

11/14

Peněžní prostředky určené na výstavbu a údržbu cyklistické infrastruktury

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2011 pod číslem 11/14. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Karel Sehoř.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na výstavbu a údržbu cyklistické infrastruktury.

Kontrola byla prováděna v době od června 2011 do prosince 2011.

Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2007 do doby kontroly, v případě věcných souvislostí i období předchozí.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“); Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“); Státní fond dopravní infrastruktury (dále také „SFDI“); hlavní město Praha (dále také „hl. m. Praha“); Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod; Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad; Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod; Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad; Regionální rada regionu soudržnosti Střední Morava; Ústecký kraj; statutární město Brno; statutární město České Budějovice; statutární město Hradec Králové; statutární město Jihlava; město Hluboká nad Vltavou; město Osečná; město Veselí nad Moravou; městyse Brozany nad Ohří; obec Přáslavice; Cyklostezka Jihlava–Třebíč–Raabs, Jihlava; Svazek obcí Prostějov-venkov, Bedihošť; Svazek obcí – cyklostezka Varhany, Česká Lípa.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podal SFDI, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. SFDI se proti rozhodnutí o námítkách neodvolal.

Senát NKÚ ve složení: Ing. Karel Sehoř – předseda senátu, Ing. Jiří Adámek, JUDr. Eliška Kadaňová, JUDr. Ing. Jiří Kalivoda, Ing. Antonín Macháček – členové senátu, na svém zasedání dne 21. února 2012

schválil usnesením č. 11/14/1

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod do problematiky a vymezení pojmů

Cyklistická doprava patří mezi alternativní druhy dopravy, jimž je věnována stále větší pozornost. Na výstavbu a opravy cyklotras a cyklostezek je vynakládán rostoucí objem veřejných prostředků (v roce 2004 SFDI rozpočtoval 70 mil. Kč, v roce 2011 již 240 mil. Kč). Kontrolován byl zejména postup MD, MMR, SFDI, regionálních rad a hl. m. Prahy při plnění priorit a cílů *Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy v České republice* (dále také „Národní cyklostrategie“) a koordinace poskytování podpory na výstavbu a údržbu cyklistické infrastruktury se zaměřením na účelnost, hospodárnost a efektivnost vynakládání těchto podpor.



MD je ústředním orgánem státní správy, do jehož působnosti spadá mj. problematika výstavby cyklistické dopravní infrastruktury. MD zajišťuje realizaci dopravní politiky a v rozsahu své působnosti z ní vycházející Národní cyklostrategie.

MMR je ústředním orgánem státní správy, který zodpovídá za regionální politiku v České republice. V rozsahu své působnosti zajišťuje realizaci Národní cyklostrategie. Je správcem programu č. 217 110 – *Podpora regionálního rozvoje* a programu č. 217 210 – *Podpora cestovního ruchu*, z nichž byla v kontrolovaném období poskytována podpora rozvoje cyklistické dopravy. Usnesením vlády ze dne 22. února 2006 č. 198¹ bylo pověřeno zajištěním funkce národního rámce politiky soudržnosti, tj. koordinačního a metodického orgánu, který stanovuje jednotný rámec pro řízení a provádění pomoci poskytované ze strukturálních fondů a *Fondu soudržnosti* v České republice.

SFDI je právnickou osobou zřízenou zákonem č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury. Podle § 2 odst. 1 písm. h) tohoto zákona je účelem SFDI mj. poskytování příspěvků na výstavbu a údržbu cyklistických stezek a podle § 3 SFDI uzavírá smlouvy s příjemci finančních prostředků a zodpovídá za efektivní využití těchto prostředků. Je oprávněn kontrolovat užití prostředků u jejich příjemců a činit nezbytná opatření k zabezpečení předpokládané efektivnosti.

Regionální rady regionů soudržnosti (dále také „regionální rady“) byly zřízeny zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, jako právnické osoby, které jsou řídicím orgánem regionálního operačního programu (dále také „ROP“) pro příslušný region soudržnosti. Regionální rady mj. vybírají a schvalují projekty určené k podpoře.

Hl. m. Praha je řídicím orgánem operačního programu *Praha – Konkurenceschopnost* (dále také „OPPK“) a zároveň jedním z příjemců podpory z tohoto programu.

Příjemci podpory jsou zpravidla statutární města, města, obce, popřípadě svazky obcí jako vlastníci příslušných cyklistických stezek.

Cyklostezka (cyklistická stezka) je stavebně upravená a dopravním značením vymezená komunikace určená cyklistům, bruslařům, případně i chodcům. Pro účel poskytování příspěvků ze SFDI jde o místní komunikaci IV. třídy nebo účelovou komunikaci (ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích), ze které je vyloučen provoz silničních motorových vozidel.

Cyklotrasa (cyklistická trasa) je směrovým dopravním či turistickým značením vyznačená trasa pro cyklisty, u níž není určen vztah k motorové dopravě.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Priority a cíle rozvoje cyklistické dopravy v České republice

a) Dopravní politika

Výchozím strategickým dokumentem, který stanovuje hlavní směry vývoje pro sektor dopravy v České republice, je dopravní politika. V kontrolovaném období to byla *Dopravní politika České republiky pro léta 2005–2013* (dále také „Dopravní politika“) schválená usnesením vlády ze dne 13. července 2005 č. 882². Vláda v tomto usnesení mj. uložila ministrovi dopravy předložit vždy

1 Usnesení vlády ze dne 22. února 2006 č. 198, ke koordinaci přípravy České republiky na čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti Evropské unie v letech 2007 až 2013.

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



k 31. prosinci v letech 2007, 2009 a 2011 aktualizaci Dopravní politiky. Tuto aktualizaci MD v roce 2007 vládě nepředložilo. Usnesením ze dne 23. listopadu 2009 č. 1425³ vláda termín 31. prosince 2009 prodloužila do 23. prosince 2010. První aktualizaci Dopravní politiky ministr dopravy předložil vládě až v roce 2011 a vláda ji schválila usnesením ze dne 20. července 2011 č. 565⁴.

V *Dopravní politice České republiky pro léta 2005–2013* (i její aktualizaci z roku 2011) je konstatován neuspokojivý stav cyklistické infrastruktury s potřebou jeho zlepšení, především z důvodu zajištění větší bezpečnosti a podpory alternativních způsobů dopravy. V souvislosti s prioritami a cíli je zmiňována návaznost Dopravní politiky na Národní cyklostrategii. **V příloze Dopravní politiky je stanoven jediný indikátor týkající se přímo cyklistické dopravy – navýšení délky cyklostezek o 50 % do roku 2010 a o 100 % do roku 2013 ve srovnání s rokem 2005.**

Vláda usnesením ze dne 13. července 2005 č. 882 uložila ministru dopravy předložit vždy k 30. září v letech 2007, 2009 a 2011 vyhodnocení účinnosti Dopravní politiky. Vyhodnocení provedené MD v roce 2007 vláda vzala na vědomí usnesením ze dne 12. prosince 2007 č. 1384⁵, vyhodnocení z roku 2009 vláda schválila usnesením ze dne 11. ledna 2010 č. 38⁶.

Vyhodnocení plnění specifického cíle „Využití možností nemotorové dopravy“ MD vůbec neprovedlo. Plnění jediného indikátoru týkajícího se přímo cyklistické dopravy nevyhodnotilo s tím, že má být součástí vyhodnocení účinnosti Dopravní politiky až v roce 2011. Do doby ukončení kontroly nebyl tento indikátor vyhodnocen.

b) Národní cyklostrategie

Koncepčním dokumentem rozpracovávajícím oblast rozvoje cyklistické dopravy je Národní cyklostrategie, kterou vláda schválila usnesením ze dne 7. července 2004 č. 678⁷ (dále také „Usnesení č. 678“).

Národní cyklostrategie v rámci popisu výchozího stavu i ve SWOT analýze⁸ uvádí mezi nedostatky zejména absenci ucelené sítě cyklistických tras, nedostatečný rozsah cyklostezek, nedořešenou koordinaci investování a údržby cyklistických tras včetně jejich informačního značení, vysokou nehodovost cyklistů, roztržitost propagace cyklistické dopravy atd. **Neobsahuje však kvantifikaci ani jiný způsob vyjádření závažnosti nedostatků v oblasti cyklistické dopravy a nestanovuje ani měřitelné ukazatele, popř. jiný systém sledování a hodnocení postupu odstraňování nedostatků.**

V části věnované prioritám a cílům stanovila Národní cyklostrategie čtyři priority a ke každé z nich několik cílů. V části věnované implementaci stanovila opatření ke splnění cílů a k nim přiřadila odpovědné a spolupracující subjekty a termíny realizace. Úkoly stanovené Národní cyklostrategií byly závazné jen pro jednotlivá ministerstva, pro ostatní subjekty měly doporučující charakter.

Priority, cíle a k nim příslušná opatření byly v Národní cyklostrategii stanoveny v obecné rovině. Neobsahují kvantifikaci nákladů a očekávaných přínosů, není k nim stanoven konkrétní postup jejich realizace ani žádné ukazatele, které by umožnily sledovat a vyhodnocovat míru jejich plnění. Systém monitoringu, který by umožnil hodnotit postup realizace Národní cyklostrategie, nebyl do doby ukončení kontroly vypracován.

3 Usnesení vlády ze dne 23. listopadu 2009 č. 1425, *ke zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. října do 31. října 2009*.

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

5 Usnesení vlády ze dne 12. prosince 2007 č. 1384, *k vyhodnocení účinnosti Dopravní politiky České republiky pro léta 2005–2013 v roce 2007*.

6 Usnesení vlády ze dne 11. ledna 2010 č. 38, *k Vyhodnocení účinnosti Dopravní politiky České republiky pro léta 2005–2013 v roce 2009*.

7 Usnesení vlády ze dne 7. července 2004 č. 678, *o Národní strategii rozvoje cyklistické dopravy České republiky*.

8 **SWOT analýza** je metoda, jejíž pomocí je možno identifikovat silné (**Strengths**) a slabé (**Weaknesses**) stránky, příležitosti (**Opportunities**) a hrozby (**Threats**) spojené s určitým projektem.



MD zodpovídalo, resp. spoluzodpovídalo především za zabezpečení priority č. 1 Národní cyklostrategie – *Rozvoj cyklistiky jako rovnocenného prostředku dopravní obsluhy území* (dále také „Priorita č. 1“) a k ní příslušných cílů: vytváření podmínek pro výstavbu cyklistické infrastruktury, zvyšování bezpečnosti zranitelných účastníků silničního provozu a začlenění cyklistické dopravy do integrovaného dopravního systému.

MD zajišťovalo implementaci, resp. koordinaci realizace Národní cyklostrategie prostřednictvím externího dodavatele na základě smluv o poskytování konzultačních a poradenských služeb, v nichž byl rozsah a obsah koordinační činnosti vymezen jen velmi obecně. Např. v roce 2010 MD na základě smlouvy, jejímž předmětem byla mj. metodická a konzultační pomoc krajům a obcím, spolupráce na přípravě a organizaci cyklistických konferencí, spolupráce při zvyšování image cyklistické dopravy v ČR atd., zaplatilo 1,44 mil. Kč. **Kromě toho MD v roce 2009 jmenovalo externího koordinátora rozvoje cyklistické dopravy v České republice, aniž stanovilo povinnosti spojené s výkonem této funkce.**

Vláda Usnesením č. 678 uložila prvnímu místopředsedovi vlády a ministru vnitra, ministrům dopravy, pro místní rozvoj, životního prostředí, zemědělství, zdravotnictví a ministryni školství, mládeže a tělovýchovy spolupracovat při zabezpečení a koordinaci cílů a opatření uvedených v Národní cyklostrategii a zpracovat ji do resortních koncepcí a materiálů. **MD nepředložilo ke kontrole žádný dokument, který by se touto problematikou systémově zabývalo.**

Vláda Usnesením č. 678 dále uložila ministrům dopravy, pro místní rozvoj a životního prostředí do 31. prosince 2005 předložit vládě informaci o realizaci plnění úkolů a opatření uvedených v Národní cyklostrategii. Vláda tuto informaci zpracovanou MD vzala na vědomí usnesením ze dne 4. ledna 2006 č. 14⁹. Obdobně tomu bylo v případě informace zpracované MD za rok 2006, kterou vláda vzala na vědomí usnesením ze dne 3. ledna 2007 č. 15¹⁰, jímž zároveň uložila ministrům dopravy ve spolupráci s ministry pro místní rozvoj a životního prostředí aktualizovat Národní cyklostrategii a předložit ji vládě do 31. prosince 2008. Ministr dopravy ji ve stanoveném termínu vládě nepředložil a na zasedání vlády dne 19. ledna 2009 předložil jen další *Informaci o realizaci Národní cyklostrategie*, v níž byl mj. uveden návrh předložit vládě k projednání aktualizovanou Národní cyklostrategii do 31. prosince 2010. Ani tento termín však nebyl dodržen – **MD aktualizaci Národní cyklostrategie do doby ukončení kontroly nedokončilo.**

V informacích o realizaci Národní cyklostrategie MD shrnulo postup v rámci jednotlivých priorit, cílů a opatření. Uváděny byly konkrétní údaje o počtech realizovaných akcí, o výši nákladů vynaložených na výstavbu cyklistické infrastruktury, o uskutečněných akcích k propagaci cykloturistiky, uvedeny byly i výčty zpracovaných materiálů atd. **Údaje nebo informace, na jejichž základě by bylo možné vyhodnotit účinnost realizace** (tedy zabývat se mírou plnění jejich priorit, cílů a opatření a dále účelností, hospodárností a efektivností vynaložených prostředků nebo dosaženými společensko-ekonomickými přínosy), **nebyly obsaženy ani v informacích o realizaci Národní cyklostrategie předložených vládě, ani v jiných materiálech, které MD předložilo ke kontrole.**

9 Usnesení vlády ze dne 4. ledna 2006 č. 14, k *Informaci o realizaci plnění úkolů a opatření uvedených v Národní strategii rozvoje cyklistické dopravy České republiky*.

10 Usnesení vlády ze dne 3. ledna 2007 č. 15, k *Informaci o realizaci plnění úkolů a opatření uvedených v Národní strategii rozvoje cyklistické dopravy České republiky*.



2. Podpora výstavby a údržby cyklistické infrastruktury z národních zdrojů

a) Prostředky z rozpočtu SFDI

SFDI měl v rámci Priority č. 1 spolupracovat s MD na plnění opatření týkajících se cílů: vytváření podmínek pro výstavbu cyklistické infrastruktury a zvyšování bezpečnosti zranitelných účastníků silničního provozu.

Objem finančních prostředků určených na příspěvky na cyklostezky v kontrolovaném období let 2007–2011 dosáhl ve schválených rozpočtech SFDI celkové částky 1 017 430 tis. Kč. V upravených rozpočtech se jednalo o částku 1 439 692 tis. Kč. Vyčerpáno bylo (do doby ukončení kontroly) 792 262 tis. Kč, tj. 55,03 % upraveného rozpočtu.

Důvodem nedočerpání rozpočtových položek určených na cyklostezky v daném roce byly zejména časové posuny realizace některých akcí z důvodu opakování výběrových řízení, nezajištění finančních prostředků v rozpočtu příjemce pro spolufinancování akce, nevhodné klimatické podmínky atd. Dalším častým důvodem bylo uzavírání smluv o poskytování finančních prostředků z rozpočtu SFDI (dále také „Smlouvy“) s příjemci ke konci roku, kdy již nemohli vyčerpat celý schválený příspěvek na realizaci akce.

U některých akcí byly meziroční převody nevyčerpaných příspěvků z rozpočtu SFDI prováděny i opakovaně.

Na základě pozměňovacích návrhů Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR byly do rozpočtu SFDI zařazovány i akce, které nebyly projektově, stavebně ani majetkoprávně připraveny (nebyl schválen územní plán, dořešeno vlastnictví pozemků atp.). Některé z těchto akcí nebyly realizovány z důvodu odmítnutí spolufinancování ze strany příjemce nebo nepředložení (i přes urgenci SFDI) všech podkladů k žádostem o poskytnutí příspěvků z rozpočtu SFDI (dále také „Žádosti“). Ze 76 akcí v celkovém objemu 502 451 tis. Kč zařazených do rozpočtu SFDI v období let 2008–2011 pozměňovací návrhy poslanců nebylo vůbec realizováno 16 akcí v celkovém objemu 108 700 tis. Kč, tj. 21,6 %.

Výstavba cyklostezek i jejich příprava probíhaly rovněž i v rámci některých jiných akcí dopravní infrastruktury (např. silniční okruh kolem Prahy, nové spojení Praha hl. n., Masarykovo n. – Libeň, Vysočany, Holešovice). SFDI tyto výdaje na cyklostezky samostatně nesledoval; délku takto vybudovaných cyklostezek ani finanční objem vynaložený na jejich výstavbu nebylo možné vyhodnotit.

V *Pravidlech pro poskytování příspěvků na výstavbu a údržbu cyklistických stezek* (dále také „Pravidla“) SFDI jednoznačně stanovil systém přijímání Žádostí a kritéria pro výběr akcí. Z předložených dokladů vyplývá, že z celkového počtu 339 Žádostí podaných v letech 2007 až 2011 s celkovým objemem požadavků 1 649 133 tis. Kč jich pravidla splnilo a bylo schváleno 210 (tj. 61,9 % počtu podaných Žádostí) o celkovém objemu limitního příspěvku 812 296 tis. Kč (tj. 49,3 % požadovaného objemu). **SFDI neprokázal, jak při hodnocení akcí určených k financování postupoval.** Uvedl, že hodnocení akcí neprováděl z důvodu dostatečného objemu alokovaných prostředků.

SFDI omezil Pravidly podporu na úhradu tzv. uznatelných nákladů na výstavbu a údržbu cyklostezek negativním výčtem tzv. neuznatelných nákladů (šlo především o chodníky pro pěší u cyklostezek, veřejné osvětlení, odpočívací plochy včetně vybavení, přeložky sítí, dešťovou a splaškovou kanalizaci, sjezdy nebo nájezdy na sousední nemovitosti, osazení vegetací, sadové úpravy atd.). SFDI stanovil v Pravidlech maximální výši příspěvku pro roky 2007 a 2008 na 60 % ze skutečně vynaložených uznatelných nákladů stavební části akce realizované v příslušném roce, v letech 2009 a 2011 na 65 % a v roce 2010 na 75 % těchto nákladů.



SFDI nepředložil žádné doklady o používání metodických materiálů k doporučeným a limitním jednotkovým cenám, ceníkům nebo cenových normativů na výstavbu jednotlivých typů cyklostezek. Iniciativu v této věci – v souladu s Národní cyklostrategií – očekával především od MD, které svou úlohu v této oblasti neplnilo. SFDI neprokázal, nakolik se problematikou nákladovosti akcí zabýval.

Kontrola postupu SFDI při výběru a posuzování Žadostí, uvolňování, čerpání, zúčtování a finančním vypořádání příspěvků z rozpočtu SFDI byla provedena na vzorku 23 akcí. Ověřeno bylo, že k uvolňování a čerpání poskytnutých příspěvků nebo případně k změnám parametrů v průběhu realizace kontrolovaných akcí docházelo v souladu se Smlouvami a platnými Pravidly. Rovněž v zúčtování a finančním vypořádání příspěvků poskytnutých z rozpočtu SFDI nebyly zjištěny nedostatky.

SFDI nepředložil žádné doklady, z nichž by bylo zřejmé, zda a popř. nakolik se zabýval účelností (ve smyslu naplňování priorit a cílů Národní cyklostrategie), hospodárností a efektivností příspěvků poskytnutých na výstavbu a opravy cyklostezek. Hodnocením přínosů realizovaných akcí se SFDI nezabýval.

Jednotkové ceny (údaje jsou uváděny bez DPH)

U 23 kontrolovaných akcí podpořených příspěvkem z rozpočtu SFDI se jednotkové ceny pohybovaly v rozpětí od 496 Kč/m² v případě výstavby cyklostezky na zemědělské půdě s povrchem ze štěrku a penetrovaného makadamu až do 81 549 Kč/m² v případě výstavby cyklostezky vedené po ocelové lávce. Po vyloučení pěti akcí s náklady výrazně ovlivněnými investičně náročnými technickými řešeními (mostní konstrukce, rozsáhlé opěrné zdi, cyklostezka vedená zrušeným železničním tunelem) dosáhla maximální jednotková cena cyklostezky výše 3 956 Kč/m². Průměrná jednotková cena cyklostezek bez uvedených extrémů dosáhla výše 1 753 Kč/m².

Tabulka č. 1 – Jednotkové ceny kontrolovaných akcí

Řádek	Vybrané akce podle smluv	Počet akcí	Minimum	Maximum	Průměr	Směrodatná odchylka**
			(Kč/m ² bez DPH)			
1	Všechny akce vybrané ke kontrole	23	496	81 549	7 952	17 498
2	Vybrané akce bez extrémů*	18	496	3 956	1 753	904
3	z toho - intravilán	10	704	3 329	1 837	675
4	- extravilán	4	892	2 900	1 677	794
5	- smíšený intrav. i extrav.	4	496	3 956	1 618	1 366
6	z toho - s asfaltovým povrchem	7	704	3 329	1 502	824
7	- se zámkovou dlažbou	4	978	2 034	1 576	395
8	- s povrchem z mlatu či drtě	2	496	1 041	769	273
9	- živičný či smíšený povrch	5	1 854	3 956	2 639	744

Zdroj: SFDI – smlouvy o poskytnutí příspěvku z rozpočtu SFDI, výpočet NKÚ.

* Bez pěti akcí obsahujících investičně náročná technická řešení.

** Vyjadřuje míru proměnlivosti údajů v souboru (rozptýl kolem střední hodnoty).

Průměrné jednotkové ceny cyklostezek podle cenových normativů¹¹ včetně 15% přírážky zohledňující stav informací o akci v době zpracování investičního záměru činí 2 898 Kč/m² pro cyklostezky v extravilánu a 2 668 Kč/m² v intravilánu obce v cenové úrovni roku 2007.

11 České vysoké učení technické v Praze: *Struktura souborů normativů typizovaných úseků silničních dopravních staveb a přehled takto získaných výsledků srovnatelných úseků dopravních staveb v ČR*; prosinec 2007.

V roce 2009 materiál CDV¹² uvádí průměrnou cenu 1 910 Kč/m² ze 47 sledovaných akcí.

Z údajů uvedených v evidenčních listech 62 žádostí o příspěvek na financování akcí charakteru výstavby nebo oprav cyklostezek z rozpočtu SFDI, které byly schváleny v letech 2010–2011, vyplývá průměrná jednotková cena cyklostezky 2 348 Kč/m² (v roce 2010 to bylo 31 žádostí s průměrnou jednotkovou cenou 2 376 Kč/m² a od začátku roku 2011 do doby ukončení kontroly 31 žádostí s průměrnou jednotkovou cenou 2 319 Kč/m²).

Při ocenění podle oceňovací vyhlášky¹³ z roku 2011 činí průměrná jednotková cena cyklostezky 2 997 Kč/m² (pozemní účelová komunikace s průměrnými hodnotami polohového koeficientu a koeficientu prodejnosti – výpočet NKÚ).

Jednotkové ceny cyklostezek, jejichž výstavba či opravy byly podpořeny příspěvkem z rozpočtu SFDI, v průměru nepřekročily ceny podle cenových normativů a oceňovací vyhlášky (s výjimkou specifických akcí s investičně náročnými technickými řešeními). Jejich meziroční vývoj nevykázal závislost na vývoji indexu stavební výroby, indexu cen ve stavebnictví ani na jiných statisticky sledovaných ukazatelích. Tyto ceny však vykazují značný rozptyl způsobený různorodostí investičních akcí, a to i v rámci jednotlivých typů cyklostezek.

Obecně vyšší jednotkové ceny byly zjištěny u cyklostezek se smíšeným provozem a cyklostezek víceúčelových. Důvodem u cyklostezek se smíšeným provozem bylo zejména zabudování konstrukčních prvků pro osoby se zrakovým omezením, u víceúčelových cyklostezek pak nutnost vyšší nosnosti pláně a konstrukce komunikace pro vyšší zatížení.

Nejvýznamnější vliv na nákladovost cyklostezek mělo zvolené stavebně technické řešení, jeho oprávněnost však nebylo možné ve většině případů z dokladů předložených ke kontrole vyhodnotit.

b) Prostředky z rozpočtové kapitoly MMR

MMR zodpovídalo, resp. spoluzodpovídalo především za zabezpečení priority 2 Národní cyklostrategie – *Rozvoj cyklistiky pro posílení cestovního ruchu* a k ní příslušných cílů: vytváření podmínek k podpoře cykloturistiky, využití cykloturistiky pro obnovu venkova a příprava čerpání finančních prostředků Evropské unie. **Z předložených materiálů nebylo možné vyhodnotit postup při zabezpečování této priority ani míru plnění jejích cílů.**

MMR výstavbu cyklistické dopravní infrastruktury v kontrolovaném období podpořilo dotacemi ze dvou programů, jichž bylo správcem:

- z programu č. 217 110 – *Podpora regionálního rozvoje* poskytlo MMR v letech 2007–2010 dotace na výstavbu a obnovu cyklostezek v celkovém objemu 47,8 mil. Kč (z toho 18,3 mil. Kč v rámci dotací na odstraňování povodňových škod);
- z programu č. 217 210 – *Podpora cestovního ruchu* poskytlo MMR v letech 2003–2007 dotace na výstavbu 10 ks parkovišť a odpočíváren pro cykloturistiku v celkovém objemu 5,3 mil. Kč.

Program č. 217 110 byl určen na podporu rozvoje strukturálně postižených, hospodářsky slabých a venkovských regionů, následně i na financování odstraňování povodňových škod. Podpora rozvoje cyklistické dopravy v dokumentaci programu zmiňována nebyla (program ani žádný z jeho podprogramů nebyly výslovně určeny k podpoře rozvoje cyklistiky). **Mezi závaznými parametry dvou podprogramů byl uváděn parametr „Turistické stezky a cyklostezky“.** Uvedeny byly číselné údaje v metrech a jednotkové ceny v Kč/m, aniž by bylo zřejmé,

12 Centrum dopravního výzkumu: *Průběžná zpráva – Aktivita AE0919, část II. Technologie konstrukcí cyklistických tras a komunikací – II. etapa*; leden 2010.

13 Vyhláška č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.



co konkrétně tyto údaje vyjadřují, jak byly stanoveny a jaká je návaznost jimi specifikovaných parametrů na cíle programu. MMR k tomu uvedlo, že parametry programu byly stanoveny odborným odhadem a vycházely z předpokládaného objemu prostředků v jednotlivých letech trvání programu. Hodnocením účinnosti programu ani dosaženými hodnotami parametrů se MMR nezabývalo s tím, že tyto údaje nemá k dispozici a bude se jimi zabývat až při závěrečném vyhodnocení programu.

Kontrola postupu MMR při posuzování žádostí o dotaci a poskytování dotací byla provedena na vzorku pěti finančně významných akcí, na které byly poskytnuty dotace v celkovém objemu 14,7 mil. Kč. **U žádné z kontrolovaných akcí nepředložilo MMR takové doklady, z nichž by bylo možné ověřit správnost a objektivnost posuzování žádostí o dotaci. Dále z předložených dokladů nebylo zřejmé, nakolik se MMR zabývalo účelností, hospodárností a efektivností prostředků vynaložených na realizaci akcí anebo jejich přínosem pro naplňování cílů programu, popř. priorit, cílů a opatření uvedených v Národní cyklostrategii.**

Obdobně tomu bylo i v případě programu č. 217 210, který byl určen na podporu cestovního ruchu. Podpora rozvoje cyklistické dopravy v cílech programu přímo zmiňována nebyla. V podprogramu č. 217 212 – *Podpora budování doprovodné infrastruktury cestovního ruchu pro sportovně rekreační aktivity* (s celkovým stanoveným objemem výdajů 1 045 mil. Kč) byl stanoven parametr „*Pořízení a obnova parkovišť, odpočíváren pro cykloturistiku*“ ve výši 25 ks s průměrnou jednotkovou cenou 2,5 mil. Kč/ks (tj. celkem 62,5 mil. Kč).

Z dokumentace programu není zřejmé, proč byla podporována právě a pouze specifická část cyklistické infrastruktury (parkoviště a odpočívárny pro cyklisty), jaké cíle či potřeby a v jakém rozsahu se tím měly řešit ani jak byl stanoven příslušný parametr. MMR k tomu uvedlo, že parametr byl stanoven odborným odhadem.

Ze zprávy o realizaci programu č. 217 210, kterou MMR předložilo MF dne 31. srpna 2009, tedy o dva měsíce později, než mu bylo stanoveno, mj. vyplývá, že místo 25 parkovišť a odpočíváren pro cykloturistiku jich bylo realizováno pouze 10 a na jejich podporu bylo vynaloženo celkem 5,3 mil. Kč (tj. cca 8,5 % plánované částky). Důvody ani důsledky těchto odchylek MMR ve zprávě nevyhodnotilo.

MMR při poskytování podpory na výstavbu a obnovu cyklistické infrastruktury z programů č. 217 110 a č. 217 210 nevycházelo z Národní cyklostrategie. Vyhodnocením účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti dotací v celkovém objemu 53,1 mil. Kč, které poskytlo z těchto programů na tento účel, se MMR nezabývalo.

3. Podpora výstavby a údržby cyklistické infrastruktury z fondů Evropské unie

a) Poskytování podpory

Vláda usnesením ze dne 22. února 2006 č. 198 mj. schválila, v souladu s pravidly Evropské komise, zřízení národního rámce politiky soudržnosti jako koordinačního a metodického orgánu, který stanovuje jednotný rámec pro řízení a provádění pomoci poskytované ze strukturálních fondů a *Fondu soudržnosti* EU (dále také „fondy EU“), a uložila MMR zajistit jeho plnou funkčnost do 1. ledna 2007. V rámci plnění tohoto usnesení MMR zřídilo Národní orgán pro koordinaci (dále také „NOK“), jehož činnost zajišťovalo prostřednictvím svých organizačních útvarů.

NOK vydal řadu metodik upravujících implementaci ROP a OPPK, které obsahovaly obecnou strukturu operačních programů a rámec pro postup jejich řídicích orgánů. Do působnosti řídicích orgánů jednotlivých operačních programů při stanovení parametrů programů NOK nezasahoval.

Koncepční dokumenty pro oblast rozvoje cyklistické dopravy v České republice nebyly pro řídicí orgány operačních programů závazné. MMR, resp. NOK se přínosem podpory výstavby a rekonstrukcí cyklistické dopravní infrastruktury v rámci operačních programů nezabývaly. Nevydaly žádný metodický pokyn ani doporučení, které by se týkaly jakéhokoliv vymezení podmínek poskytování podpory v oblasti výstavby a údržby cyklistické infrastruktury z fondů EU nebo které by v této oblasti definovaly jednotné postupy výběru projektů a jejich hodnocení.

Postup řídicích orgánů ROP a OPPK (regionálních rad a hl. m. Prahy) při přípravě a realizaci operačních programů nebyl v oblasti podpory výstavby a údržby cyklistické infrastruktury z fondů EU koordinován.

MMR se účelností, hospodárností a efektivností této podpory nezabývalo s tím, že tato problematika spadá do gesce řídicích orgánů jednotlivých operačních programů.

Pro monitoring podpory výstavby a údržby cyklistické infrastruktury v rámci ROP a OPPK byl stanoven a sledován jediný souhrnný indikátor „*Délka nově vybudovaných nebo rekonstruovaných cyklostezek a cyklotras*“ (v kilometrech) neumožňující rozlišit cyklostezky od cyklotras. Stanovení cílových hodnot i postup jejich plnění spadaly do působnosti řídicích orgánů operačních programů. Cílová hodnota tohoto indikátoru v rámci ROP a OPPK byla stanovena v souhrnné výši 484,5 km. Údaje o finančním objemu podpory příslušející této hodnotě indikátoru, o stavu čerpání podpory na výstavbu a rekonstrukce cyklostezek a cyklotras ani údaje o jejich nákladovosti nejsou dostupné, neboť nebyly při monitoringu operačních programů samostatně sledovány.

b) Regionální rady a hl. m. Praha

V kontrolovaném období byla podpora výstavby a údržby cyklistické infrastruktury z fondů EU poskytována v rámci sedmi ROP a OPPK. Za přípravu a realizaci jednotlivých operačních programů zodpovídaly jejich řídicí orgány, tj. v případě ROP regionální rady a v případě OPPK hl. m. Praha. Kontrola byla provedena u pěti regionálních rad a hl. m. Prahy.

Podle čl. 27 odst. 1 a 2 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002 se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství: „*Použití položek rozpočtu musí být v souladu se zásadou řádného finančního řízení, to jest se zásadami hospodárnosti, účinnosti a efektivity ...*“, přičemž: „*Zásada hospodárnosti vyžaduje, aby prostředky použité orgánem při provádění jeho činností byly k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství a přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu. Zásada účinnosti se týká dosažení co nejlepšího vztahu mezi použitými prostředky a dosaženými výsledky. Zásada efektivity se týká dosažení stanovených cílů a zamýšlených výsledků.*“

Podpora projektům zahrnujícím výstavbu a údržbu cyklistické infrastruktury byla v jednotlivých ROP poskytována v různých oblastech podpory a prioritních osách. Při rozhodování o poskytnutí podpory byly preferovány široce zaměřené projekty zahrnující více podporovaných aktivit na úkor projektů cíleně zaměřených pouze na jednu aktivitu, např. na budování cyklistické dopravní infrastruktury. Způsobilé výdaje (zejména ve srovnání s uznatelnými náklady SFDI) byly podmínkami pro poskytnutí podpory vymezeny jen obecně a přitom shodně pro projekty řešící v rámci jednotlivých oblastí podpory různou problematiku. Tím je značně komplikována možnost jejich porovnání s obdobnými projekty podpořenými z národních zdrojů.

Přínosem projektů zahrnujících výstavbu a údržbu cyklistické infrastruktury k naplňování priorit a cílů Dopravní politiky a Národní cyklostrategie se regionální rady ani hl. m. Praha při výběru projektů k poskytnutí podpory z ROP nebo OPPK nezabývaly. Nebyly stanoveny žádné jednotné ukazatele, které by umožňovaly měřit a porovnávat výstupy, výsledky a dopady těchto projektů.



Regionální rady a hl. m. Praha nenastavily systém hodnocení projektů tak, aby zaručoval identifikaci a vyřazení nadhodnocených a nevhodných projektů. Hospodárností a efektivností projektů se zabývaly zpravidla jen formou expertního posouzení projektů při přípravě. Naplnění výchozích předpokladů expertních posouzení a analýz nákladů a přínosů (CBA – Cost Benefit Analysis), které byly nutnou přílohou k žádostem o poskytnutí podpory, nebylo dále systematicky sledováno ani vyhodnocováno.

4. Příjemci podpory

Kontrolou provedenou u čtrnácti příjemců podpory z ROP, OPVK a rozpočtu SFDI byla potvrzena výše uvedená zjištění o absenci jednotných pravidel pro výběr projektů a hodnocení jejich účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti. Obdobné projekty byly z různých zdrojů podporovány za rozdílných podmínek. Příjemci se při jejich přípravě zpravidla nezabývali variantními řešeními vedení tras ani variantami stavebně technických řešení cyklostezek, protože to po nich nebylo požadováno, a to ani v případě investičně náročných projektů.

III. Shrnutí

V kontrolovaném období bylo na výstavbu a údržbu cyklistické infrastruktury z rozpočtu SFDI vynaloženo 792,3 mil. Kč, z programu č. 217 110 – *Podpora regionálního rozvoje* 47,8 mil. Kč a z programu č. 217 210 – *Podpora cestovního ruchu* 5,3 mil. Kč. Částku určenou na tento účel ze strukturálních fondů Evropské unie není možné vyčíslit, neboť takto není samostatně sledována.

V Dopravní politice byl stanoven jediný indikátor týkající se přímo cyklistické dopravy, jednalo se o navýšení délky cyklostezek o 50 % do roku 2010 a o 100 % do roku 2013 ve srovnání s rokem 2005. Vyhodnocení účinnosti Dopravní politiky provedlo MD obecně, bez uvedení údajů a informací, které by umožnily posoudit vývoj a míru plnění priorit a cílů v této oblasti.

Národní cyklostrategie jakožto hlavní koncepční dokument pro oblast rozvoje cyklistické dopravy identifikuje problémy, stanoví obecné priority, cíle a opatření. Neobsahuje však kvantifikaci potřebných nákladů a očekávaných přínosů. Zároveň není stanoven postup realizace, chybí systém monitoringu a není vytvořen systém ukazatelů umožňujících vyhodnotit účinnost její realizace.

Podpora rozvoje cyklistické dopravy není dostatečně koordinována. MD nepředložilo žádný dokument, který by se systémově zabýval spoluprací ministerstev, SFDI, orgánů veřejné správy a dalších subjektů, které tuto podporu poskytují nebo se mají v rozsahu své působnosti podílet na realizaci Národní cyklostrategie.

Poskytovatelé i příjemci podpory se hodnocením účelnosti a efektivnosti jednotlivých projektů zabývali jen formálně nebo vůbec. Potřebnost projektů byla často zdůvodněna společensko-ekonomickými přínosy vycházejícími z nedoložených předpokladů. Efektivnost jednotlivých projektů nebylo možné objektivně porovnat.



IV. Vyhodnocení

Z jednotlivých zdrojů (rozpočet SFDI, programy spravované MMR, regionální operační programy) byla podpora rozvoje cyklistické dopravy poskytována v různém rozsahu a za odlišných podmínek, jak např. pro oblast některých nákladů zachycuje tabulka č. 2. Účelnost (ve smyslu naplňování priorit a cílů Národní cyklostrategie), hospodárnost a efektivnost vynakládání veřejných prostředků nebyly dostatečně zajištěny ani sledovány.

Tabulka č. 2 – Rozdíly v uznatelnosti nákladů u jednotlivých zdrojů podpory

Řádek	Popis	SFDI	MMR	ROP, OPK
1	Povinná publicita	NE	ANO	ANO
2	Výkup pozemků		ANO do 10 %	
3	Zpracování projektové dokumentace		ANO do 10 %	
4	Zeleň		ANO do 10 %	
5	Terénní a sadové úpravy		ANO	
6	Veřejné osvětlení			
7	Chodník součástí cyklostezky			
8	Slepecká dlažba			

Zdroj: podklady MMR, SFDI, regionálních rad a hl. m. Prahy.

Jednotkové ceny cyklostezek vykázaly značný rozptyl způsobený různorodostí projektů, a to i v rámci jednotlivých typů cyklostezek. Nejvýznamnějším vlivem přitom bylo zvolené stavebně technické řešení, jeho oprávněnost ale zpravidla nebylo možné vyhodnotit. Variantní řešení vedení tras a varianty stavebně technických řešení nebyly standardně požadovány, a to ani v případě investičně náročných projektů.

Danou problematikou se zabývala kontrolní akce NKÚ č. 03/23 – *Hospodaření s majetkem státu Státním fondem dopravní infrastruktury*¹⁴. Nedostatky v procesu výběru žádostí ze strany SFDI přetrvávají.

Z kontrolní akce vyplývají zejména tato doporučení:

- MD by mělo zajistit koordinaci činností jednotlivých subjektů uvedených v Národní cyklostrategii.
- MD by mělo připravit potřebné metodiky a zajistit jejich využívání.
- Předpokládané náklady projektů by měly být srovnávány s cenovými normativy.
- Pro sledování a vyhodnocování akcí je nutné kromě priorit a cílů stanovit měřitelné indikátory a způsob jejich monitorování.
- Při posuzování žádostí je třeba hodnotit společensko-ekonomické přínosy jednotlivých variant řešení v celém jejich životním cyklu. Hodnoty přínosů by měly být stanoveny jak v rámci přípravy, tak (alespoň u investičně náročných akcí) po realizaci projektů.

¹⁴ Kontrolní akce č. 03/23 – *Hospodaření s majetkem státu Státním fondem dopravní infrastruktury*, kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2004 *Věstníku NKÚ*.