateli SVM potvrzení o úplném dokončení etapy č. 1 až dne 20. července 2009.**

Realizace 1. etapy SVM probíhala v časové tísní. MD ve snaze vyřešit tuto situaci využilo změny platné právní úpravy a souhlasilo, aby dodavatel SVM před dokončením realizace stavěl jednotlivé stavby na ohlášení bez stavebních povolení²¹, a tedy bez povinnosti je kolaudovat. MD rovněž akceptovalo náhradní řešení pro datové a elektrické přípojky technologických zařízení na mýtných branách (dieselagregáty aj.).

2.2 Inventarizace majetku SVM

ŘSD ČR v letech 2007 a 2008 neprovedlo inventarizaci majetku SVM a tento stav nezaznamenalo v inventurních soupisech²². Tuto skutečnost odůvodnilo tvrzením, že MD předávalo majetek ve dvou účetních položkách bez jeho fyzického soupisu a ocenění jednotlivých položek. Účetní systém ŘSD ČR na konci roku 2007 neobsahoval dílčí položkové seznamy majetku souvisejícího se SVM, neboť mu nebyly MD předány. V roce 2008 byla provedena fyzická inventarizace majetku SVM podle položkového soupisu, avšak bez ocenění jednotlivých položek. V průběhu roku 2008 bylo zahájeno budování speciálního komunikačního kanálu, s jehož pomocí bylo možné automatizovaně aktualizovat účetní

²⁰ Ve smyslu § 22a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

²¹ Podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích.

²² Jak ukládá ustanovení § 29 a § 30 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

evidenci. Komunikační rozhraní mezi elektronickou evidencí o pohybu majetku na straně dodavatele SVM a účetním systémem ŘSD ČR bylo uvedeno do provozu na přelomu let 2008 a 2009. **Podrobný položkový rozpis majetku SVM byl zaveden do účetnictví ŘSD ČR až v roce 2009.**

Tabulka č. 2 – Stav majetku SVM

(v Kč)

Účet	Název účtu	Stav k 31. 12. 2011
013	Software nad 60 tis. Kč	1 985 170 555,92
021	Stavby	1 764 652 252,13
022	Stroje, přístroje	3 481 835 616,66
Majetek SVM celkem		7 231 658 424,71

Zdroj: ŘSD.

ŘSD ČR neprovedlo v letech 2007 a 2008 inventarizaci majetku v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb.²³

2.3 Financování projektu realizace SVM

Přípravné práce na projektu SVM až do uzavření smluv s dodavatelem SVM byly financovány z kapitoly MD a SFDI. Vlastní realizace a provozování projektu SVM byly a jsou financovány z rozpočtu SFDI. Celková nasmlouvaná finanční potřeba realizace a provozu projektu SVM dle smlouvy o dodávce SVM a smlouvy o souvisejících službách dosáhla ke dni 30. září 2011 výše 27 995 672 tis. Kč. Celkem bylo k tomuto dni z prostředků SFDI v souvislosti se SVM vyčerpáno 16 159 605 tis. Kč; z toho: náklady dodavatele SVM a souvisejících služeb 15 097 924 tis. Kč, náklady ŘSD ČR na běžný provoz 1 050 013 tis. Kč a náklady SFDI na přípravné práce 11 668 tis. Kč. Z rozpočtové kapitoly MD byla na přípravné práce projektu SVM vynaložena finanční částka ve výši 244 662 tis. Kč. Podrobně viz příloha č. 2.

Ačkoliv ŘSD ČR plánovalo výši finančních prostředků a předkládalo každoročně SFDI požadavky na přípravu rozpočtu týkajícího se financování provozu a realizace SVM na další rok, podávalo následně v průběhu konkrétního rozpočtového roku žádosti o rozpočtová opatření na změnu výše nebo účelu poskytnutých finančních prostředků. V letech 2007 až 2011 požadovalo ŘSD ČR celkem 27 rozpočtových změn v rozmezí od 2 mil. Kč do 1 230 mil. Kč v absolutních hodnotách. Změny účelu a výše finančních prostředků souvisely se změnami strategie a cílů MD. **Velký počet změn a žádostí o rozpočtové opatření svědčí o nekonceptním plánování alokace finančních prostředků na realizaci SVM včetně jeho běžného provozu a dalšího vývoje.²⁴**

Účinnost SVM je ověřována ve smyslu smlouvy o souvisejících službách nezávislým znalcem. Při překročení stanovené 95% účinnosti má dodavatel SVM podle čl. 10.3 obchodních podmínek nárok na zvýšení odměny za služby.

2.4 Financování dodatečných služeb

ŘSD ČR dne 30. prosince 2009 uzavřelo ke smlouvě o souvisejících službách dodatek o rozšíření služeb poskytovaných dodavatelem SVM v rámci etap č. 1, č. 2 a č. 3 za dohodnutou cenu ve výši 2 915 418 tis. Kč (viz řádek č. 5 tabulky č. 1). Dodatek byl uzavřen

²³ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ Například dne 4. února 2008 uzavřel SFDI s ŘSD ČR smlouvu č. 1/2008 o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu SFDI a již dne 21. března 2008 ŘSD ČR předložilo SFDI žádost o provedení rozpočtového opatření na zvýšení investičních finančních prostředků u položky č. 5001560001 o částku 1 230 mil. Kč mj. na úhradu nákupu 350 000 ks palubních OBU jednotek v rámci etap č. 1 a č. 2a a pro připravovanou etapu č. 4.

vzhledem k nárůstu počtu vozidel podléhajících výkonovému zpoplatnění ze smluvně předpokládaného počtu 280 tis. na více než 430 tis. vozidel. To souvisí také se zpoplatněním všech vozidel nad 3,5 tuny od 1. ledna 2010. Finanční prostředky dohodnuté tímto dodatkem akceptují počet zpoplatněných vozidel do výše 530 tis. **V případě, že počet vozidel využívajících SVM překročí tuto hranici, je pravděpodobné, že dodavatel SVM bude požadovat uzavření dodatku na poskytování dalších dodatečných služeb a bude uplatňovat nárok na jejich úhradu.**

Se zvýšeným nárůstem počtu zpoplatněných vozidel souvisí i úhrada nákladů nad rámec smlouvy o souvisejících službách dodavateli SVM vlivem nepředpokládaného růstu nákladů na bezhotovostní platby mýtných poplatků. ŘSD ČR do doby ukončení kontroly NKÚ uzavřelo s dodavatelem SVM celkem tři dohody o narovnání ve věci náhrady nákladů na zajištění platby mýtného bezhotovostními prostředky, na jejichž základě mu uhradilo částku ve výši 355 925 tis. Kč.

2.5 Zadávací řízení na veřejné zakázky

ŘSD ČR uzavíralo smlouvy na dodávky a služby související s realizací a provozem SVM s jinými dodavateli. Předmětem plnění těchto smluv bylo např. právní a technické poradenství. Kontrole bylo podrobena 27 zadávacích řízení na veřejné zakázky v ceně plnění 457 808 tis. Kč.

U podlimitní veřejné zakázky na vypracování a dodání studie zabývající se způsobem výkonu kontrolních činností v oblasti silniční dopravy v rámci tzv. enforcement systému **ŘSD ČR nepostupovalo vždy v souladu s ustanoveními zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.** Například smlouva s vybraným uchazečem byla uzavřena dříve, než uplynula lhůta pro podání námitek, což není v souladu s ustanovením § 110 odst. 4 a § 82 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb. Zjištěné nedostatky ale neměly vliv na výběr nejvhodnějšího uchazeče.

3. Vyhodnocení technických, časových a ekonomických parametrů SVM

3.1 Volba technologie systému výběru mýtného

Směrnice EP a Rady č. 2004/52/ES ze dne 19. dubna 2004 stanovuje satelitní nebo mikrovlnnou technologii pro zavedení elektronického výběru mýtného, přičemž doporučuje použít satelitní technologii.

Satelitní technologie byla v letech 2004 a 2005, kdy MD připravovalo projekt zavedení SVM, nevyzkoušená, technicky složitější a méně spolehlivá. Technologie byla sice investičně méně nákladná, ale vyžadovala dražší palubní jednotku. Na druhé straně satelitní systém byl podporován EU vzhledem k mezinárodní kompatibilitě mýtných systémů a ekonomické parametry při použití této technologie byly pro ČR příznivější než u technologie mikrovlnné. Satelitní technologie je rovněž vhodnější pro zavedení telematických aplikací, zpoplatnění alternativních tras k zamezení objíždění placených úseků i pro případné rozšíření SVM na silnice I. a II. třídy. Mikrovlnná technologie je vzhledem k vyšším investičním nákladům i nárokům na údržbu a servis vhodná při výkonovém zpoplatnění dálnic (dále též „D“) a rychlostních silnic (dále též „RS“), naopak není vhodná pro výkonové zpoplatnění silnic I. a II. třídy.

Z analýzy dostupných studií vyplývá, že při použití satelitní technologie by byly výhodnější ekonomické parametry než při použití technologie mikrovlnné. Například studie *Finanční a ekonomická analýza zavedení EFC²⁵ na hlavních komunikacích v České*

²⁵ EFC (*Electronic Fee Collection*) – elektronický výběr mýtného.

republice zpracovaná společností Babtie, spol. s r.o., v lednu 2004 (dále jen „studie EFC“), která je přílohou materiálu č. 537/04, predikuje při použití satelitní technologie v rozsahu 2 995 km vyšší čistý příjem státu u vozidel nad 12 tun o 28 % a nad 3,5 tuny o 18 %; vyšší nákladovou efektivnost u vozidel nad 12 tun o 68 % a nad 3,5 tuny o 40 %.

Zavedení SVM formou mikrovlnné technologie na území ČR neumožnilo realizovat v plném rozsahu koncepční záměr MD výkonově zpoplatnit 2 995 km dálnic, rychlostních silnic a silnic I. třídy pro vozidla nad 3,5 tuny ani realizovat rozsah SVM na silnicích I. třídy v souladu se smlouvou o dodávce SVM. **Nebyly zcela naplněny cíle vytyčené v koncepčním záměru** (materiál č. 537/04), zejména:

- a) naplnit principy dopravní politiky EU (zejména směrnici EP a Rady č. 2004/52/ES) vzhledem k mezinárodní kompatibilitě používaných SVM,
- b) vytvořit nové zdroje pro financování rozvoje dopravní infrastruktury (dosažení vyšších čistých příjmů při zavedení SVM technologií GNSS/CM na 2 995 km pozemních komunikací),
- c) vytvořit předpoklady pro zavedení telematických aplikací.

V konečném důsledku bude případné další rozšiřování SVM na silnice I., II. a případně III. třídy u realizovaného mikrovlnného systému složitější a finančně náročnější než u satelitního systému.

3.2 Volba způsobu platby mýtných poplatků v systému výběru mýtného

Při zavádění SVM lze použít dva základní způsoby zpoplatnění vozidel. Jedná se o způsob duální nebo unitární. **Duální zpoplatnění** umožňuje nepovinnou palubní jednotku, a platba mýtného tak musí být proveditelná ještě jinou formou na základě naplánované trasy vozidla. Naopak **unitární systém** nepovoluje žádnou jinou možnost platby než na základě palubní OBU jednotky, která je pro zpoplatněné kategorie vozidel povinná. Při využití satelitní technologie bylo nutné systém nastavit jako duální s nepovinnou palubní jednotkou, protože ta byla pro tuto technologii složitější a vyžadovala odborné nainstalování a vybudování specializovaných servisních středisek.

MD v materiálu *Návrh základních parametrů pro zadávací řízení na generálního dodavatele SVM*, který předložilo vládě ČR v roce 2005, uvedlo, že „... *způsob platby mýtných poplatků bude unitární s povinnou palubní jednotkou pro každé vozidlo, které bude podléhat výkonovému zpoplatnění. Dále palubní jednotka musí umožnit montáž uživatelem bez speciálního nářadí, znalostí a mít mikrovlnné rozhraní*“. **Podmínka povinné a jednoduché (tzv. nediskriminační) palubní jednotky zvýhodnila mikrovlnnou technologii a byla v rozporu s deklarovanou technologickou neutralitou zadávací dokumentace.** V rámci připomínkového řízení k parametrům zadávacího řízení Ministerstvo zahraničí, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo informatiky i místopředseda vlády pro ekonomiku uplatnili zásadní připomínku na odstranění požadavku na systém založený na povinné palubní jednotce, a tím vyloučení systému satelitní technologie. **MD s tvrzením, že technologická neutralita zůstala zachována, námítky odmítlo a přes zásadní připomínky některých účastníků připomínkového řízení výše uvedenou podmínku zapracovalo do zadávací dokumentace.** V době oznámení veřejné zakázky na dodavatele SVM nebyl nikde ve světě v provozu systém založený na satelitní technologii, který by využíval palubní jednotky splňující výše uvedené podmínky.

3.3 Rozsah výkonově zpoplatněné silniční sítě

MD v materiálu č. 537/04 navrhlo vládě ČR k posouzení čtyři varianty rozsahu výkonového zpoplatnění silniční sítě, přičemž doporučilo variantu č. 3, tj. výkonově zpoplatnit celkem 2 995 km pro vozidla nad 12 tun a později rozšířit zpoplatnění na vozidla nad 3,5 tuny:

- 1 000 km D a RS vybudovaných do roku 2006;

- 905 km D a RS, které budou zprovozněné v letech 2006 až 2010. Do doby vybudování plánovaných úseků dálnic a rychlostních silnic budou zatím zpoplatněny stávající (nahrazující) úseky silnic I. třídy;
- 1 090 km silnic I. třídy.

MD předložilo vládě ČR ucelený rozsah výkonově zpoplatněné silniční sítě podložený odbornými studii a ekonomickými analýzami, který vycházel ze společenské potřeby ČR, ale postupně v průběhu let 2005 a 2006 (zadávací řízení a realizace) tento rozsah měnilo.

Tabulka č. 3 – Změny rozsahu výkonového zpoplatnění silniční sítě (v km)

Silnice	Materiál č. 537/04	Materiál č. 884/05	Zadávací dokumentace a smlouva	Dodatek č. 3 ke smlouvě	Skutečnost	
					1. 1. 2011	1. 9. 2011
D + RS	1 000	972	1 019	1 019	1 148	1 167
D + RS ¹	905			733		
I. třída ²		1 128	1 017	161	176	170
I. třída	1 090		545	24	24	24
I. třída celkem	1 090	1 128	1 562	185	199	194
Celkem	2 995	2 100	2 581	1 937	1 347	1 361

Zdroj: dokumenty uvedené v záhlaví tabulky.

¹ Dálnice a rychlostní silnice, které nebyly dosud vybudovány.

² Silnice I. třídy, které nahrazují dosud nevybudované D a RS.

MD v materiálu č. 884/05 navrhlo „... snížit rozsah zpoplatněných komunikací o silnice I. třídy, které nenahrazují dosud nepostavené dálnice a rychlostní silnice, protože podle směrnice EP a Rady č. 1999/62/ES nelze silnice I. a nižších tříd výkonově zpoplatnit“. V ČR ale chybí dálniční napojení některých regionálních center a některých sousedních zemí. Dálniční síť není úplná a její funkci v mezinárodní i vnitrostátní přepravě zatím přebírají silnice I. třídy. Z těchto důvodů šlo ustanovení výše uvedené směrnice s využitím výjimek v ní uvedených aplikovat i na výkonové zpoplatnění silnic I. třídy, které prozatím nahrazují nevybudované dálnice a rychlostní silnice na území ČR, a na další silnice I. třídy v regionech s vysokým mezinárodním nebo vnitrostátním dopravním zatížením, kde nejsou ve strategickém výhledu dálnice plánovány. Dne 23. července 2003 schválila Evropská komise novelu směrnice EP a Rady č. 1999/62/ES, která sice v roce 2005 ještě neprošla celým legislativním procesem, ale navrhovala podstatně rozšířit možnosti členských států EU výkonově zpoplatnit užívání jiných pozemních komunikací než dálnic a rychlostních silnic. Novela směrnice byla schválena dne 17. května 2006 jako směrnice EP a Rady č. 2006/38/ES a umožnila ČR výkonově zpoplatnit všechny silnice I. třídy.

MD v zadávací dokumentaci a následně ve smlouvě o dodávce SVM sice rozšířilo plánovaný rozsah výkonově zpoplatněné silniční sítě o cca 500 km úseků silnic I. třídy nezahrnutých do sítě TEN, tj. nenahrazujících dosud nevybudované D a RS, ale dodatkem č. 3 v podstatě zrušilo výkonové zpoplatnění silnic I. třídy, které bylo uvedeno v investičním záměru (v materiálu 537/04) schváleném vládou ČR. **Tato skutečnost podle závěrů studie EFC vyhovovala zvolené mikrovlnné technologii SVM.**

MD koncem roku 2010 zahájilo přípravu projektu rozšíření mytného systému a v lednu 2011 zpracovalo dokument *Strategie dopravy jako nevyhnutelná součást rozvoje České republiky do roku 2025 (Superstrategie – green paper)*. Tento dokument však nebyl schválen vládou.

MD v roce 2011 aktualizovalo strategický dokument *Dopravní politika ČR pro léta 2005 až 2013*²⁶ a vypracovalo materiál *Aktualizace Dopravní politiky České republiky pro léta*

²⁶ Usnesení vlády ze dne 13. července 2005 č. 882, k *Dopravní politice České republiky pro léta 2005–2013*.

2005–2013, který schválila vláda ČR svým usnesením ze dne 20. července 2011 č. 565²⁷ (dále jen „aktualizace dopravní politiky“). Tento materiál vytyčil cíl k roku 2013 výkonově zpoplatnit celou síť dálnic, rychlostních silnic a silnic I. třídy (tj. cca 7 582 km)²⁸.

3.4 Časové parametry

MD v roce 2004 plánovalo zahájení výkonového zpoplatnění na dálnicích a rychlostních silnicích v průběhu roku 2006 a na silnicích I. třídy od 1. ledna 2007. **Termíny plánované MD vzhledem k času potřebnému pro zavedení nutných právních úprav a na zadávací řízení na dodavatele SVM byly nereálné a MD je v zadávací dokumentaci a v následně uzavřených smlouvách prodloužilo o jeden rok. Ani toto prodloužení termínů zahájení provozu SVM nebylo dostatečné,** a to z následujících důvodů:

- a) Termín pro vyhlášení veřejné zakázky na dodavatele SVM byl stanoven na dobu ještě před termínem schválení potřebné právní úpravy pro realizaci SVM (viz čl. 1.2).
- b) MD stanovením termínu zahájení provozu SVM ke dni 1. ledna 2007 neponechalo dostatečný časový prostor na dořešení přípravy stavby, precizaci smluv a vlastní realizaci projektu.

Smluvní doba pro realizaci 1. etapy SVM byla jeden rok, ale vzhledem k pozdnímu uzavření smlouvy na dodávku SVM (29. března 2006) měl dodavatel SVM na realizaci pouze devět měsíců, což způsobilo problémy při dokončování (viz kapitola 2.1).

3.5 Ekonomické parametry

V investičním záměru pro vybudování SVM (materiál č. 537/04) je zapracována studie EFC, ve které jsou kalkulovány předpokládané ekonomické parametry po ukončení projektu. Hrubé příjmy, náklady dodavatele SVM, čisté příjmy a podíl nákladů dodavatele SVM na hrubém příjmu byly predikovány pro čtyři varianty podle rozsahu zpoplatněné sítě. Pro porovnání předpokládaných a skutečně dosažených ekonomických parametrů za období provozu SVM (2007 až 2010) NKÚ zvolil variantu č. 3 (2 995 km), schválenou usnesením vlády ze dne 19. května 2004 č. 481, a variantu č. 1 (1 499 km), která se předpokládaným rozsahem výkonově zpoplatněné silniční sítě nejvíce přibližuje skutečně realizovanému zpoplatnění (1 347 km do konce roku 2010).

V investičním záměru byl projekt plánován na 12 let; průměrné mýtné sazby byly pro vozidla nad 12 tun ve výši 4,20 Kč/km a pro vozidla od 3,5 tuny do 12 tun ve výši 1,60 Kč/km; cenová úroveň byla z roku 2003 v nediskontovaných nominálních hodnotách. Smlouva o souvisejících službách byla s dodavatelem SVM uzavřena na 10 let trvání projektu. V letech 2007 až 2009 byla výkonově zpoplatněna vozidla nad 12 tun a od 1. ledna 2010 všechna vozidla nad 3,5 tuny. Průměrné mýtné sazby se pohybovaly v závislosti na počtu náprav a zatížení životního prostředí v rozmezí od 1,7 do 5,4 Kč/km.

V tabulce č. 4 je uvedeno porovnání hodnot základních ekonomických parametrů předpokládaných v investičním záměru pro varianty č. 1 a č. 3 v letech 2007 až 2010 a skutečného plnění za období 2004 až 2010.

²⁷ Usnesení vlády ze dne 20. července 2011 č. 565, k aktualizaci Dopravní politiky České republiky pro léta 2005–2013 v roce 2011.

²⁸ Uvedený rozsah 7 582 km je složen z 1 019 km již zpoplatněných D a RS uvedených ve smlouvě o dodávce SVM, 733 km plánovaných D a RS uvedených v dodatku č. 3 a z 5 830 km silnic I. třídy.

Tabulka č. 4 – Hodnoty základních ekonomických parametrů v letech 2007 až 2010

Ekonomické parametry		Jednotky	Investiční záměr		Skutečnost 1 347 km
Popis	Zkratka		Varianta 1 1 499 km	Varianta 3 2 995 km	
Hrubé příjmy	HP	tis. Kč	13 852 000	21 348 000	22 814 456
Náklady dodavatele ¹	ND	tis. Kč	4 779 000	8 611 000	12 882 345
Náklady celkové	NC				14 057 875
Časové zpoplatnění ²	ČZ				3 590 000
Náklady vč. ušlých příjmů	NC+ČZ				17 647 875
Čistý příjem	HP- ND	tis. Kč	9 073 000	12 737 000	9 932 111
	HP- NC				8 756 581
	HP- NC- ČZ				5 166 581
Nákladovost ³ (z výpočtu náklady/HP*100)	ND	%	34,5	40,3	56,5
	NC				61,6
	NC+ČZ				77,4
Nákladová efektivnost ⁴ (z výpočtu HP/náklady)	ND	Kč	2,9	2,5	1,8
	NC				1,6
	NC+ČZ				1,3

Zdroj: materiál č. 537/04, doklady SFDI, MD a ŘSD ČR, výpočet NKÚ.

¹ Náklady dodavatele jsou veškeré investiční a provozní náklady fakturované dodavatelem na základě uzavřených smluv a jejich dodatků.

² Ušlé příjmy z časového zpoplatnění – kalkulované výnosy z prodeje dálničních kuponů pro vozidla nad 12 tun a v roce 2010 nad 3,5 tuny.

³ Nákladovost – kolik procent z příjmů spotřebuje příprava a realizace projektu.

⁴ Nákladová efektivnost – kolik peněžních jednotek přinese jedna vložená peněžní jednotka.

Za období let 2007 až 2010 byl hrubý příjem státu z provozování SVM vyšší, než předpokládal investiční záměr v obou variantách, ale také byly překročeny předpokládané náklady dodavatele SVM za toto období. Čistý příjem státu po odečtení celkových nákladů a nerealizovaného příjmu z časového zpoplatnění vozidel nad 12 tun a od roku 2010 všech vozidel nad 3,5 tuny dosáhl za čtyři roky provozování SVM výše 5 166 581 tis. Kč, tj. pouze 57 % předpokladu pro variantu č. 1. **Také další ekonomické parametry (nákladovost a nákladová efektivnost) dosažené v průběhu provozování SVM v období let 2007 až 2010 zatím nedosahují úrovně předpokládaných parametrů z investičního záměru.** Po rozšíření SVM na silnice I. třídy se předpokládá snížení nákladové efektivnosti. Dosavadní skutečná hodnota tohoto ukazatele z let 2007 až 2010 vychází na 1,30 Kč.

Investiční záměr kalkuloval s rozložením splátek investičních nákladů do období 12 let trvání projektu, ve skutečnosti však byl projekt financován z rozpočtu SFDI s odloženými platbami. V letech 2007 až 2010 uvolnil SFDI na úhradu investičních nákladů realizace SVM finanční částku ve výši 6 513 606 tis. Kč, tj. 88 % rozpočtovaných investičních nákladů dodavatele SVM (7 389 089 tis. Kč). **Objektivněji (podle skutečných dat) lze ekonomické parametry SVM vyhodnotit až po ukončení celého projektu v roce 2017.**

V tabulce č. 5 a v příloze č. 2 je uvedeno porovnání hodnot základních ekonomických parametrů předpokládaných v investičním záměru pro variantu č. 1 v letech 2007 až 2018 a kalkulované predikce, která vychází ze skutečně dosažených parametrů v letech 2007 až 2010 a předpokládaných parametrů z investičního záměru v letech 2011 až 2018.

Tabulka č. 5 – Predikce hodnot základních ekonomických parametrů v letech 2007–2018

Ekonomické parametry		Jednotky	Investiční záměr		Predikce ⁵ pro variantu 1
Popis	Zkratka		Varianta 1 1 499 km	Varianta 3 2 995 km	
Hrubé příjmy	HP	tis. Kč	54 133 000	81 954 000	63 095 456
Náklady dodavatele ¹	ND	tis. Kč	18 117 000	31 875 000	26 220 345
Náklady celkové	NC				27 395 876
Časové zpoplatnění ²	ČZ				14 534 000
Náklady vč. ušlých příjmů	NC+ČZ				41 929 876
Čistý příjem	HP- ND	tis. Kč	36 016 000	50 079 000	36 875 111
	HP- NC				35 699 580
	HP- NC- ČZ				21 165 580
Nákladovost ³ (z výpočtu náklady/HP*100)	ND	%	33,5	38,9	41,6
	NC				43,4
	NC+ČZ				66,5
Nákladová efektivnost ⁴ (z výpočtu HP/náklady)	ND	Kč	3,0	2,6	2,4
	NC				2,3
	NC+ČZ				1,5

Zdroj: materiál č. 537/04, doklady SFDI, MD a ŘSD, výpočet NKÚ.

¹ až ⁴ Se stejným významem jako u tabulky č. 4.

⁵ Do předpokládaných ekonomických parametrů z investičního záměru v letech 2011 až 2018 jsou vloženy skutečné hodnoty z let 2004 až 2010. Viz také příloha č. 2.

V případě dodržení předpokládané relace nákladů a výnosů provozování SVM v letech 2011 až 2018 by Česká republika dosáhla predikovaného čistého příjmu ve výši cca 36 mld. Kč, ovšem bez odpočtu nerealizovaného příjmu z časového zpoplatnění vozidel nad 3,5 tuny, který byl kalkulován ve výši 14 534 000 tis. Kč. Predikce nákladové efektivnosti při promítnutí skutečných parametrů z let 2004 až 2010 do investičního záměru vychází na 1,50 Kč.

Cena dodávky SVM a souvisejících služeb dle uzavřených smluv a jejich dodatků, která byla dohodnuta ke dni ukončení kontroly celkem ve výši 27 995 672 tis. Kč, již přesahuje predikovanou hodnotu (26 220 345 tis. Kč) za celou dobu trvání projektu. Dále se očekává její další navyšování v důsledku nárůstu počtu vozidel podléhajících SVM a v souvislosti se zpoplatněním dalších úseků komunikací (etapa č. 3).

Tabulka č. 6 – Porovnání provozní nákladovosti SVM v Rakousku, Německu a ČR

Stát	Rok	Jednotky	Roční provozní náklady	Roční hrubý příjem	Nákladovost ⁵ (v %)	Poznámka
Rakousko	2004	mil. €	100	760	13,2	1
	2007		115	984	11,7	
Německo	2004		600	2 400	25,0	2
	2007		690	3 300	20,9	1
ČR	2007	mil. Kč	910	5 121	17,8	3
	2008		1 310	6 009	21,8	
	2009		1 885	5 440	34,7	
	2010		1 930	6 245	30,9	
	Průměr z let 2007 až 2010		1 509	5 704	26,5	4
	1 592	5 704	27,9			

Zdroj: studie *Efekty zavedení výkonového zpoplatnění* (Univerzita Karlova Praha, 2008) a studie *Analýza silniční nákladní dopravy* (Univerzita Karlova Praha, 2005).

¹ Roční provozní náklady v roce 2004 zvýšené o inflační koeficient 15 %.

² Roční provozní náklady a příjmy – plánované na rok 2005.

³ Provozní náklady čerpané dodavatelem SVM bez nákladů na telematické aplikace.

⁴ Provozní náklady čerpané dodavatelem SVM celkem.

⁵ Nákladovost – ukazatel vyjadřuje, kolik procent z příjmů spotřebuje příprava a realizace projektu (roční provozní náklady / roční hrubý příjem × 100).

Porovnání nákladovosti SVM (tj. podílu samotných provozních nákladů projektu SVM na hrubých příjmech z jeho provozování) v ČR se stejným parametrem dosaženým v Německu (satelitní technologie) a Rakousku (mikrovlnná technologie) v letech 2004 a 2007 ukazuje, že **provozování mýtného systému v ČR je dražší než v porovnávaných zemích** (viz tabulka č. 6).

4. Další plánovaný vývoj systému výběru mýtného

V období kontroly byly platné a účinné dva základní smluvní dokumenty (včetně jejich dodatků), které uzavřelo MD s dodavatelem SVM dne 29. března 2006. Jedná se o smlouvu o dodávce SVM a smlouvu o souvisejících službách, v nichž je ukončení příslušných smluvních závazků stanoveno na konec roku 2016. MD v době kontroly předpokládalo, že stávající SVM bude po roce 2016 provozován novým provozovatelem, který zvítězí v otevřeném zadávacím řízení na provozování služeb. **Konečné rozhodnutí o způsobu provozování stávajícího systému od roku 2017 MD do konce roku 2011 nepřijalo.**

Řešení, které zvolilo MD v první fázi zavádění SVM, vyvolává riziko, že náklady na další rozšíření systému budou vyšší než v případě použití satelitní technologie, a to nejen na rozšířený rozsah pozemních komunikací podle aktualizace dopravní politiky, ale i na původní rozsah uvedený v investičním záměru, tj. 1 000 km D a RS a 1 995 km silnic I. třídy (z toho 905 km za dosud nevybudované D a RS).

MD do konce roku 2011 nepřijalo konkrétní řešení dalšího postupu rozšíření stávajícího SVM. Tato skutečnost nevytváří odpovídající předpoklady pro splnění cílů vytyčených strategickými dokumenty (hlavně v aktualizaci dopravní politiky).

III. Shrnutí

1. Nedostatečná koordinace

MD v průběhu přípravy zavedení SVM nedostatečně koordinovalo činnosti zapojených subjektů, nekoncentrovalo potřebné kapacity s cílem urychlit nutné kroky pro zavedení SVM a z počátku řešilo tuto problematiku paralelně se SFDI.

2. Diskriminační podmínka

Podmínka povinné a jednoduché (tzv. nediskriminační) palubní jednotky zvýhodnila mikrovlnnou technologii a byla v rozporu s deklarovanou technologickou neutralitou zadávací dokumentace. MD námitky odmítlo s tvrzením, že technologická neutralita zůstala zachována, a přes zásadní připomínky některých účastníků meziresortního připomínkového řízení výše uvedenou podmínku zapracovalo do zadávací dokumentace. Tím, že zadávací dokumentace nebyla technologicky neutrální, nemohlo dojít k porovnání nabídek uchazečů nabízejících různé technologie.

3. Porušení zákona

MD tím, že zpracovalo zadávací dokumentaci veřejné zakázky na dodavatele SVM, která diskriminovala uchazeče nabízející satelitní technologii, nepostupovalo v souladu

s ustanovením § 25 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb. Navíc MD vyhlásilo zadávací řízení dne 11. července 2005, tj. ještě před schválením potřebné právní úpravy Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR (8. února 2006) a nabytím její účinnosti (1. července 2006).

4. Možnost zrušení veřejné zakázky

MD nevyužilo možnost zrušit veřejnou zakázku na dodavatele SVM a vyhlásit nové zadávací řízení, které by již umožnilo využít zkušenosti Německa se zaváděním satelitní technologie výkonového zpoplatnění, jak navrhovalo Ministerstvo pro místní rozvoj v připomínkovém řízení. Postup zadavatele nepředstavoval nejehospodárnější způsob uskutečnění projektu a nezaručoval dosažení „hodnoty za peníze“²⁹ v celém životním cyklu SVM.

5. Cena

MD předložilo vládě informaci o výši rozdílu mezi předpokládanou cenou veřejné zakázky na dodavatele SVM a cenou uvedenou v nabídce vítězného uchazeče, která však neodpovídala skutečnosti. Celková cena dodávky SVM a poskytovaných služeb dle smlouvy o dodávce SVM a smlouvy o souvisejících službách včetně jejich dodatků byla do ukončení kontroly NKÚ dohodnuta na částku 27 995 672 tis. Kč. Původní hodnota dle těchto smluv ve výši 22 094 024 tis. Kč byla navýšena dodávkami a službami o 5 901 648 tis. Kč, tj. o 26,7 %. Z toho 4 784 642 tis. Kč (81,1 %) činí navýšení za dodávku SVM a souvisejících služeb, o které byl rozšířen předmět plnění (etapy č. 5 a č. 6) a které neovlivňují výši vybraného mýtného.

6. Smlouva

Zadávací dokumentace veřejné zakázky na dodavatele SVM obsahovala požadavek, že systém musí být navržen jako otevřený, aby bylo možné využívat dodávek různých dodavatelů. ŘSD ČR doložilo k veřejným zakázkám zadaným v JŘBU posudky svědčící o tom, že předmět jednotlivých dodatků může zajistit pouze dodavatel SVM. Tato skutečnost je v rozporu s požadavkem na vybudování otevřeného systému, který byl jednou z podmínek zadávací dokumentace a smlouvy o dodávce SVM.

7. Nesplnění záměru

MD dodatkem č. 3 v podstatě zrušilo výkonové zpoplatnění silnic I. třídy. Dodávka a provoz byly zlevněny o 5 559 703 tis. Kč. Uvedená změna vyhovovala zvolené mikrovlnné technologii SVM. Její zavedení neumožnilo realizovat v plném rozsahu koncepční záměr MD výkonově zpoplatnit 2 995 km D, RS a silnic I. třídy. Ke dni 1. září 2011 bylo zpoplatněno místo původně dohodnutých 2 581 km pozemních komunikací pouze 1 361 km, tj. 52,7 %.

8. Očekávané navýšování ceny

V rámci etapy č. 3 MD dohodlo rozšíření předmětu původních smluv o D a RS, na jejichž výstavbu bude vydáno stavební povolení do konce roku 2017. Předpokládaný rozsah těchto komunikací byl 733 km a v navýšené části byla již zahrnuta cena za dodávku etapy č. 3, nikoli však cena služeb týkajících se dosud nerealizovaných úseků, o niž se celková dohodnutá částka bude průběžně navýšovat. V původní smlouvě o souvisejících službách se předpokládalo sledování 280 000 vozidel. Na konci roku 2009 ŘSD ČR uzavřelo k této smlouvě dodatek, který akceptuje sledování 530 000 vozidel. V případě, že počet vozidel využívajících SVM překročí tuto hranici, je pravděpodobné, že dodavatel SVM bude požadovat uzavření dodatku na poskytování dalších dodatečných služeb a uplatňovat nárok

²⁹ „Hodnota za peníze“ (z anglického termínu „value for money“) znamená, že veřejný sektor získává nejvyšší možnou a současně využitelnou hodnotu za vydané veřejné prostředky.

na jejich úhradu. S nárůstem počtu zpoplatněných vozidel souvisí i úhrada nákladů nad rámec smlouvy o souvisejících službách dodavatelí SVM vlivem nepředpokládaného růstu nákladů na bezhotovostní platby mýtných poplatků.

9. Časová tíseň

Termíny plánované MD vzhledem k času potřebnému na zavedení nutných právních úprav a na zadávací řízení na dodavatele SVM byly nereálné a MD je v zadávací dokumentaci a v následně uzavřených smlouvách prodloužilo o jeden rok. Ani toto prodloužení termínů zahájení provozu SVM nebylo dostatečné. Realizace SVM probíhala v časové tísní. MD ve snaze vyřešit tuto situaci využilo platnou právní úpravu a souhlasilo, aby dodavatel SVM před dokončením realizace stavěl jednotlivé stavby pouze na ohlášení, tj. bez stavebních povolení a bez povinnosti je kolaudovat.

10. Ekonomické parametry

Ekonomické parametry (nákladovost a nákladová efektivnost) dosažené v průběhu provozování SVM za období let 2007 až 2010 zatím nedosahují úrovně předpokládaných parametrů uvedených v investičním záměru. Predikce nákladové efektivnosti při promítnutí skutečných parametrů z let 2004 až 2010 do investičního záměru vychází na 1,50 Kč pro celý projekt. Podle dostupných studií Univerzity Karlovy je provozování mýtného systému v ČR dražší než v Německu nebo Rakousku. Objektivněji (podle skutečných dat) však lze ekonomické parametry zavedení SVM vyhodnotit až po ukončení celého projektu v roce 2017.

IV. Vyhodnocení

Z analýzy dostupných studií vyplývá, že při použití satelitní technologie by byly dosaženy výhodnější ekonomické parametry než při použití technologie mikrovlnné. Řešení pomocí mikrovlnné technologie, které zvolilo MD, vyvolává riziko, že náklady na další rozšíření systému budou vyšší než v případě použití satelitní technologie, a to nejen na větší rozsah, ale i na původní rozsah v investičním záměru.

Zrušením a opětovným oznámením veřejné zakázky by se zavedení SVM opozdilo přibližně o rok, ale MD by mělo dostatek času na aktualizaci zadávacích podmínek, na průběh zadávacího řízení a na přípravu smluv s vítězným uchazečem. V té době se také rychle zdokonalovaly satelitní technologie a legislativa EU se měnila ve prospěch společenské potřeby ČR.

MD do konce roku 2011 nepřijalo konkrétní rozhodnutí o způsobu provozování stávajícího systému po roce 2016 ani konkrétní řešení dalšího postupu rozšiřování stávajícího SVM. Tato skutečnost vytváří riziko, že nebude dosažen vytyčený cíl v aktualizované dopravní politice, tj. výkonově zpoplatnit k roku 2013 celou síť dálnic, rychlostních silnic a silnic I. třídy.

Z kontrolní akce vyplývají následující doporučení:

- Je třeba rozhodnout o opatřeních, která by vedla (v co největší míře v daném čase) k naplnění cílů, které vláda schválila ve svých materiálech, a která by zlepšila dosavadní ekonomické parametry projektu SVM.
- Je třeba v co nejkratší době předložit návrh řešení SVM po roce 2016, tedy po ukončení platnosti současných smluv.

Popis a charakteristika jednotlivých etap zavádění SVM

Etapa 1

Zavedení SVM na dálnicích a rychlostních silnicích v rozsahu 1 019 km.

Zahájení zkušebního provozu: 1. 1. 2007.

Ukončení zkušebního provozu: 29. 2. 2008.

Úplné dokončení: červen 2009.

Etapa 2

Zavedení SVM na vybraných silnicích I. třídy v rozsahu 1 562 km.

Etapa 2a

Redukce etapy 2 na úseky silnic I. třídy, které doplňují tranzitní trasy, v rozsahu 185 km.

Zahájení zkušebního provozu: 1. 1. 2008.

Ukončení zkušebního provozu: 31. 12. 2008.

Úplné dokončení: 5. 4. 2011.

Etapa 3

Rozšíření SVM na budoucí nové úseky dálnic a rychlostních komunikací, na jejichž výstavbu bude vydáno stavební povolení nejpozději do konce roku 2017. Smluvní rozsah 733 km.

Probíhá průběžná realizace.

Etapa 4

Zavedení SVM pro vozidla s nejvyšší povolenou hmotností vyšší než 3,5 t a nižší než 12 t.

Zahájení zkušebního provozu: 1. 1. 2010.

Ukončení zkušebního provozu: 31. 12. 2010.

Úplné dokončení: 9. 2. 2011.

Etapa 5a

Implementace rozhraní pro telematické aplikace ke stávajícímu SVM, které umožní využití získaných dat o provozu na zpoplatněných komunikacích a jejich analýzu.

Zahájení zkušebního provozu: 1. 7. 2008.

Ukončení zkušebního provozu: 30. 6. 2009.

Úplné dokončení: 25. 1. 2012.

Etapa 5b

Implementace liniového řízení dálnice D1, které umožní regulovat dopravní situaci a zvýší tak bezpečnost silničního provozu. Realizace proběhla ve čtyřech podetapách, z nichž každá měla samostatný termín zahájení a ukončení.

Zahájení zkušebního provozu první části: 30. 10. 2008.

Ukončení zkušebního provozu poslední části: 30. 6. 2011.

Úplné dokončení: 27. 7. 2011.

Etapa 6

Implementace rozhraní pro budoucí propojení stávajícího SVM s připravovaným systémem výkonového zpoplatnění silnic I., II. a III. třídy.

Zahájení zkušebního provozu: 1. 7. 2008.

Ukončení zkušebního provozu: 30. 6. 2011.

Úplné dokončení: březen 2012 (předpoklad).

Přehled nákladů a výnosů systému výkonového zpoplatnění

Rok	Náklady (v tis. Kč)							Hrubý příjem (v tis. Kč)		Čistý příjem (v tis. Kč)	
	Náklady SFDI	Náklady MD	Náklady ŘSD	Náklady dodavatele	Celkové náklady	Časové zpoplatnění	Cel. nákl. + čas. zpopl.	Investiční záměr	2007 až 2010 skuteč.	Čistý příjem A	Čistý příjem B
2004	11 668	4 543			16 211		16 211			- 16 211	- 16 211
2005		46 341			46 341		46 341			- 46 341	- 46 341
2006		77 187			77 187		77 187			- 77 187	- 77 187
2007		69 485	51 747	1 791 681	1 912 913	785 000	2 697 913	2 966 000	5 120 518	3 207 605	2 422 605
2008		38 711	146 801	3 241 715	3 427 227	817 000	4 244 227	3 225 000	6 009 367	2 582 140	1 765 140
2009		4 635	265 109	4 483 193	4 752 937	849 000	5 601 937	3 498 000	5 440 064	687 127	- 161 873
2010		3 761	455 543	3 365 756	3 825 060	1 139 000	4 964 060	4 163 000	6 244 507	2 419 447	1 280 447
2011				1 436 000	1 436 000	1 231 000	2 667 000	4 338 000	4 338 000	2 902 000	1 671 000
2012				1 497 000	1 497 000	1 217 000	2 714 000	4 521 000	4 521 000	3 024 000	1 807 000
2013				1 560 000	1 560 000	1 280 000	2 840 000	4 712 000	4 712 000	3 152 000	1 872 000
2014				1 626 000	1 626 000	1 332 000	2 958 000	4 910 000	4 910 000	3 284 000	1 952 000
2015				1 694 000	1 694 000	1 386 000	3 080 000	5 117 000	5 117 000	3 423 000	2 037 000
2016				1 766 000	1 766 000	1 441 000	3 207 000	5 333 000	5 333 000	3 567 000	2 126 000
2017				1 841 000	1 841 000	1 498 000	3 339 000	5 558 000	5 558 000	3 717 000	2 219 000
2018				1 918 000	1 918 000	1 559 000	3 477 000	5 792 000	5 792 000	3 874 000	2 315 000
Celkem	11 668	244 662	919 200	26 220 345	27 395 875	14 534 000	41 929 875	54 133 000	63 095 456	35 699 581	21 165 581

Zdroj: materiál č. 537/04, doklady SFDI, MD a ŘSD, výpočet NKÚ.

Legenda:

Náklady

- v letech 2004 až 2010 byly kalkulovány skutečné náklady,
- v letech 2011 až 2018 byly kalkulovány náklady z investičního záměru.

Časové zpoplatnění

- celkové náklady plus nerealizovaný příjem z časového zpoplatnění vozidel nad 12 tun (2007 až 2009) a nad 3,5 tuny (od roku 2010).

Čistý příjem A

- hrubý příjem (2007 až 2010 skutečný) minus celkové náklady.

Čistý příjem B

- hrubý příjem (2007 až 2010 skutečný) minus celkové náklady minus časové zpoplatnění.