



Kontrolní závěr z kontrolní akce

20/11

Výstavba, údržba a opravy cyklistické infrastruktury

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2020 pod číslem 20/11. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Málek.

Cílem kontroly bylo prověřit plnění záměrů *Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy České republiky pro léta 2013–2020* a hospodárnost, účelnost a efektivnost peněžních prostředků vynakládaných na výstavbu, údržbu a opravy cyklistické infrastruktury.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od května 2020 do prosince 2020. Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2013 do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“); Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“); Státní fond dopravní infrastruktury, Praha (dále také „SFDI“); Centrum pro regionální rozvoj České republiky, Praha (dále také „CRR“); Ústecký kraj; statutární město České Budějovice; statutární město Olomouc; město Veselí nad Moravou.

Kolegium NKÚ na svém VI. jednání, které se konalo dne 22. března 2021,

schválilo usnesením č. 11/VI/2021

kontrolní závěr v tomto znění:

Podpora výstavby, údržby a oprav cyklistické infrastruktury v České republice

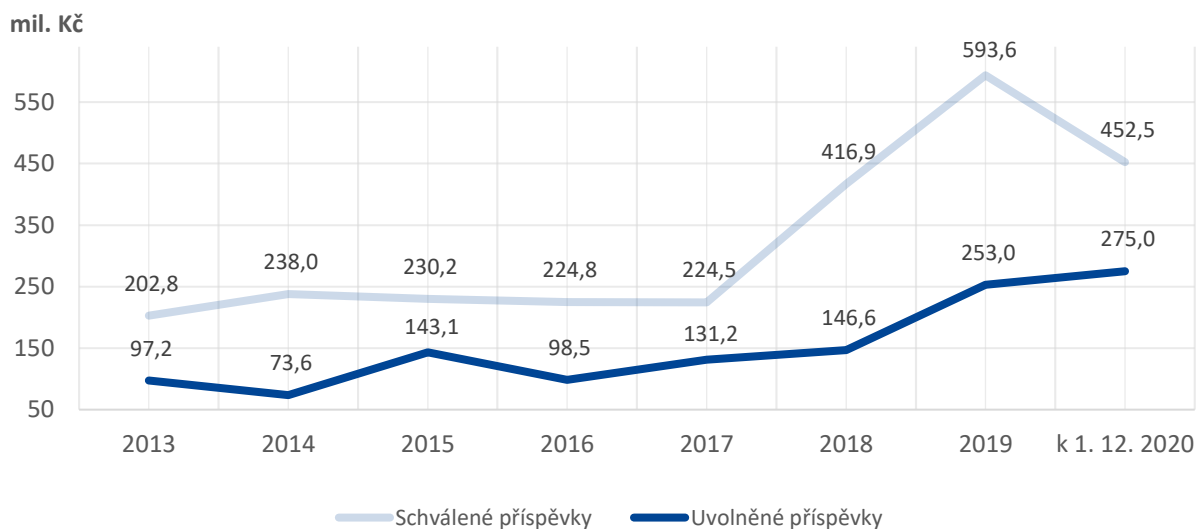
1 218 mil. Kč

Celkový objem příspěvků
uvolněných v letech 2013–2020¹
z rozpočtu SFDI
na výstavbu a opravy cyklostezek.

1 847 mil. Kč

Celkový objem dotací poskytnutých
v letech 2014–2020² z IROP³
v aktivitách „Cyklodoprava“ a „Bezpečnost dopravy“
na projekty zahrnující výstavbu, modernizace
a rekonstrukce cyklistické infrastruktury.

Příspěvky SFDI na výstavbu a opravy cyklostezek



Zdroj: SFDI.

¹ Stav k 1. 12. 2020.

² Stav k 1. 6. 2020.

³ *Integrovaný regionální operační program (IROP)* schválený usnesením vlády ČR ze dne 9. července 2014 č. 555, o *Integrovaném regionálním operačním programu pro období let 2014–2020*.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu peněžních prostředků státu vynaložených na výstavbu, údržbu a opravy cyklistické infrastruktury. Cílem kontroly bylo prověřit plnění záměrů *Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy České republiky pro léta 2013–2020*⁴ (dále též „Cyklostrategie 2013“) a hospodárnost, účelnost a efektivnost peněžních prostředků vynakládaných na výstavbu, údržbu a opravy cyklistické infrastruktury. Kontrola byla zaměřena zejména na koncepční činnost MD, postup MMR, SFDI a CRR při výběru, schvalování a vyhodnocování realizace projektů, porovnávání jednotkových cen cyklostezek a další cyklistické infrastruktury.

Z výsledku kontroly NKÚ vyplývá, že v oblasti cyklistické infrastruktury dlouhodobě přetrvávají významné nedostatky. Záměry Cyklostrategie 2013 nejsou plněny.

O stavu cyklistické infrastruktury, o průběhu její výstavby ani o jejím skutečném využití nemá souhrnný přehled MD, ani SFDI a MMR jako poskytovatelé podpory na její rozvoj. Poskytovatelé podpory sledují pouze účel použití peněžních prostředků, nesledují dosažené výsledky a přínosy podpořených projektů.

MD, MMR a SFDI při poskytování podpory na výstavbu, údržbu a opravy cyklistické infrastruktury nezajistily dostatečně její účelné, efektivní a hospodárné využití.

Toto celkové shrnutí a vyhodnocení vyplývá z následujících hlavních zjištění kontroly:

- MD jako hlavní garant Cyklostrategie 2013 stanovilo její cíle pouze obecně, neuvedlo priority, předpokládanou výši potřebných finančních prostředků, měřitelné očekávané přínosy ani způsob průkazného hodnocení jejich plnění.
- Spolupráce MD s MMR, SFDI a s kraji a obcemi, do jejichž působnosti péče o cyklistickou infrastrukturu spadá, je nedostatečná.
- Údaje o celkové délce vybudovaných nebo opravených cyklostezek a o jejich skutečném využití nejsou k dispozici.
- SFDI a MMR sice rozhodovaly o poskytnutí podpory projektům v souladu s podmínkami, které pro jejich výběr stanovily, ale schvalováním projektů s nekonkrétními cíli a bez ukazatelů umožňujících změřit jejich skutečné výsledky nevytvořily předpoklady pro objektivní vyhodnocení účelnosti a efektivnosti využití poskytnuté podpory.
- Podle Cyklostrategie 2013 měly být preferovány méně nákladné cyklostezky. MD, MMR ani SFDI nevytvořily odpovídající podmínky pro hospodárné vynakládání peněžních prostředků. Cenové normativy SFDI jsou nezávazné a MMR nepoužívá normativy vůbec. Využití parkovacích domů pro kola MMR nesleduje. U kontrolovaných projektů převládala finančně náročná řešení a jednotkové ceny cyklostezek se výrazně lišily. U 94 z 327 projektů podpořených z rozpočtu SFDI zjistil NKÚ, že jejich finanční náročnost se pohybovala ve velmi širokém rozmezí od 746 Kč/m² do 12 718 Kč/m², resp. od 1 461 000 Kč/km do 31 215 000 Kč/km. NKÚ zjistil, že ceny devíti lávek financovaných z rozpočtu SFDI se pohybovaly od 22 435 Kč/m² do 85 134 Kč/m². Kontrolou vzorku 67 projektů financovaných z IROP zjistil NKÚ, že průměrná cena nově vybudované cyklostezky činila 8 288 000 Kč/km, což je o cca 20 % více než v případě vzorku cyklostezek financovaných z rozpočtu SFDI.

⁴ Schválena vládou ČR usnesením ze dne 22. května 2013 č. 382, o *Národní strategii rozvoje cyklistické dopravy České republiky pro léta 2013 až 2020*.

II. Informace o kontrolované oblasti

Cyklistickou infrastrukturou jsou stezky pro cyklisty (dále též „cyklostezky“), jízdní pruhy nebo pásy pro cyklisty (dále též „cyklopruhy“) a doprovodná cyklistická infrastruktura, zejména zařízení pro parkování jízdních kol. Cyklostezka je podle své povahy a umístění buď místní komunikací IV. třídy, nebo účelovou komunikací. Cyklopruh je součástí té pozemní komunikace, na jejímž tělese je umístěn⁵. Cyklistické trasy (dále též „cyklotrasy“) jsou trasy pro cyklisty označené orientačním dopravním nebo turistickým značením.

MD je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy. Odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování. Do působnosti MD spadá mj. zkoumání společenské problematiky cyklistické dopravy, analýza dosahovaných výsledků a přijímání opatření k řešení aktuálních otázek⁶. **MD je hlavním garantem naplňování Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy České republiky⁷** (dále též „Cyklostrategie 2004“) a Cyklostrategie 2013.

SFDI je právnickou osobou v působnosti MD, hospodaří s majetkem státu. Jeho účelem je mj. poskytování příspěvků na výstavbu a údržbu cyklistických stezek, resp. financování výstavby nebo oprav cyklistických stezek, nebo zřizování jízdních pruhů pro cyklisty na místních komunikacích⁸. **Má zajišťovat efektivní využití poskytovaných prostředků podle schváleného rozpočtu⁹.**

MMR je ústředním orgánem státní správy mj. ve věcech regionální politiky. Je dílčím garantem realizace Cyklostrategie 2013 za oblast cykloturistiky. MMR je řídicím orgánem IROP, ze kterého byla poskytována podpora mj. na výstavbu, rekonstrukce a modernizace cyklistické infrastruktury. MMR je rovněž řídicím orgánem programu přeshraniční spolupráce *Interreg V-A Česká republika – Polsko* a národním orgánem pro další programy Interreg řízené partnery těchto programů.

CRR je státní příspěvkovou organizací, která byla rozhodnutím ministryně pro místní rozvoj pověřena úkoly zprostředkujícího subjektu IROP a úkoly v programech Interreg. Zajišťuje mj. kontrolu a hodnocení žádostí o podporu, zpracování podkladů pro vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace a monitoring podpořených projektů.

Cyklistická infrastruktura je majetkem krajů a obcí. Péči o ni a její rozvoj zajišťují z vlastních prostředků s využitím podpory peněžních prostředků státu a Evropské unie (dále také „EU“). Kraje a obce spravují své záležitosti samostatně. Státní orgány a v případě obcí i orgány krajů

⁵ Ustanovení § 12 odst. 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

⁶ Ustanovení § 17 a § 22 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

⁷ Schválena vládou ČR usnesením ze dne 7. července 2004 č. 678, o *Národní strategii rozvoje cyklistické dopravy České republiky*.

⁸ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, s účinností do 9. 5. 2016, resp. ustanovení § 2 odst. 1 písm. f) zákona č. 104/2000 Sb., s účinností od 10. 5. 2016.

⁹ Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 104/2000 Sb.

mohou do jejich samostatné působnosti zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který stanoví zákon¹⁰.

SFDI v letech 2013–2020 poskytl na výstavbu nebo opravy cyklostezek příspěvky v celkové výši 2 583 mil. Kč. Z této částky na základě žádostí příjemců podpory uvolnil celkem 1 218 mil. Kč (údaj k datu 1. 12. 2020). Prostředky na údržbu cyklostezek, výstavbu či opravy parkovacích zařízení pro kola ani jiné cyklistické infrastruktury SFDI ze svého rozpočtu neposkytoval. Přehled o žádostech o příspěvek, smlouvách o poskytnutí finančních prostředků a příspěvcích poskytnutých z rozpočtu SFDI je uveden v tabulce č. 1 v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

MMR podporovalo výstavbu, modernizaci a rekonstrukce cyklistické infrastruktury z IROP v rámci komplexně pojatých projektů. V aktivitách „*Cyklodoprava*“ a „*Bezpečnost dopravy*“ bylo podpořeno celkem 197 projektů zahrnujících výstavbu nebo rekonstrukci cyklostezek a cyklotras s celkovým objemem schválených dotací 1 847 mil. Kč z Evropského fondu pro regionální rozvoj (dále též „EFRR“). Kromě toho bylo z IROP podpořeno dalších 86 projektů zahrnujících mj. i doprovodnou cyklistickou infrastrukturu, zejména parkovací zařízení pro jízdní kola, a to v aktivitě „*Terminály a parkovací systémy*“. U těchto projektů však měla výstavba nebo rekonstrukce cyklistické infrastruktury většinou jen doplňkový charakter. Přehled o těchto výzvách je uveden v tabulce č. 2 v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Výstavba cyklostezek a cyklotras byla podporována rovněž z programů přeshraniční spolupráce Interreg. Podle informací MMR bylo z pěti programů Interreg financováno celkem 123 projektů s celkovým objemem podpory z EFRR na území České republiky 19 731 273 €. Z toho 54 projektů bylo financováno z programu *Interreg V-A Česká republika – Polsko*, jehož řídicím orgánem bylo MMR. Přehled o projektech financovaných z programů Interreg je uveden v tabulce č. 3 v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

III. Rozsah kontroly

NKÚ prověřoval plnění záměrů Cyklostrategie 2013 a hospodárnost, účelnost a efektivnost nakládání s peněžními prostředky státu a EU určenými na výstavbu, údržbu a opravy cyklistické infrastruktury. Kontrola navázala na kontrolní akce č. 03/23¹¹ a č. 11/14¹², při nichž NKÚ zjistil v činnosti MD i SFDI nedostatky spočívající zejména ve stanovení jen nekonkrétních priorit, cílů a opatření, absenci kvantifikace potřebných nákladů a očekávaných přínosů, chybějícím systému monitoringu a ukazatelů umožňujících vyhodnotit účinnost realizace Cyklostrategie 2004 a v netransparentním výběru podpořených projektů.

¹⁰ Ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení); ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

¹¹ Kontrolní akce č. 03/23 – *Hospodaření s majetkem státu Státním fondem dopravní infrastruktury*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 02/2004 *Věstníku NKÚ*.

¹² Kontrolní akce č. 11/14 – *Peněžní prostředky určené na výstavbu a údržbu cyklistické infrastruktury*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 01/2012 *Věstníku NKÚ*.

Při kontrole se NKÚ zaměřil na čtyři oblasti:

- koncepční činnost MD – stanovení cílů Cyklostrategie 2013, její implementace a provázanost s ostatními souvisejícími koncepčními dokumenty, zajištění koordinace podpory rozvoje cyklistické dopravy a vyhodnocování plnění stanovených cílů;
- postup MMR, SFDI a CRR při výběru, schvalování a vyhodnocování realizace projektů vybraných ke kontrole;
- porovnání jednotkových cen cyklostezek a další cyklistické infrastruktury u projektů vybraných ke kontrole;
- u příjemců podpory byla kontrola provedena se zaměřením na legalitu, účelnost, hospodárnost a efektivnost použití prostředků státu a prostředků EU.

Postup SFDI při přijímání, hodnocení žádostí o příspěvek a dále při schvalování, poskytování, uvolňování a zúčtování peněžních prostředků NKÚ prověřil na vzorku celkem 19 projektů. Podrobnou kontrolu postupu SFDI při financování projektů NKÚ provedl u tří projektů s celkovým objemem způsobilých nákladů 95,0 mil. Kč a příspěvkem z rozpočtu SFDI ve výši 80,7 mil. Kč.

Kontrolu hospodárnosti stavebně technického řešení cyklostezek NKÚ provedl na vzorku 20 projektů financovaných z rozpočtu SFDI a 18 projektů financovaných z IROP a programu Interreg. Jednotkové ceny cyklostezek NKÚ porovnal na vzorku 94 projektů financovaných z rozpočtu SFDI, 67 projektů financovaných z IROP a dvou projektů financovaných z programu Interreg. U MMR dále NKÚ zkontroloval pět projektů, jejichž předmětem bylo vybudování parkovacích zařízení pro jízdní kola s celkovým objemem nákladů 52,8 mil. Kč.

Postup CRR při administraci žádostí o dotace a při dalších navazujících činnostech NKÚ prověřil na vzorku 15 projektů financovaných z IROP a tří projektů financovaných z programu Interreg. Kontrolu monitoringu provedl na vzorku devíti projektů.

U čtyř příjemců podpory NKÚ zkontroloval 15 projektů výstavby cyklostezek s celkovým objemem způsobilých nákladů 161,9 mil. Kč. Schválená podpora na tyto projekty zahrnovala 112,4 mil. Kč z prostředků EU, 24,1 mil. Kč z rozpočtu SFDI a 6,6 mil. Kč z prostředků státního rozpočtu.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

Nedostatky zjištěné NKÚ již v roce 2012 MD neodstranilo, jejich příčiny nevyhodnotilo

V rámci kontroly koncepční činnosti MD v oblasti podpory rozvoje cyklistické dopravy NKÚ prověřoval, zda MD odstranilo nedostatky, na které NKÚ upozornil již v roce 2012 a k nimž MD navrhlo řadu opatření.

NKÚ v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 11/14 – *Peněžní prostředky určené na výstavbu a údržbu cyklistické infrastruktury* konstatoval, že MD v Cyklostrategii 2004 stanovilo obecné

priority, cíle a opatření v rozvoji cyklistické dopravy. Zároveň NKÚ upozornil na to, že tento dokument neobsahuje kvantifikaci potřebných nákladů a očekávaných přínosů, nestanoví postup realizace opatření, chybí v něm systém monitoringu a nemá vytvořen systém ukazatelů umožňujících vyhodnotit účinnost její realizace.

Ve svém stanovisku k tomuto kontrolnímu závěru¹³ MD uvedlo, že nedostatky vyřeší v připravované aktualizaci cyklostrategie. Konkrétně uvedlo, že mj. jednoznačně vymezí úkoly a odpovědnost zúčastněných subjektů, zajistí koordinaci jejich činností, popíše nedostatky v oblasti cyklistické dopravy podle jejich závažnosti, navrhne způsob jejich odstranění a vyčíslí potřebné náklady a očekávané přínosy. NKÚ ovšem zjistil, že MD tyto nedostatky neodstranilo a že se opakují i v Cyklostrategii 2013.

Ve *Vyhodnocení účinnosti Dopravní politiky ze srpna 2017*¹⁴ MD k opatření „*V extravilánech v závislosti na intenzitě provozu od sebe navzájem oddělovat nemotorovou dopravu (cyklistické pruhy a stezky, fyzicky oddělené chodníky), upravit legislativu pro využívání sdružených stezek dotčenými účastníky provozu na pozemních komunikacích*“ bez dalších podrobností uvedlo, že opatření se zatím neplnilo. Příčiny ani důsledky neplnění tohoto opatření MD nevyhodnotilo, řešení nenavrhlo a odkázalo na Cyklostrategii 2013.

Cíle Cyklostrategie 2013 jsou obecné a obtížně vyhodnitelné

Kontrolou NKÚ zjistil, že MD v Cyklostrategii 2013 stanovilo cíle, opatření a doporučení bez jednoznačného hierarchického členění a jasných vazeb mezi jejich jednotlivými úrovněmi. Většina cílů je formulována obecně, není zřejmý konkrétní obsah a rozsah aktivit, které mají být podporovány, a chybí jednoznačná odpovědnost za jejich provádění. Pro hodnocení plnění cílů jsou stanoveny indikátory bez výchozích a cílových hodnot, termínu plnění, stanoveného způsobu měření a zdrojů dat. Např.:

- V případě strategického cíle „*Zvýšit podíl cyklistiky na přepravních výkonech na 10 % do roku 2020 (v průměru na celou ČR)*“ není zřejmé, co přesně tento strategický cíl vyjadřuje, jak byl stanoven a jaký bude přínos jeho splnění. MD nevysvětlilo, jaké přepravní výkony a za jaké období budou porovnávány a na základě jakých údajů. Tomuto strategickému cíli není v Cyklostrategii 2013 přímo přiřazen žádný z dílčích cílů. Zároveň není zřejmé, prostřednictvím kterých opatření má být tento strategický cíl naplňován ani kdo za jeho naplňování zodpovídá. Nevhodnost tohoto cíle následně potvrdilo i samo MD. Prostřednictvím právě tohoto cíle přitom měla být podle MD zajištěna i návaznost Cyklostrategie 2013 na strategický dokument „*EVROPA 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění*“. Indikátor výsledku „*Podíl cyklistiky na přepravních výkonech*“ byl rovněž součástí programového dokumentu IROP. MMR ale uvedlo, že jej při revizi tohoto dokumentu vyřadí z důvodu nedostupnosti dat potřebných pro jeho sledování a vyhodnocení.
- Obdobně v případě dalšího strategického cíle „*Snížit počet usmrčených cyklistů do roku 2020 alespoň o 35 osob a těžce zraněných cyklistů alespoň o 150 osob oproti roku 2009*“

¹³ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 11/14 a stanovisko MD k němu vzala na vědomí vláda ČR usnesením ze dne 4. července 2012 č. 493, ke *Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 11/14 – Peněžní prostředky určené na výstavbu a údržbu cyklistické infrastruktury*.

¹⁴ Dokument předložil ministr dopravy pro informaci členům vlády na jednání vlády konané dne 29. 11. 2017. Vláda ČR k dokumentu nepřijala žádné usnesení.

MD v Cyklostrategii 2013 uvedlo jen obecná doporučení a opatření s odkazy na *Národní strategii bezpečnosti silničního provozu pro období 2011–2020* a na aktivity zajišťované oddělením BESIP. Konkrétní informace o tom, která opatření a aktivity by měly uvedený výsledek přinést, nejsou k tomuto strategickému cíli v Cyklostrategii 2013 uvedeny. Zřejmě není ani to, na základě čeho MD tento cíl stanovilo. Z vyhodnocení *Národní strategie bezpečnosti silničního provozu pro období 2011–2020* vyplývá, že v roce 2019 oproti roku 2009 došlo ke snížení počtu úmrtí cyklistů ze 72 na polovinu, tj. o 36, a ke snížení počtu těžce zraněných cyklistů ze 430 na 309, tj. o 121. V období leden–září 2020 ale naopak došlo k nárůstu usmrčených cyklistů na 40. Za devět měsíců roku 2020 tedy zemřelo o čtyři cyklisty více než za celý rok 2019. Těžce zraněno v období leden–září 2020 bylo 213 cyklistů. Návaznost těchto skutečností na plnění opatření Cyklostrategie 2013 není zřejmá.

MD nestanovilo priority ani rozsah podpory rozvoje cyklistické infrastruktury

V rámci kontroly NKÚ prověřoval zaměření a rozsah poskytnuté podpory cyklistické infrastruktury. Zaměřil se rovněž na koordinaci jejího poskytování, která je důležitá pro účelné a efektivní vynakládání podpory.

NKÚ zjistil, že podporu výstavby cyklistické infrastruktury MD v Cyklostrategii 2013 zařadilo do tří specifických cílů, aniž by byla dostatečně zřejmá jejich vzájemná návaznost nebo zajištění koordinovaného postupu subjektů, které se měly podílet na jejich plnění. MD v této oblasti nestanovilo žádné konkrétní cíle, z nichž by vyplývalo, výstavba jaké cyklistické infrastruktury, kde a z jakých zdrojů a v jakém rozsahu nebo objemu má být přednostně podporována ani jaké konkrétní ekonomické či jiné měřitelné přínosy lze od této formy podpory cyklistické dopravy očekávat.

Klíčový význam koordinace poskytování podpory pro plnění cílů Cyklostrategie 2013 zdůraznilo ve strategii i MD. Koordinace poskytování podpory z různých zdrojů financování je totiž důležitá pro její efektivní distribuci bez duplicit a bez nepokrytých oblastí. Zároveň MD v Cyklostrategii 2013 u cílů a opatření nestanovilo jednoznačnou odpovědnost za jejich plnění.

MMR je dílčím garantem Cyklostrategie 2013 za oblast cykloturistiky, ale záměry Cyklostrategie 2013 v této oblasti nenaplnuje. Místo cykloturistiky zaměřilo podporu především na výstavbu, popř. rekonstrukce cyklostezek sloužících k dopravě do zaměstnání, škol a za službami s cílem zvýšit bezpečnost silničního provozu. Vysvětlilo to tím, že Evropskou komisí byla oblast cestovního ruchu během přípravy IROP označena za „*negativní prioritu*“, a proto cykloturistiku z IROP nemůže podporovat. Přestože MD a MMR měly podle usnesení vlády ČR ze dne 22. května 2013 č. 382 při plnění Cyklostrategie 2013 spolupracovat, změnu zaměření podpory spolu nedořešily.

SFDI podporoval jen výstavbu a opravy cyklostezek, neboť vymezení účelu fondu¹⁵ mu neumožňuje poskytovat peněžní prostředky na výstavbu doprovodné cyklistické infrastruktury. Výstavba parkovacích zařízení pro kola je přitom podle Cyklostrategie 2013 jedním z důležitých faktorů pro širší využití jízdních kol ve městech. Vyřešení tohoto rozporu

¹⁵ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) zákona č. 104/2000 Sb., s účinností do 9. 5. 2016, resp. ustanovení § 2 odst. 1 písm. f) zákona č. 104/2000 Sb., s účinností od 10. 5. 2016.

je důležité především v souvislosti se změnou priorit MD, neboť právě na podporu městské cyklistiky se MD chce podle koncepce městské a aktivní mobility¹⁶ v dalším období zaměřit.

MD nezná výši peněžních prostředků potřebných na realizaci Cyklostrategie 2013

Při prověřování výše poskytnutých peněžních prostředků NKÚ zjistil, že MD v Cyklostrategii 2013 neuvedlo celkovou výši peněžních prostředků potřebných pro realizaci jejích opatření. Jako minimální výši podpory poskytované z rozpočtu SFDI na výstavbu cyklistické infrastruktury uvedlo částku 150 mil. Kč ročně. Nevysvětlilo ale, jak tuto částku stanovilo. Uvedlo pouze obecné informace o postupu při sestavování a schvalování rozpočtů SFDI a dále uvedlo, že v případě cyklostezek je snaha udržet roční výši podpory na úrovni alespoň 200 mil. Kč.

Objem schválených příspěvků z rozpočtu SFDI dosahoval v letech 2013–2017 celkem 203 mil. Kč až 238 mil. Kč ročně. V roce 2018 narostl na 417 mil. Kč a v roce 2019 na 594 mil. Kč. Objem příspěvků uvolněných podle požadavků příjemců podpory byl výrazně nižší a pohyboval se v uvedeném období od 74 mil. Kč do 253 mil. Kč ročně. Žádné analýzy potřeb, požadavky MD ani jiné doklady, z nichž by vyplýval postup při stanovení výše těchto příspěvků nebo bližší požadavky na zaměření této podpory, SFDI nedoložil. Dostatečností této podpory a jejími účinky ve vztahu k plnění Cyklostrategie 2013 se MD ani SFDI nezabývaly.

MD nemá přehled o stavu, délce a využití cyklistické infrastruktury

NKÚ při kontrole zaměřené na využití cyklistické infrastruktury zjistil, že přestože MD je hlavním garantem Cyklostrategie 2013, nedisponuje přehledem o celkové délce vybudovaných nebo opravených cyklostezek ani o jejich skutečném využití. Podle MD délku cyklostezek podpořených z rozpočtu SFDI sleduje SFDI a cyklostezky patří do samostatné působnosti obcí. NKÚ ale zjistil, že údaje o délkách cyklostezek souhrnně nesleduje ani SFDI a že je má k dispozici jen u jednotlivých projektů, a to z části jen v listinné podobě v archivu.

MD v Cyklostrategii 2013 v rámci jednoho z dílčích cílů uvedlo vypracování metodiky pro vytváření jednotné databáze cyklistické infrastruktury s tím, že dosažené výstupy měly být prezentovány pomocí webové aplikace na portálu www.cyklostrategie.cz. Všechny dostupné cyklotrasy podle jejich významu a podle kategorizace cyklotras pak měly být dostupné na dalším mapovém serveru. V době kontroly NKÚ ovšem byl na uvedené internetové adrese obsah nesouvisející s cyklistickou dopravou. Při zadání adresy mapového serveru se objevovalo pouze oznámení, že požadovaná položka nebyla nalezena.

Obdobně nefunkční byly i další portály www.cyklokonference.cz a www.cyklodoprava.cz, na nichž měly být podle Cyklostrategie 2013 umístěny další metodiky a informace zpracované v rámci její implementace. Vzhledem k tomu, že tyto metodiky nejsou dostupné a MD nepředložilo žádné doklady nebo informace o jejich využití, lze částku 2,4 mil. Kč (včetně DPH), kterou MD vynaložilo v letech 2015–2019 na implementaci Cyklostrategie 2013 považovat přinejmenším zčásti za neúčelně vynaloženou.

¹⁶ Dokument schválila vláda ČR usnesením ze dne 11. ledna 2021 č. 26, o *Koncepci městské a aktivní mobility pro období 2021–2030*.

SFDI a MMR nevytvořily předpoklady pro objektivní vyhodnocení účelnosti a efektivity poskytnuté podpory

NKÚ při kontrole zaměřené na účelnost a efektivitu použití poskytnuté podpory zjistil, že žádosti o podporu, které schválil SFDI, obsahovaly pouze obecný a nekonkrétní popis cílů a očekávaných výsledků (přínosů) projektů. SFDI přitom nestanovil žádné ukazatele, jimiž by bylo možno objektivně vyhodnotit výsledky projektů a přínosy poskytnuté podpory. Obdobně tomu bylo v případě projektů financovaných z IROP. U jednotlivých projektů byly sledovány pouze „technické“ ukazatele, jako např. délka postavené cyklostezky nebo maximální výše podpory, které o účelnosti a efektivitu použití podpory nic nevyprávějí.

Kontrolou monitoringu projektů, který zajišťovalo CRR, NKÚ navíc zjistil, že splnění indikátorů příjemci podpory dokládali rozdílnými doklady. V případě dvou z devíti kontrolovaných projektů tyto doklady dostatečně neprokazovaly splnění stanovených indikátorů.

Využití parkovacích domů pro kola MMR nesleduje

Při kontrole pěti projektů financovaných z IROP, jejichž předmětem bylo vybudování parkovacích zařízení pro jízdní kola, NKÚ zjistil, že ve studiích proveditelnosti žadatelé o podporu vycházeli z různých místních podmínek v jednotlivých obcích. Výsledkem studií proveditelnosti u všech projektů ale byla obdobná požadovaná kapacita parkovacích míst pro kola odpovídající kapacitě později dodaných parkovacích zařízení, tzv. parkovacích domů s kapacitou 118 míst pro jízdní kola.

MMR jako řídicí orgán IROP v podmínkách pro poskytnutí podpory ani v rozhodnutích o poskytnutí dotace nestanovilo povinnost příjemců podpory sledovat a vyhodnocovat využití vybudovaných parkovacích zařízení. O různé míře účelnosti a efektivitu jednotlivých projektů svědčí to, že dle dostupných údajů se obsazenost těchto zařízení významně liší: Zatímco u dvou z projektů průměrná denní obsazenost za roky 2018–2019 byla 11 % až 13 %, u jiného přes 60 %, což nesvědčí o efektivním a hospodárném využití finančních prostředků.

Ve výstavbě cyklostezek převažovala finančně nákladná řešení

NKÚ se v kontrole dále zaměřil na finanční náročnost projektů a zohlednění hlediska hospodárnosti při poskytování podpory určené na výstavbu a opravy cyklistické infrastruktury. MD v Cyklostrategii 2013 stanovilo opatření k využívání méně nákladných stavebně technických řešení při výstavbě cyklostezek. V extravilánu měla být preferována výstavba cyklostezek s levnějším mlatovým povrchem, používány měly být užší dřevěné lávky atd. Ve městech MD doporučilo místo cyklostezek realizovat cyklopruhy s tím, že tato varianta je výhodnější, levnější a bezpečnější než výstavba cyklostezek. Konkrétní pokyny pro realizaci těchto opatření a návrhů ale MD nestanovilo.

SFDI uvedené požadavky v podmínkách pro poskytování podpory nezohlednil. V rámci jím podpořených projektů převažovala výstavba cyklostezek s asfaltovým, popř. betonovým povrchem. Kontrolou vzorku 20 projektů NKÚ zjistil, že v případě 15 z nich byla vybudována cyklostezka s asfaltovým povrchem, v případě pěti projektů s povrchem z betonu nebo

zámkové dlažby. Příspěvky na samostatné projekty zřizování cyklopruhů místo budování cyklostezek v intravilánu měst SFDI vůbec neposkytoval.

Obdobně převažovala výstavba cyklostezek s asfaltovým a betonovým povrchem i u cyklostezek, jejichž výstavba byla podpořena z IROP a programů Interreg. Kontrolou vzorku 18 projektů financovaných z IROP a programů Interreg NKÚ zjistil, že v případě 15 projektů měla vybudovaná cyklostezka povrch z asfaltu, betonu nebo zámkové dlažby, v případě dvou projektů z kombinace asfaltu a kameniva a jen v jednom případě z kameniva.

Cenové normativy SFDI jsou nezávazné, MMR je nepoužívá vůbec

Kontrolou plnění usnesení vlády ČR z roku 2012¹⁷, jímž vláda uložila ministru dopravy zpracovat do března 2013 cenové normativy podle jednotlivých typů cyklostezek a zajistit jejich využívání, NKÚ zjistil, že MD splnění tohoto úkolu není schopno doložit. Uvedlo, že veškeré informace byly uvedeny na stránkách www.cyklodoprava.cz, které jsou již zrušeny. Dále odkázalo na cenové normativy, které zveřejnil SFDI na svých internetových stránkách v lednu 2015, a na internetové stránky www.akademiemobility.cz. Na těchto stránkách je ale jen odkaz na nefunkční stránky www.cyklodoprava.cz a na stránky SFDI.

Při kontrole využívání cenových normativů NKÚ zjistil, že SFDI cenovými normativy stanovil jednotkové ceny pro cyklostezky a lávky s cenami v Kč/m² a „globální ukazatele“ pro rychlý odhad cen celých staveb cyklostezek s cenami v Kč/km, a to v závislosti na umístění cyklostezky (extravilán/intravilán, rovina/hory) a druh povrchu. Cenové normativy SFDI zveřejnil pro informaci žadatelů o podporu. Zároveň je využívá v rámci ekonomických kritérií při hodnocení žádostí o podporu. NKÚ postup SFDI při kontrole finanční náročnosti akcí vyhodnotil jako komplikovaný a přinášející jen orientační výsledky. Aktualizaci cenových normativů SFDI provede v roce 2021. Přehled cenových normativů je uveden v tabulce č. 4 v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

MMR v podmínkách poskytování podpory ani při posuzování a hodnocení žádostí o podporu nestanovilo žádné konkrétní požadavky týkající se používání cenových normativů či jiný konkrétní postup pro navrhování a posuzování hospodárnosti stavebně-technického řešení cyklistické infrastruktury. Sdělilo k tomu pouze, že se jednotkovými náklady cyklostezek nezabývalo s ohledem na komplexní pojetí projektů financovaných z IROP.

Jednotkové ceny projektů cyklistické infrastruktury se výrazně liší

NKÚ se při kontrole zaměřil také na jednotkové ceny cyklistické infrastruktury. Jednotkové ceny umožňují orientační srovnání jednotlivých projektů a neobvykle vysoká jednotková cena může upozornit na riziko nevhodnosti.

Z kontroly údajů o jednotkových cenách cyklostezek u 94 z 327 projektů podpořených z rozpočtu SFDI v letech 2013–2020 NKÚ zjistil, že jejich finanční náročnost se pohybovala ve velmi širokém rozmezí od 1 461 000 Kč/km do 31 215 000 Kč/km, resp. od 746 Kč/m² do 12 718 Kč/m². Vysoké ceny se přitom týkaly zejména projektů, jejichž předmětem bylo

¹⁷ Usnesení vlády ČR ze dne 4. července 2012 č. 493, ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 11/14 – Peněžní prostředky určené na výstavbu a údržbu cyklistické infrastruktury.

vybudování krátkých úseků cyklostezek zahrnujících investičně náročné objekty, zejména lávky nebo náspy.

Projektem s nejnižšími náklady hrazenými z rozpočtu SFDI (746 Kč/m²) bylo vybudování 1 263metrového úseku cyklostezky propojující obce Hrobce a Židovice s Roudnicí nad Labem. Naopak nejdražší vybudovanou cyklostezkou byl 164metrový úsek stezky pro cyklisty a pěší v Třebechovicích pod Orebem – Nepasicích s jednotkovou cenou 82 330 Kč/m². Důvodem bylo náročné stavebně technické řešení stezky vedené na vybudovaných náspech.

Přehled o jednotkových cenách cyklostezek vybudovaných s podporou poskytnutou z rozpočtu SFDI v letech 2015–2020 je uveden v tabulce č. 5 v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

SFDI v cenových normativch stanovil pro lávku pro cyklisty jednotkovou cenu 25 000 Kč/m². Konkrétní způsob jejího výpočtu ale nestanovil. NKÚ zjistil, že ceny devíti lávek vybudovaných v rámci tří kontrolovaných projektů financovaných z rozpočtu SFDI přepočtené na plochu jejich nosné konstrukce se pohybovaly od 22 435 Kč/m² do 85 134 Kč/m². Důvodem vyšších cen bylo konstrukční řešení lávek umožňující splnit požadavky správce vodního toku a složek záchranného systému na průjezd motorových vozidel vznesené ve stavebním řízení.

Kontrolou vzorku 67 projektů financovaných z IROP, jejichž předmětem byla výstavba cyklostezek, NKÚ zjistil, že průměrná cena nově vybudované cyklostezky činila 8 288 000 Kč/km, což je o cca 20 % více než v případě vzorku cyklostezek financovaných z rozpočtu SFDI. Podmínky IROP ale umožnily financování např. osvětlení cyklostezek a dalších s jejich výstavbou souvisejících nákladů, na které SFDI podporu neposkytoval.

Ceny lávek vybudovaných v rámci osmi projektů financovaných z IROP nebo programu Interreg přepočtené na plochu jejich nosné konstrukce se pohybovaly od 19 695 Kč/m² do 82 145 Kč/m². Výrazné rozdíly v jednotkových cenách byly, obdobně jako u projektů financovaných z rozpočtu SFDI, dány různorodým stavebně-technickým řešením lávek v jednotlivých projektech.

Seznam zkratk

CRR	Centrum pro regionální rozvoj České republiky
cyklopruhy	jízdní pruhy nebo pásy pro cyklisty
cyklostezky	stezky pro cyklisty
Cyklostrategie 2004	<i>Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy České republiky (pro období let 2004–2011)</i>
Cyklostrategie 2013	<i>Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy České republiky pro léta 2013–2020</i>
cyklotrasy	cyklistické trasy
CLLD	komunitně vedený místní rozvoj
ČR	Česká republika
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
EU	Evropská unie
IROP	<i>Integrovaný regionální operační program pro období let 2014 až 2020</i>
ITI	integrované nástroje určené pro integrované územní investice
IPRÚ	integrované plány rozvoje území
MD	Ministerstvo dopravy
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury

Tabulková část

Tabulka č. 1: Žádosti o příspěvek a příspěvky poskytnuté z rozpočtu SFDI na projekty výstavby a oprav cyklostezek

Rok	Přijaté žádosti	Schválené žádosti	Zesmluvněné projekty	Zesmluvněné příspěvky (v tis. Kč)	Uvolněné příspěvky (v tis. Kč)
2013	104	51	49	202 788	97 191
2014	96	60	41	238 016	73 609
2015	80	55	48	230 223	143 072
2016	85	56	36	224 756	98 507
2017	62	52	47	224 496	131 214
2018	89	62	41	416 948	146 565
2019	100	60	40	593 586	253 008
2020 ¹⁾	75	35	25	452 466	275 013
2013–2020	691	431	327	2 583 279	1 218 179

Zdroj: usnesení výboru SFDI, výroční zprávy SFDI, informace SFDI.

Pozn.:

¹⁾ Údaj k datu 1. 12. 2020.

Tabulka č. 2: Výzvy a projekty zahrnující podporu rekonstrukcí, modernizací a výstavby cyklistické infrastruktury z IROP

Spec. cíl	Výzva	Projekty zahrnující cyklistickou infrastrukturu v aktivitách „Cyklodoprava“ a „Bezpečnost dopravy“	Schválená dotace z EFRR (v tis. Kč)	Projekty zahrnující parkovací systémy v aktivitě „Terminály a parkovací systémy“	Schválená dotace z EFRR (v tis. Kč)
1.2	18. Podpora bezpečnosti dopravy a cyklodopravy	37	361 901	-	-
1.2	72. Cyklodoprava II	18	250 000	-	-
1.2	24. Výstavba a modernizace přestupních terminálů	-	-	28	570 589
1.2	73. Výstavba a modernizace přestupních terminálů II	-	-	21	455 704
1.2	50. Udržitelná doprava – integr. projekty ITI	46	567 179	28	1 001 805
1.2	51. Udržitelná doprava – integr. projekty IPRÚ	33	383 438	5	47 404
4.1	53. Udržitelná doprava – integr. projekty CLLD	63	284 900	4	31 600
Celkem		197	1 847 409	86	2 107 101

Zdroj: informace MMR.

Pozn.: Projekty CLLD jsou projekty v rámci komunitně vedeného místního rozvoje, projekty ITI jsou nástroji určenými pro integrované územní investice, projekty IPRÚ jsou projekty v rámci integrovaných plánů rozvoje území.

Tabulka č. 3: Projekty výstavby a rekonstrukcí cyklistické infrastruktury financované z programů Interreg

Interreg	Počet projektů	Celkové výdaje	Příspěvek z EFRR	Celkové výdaje na území ČR	Příspěvek z EFRR na území ČR
ČR – Polsko	54	16 979 346 €	14 556 748 €	5 525 789 €	4 589 583 €
Slovensko – ČR	62	35 092 787 €	29 828 869 €	15 913 548 €	13 526 516 €
Rakousko – ČR	3	1 373 097 €	1 167 132 €	1 300 870 €	1 105 740 €
Bavorsko – ČR	2	432 501 €	367 626 €	381 538 €	324 307 €
Sasko – ČR	2	224 797 €	191 077 €	217 797 €	185 127 €
Celkem	123	54 102 528 €	46 111 452 €	23 339 542 €	19 731 273 €

Zdroj: informace MMR.

Tabulka č. 4: Cenové normativy SFDI

	Intravilán		Extravilán rovina		Extravilán hory		Průměr	
	Kč/m ²	Kč/km	Kč/m ²	Kč/km	Kč/m ²	Kč/km	Kč/m ²	Kč/km
Kamenivo	1 202	4 657 425	1 002	3 881 188	1 102	4 269 306	1 102	4 269 306
Beton	1 422	5 336 813	1 185	4 447 344	1 304	4 892 078	1 304	4 892 078
Asfalt	1 620	5 949 375	1 350	4 957 813	1 485	5 453 594	1 485	5 453 594
Dlažba	1 658	6 068 175	1 382	5 056 813	1 520	5 562 494	1 520	5 562 494
Průměr	1 476	5 502 947	1 230	4 585 790	1 353	5 044 368	1 353	5 044 368

Zdroj: cenové normativy SFDI.

Tabulka č. 5: Jednotkové ceny cyklostezek spolufinancovaných z rozpočtu SFDI

Rok	Průměrná jednotková cena		Nejnižší jednotková cena		Nejvyšší jednotková cena	
	Kč/m ² ¹⁾	Kč/km ²⁾	Kč/m ² ¹⁾	Kč/km ²⁾	Kč/m ² ¹⁾	Kč/km ²⁾
2015	2 538	5 891 630	746	1 901 820	7 735	16 433 330
2016	2 732	6 875 280	1 159	2 542 520	7 197	16 212 360
2017	3 687	9 090 170	913	1 460 830	12 718	31 214 790
2018	1 796	3 469 760	1 445	3 443 950	2 147	3 495 580
2019	2 495	5 705 230	979	2 376 880	7 665	12 602 770
2020	3 426	7 840 690	1 877	4 130 820	7 535	21 140 970
2015–2020	2 894	6 888 550	746	1 460 830	12 718	31 214 790

Zdroj: informace SFDI, výpočet vypracoval NKÚ.

Pozn.:

¹⁾ Pro zpracování přehledu byly použity údaje o 94 projektech, jejichž předmětem byla výstavba cyklostezek, z nichž byly pro větší vypovídací schopnost přehledu vyřazeny tři projekty s extrémně vysokými jednotkovými cenami.

²⁾ Jednotkové ceny byly vypočteny ze schválené výše příspěvků a délky trasy cyklostezek.