

12/12

Příjmy z výkonových poplatků (mýtného) a příjmy z časového zpoplatnění pozemních komunikací (časových kuponů), včetně souvisejících výdajů

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/12. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ MVDr. Rudolf Němeček.

Cílem kontroly bylo prověřit plnění příjmů získávaných vybíráním a vymáháním peněžních prostředků z mýtného a vybíráním peněžních prostředků za časové kupony a prověřit výdaje související s těmito příjmy; prověřit výkon správy pokut ukládaných, vybíraných a vymáhaných celními orgány v systému elektronického mýtného.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy, Ředitelství silnic a dálnic ČR, Státní fond dopravní infrastruktury a Generální ředitelství cel.

Kontrola byla prováděna od dubna do listopadu 2012. Kontrolováno bylo období let 2009 až 2011, v případě věcných souvislostí i období předcházející nebo následující.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo Ministerstvo dopravy, Státní fond dopravní infrastruktury a Generální ředitelství cel, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podané Státním fondem dopravní infrastruktury bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém VII. zasedání, konaném dne 15. dubna 2013,

schválilo usnesením č. 8/VII/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“) je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy, v rozsahu své působnosti odpovídá za tvorbu státní politiky v této oblasti a za její uskutečňování. Podle zákona č. 13/1997 Sb.¹ zajišťuje provoz systému elektronického mýtného a výběr mýtného, přičemž se souhlasem vlády těmito činnostmi pověřilo Ředitelství silnic a dálnic ČR.

Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále také „ŘSD“) bylo zřízeno jako státní příspěvková organizace Ministerstvem dopravy. Na základě zřizovací listiny se ŘSD mimo jiné podílí na celostátní koncepci rozvoje systému výkonového zpoplatnění (dále také „SVZ“), zajišťuje výběr mýtného a smluvní vztahy provozování SVZ, spolupracuje s Policií ČR a Celní správou ČR v oblasti kontroly úhrady mýtného, shromažďuje, uschovává a zpracovává údaje za účelem stanovení, výběru a případného vymáhání mýtného.

Generální ředitelství cel (dále také „GŘC“), celní ředitelství a celní úřady tvořily do konce roku 2012 soustavu celních orgánů pro oblast celnictví. Podle zákona č. 13/1997 Sb. plnily mimo jiné úkoly při kontrole dodržování povinností při užívání zpoplatněných pozemních komunikací, ukládaly a vymáhaly související pokuty.

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

Státní fond dopravní infrastruktury (dále také „SFDI“) je státním fondem ve smyslu § 28 zákona č. 218/2000 Sb.² Organizačně a finančně zajišťuje každoroční emise časových kuponů. Mezi činnosti vykonávané SFDI patří i financování SVZ. Majetek, s nímž SFDI hospodaří, je podle zákona č. 104/2000 Sb.³ ve vlastnictví státu. SFDI je při hospodaření s prostředky svěřenými podle téhož zákona povinen dbát zásad obezřetnosti a efektivnosti⁴.

Zákon č. 13/1997 Sb. a vyhláška č. 527/2006 Sb.⁵ definovaly pozemní komunikace, které podléhaly zpoplatnění. Uživatelé těchto komunikací byli provozovatelé vozidel a jejich řidiči. Zpoplatnění pozemních komunikací bylo provedeno v podobě výkonového (mýtné) a časového zpoplatnění (časové kupony – dále také „ČK“). Smyslem zpoplatnění užívání pozemních komunikací bylo zejména finančně zapojit uživatele komunikací do výstavby nových úseků a zkvalitnění dálniční sítě.

Mýtnému od 1. ledna 2007 podléhají silniční motorová vozidla nejméně se čtyřmi koly, jejichž největší povolená hmotnost činí více než 12 t, resp. od 1. ledna 2010 více než 3,5 t. Před zpoplatněním mýtem podléhala tato vozidla časovému zpoplatnění. Mýtné lze uhradit před užitím zpoplatněné komunikace, tj. v režimu placení předem, nebo na základě smlouvy s ŘSD a bankovní záruky po jejím užití, tj. v režimu následného placení.

Časovému zpoplatnění podléhají vozidla do 3,5 t, resp. do 31. prosince 2009 mu podléhala vozidla do 12 t.

Do 30. června 2011 byly finanční prostředky získané ze zpoplatnění pozemních komunikací příjmem státního rozpočtu. Od 1. července 2011⁶ jsou finanční prostředky získané ze zpoplatnění pozemních komunikací příjmem SFDI.

Pozn.: Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Cíle zavedení SVZ

Výkonové zpoplatnění bylo zavedeno⁷ s cílem dosáhnout užší vazby mezi rozsahem užívání pozemních komunikací a zpoplatněním (princip spravedlnosti) při zajištění rovnosti uživatelů zpoplatněných úseků, ochrany životního prostředí, při zachování principu hospodárnosti a účelnosti fungování veřejné správy. Ve studiích a návrzích pro zavedení SVZ byl kladen důraz na levnost, výnosnost, efektivitu a vynutitelnost SVZ při eliminaci rizik nevhodně nastavených parametrů a zadávacích podmínek. Mělo dojít ke 2- až 3násobnému zvýšení čistých výnosů proti časovému zpoplatnění. Získané finanční prostředky měly být investovány do výstavby a údržby pozemních komunikací. Dalším důvodem pro realizaci SVZ byl výrazný nárůst užívání pozemních komunikací s průvodními negativními vlivy, a to hlavně v důsledku zintenzivnění mezinárodní tranzitní kamionové dopravy.

Ve studiích, které byly podkladem pro zavedení SVZ, dosahovala uvažovaná nákladovost v závislosti na způsobu a rozsahu zpoplatnění 10 až 40 %.

² Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

³ Ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Článek 2 odst. 7 a 8 přílohy k usnesení vlády ze dne 12. července 2000 č. 701, o Statutu Státního fondu dopravní infrastruktury.

⁵ Vyhláška č. 527/2006 Sb., o užívání zpoplatněných pozemních komunikací a o změně vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Zákon č. 152/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 80/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Tabulka č. 1 – Přehled mýtného evidovaného u ŘSD a v účetnictví SFDI (v tis. Kč)

Období	Příjmy z mýtného dle účetnictví SFDI	Spotřebované mýtné	Předepsané mýtné	Celkové náklady SVZ
Náklady na přípravu SVZ				139 739
2007	5 120 518	5 565 278	5 558 340	1 912 913
2008	6 009 367	6 144 152	6 134 851	3 427 227
2009	5 440 064	5 543 272	5 536 155	4 752 937
2010	6 244 507	6 574 441	6 565 113	2 758 609
2011	8 482 584	8 126 017	8 111 964	2 623 375
Celkem	31 297 040	31 953 160	31 906 423	15 614 800

Zdroj: ŘSD, SFDI.

Pozn.: Předepsané mýtné je finanční částka předepsaná jednotlivým dopravcům na základě elektronického záznamu. Spotřebované mýtné je finanční částka, kterou skutečně zaplatili jednotliví uživatelé.

Realizované inkaso za pět let provozu (od roku 2007) dosáhlo 31 297,04 mil. Kč s čistým výnosem 15 682,24 mil. Kč. Náklady činily celkem 15 614,8 mil. Kč, tj. průměrná nákladovost za pět let 49,9 %⁸ (průměrné roční náklady 3 122,96 mil. Kč). Do nákladů nebyly započteny náklady GŘC na výkon kontrolní činnosti, které činily cca 150 mil. Kč⁹ ročně (včetně časového zpoplatnění)¹⁰, a náklady na telematické aplikace. Průměrný roční čistý výnos z mýtného dosáhl 3 136,45 mil. Kč.

Před zpoplatněním mýtem, tj. v roce 2006, dosáhlo inkaso z časového zpoplatnění 1 468,66 mil. Kč¹¹ (z toho 1 208,62 mil. Kč činilo inkaso za vozidla nad 12 t a 260,04 mil. Kč za vozidla od 3,5 t do 12 t¹²). Při nákladovosti 7,02 % dosáhl čistý výnos z časového zpoplatnění (pro kategorie vozidel nad 12 t a 3,5–12 t) v roce 2006 částku 1 382,29 mil. Kč.

MD jako správce kapitoly nestanovilo kritéria pro hodnocení cílů SVZ. MD plnilo legislativní a metodickou funkci, ale nemělo nastaven tok informací nezbytných pro soustavné hodnocení SVZ (souvisejících výdajů). Z podkladů a vyjádření MD vyplynulo, že MD sledovalo a vyhodnocovalo pouze inkaso mýtného; náklady z pohledu jejich výše, předmětu a věcné opodstatněnosti nesledovalo.

2. Zvýšení sazby mýtného a související úpravy SVZ

S účinností od 1. ledna 2011 a od 1. ledna 2012 došlo v každém roce k zvýšení sazeb mýtného o 25 %¹³. Toto zvýšení vycházelo z dohody mezi MD a Sdružením automobilových dopravců ČESMAD BOHEMIA (dále také „ČESMAD“) ze dne 8. listopadu 2010 o zavedení slev pro časté uživatele pozemních komunikací, samostatné kategorie pro autobusy a systému aktivního řešení mýtných přestupků.

⁸ Náklady na zavedení SVZ jsou uvedeny v kontrolním závěru z KA č. 11/13, který byl zveřejněn v částce 2/2012 *Věstníku NKÚ* s tím rozdílem, že byly započteny náklady do konce roku 2011 a nebyly započteny náklady na telematické aplikace (zdroj dat: ŘSD, SFDI; výpočet NKÚ). Pro stanovení hrubého příjmu z provozu SVZ použil NKÚ stav vedený v účetnictví SFDI, protože pouze tyto finanční prostředky lze použít na rozvoj dopravní infrastruktury.

⁹ Zdroj: GŘC a ŘSD.

¹⁰ Kontrola v oblasti výkonového zpoplatnění vyžaduje nepřetržitý výkon činnosti celními orgány a speciální technické zabezpečení a je proti kontrole časového zpoplatnění výrazně nákladnější. Náklady na kontrolu v SVZ nelze samostatně vyčíslit.

¹¹ Zdroj: *Závěrečná zpráva k hospodářským výsledkům dálničních kuponů emise 2006*.

¹² V roce 2009 činilo inkaso časových poplatků u vozidel kategorie od 3,5 t do 12 t celkem 338,46 mil. Kč, tj. při nákladovosti 7,52 % čistý výnos 313,01 mil. Kč.

¹³ Nařízení vlády č. 415/2010 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 484/2006 Sb., o výši časových poplatků a o výši sazeb mýtného za užívání určených pozemních komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 354/2011 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 484/2006 Sb., o výši časových poplatků a o výši sazeb mýtného za užívání určených pozemních komunikací, ve znění pozdějších předpisů.

Tabulka č. 2 – Zastoupení uživatelů v SVZ

Rok	Předepsané mýtné (v Kč)			Meziroční nárůst celkových hodnot
	Zahraniční	Tuzemské	Celkem	
2007	2 150 575 480	3 407 764 805	5 558 340 284	x
2010	2 714 838 802	3 850 274 147	6 565 112 950	16 %
2011	3 493 847 718	4 618 116 254	8 111 963 972	19 %
Změna 2007–2011	62 %	36 %	46 %	x
	Mýtné transakce			
2007	77 841 132	146 370 902	224 212 034	x
2010	111 724 501	207 189 468	320 436 538	25 %
2011	125 802 617	224 584 833	351 756 313	9 %
Změna 2007–2011	62 %	53 %	57 %	x

Zdroj: ŘSD, zpracováno NKÚ.

Vývoj předepsaného mýtného a mýtných transakcí mezi roky 2010 a 2011 je uveden v tabulce č. 2. Za srovnatelné časové období roku 2012 bylo předepsané mýtné navýšeno o 8 % (odůvodnění k nařízení vlády předpokládalo 15% navýšení mýtného za rok 2012).

– Slevy na mýtném a princip spravedlnosti

Slevy na mýtném byly zavedeny s účinností od 22. října 2012. MD předpokládalo maximální roční výši slev v částce 350 mil. Kč, přičemž slevy mělo využívat cca 20 000 dopravců.¹⁴ V odůvodnění k nařízení vlády a dohodě s ČESMAD se předpokládalo, že sleva bude kompenzována v rámci zvýšených příjmů z mýtného v důsledku zvýšených tarifních sazeb, které budou činit cca 1 mlrd. Kč. Náklady na zavedení a administraci slev činily 45 mil. Kč.¹⁵

Podle odůvodnění k nařízení vlády MD očekávalo, že získáním nových informací zejména o uživatelích v režimu placení předem a jejich vozidlech dojde k úspoře administrativních nákladů na kontrolu a vymáhání nedoplatků. Tyto údaje a doklady však ŘSD mohlo požadovat i před zavedením slev. Nejnižší sleva 5 % je poskytována po projetí mýtného nad 100 000 Kč ročně. Režim placení předem využívají převážně zahraniční uživatelé s nižším spotřebovaným mýtným, kteří neprojedou mýtné ve výši nutné pro přiznání slevy. 232 554 elektronických palubních jednotek (dále také „OBU“)¹⁶ registrovaných na zahraniční uživatele realizovalo v roce 2011 celkem 89,9 mil. transakcí s mýtným ve výši 2 474,5 mil. Kč, což je průměrně 10 641 Kč na jednu OBU.

Administrativní náklady na vymáhání mýta u všech uživatelů do roku 2015 byly smluvně ujednány ve výši 20,52 mil. Kč bez DPH¹⁷. Podle směrnice Evropského parlamentu a Rady¹⁸ lze slevy na mýtném zavést, jen pokud mj. povedou k prokazatelným administrativním úsporám. Vzhledem k výši nákladů na zavedení slev a pevně stanoveným nákladům na vymáhání vyhodnotil NKÚ dosažení úspor administrativních nákladů v oblasti kontroly a vymáhání nedoplatků jako nereálné.

Dosažení administrativních úspor nepodporuje ani konstrukce slevy, neboť výše spotřebovaného mýta u vozidel zahraničních uživatelů v systému placení předem nedosahuje limitu nutného pro přiznání alespoň minimální slevy (tj. limitu 100 000 Kč ročně). U uživatele v režimu následného placení má ŘSD dostatek informací z žádosti o tuto formu úhrady a u tuzemských účastníků v režimu placení předem může potřebné informace pro vymáhání získávat z jiných zdrojů, např. z centrální evidence motorových vozidel nebo z obchodního rejstříku.

¹⁴ Odůvodnění a závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace k nařízení vlády č. 352/2012 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 484/2006 Sb., o výši časových poplatků a o výši sazeb mýtného za užívání určených pozemních komunikací, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Zdroj: MD a ŘSD.

¹⁶ Z anglického „On-Board-Unit“. OBU slouží k identifikaci vozidla při průjezdu branou a zaznamenání mýtných transakcí. Počet OBU vyjadřuje počet vozidel registrovaných v SVZ. (Zdroj: ŘSD.)

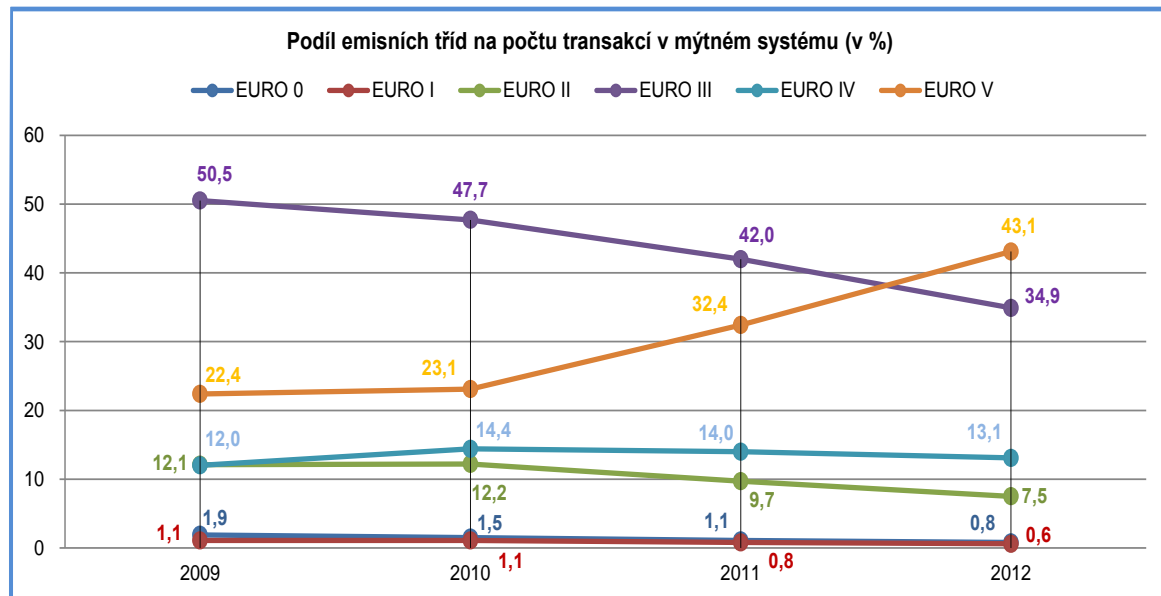
¹⁷ Daň z přidané hodnoty.

¹⁸ Ustanovení čl. 7i odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 1999/62/ES, o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly.

– Nezvýšení sazeb mýtného u emisních tříd EURO V a vyšších

U emisních tříd EURO V a vyšších se sazby mýtného nezvýšily z důvodu motivace tuzemských přepravců k obnově vozového parku.¹⁹

Graf č. 1 – Vývoj zastoupení emisních tříd mezi roky 2009–2012



Zdroj: MD a ŘSD.

Dále z tabulky č. 2 vyplývá, že přes zvýšení sazeb mýtného v roce 2011 a přes mírný nárůst intenzity dopravy na zpoplatněné síti komunikací se inkaso mýtného nijak výrazně nezvýšilo. ŘSD odhadlo dopad kategorií vozidel EURO V a vyšších na inkaso mýtného takto: v roce 2011 snížení o 685 mil. Kč a za prvních sedm měsíců roku 2012 o dalších 475 mil. Kč (odhad na celý rok 2012 činil 815 mil. Kč)²⁰. Snižování inkasa se bude dále s narůstajícím počtem vozidel emisních tříd EURO V a vyšších prohlubovat.

MD na zjištění NKÚ reagovalo touto informací: „Na nižší růst tržeb z důvodu stejných sazeb u EURO V a vyšší bude muset MD reagovat, např. přeskupením vozidel dle emisí, zvýšením sazeb dle inflace.“

– Rozšíření SVZ o kategorii autobus

Od 1. září 2011 byla zavedena kategorie autobus s výrazně nižší sazbou mýtného²¹. Důvodem změny byla přímá podpora hromadné osobní dopravy (zejména pravidelné) před individuální s příznivým dopadem na životní prostředí a na dopravní kongesce.

Podle sdělení ŘSD jednorázové náklady ŘSD na zavedení kategorie autobus do SVZ činily celkem 33,35 mil. Kč. Dále lze očekávat průběžné náklady na obměnu, repasi a doplnění stavu OBU a poplatky za provoz OBU této kategorie. V období od 9/2011–9/2012 bylo registrováno 23 991 autobusů. Za 12 měsíců účinnosti dosáhlo inkaso mýtného této kategorie 106,37 mil. Kč.

Inkaso mýtného u této kategorie vozidel za období 9/2011–7/2012 bylo dle informace ŘSD proti původnímu způsobu zpoplatnění sníženo cca o 267 mil. Kč. MD v odůvodnění k nařízení vlády předpokládalo cca 10 tis. autobusů, snížení mýtného o 120 mil. Kč a jednorázové náklady 25 mil. Kč. MD předpokládalo výrazně menší snížení inkasa mýtného. Průběžné náklady Ministerstvo dopravy v odůvodnění návrhu na zavedení této kategorie neuvodlo.

¹⁹ Odůvodnění k nařízení vlády č. 354/2011 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 484/2006 Sb., o výši časových poplatků a o výši sazeb mýtného za užívání určených pozemních komunikací, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Hodnoty vycházejí z přepočtu sazeb pro vozidla EURO V a vyšších při neposkytnutí výjimky.

²¹ Nařízení vlády č. 243/2011 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 484/2006 Sb., o výši časových poplatků a o výši sazeb mýtného za užívání určených pozemních komunikací, ve znění pozdějších předpisů.

– Aktivní řešení mýtných přestupků uživatelem

Funkcionalita „aktivní řešení mýtných přestupků uživatelem“ umožňuje uživatelům v režimu následného placení dodatečně zaplatit nedoplatky vzniklé na 44 kontrolních branách²², avšak nedoplatky z ostatních 212 mýtných bran uhradit neumožňuje.

S ohledem na krátkou dobu od zavedení této funkcionality není možné její efektivnost vyhodnotit. Dosavadní ekonomický přínos ve výši 227 tis. Kč za období 1/2012–9/2012 při vynaložení 31 mil. Kč na její zavedení je zatím minimální. Nedoplatky z mýtných bran musí ŘSD vymáhat standardní cestou s vynaložením dalších nákladů na vymáhání.

MD na zjištění NKÚ týkající se dohody s ČESMAD reagovalo informací, že „MD by mělo zvážit úpravy tarifů v návaznosti na další vývoj tržeb z mýtného a na výsledky slev“.

3. Organizační zajištění SVZ a smluvní vztahy

3.1 Organizační struktura

Významná část činností je zabezpečována generálním dodavatelem služeb a jeho dodavateli (soukromoprávními subjekty). V materiálech, které byly podkladem pro rozhodování vlády ČR a Parlamentu ČR o nastavení SVZ, bylo zdůrazňováno, že zvolené řešení musí vést k úsporám nákladů.

Vládou ČR²³ byl zvolen model státního financování s odloženým splácením pořizovacích nákladů s tím, že provozovatelem SVZ bude státní příspěvková organizace ŘSD. Výhodou této varianty měla být zejména minimalizace negativních dopadů a možnost kontroly provozovatele ze strany státu. Jednou z dalších zvažovaných variant bylo uzavření smlouvy se soukromým subjektem, který by provozoval SVZ. Výhodou tohoto řešení mělo být přenesení většiny rizik a nákladů na zavedení a provoz SVZ na soukromý subjekt, získání znalostí a inovací soukromého sektoru.

Realizovaný SVZ neodpovídá variantě schválené vládou ČR, neboť SVZ je kombinací obou variant. V průběhu realizace SVZ se projevily nedostatky ve smluvních ujednáních souvisejících s předáváním podkladů pro stanovení a následné vymáhání mýtného (vymáhání nedoplatků mýtného bylo ponecháno ŘSD), placením poplatků generálnímu dodavateli služeb za neaktivní OBU, stanovením počtu uživatelů a placením poplatků za platbu mýtného kartou (blíže bod 2.3 a bod 4. tohoto kontrolního závěru).

3.2 Rozsah dodavatelsky realizovaných služeb

Na základě smlouvy o službách je generálnímu dodavateli služeb vyplácena odměna za služby, jejíž výše se odvíjí od úspěšnosti služeb měřené nezávislým znalcem. Smluvní strany ujednaly, že minimální úspěšnost předepsání mýtných transakcí v kalendářním měsíci musí činit 95 % všech transakcí, které měly být v SVZ zaznamenány branami.

Podklady a důvody pro stanovení 95% úspěšnosti pro celou dobu platnosti smlouvy (tj. 10 let) nebyly NKÚ předloženy. MD pouze sdělilo, že vycházelo ze zkušeností z jiných zemí a vyspělosti technologií.

Při dosažení vyšší úspěšnosti než 95 % má generální dodavatel služeb nárok na zvýšení odměny za služby o částku odpovídající 50 % mýtných poplatků z mýtných transakcí přesahujících stanovenou hranici úspěšnosti. V případě, že by nebylo dosaženo úspěšnosti 95 %, byl by dodavatel služeb povinen dorovnat ušlé mýtné z vlastních zdrojů. Tato situace nenastala.

Úspěšnost dodávaných služeb byla ověřována nezávislým znalcem na náklady ŘSD. V roce 2007 přesahovala průměrná měsíční úspěšnost 97 % a od roku 2008 přesahuje 99 %, což s ohledem na konstrukci odměny přináší významný prospěch generálnímu dodavateli služeb. Za období let 2007 až 2011 ŘSD zaplatilo generálnímu dodavateli služeb za zvýšenou úspěšnost služeb odměnu ve výši

22 Součástí kontrolního systému jsou kontrolní brány osazené technologií pro určování druhu, kategorie a poznávací značky vozidla a dále mýtné brány, které pouze snímají signál OBU k určení projetého mýtného.

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

755,24 mil. Kč vč. DPH a nezávislým znalcům za vyhodnocení úspěšnosti uhradilo finanční částku ve výši 113,45 mil. Kč vč. DPH.

Zvýšení sazeb mýtného nebo vylepšení SVZ za účelem zvýšení příjmů státního rozpočtu, resp. SFDI, významně zvyšuje odměnu dodavatele služeb. Sjednaný způsob odměňování nezohledňuje zaběhnutí SVZ do praxe.

Smluvní ujednání o zvýšení odměny generálnímu dodavateli služeb a doby, na kterou je sjednáno, bylo pro stát nevýhodné. MD při sjednání závazku platit zvýšenou odměnu nepostupovalo v souladu s ustanovením § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., protože dosahování příjmů z mýtného nebylo nastaveno nejehospodárnějším způsobem.

3.3 Poplatky za platbu mýtného platební kartou

Mýtné je možné platit bezhotovostně prostřednictvím bankovních a tankovacích karet. MD v zadávací dokumentaci očekávalo registraci 87 500 vozidel (včetně 25% rezervy) do SVZ, k čemuž také byly generálním dodavatelem služeb kalkulovány poplatky za použití platebních karet při platbě mýtného.²⁴

Očekávání MD bylo výrazně podhodnocené. S nárůstem počtu vozidel na cca 630 000 rostly náklady na poplatky za platbu platební kartou, které nebyly pokryty smlouvou o službách. Generální dodavatel služeb požadoval po ŘSD za období 1/2007–12/2011 úhradu částky 499,50 mil. Kč vč. DPH za poplatky za platbu platební kartou, které nebyly kalkulovány ve smlouvě. ŘSD pro posouzení tohoto požadavku nechalo vypracovat znalecké posudky, za které zaplatilo dalších 810 tis. Kč vč. DPH.

Při obnově smluvního vztahu s generálním dodavatelem by mělo ŘSD zvážit úpravu všeobecných smluvních podmínek provozovatele elektronického mýtného²⁵ tak, aby poplatky za použití platebních karet nešly k tíži ŘSD, resp. státu.

4. Kontrola dodržování zpoplatnění, ukládání a vymáhání pokut

4.1 Kontrola dodržování výkonového zpoplatnění

SVZ automaticky generuje případy vozidel podezřelých z porušení mýtné povinnosti, které jsou dále ověřovány Centrem manuální validace provozovaným generálním dodavatelem služeb. Centrum manuální validace po ověření označuje podezřelé případy jako incidenty a zasílá je mobilním hlídkám Celní správy ČR ke kontrole zaplacení mýta.

Proti původnímu předpokladu je v SVZ registrován výrazně vyšší počet OBU. Současně od roku 2007 došlo k nárůstu zpoplatněných úseků. Průměrný počet pracovníků mobilních hlídek Celní správy ČR vykonávajících kontrolu naopak poklesl, počet vozidel mobilní kontroly se od roku 2007 nezměnil.

Zatímco počet mýtných transakcí mezi roky 2009–2011 i počet incidentů ověřených Centrem manuální validace meziročně významně stoupal, objem incidentů řešených mobilními hlídkami Celní správy ČR rostl méně dynamicky, viz tabulka č. 3, a v procentuálním vyjádření ve vztahu k počtu ověřených incidentů dokonce klesal (24 % v roce 2009, 18 % v roce 2011). Mobilní hlídky Celní správy ČR převážnou většinu z nich (89 % až 94 %) uzavřely jako přestupek.

Tabulka č. 3 – Kontrolní činnost mobilních hlídek CS*

	2009	2010	2011
Celkový počet mýtných transakcí	239 754 251	320 436 538	351 756 313
Verifikováno Centrem manuální validace	1 093 186	1 337 983	1 837 281
Zkontrolováno mobilními hlídkami CS	258 312	301 754	330 053

Zdroj: ŘSD.

* CS = Celní správa ČR.

24 Poplatky zahrnují: poplatky bance vydávající kartu, poplatek bance akceptující kartu, poplatek za autorizaci a zpracování transakce, případně další poplatky.

25 Smluvními podmínkami provozovatele elektronického mýtného byly v souladu s ustanovením § 22c odst. 2 a 5 zákona č. 13/1997 Sb. upravovány některé podrobnosti úhrady mýtného.

Tabulka č. 4 – Náklady na kontroly vykonávané mobilními hlídkami Celní správy ČR

	Počet pracovníků mob. hlídek Celní správy ČR	Počet vozidel	Náklady GŘC (v Kč)	Náklady ŘSD (v Kč)	Náklady celkem (v Kč)
2009	319	35	158 948 115	47 931 494	206 879 609
2010	327	35	157 181 361	52 415 364	209 596 725
2011	315	35	147 905 466	65 821 304	213 726 770
Celkem			464 034 942	166 168 162	630 203 104

Zdroj: GŘC a ŘSD.

V průměru byly na jednu kontrolu vynaloženy finanční prostředky ve výši 708 Kč, na jedno zjištěné porušení právních předpisů 3 601,61 Kč a 4,59 Kč na jednu korunu uložené blokové pokuty. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že v případě hlídky mobilní kontroly dislokované na Celním úřadu Praha D5 bylo po dobu několika let dosahováno 2,3násobně nižší efektivity kontroly v SVZ, než činil průměr dosahovaný ostatními celními úřady, a GŘC nepřijalo dostatečně pružně opatření k nápravě.

4.2 Ukládání a vymáhání pokut

Celní správa ČR v kontrolovaném období při kontrole výkonového a časového zpoplatnění²⁶ zjistila 178 976 porušení právních předpisů upravujících zpoplatnění, z toho 96 % bylo vyřešeno pokutou v blokovém řízení. Uložené pokuty dosáhly 141,2 mil. Kč.²⁷ Pokuty uložené cizím státním příslušníkům činily cca 50 %. Počet porušení, uložených pokut a jejich finanční objem připadá ze dvou třetin na výkonové zpoplatnění.

Sankce za porušení právních předpisů byly ukládány jen v případech, kdy bylo vozidlo zastaveno hlídkou mobilní kontroly Celní správy ČR. Při ukládání pokut v SVZ byla zohledňována četnost porušení právních předpisů v oblasti zpoplatnění. ŘSD informace o porušení právních předpisů zjištěné v průběhu vymáhání nedoplatků soukromoprávními subjekty Celní správě ČR k uložení sankce nepředávalo.

Vymáhání nedoplatků na pokutách prováděla Celní správa ČR podle právních předpisů upravujících správu daní a poplatků. Nedoplatky na pokutách byly vymáhány zároveň s dalšími daňovými nedoplatky, takže náklady na vymáhání nelze samostatně vyčíslit.

Pokuty uložené v kontrolovaném období na místě nezaplacené cizími státními příslušníky byly vymoženy z 50 % (u tuzemských dlužníků dosáhla úspěšnost vymáhání 75 %). Z důvodu výše uložených pokut a vysokých nákladů spojených s jejich vymáháním v zahraničí a z důvodu nemožnosti vymáhat nedoplatky prostřednictvím zahraničních správních orgánů (tak, jak je tomu při vymáhání ostatních daňových nedoplatků) bylo zaslání výzvy k zaplacení pokuty v náhradní lhůtě zpravidla jediným úkonem vůči cizím státním příslušníkům při vymáhání pokut.

5. Vyúčtování uniklého mýta a vymáhání mýtného

Zákon č. 13/1997 Sb. a vyhláška č. 527/2006 Sb. upravovaly pouze způsob zjištění a stanovení výše mýtného za pomoci OBU. V případech, kdy Centrum manuální validace (generální dodavatel) zaznamenalo pod kontrolní branou průjezd vozidla, které nebylo zaregistrováno uživatelem do SVZ nebo u něž nesouhlasily zaregistrované údaje (např. neodpovídal počet náprav, hmotnost vozidla), případně byla nefunkční OBU, byly podklady pro vyúčtování mýtného předávány ŘSD.

ŘSD začalo teprve po 1. lednu 2010 vyúčtovat uniklé mýtné a vymáhat nedoplatky občanskoprávní cestou, přestože tuto cestu mohlo využívat od samého počátku zavedení SVZ (tj. od roku 2007). Minimálně ve třech případech²⁸ soudy zamítly návrh ŘSD s odůvodněním, že vyúčtování a následné vymáhání nedoplatků z období 2007, resp. 2008, až v roce 2011 je v rozporu se zásadami poctivého

²⁶ Celní správa zajišťuje kontrolní činnost v časovém i výkonovém zpoplatnění. Kontrolní činnost je prováděna souběžně, a proto nelze náklady podle způsobu zpoplatnění samostatně vyčíslit.

²⁷ Kontrolu zpoplatnění je oprávněna provádět i Policie ČR, její výsledky nejsou v tomto kontrolním závěru zohledněny.

²⁸ Rozsudky č. j. 13 EC 984/2011-71, 111 EC 188/2011-83 a 4 EC 190/2011-49.

obchodního styku a že se jedná o zneužití státní moci. Proti tomu v řadě případů byly nároky ŘSD uznány. Zahraničním uživatelům byly výzvy k úhradě mýtného odeslány až v roce 2012.

K 30. září 2012 z celkového počtu 41 979 případů²⁹, kdy mýtné v úhrnné výši 41,56 mil. Kč nebylo pomocí OBU stanoveno ve správné hodnotě, byli uživatelé vyzváni k zaplacení mýtného v 18 702 případech v hodnotě 31,83 mil. Kč. Zbývající část tvoří případy, u nichž uniklé mýtné u jednoho uživatele z tuzemska či ze Slovenska nepřesáhlo částku 100 Kč (od roku 2011 částku 300 Kč) – u zahraničních subjektů činil stanovený limit 500 Kč.

NKÚ zjistil, že v období let 2007–2009 ŘSD nevyúčtovalo v přiměřené lhůtě dlužníkům mýtné ve výši 28,38 mil. Kč a následně nevymáhalo nedoplatky. Nepostupovalo tak v souladu s ustanovením § 14 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb., neboť neuplatňovalo právo státu na úhradu mýtného včas (právo státu uplatnilo po třech letech). K 30. září 2012 byly z důvodu insolvence dlužníků odepsány nedoplatky v celkové výši 911 tis. Kč.

Soudně bylo vymáháno 2 138 případů nedoplatků ve výši 4,74 mil. Kč, z toho bylo vymoženo 1,2 mil. Kč. 58,79 % ze všech do září 2012 soudně vymáhaných nedoplatků nepřesáhlo 1 000 Kč³⁰. ŘSD nevyužilo oprávnění dle ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb. umožňující upustit od vymáhání pohledávek do 1 000 Kč za rok u jednoho dlužníka.

K 30. září 2012 bylo celkem vymoženo uniklé mýtné v hodnotě 17,57 mil. Kč, z toho jen 6,83 % na základě podané žaloby, ostatní uniklé mýtné bylo uhrazeno na základě výzvy.

ŘSD s účinností od 27. února 2009 do 1. března 2015 uzavřelo s advokátní kanceláří a společností pro správu a vymáhání pohledávek „smlouvu o poskytování služeb spojených s evidencí a vymáháním nedoplatků na mýtném“, která zahrnuje činnosti od zjišťování výše uniklého mýta a jeho vyúčtování až po jeho úhradu.³¹ ŘSD ekonomickou výhodnost tohoto řešení nedoložilo.

Součástí služeb, které jsou ve smlouvě podrobně specifikovány, bylo i vybudování softwaru v celkové hodnotě 39,5 mil. Kč bez DPH. Software zabezpečuje celý průběh vymáhání a evidence nedoplatků a zajišťuje tvorbu a odesílání dokumentů (výzev, generování žalob a exekučních návrhů apod.), párování plateb atd. Za průběžně poskytované služby, včetně právních, byla ve smlouvě dohodnuta paušální měsíční odměna ve výši 285 tis. Kč bez DPH. Za právní služby na vyžádání byla sjednána odměna dle hodinové sazby ve výši 3 500 Kč, resp. 2 500 Kč, bez DPH za každou započatou hodinu právní pomoci a ve výši advokátního tarifu za promeškaný čas. Za plnění služeb podle smlouvy bylo uhrazeno celkem 56,88 mil. Kč bez DPH. Nákladová efektivnost vymáhání uniklého mýta a nedoplatků dosáhla 0,32 Kč, což znamená, že na jednu korunu vynaložených nákladů byl výnos 32 haléřů.³²

NKÚ prověřil 36 případů vymáhání nedoplatků a zjistil, že uhrazeno bylo pouze 14 z nich. Dále bylo zjištěno, že nedoplatky devíti dlužníků v celkové výši 17 875 Kč vzrostly navýšením o soudní poplatky, odměny advokátní kanceláři, paušální poplatky, příp. náklady na exekuci, na celkovou částku 89 882 Kč. Přestože soudy nároky ŘSD uznaly, advokátní kancelář nevymohla u kontrolovaných případů žádnou částku. Rozsudkem Krajského soudu v Plzni³³ bylo rozhodnuto o snížení náhrady nákladů ŘSD na právní zastoupení advokátní kanceláři s odůvodněním, že ŘSD by mělo být vybaveno odborným aparátem k plnění svých profesních úkolů.

²⁹ Případy, u kterých bylo ŘSD schopno určit dlužníka a vyčíslit uniklé mýtné jinou cestou.

³⁰ Podle ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, lze upustit od vymáhání pohledávek, jejichž jmenovitá hodnota včetně příslušenství, případně jejich součet, nepřesahuje 1 000 Kč za rok a dlužník odmítá dluh dobrovolně splnit.

³¹ Poskytovanými službami jsou zejména: evidence mýtných incidentů, vyhodnocení potenciálních nedoplatků včetně automatického zpracování dat, identifikace a dopočítání pohledávek a nedoplatků na mýtném, identifikace a ztotožnění provozovatelů vozidel, seskupení pohledávek a nedoplatků podle provozovatelů a předání k procesu vymáhání, vypracování a zaslání výzev k plnění a další komunikace s dlužníky, podávání žalob, zastupování před soudem, komunikace s exekutory, konzultace, poradenství a analýzy.

³² Vzhledem k tomu, že v nákladech jsou zahrnuty pořizovací náklady na software, bude s rostoucím objemem vymožených mýtných nedoplatků efektivita postupně narůstat.

³³ Rozsudek č. j. 25 Co 86/2012-164.

Smluvně zajišťované úkony k vymození nedoplatků na mýtném jsou činnostmi, které při vymáhání nedoplatků na pokutách uložených za porušení povinnosti v SVZ vykonávají celní orgány.

Vymáhání nedoplatků na mýtném bylo ve všech materiálech, které vláda ČR vzala svými usneseními na vědomí, koncipováno v rovině veřejnoprávní, konkrétně mělo být prováděno celními orgány. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že MD takovou úpravu procesu vymáhání nedoplatků na mýtném do příslušných ustanovení právních předpisů nenavrholo, nedoplatky jsou vymáhány občanskoprávní cestou dodavatelským způsobem.

6. Registrace vozidla v SVZ a úprava registru vozidel

Registrace vozidla v SVZ a uvedení správných a úplných údajů je základní podmínkou pro využívání výkonově zpoplatněných komunikací i pro správné zjištění a vyměření mýtného. Obsah evidence údajů o mýtném, práva a povinnosti ŘSD při vedení evidence a práva a povinnosti uživatele ohledně sdělování údajů byly legislativně upraveny od zavedení SVZ.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že z celkového počtu 476 107 provozovatelů vozidel v režimu placení předem byly pouze u 33 183 provozovatelů uvedeny úplné a správné údaje. Neúplné údaje o provozovatelích v tomto režimu znemožňovaly identifikaci dlužníků. ŘSD nevedlo evidenci údajů o mýtném v souladu s ustanoveními § 22b odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb. a § 12 vyhlášky č. 527/2006 Sb. Údaje do evidence byly v režimu placení předem vkládány zejména na místech pro distribuci OBU a za jejich správnost a úplnost odpovídal generální dodavatel služeb. ŘSD refundace za nedostatky v evidenci s generálním dodavatelem neřešilo. Převážně z důvodu nezjištění provozovatele vozidla bylo odepsáno uniklé mýtné v celkové výši 311,67 mil. Kč, čímž byly zároveň sníženy příjmy státního rozpočtu, resp. SFDI.

Neúplné údaje o tuzemských provozovatelích a vozidlech může ŘSD na základě novely zákona č. 56/2001 Sb.³⁴ účinné od 1. července 2011 doplňovat z centrálního registru vozidel způsobem umožňujícím dálkový a nepřetržitý přístup. ŘSD na zpracování údajů z registru vynaložilo 1,16 mil. Kč.

V období od března 2007 do září 2008 byly při měření úspěšnosti SVZ nezávislým znalcem využívány informace z registru vozidel pro určení, zda se jedná o vozidlo s mýtnou povinností, či nikoli. Generální dodavatel služeb přístup do registru vozidel neměl. Odchylka mezi údaji naměřenými znalcem a údaji generálního dodavatele se promítala do výše odměny za služby v neprospěch generálního dodavatele. Využívání registru vozidel nezávislým znalcem při určení vozidel s mýtnou povinností vytvářelo nerovný přístup pro generálního dodavatele služeb. ŘSD zadalo nezávislému znalci přepočítání odměny za období březen 2007 až září 2008, v důsledku čehož došlo k jejímu navýšení o 69,14 mil. Kč. Náklady na opakované přepočítání odměny za služby činily 18,48 mil. Kč.

Pro identifikaci provozovatele vozidla, které nebylo zaregistrováno v SVZ a použilo zpoplatněnou komunikaci, nemělo ŘSD odpovídající přístupy do registru vozidel. O nutnosti upravit přístup ŘSD do registru vozidel pojednával již materiál MD z ledna 2003³⁵. MD navrhlo právní úpravu pro oblast přístupu do registru vozidel opožděně, přestože o nutnosti takové úpravy vědělo již v době přípravy výkonového zpoplatnění, což se negativně projevilo ve výši odepsaných nedoplatků a ve vynaložení dalších prostředků na opakovaný přepočet odměny pro generálního dodavatele služeb.

7. Dodatečné mýtné, odstavení vozidla a kauce na úhradu pokuty a mýtného

NKÚ na vzorku 275 dlužníků, kterým mobilní hlídky Celní správy ČR uložily pokutu, prověřil, zda bylo uhrazeno dlužné mýtné. Bylo zjištěno, že v 84 případech nebyly do ukončení kontroly NKÚ nedoplatky na mýtném doplacený.

³⁴ Zákon č. 56/2001 Sb., ze dne 10. ledna 2001 o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb.

³⁵ Projekt Ministerstva dopravy a spojů č. 804/110/101 *Elektronické platby mýtného*.

Již v lednu 2003 a 2004³⁶ bylo navrhováno zavedení tzv. dodatečného mýta (tj. zvýšeného mýtného, které by byl řidič vozidla povinen uhradit kontrolnímu orgánu), dále zavedení kaucí a možnosti odstavit vozidlo. SFDI takovou úpravu připravil v návrhu změny zákona č. 13/1997 Sb. z roku 2004, MD však tento návrh do zákona, kterým byl SVZ zaveden, nezpracovalo.

S účinností do 30. června 2011³⁷ byl celník oprávněn naříditi řidiči jízdu na nejbližší vhodné místo a zabránit mu v další jízdě použitím technického prostředku, odmítl-li řidič na zpoplatněné pozemní komunikaci uhradit na místě mýtné. ŘSD pro tyto účely zajistilo platební terminály. Z právní úpravy však nebylo zřejmé, zda k úhradě mýtného může dojít prostřednictvím celního orgánu, a navíc SVZ technicky neumožňoval mobilním hlídkám Celní správy ČR zjistit výši dlužného mýtného. Příslušné ustanovení bylo neaplikovatelné a bylo s účinností od 1. července 2011 zrušeno³⁸.

Dodatečné mýtné MD začlenilo až do návrhu zákona č. 152/2011 Sb. s tím, že jeho výběr měly zajišťovat celní orgány. Na základě meziresortního připomínkového řízení byl tento institut z návrhu zákona vypuštěn. Naopak byla do tohoto zákona s účinností od 1. července 2011 vložena ustanovení § 43a (vybírání kaucí), § 43b (vracení a propadnutí kaucí) a § 43c (zabránění v jízdě), která bylo možné aplikovat v případech důvodného podezření, že se řidič, resp. provozovatel vozidla, bude vyhýbat přestupkovému řízení nebo řízení o správním deliktu.

Výběr kaucí na úhradu pokut upravilo GŘC služebním předpisem č. 12/2012 schváleným 2. července 2012. Následně bylo do 30. listopadu 2012 celními orgány ČR vybráno devět kaucí v celkové výši 120 tis. Kč. Oprávnění vybírat kauce se jeví jako pozitivní prvek při výběru pokut, neboť motivuje přestupce k úhradě pokuty na místě, avšak nebylo celními úřady rok využíváno. Problematické může být prokazování důvodného podezření, že přestupce uloženou pokutu neuhradí nebo že se bude vyhýbat přestupkovému řízení či správnímu řízení.

K zabezpečení inkasa mýtného by přispělo, kdyby kauce mohla být stanovena ve výši pokrývající jak případnou pokutu, tak i nedoplatek na mýtném, případně zavedení institutu dodatečného mýta.

8. Kauce na OBU a nespotřebované mýtné

ŘSD požaduje složení kauce³⁹ ve výši 1 550 Kč jako záruku za vrácení funkční a nepoškozené OBU. Lhůta pro vrácení OBU nebyla stanovena, neboť MD předpokládalo, že OBU budou vraceny z důvodu kauce.

Ke dni 2. listopadu 2012 bylo evidováno celkem 107 280 ks⁴⁰ OBU, u nichž nebyla déle než tři roky uskutečněna mýtná transakce, a přesto nebyly vráceny. Za tyto OBU byly složeny kauce v celkové výši 166,28 mil. Kč (z toho 97 % uhradili zahraniční uživatelé) a bylo předplaceno nespotřebované⁴¹ mýtné v celkové výši 135,15 mil. Kč. Teprve po změně zákona č. 13/1997 Sb.⁴² s účinností od 1. září 2012 propadají kauce po jednom roce od poslední mýtné transakce ve prospěch SFDI. Návrh zákona byl předložen do meziresortního připomínkového řízení v červenci roku 2011.

ŘSD hradí generálnímu dodavateli služeb odměnu za správu účtů k OBU, na kterých nedochází k mýtným transakcím, protože i po změně zákona účinné od 1. září 2012 je na nich evidováno nespotřebované mýtné (tyto OBU zvyšují celkový počet provozovaných OBU v SVZ). Vyhláška č. 527/2006 Sb.⁴³ nadále uvádí, že nespotřebované mýtné je platné pouze po dobu tří let od poslední mýtné transakce. V případě odhlášení vozidla ze SVZ se předplacené mýtné vrací provozovateli vozidla, avšak nebylo upraveno, že

36 Součást projektu Ministerstva dopravy a spojů č. 804/110/101 *Elektronické platby mýtného*.

37 Ustanovení § 40 odst. 7 písm. e) zákona č. 13/1997 Sb.

38 Zákon č. 152/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

39 Ustanovení § 22b odst. 4 písm. b) a odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb.

40 OBU, které by expirovaly za roky 2009, 2010, 2011 a za část roku 2012.

41 Nespotřebované mýtné je zálohou vloženo na OBU v režimu placení předem na v budoucnu spotřebované mýtné.

42 Zákon č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

43 S účinností od 1. ledna 2013 je účinná vyhláška č. 470/2012 Sb., která nahrazuje vyhlášku č. 527/2006 Sb.

propadnutí kauce je důvodem pro odhlášení vozidla ze SVZ. V případě nekontaktnosti provozovatele nebylo upraveno, jak s nespotřebovaným mýtným nakládat⁴⁴.

MD nepostupovalo v souladu s ustanoveními § 22 a § 24 zákona č. 2/1969 Sb., neboť ani po více než pěti letech provozu SVZ nevyřešilo nakládání s nespotřebovaným mýtným v případech, kdy vozidlo nebylo odhlášeno ze SVZ. Také v případě úpravy propadnutí kauce za neaktivní OBU nepostupovalo MD dostatečně pružně, v důsledku čehož právní úprava řešící tento problém nabyla účinnosti až od 1. září 2012. ŘSD nemohlo do té doby se složenými kaucemi ve výši 166,28 mil. Kč nakládat, neboť zákon neupravoval lhůtu pro jejich propadnutí.

9. Časové zpoplatnění

Distribuci časových kuponů (ČK) zajišťoval SFDI prostřednictvím komisionářů a jejich oprávněných prodejců. V roce 2009 se jednalo o 6 500 distribučních míst, v roce 2010 celkem 6 400 a v roce 2011 celkem 6 900 míst.

Největší položku nákladů SFDI souvisejících se zajištěním časového zpoplatnění představovala provize komisionářům. Její výše byla závislá na nominální hodnotě ČK, počtu prodaných ČK a výši sjednaného procenta provize⁴⁵. Toto procento bylo v jednotlivých letech postupně snižováno tak, aby nedocházelo k neúměrnému růstu vyplacených provizí. V období 2009–2011 byly vyplaceny provize v celkové výši 477,57 mil. Kč bez DPH, resp. 571,24 mil. Kč vč. DPH.

Druhou největší položkou nákladů byla výroba ČK – výše těchto nákladů se odvíjela podle množství pásem, s rostoucím množstvím ČK klesala cena za kus. Náklady na výrobu ČK za roky 2009–2011 činily celkem 106,68 mil. Kč.

Celkové inkaso časových poplatků za roky 2009 až 2011 činilo 9 171,16 mil. Kč a čistý výnos 8 489,51 mil. Kč; průměrná celková nákladovost v jednotlivých letech činila 7,4 %. Efektivita výroby a distribuce prodaných ČK se průměrně pohybovala na hodnotě 13,45 Kč⁴⁶. V kontrolovaném období efektivita časového zpoplatnění rostla v důsledku zvyšující se ceny ČK a relativně konstantních nákladů.

SFDI musel k 31. květnu roku předcházejícího emisi ČK závazně stanovit objem a strukturu ČK. Objem výroby ČK nelze stanovit tak, aby nedocházelo k žádné likvidaci vyrobených ČK. NKÚ však zjistil, že po skončení platnosti neprodaných ČK bylo likvidováno průměrně 14 % ČK ročně a že na jejich výrobu bylo vynaloženo cca 5 mil. Kč. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že SFDI nenastavil systém objednávání a doobjednávání ČK tak, aby došlo k výraznému snížení počtu likvidovaných ČK. Přestože v zápisech likvidační komise byla každoročně uvedena celková výše nákladů na výrobu zlikvidovaných ČK, SFDI nepřijal účinné opatření k nápravě a nenastavil ani indikátor a parametr pro hodnocení přiměřenosti nadvýroby.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akce navázala na akci č. 11/13, jejímž předmětem byla kontrola peněžních prostředků vynaložených na pořízení a provoz systému výběru mýtného za užívání silniční infrastruktury České republiky.

Zpoplatnění užívání vybraných pozemních komunikací bylo zavedeno mimo jiné z důvodu zajištění nových finančních zdrojů na výstavbu a údržbu pozemních komunikací.

44 Dle § 16 odst. 1 vyhlášky č. 527/2006 Sb.: „Vozidlo se odhlásí ze systému elektronického mýtného vrácením elektronického zařízení provozovatelé systému elektronického mýtného. V případě, kdy elektronické zařízení nemůže být vráceno (např. v případě jeho ztráty nebo zničení), odhlašuje se vozidlo písemným oznámením provozovatelé systému elektronického mýtného na kontaktní místo.“

45 Tj. 5,25 % v roce 2009, 5,2 % v roce 2010 a 5,175 % v roce 2011.

46 Ukazatel udává, kolik korun výnosů přináší jedna koruna vynaložených nákladů.

Inkaso mýtného za pět let provozu (2007–2011) dosáhlo 31 297,04 mil. Kč, celkové náklady⁴⁷ činily 15 614,80 mil. Kč (49,9 %), tj. čistý výnos mýtného činil 15 682,24 mil. Kč. Průměrné roční inkaso činilo 6 259,41 mil. Kč a průměrné náklady 3 136,45 mil. Kč.⁴⁸

Inkaso časových poplatků za roky 2009–2011 činilo 9 171,16 mil. Kč, celkové náklady činily 681,64 mil. Kč (7,4 %), tj. čistý výnos z časového zpoplatnění dosáhl výše 8 489,51 mil. Kč. Průměrné inkaso za rok činilo 3 057,05 mil. Kč a průměrné náklady 227,21 mil. Kč.

Cíl SVZ získat nové finanční prostředky na rozvoj pozemních komunikací byl dosažen, avšak při vysokých nákladech a významném zvýšení ceny za užívání zpoplatněných komunikací.⁴⁹

V důsledku dohody MD s ČESMAD upravující zvýšení sazeb mýtného průměrně o 25 % v roce 2011 a o dalších 25 % v roce 2012 byly zvýšeny náklady SVZ.

V souvislosti se zavedením slev na mýtném NKÚ doporučuje, aby MD sledovalo dodržování podmínek pro zavedení slev daných předpisy EU (zejména dosahování skutečných administrativních úspor) a přijímalo adekvátní opatření.

MD negativně ovlivnilo výsledky výkonového zpoplatnění těmito skutečnostmi:

- nezajistilo organizační zabezpečení SVZ v souladu se schválenou koncepcí SVZ,
- nesledovalo a nevyhodnocovalo výdaje na SVZ z pohledu účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti,
- nenavrhlo dostatečně pružně nezbytnou právní úpravu přístupu do registru vozidel, propadnutí kaucí za OBU a nakládání s nespotřebovaným mýtným,
- významně podhodnotilo počet uživatelů zpoplatněných úseků a související náklady,
- uzavřelo pro stát nevýhodné smluvní ujednání o odměně generálního dodavatele SVZ a služeb.

ŘSD nevedlo evidenci SVZ v souladu s právními předpisy, což se negativně projevilo do inkasa mýtného a souvisejících nákladů. Zjišťování a vyúčtování uniklého mýtného s následným vymáháním pohledávek a nedoplatků bylo ŘSD zahájeno opožděně (o tři roky) za využití outsourcingu, přestože se jednalo o běžné úkony vykonávané jinými správními orgány v rámci jejich činnosti. Celkové náklady na vymáhání pohledávek a nedoplatků uhrazené advokátní kanceláři a společností pro správu a vymáhání pohledávek činily 56,88 mil. Kč, vymožené mýto činilo 18,27 mil. Kč.

V současnosti realizovaný způsob vymáhání mýtného a nedoplatků na mýtném a pokutách považuje NKÚ za neefektivní. Variantou by bylo sjednotit vymáhání pohledávek a nedoplatků na mýtném a pokutách tak, aby bylo zajišťováno správním orgánem postupy upravenými daňovým řádem⁵⁰, případně by mohlo být řešením zavedení dodatečného mýta.

V průměru byly na jednu kontrolu vynaloženy finanční prostředky ve výši 708 Kč a na jednu korunu uložené blokové pokuty bylo vynaloženo 4,59 Kč.

NKÚ identifikoval riziko v nedostatečnosti zajištění kontroly mobilními hlídkami Celní správy ČR. Vývoj zajišťování této činnosti neodpovídá vývoji rozsahu zpoplatněných úseků, růstu počtu uživatelů ani růstu identifikovaných incidentů.

47 V celkových nákladech není započten nerealizovaný příjem z časového zpoplatnění vozidel zpoplatněných mýtným.

48 Jedná se o průměrné hodnoty, vývoj inkasa a nákladů je uveden v tabulce č. 1.

49 NKÚ při hodnocení plnění cíle nezohlednil růst ceny ČK ani růst počtu uživatelů.

50 Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.