



Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/02

Peněžní prostředky státu poskytované na podporu úspor energie

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/02. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování peněžních prostředků na podporu úspor energie a zhodnotit dosažené výsledky v porovnání se stanovenými cíli a použitými prostředky.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od ledna do srpna 2015.

Kontrolováno bylo období let 2012 až 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo průmyslu a obchodu; Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest; Ministerstvo životního prostředí; Státní fond životního prostředí České republiky; Ministerstvo pro místní rozvoj; Státní fond rozvoje bydlení; INTERHOTEL BOHEMIA a.s., Ústí nad Labem; TAMERO INVEST s.r.o., Kralupy nad Vltavou; statutární město České Budějovice; město Hluboká nad Vltavou; statutární město Jihlava; JIHLAVSKÉ KOTELNY, s.r.o.; Stora Enso Wood Products Ždírec s.r.o., Ždírec nad Doubravou; statutární město Brno; Střední škola informatiky, poštovníctví a finančnictví Brno; Střední škola stavebních řemesel Brno-Bosonohy; Veolia Průmyslové služby ČR, a.s., Ostrava; TEPLO Kopřivnice s.r.o.; PRECHEZA a.s., Přerov; D Ř E V O P A R, s.r.o., Loštice; obec Kunčice pod Ondřejníkem.

Námítky, které proti kontrolním protokolům podaly Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo životního prostředí, Státní fond životního prostředí České republiky, statutární město Jihlava a D Ř E V O P A R, s.r.o., byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání, která proti rozhodnutím o námitkách podaly statutární město Jihlava, D Ř E V O P A R, s.r.o., a Ministerstvo průmyslu a obchodu, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XIV. jednání, které se konalo dne 19. října 2015,
schválilo usnesením č. 15/XIV/2015
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Úspory energie představují množství ušetřené energie určené měřením nebo odhadem spotřeby před provedením jednoho či více opatření ke zvýšení energetické účinnosti a po něm, při zajištění normalizace vnějších podmínek, které spotřebu energie ovlivňují. **Energetická účinnost** je poměr výstupu ve formě výkonu, služby, zboží nebo energie k množství vstupní energie.¹

Směrnice EP a Rady 2012/27/EU o energetické účinnosti (dále také „směrnice EED“) zavádí závazná opatření, která mají zajistit splnění cíle Evropské unie (dále také „EU“), a to zvýšit energetickou účinnost o 20 % do roku 2020 a vytvořit podmínky pro další zvyšování energetické účinnosti i po tomto datu. Tento cíl je součástí širší strategie EU v oblasti energetiky a klimatu do roku 2020, která zahrnuje též 20% snížení emisí skleníkových plynů a 20% podíl energie z obnovitelných zdrojů ve skladbě energetických zdrojů EU.

Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „MPO“) je dle ustanovení § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 2/1969 Sb.² ústředním orgánem státní správy mj. pro energetiku. MPO dále koordinuje přípravu legislativy a implementaci evropského práva v působnosti resortu, tedy i směrnice EED. Dalšími resorty podílejícími se podstatnou měrou na realizaci energetických úspor jsou Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“) a Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“).

U většiny programů je úspora energie generována jako druhotný efekt a není hlavním cílem těchto programů. Hlavními cíli jsou např. stimulace aktivit podnikatelského prostředí, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, modernizace a revitalizace bytového fondu v deprivovaných zónách měst, výstavba a pořízení nájemních bytů určených k sociálnímu bydlení a zlepšení stavu bytových domů a bytů.

II. Koncepční dokumenty

Ministerstvo průmyslu a obchodu

MPO zpracovává na základě ustanovení § 3 zákona č. 406/2000 Sb.³ státní energetickou koncepci (dále také „SEK“). SEK je strategickým dokumentem s výhledem na 30 let, vyjadřuje cíle státu v energetickém hospodářství v souladu s potřebou zabezpečit základní funkce státu a s potřebami hospodářského a společenského rozvoje i za krizové situace, včetně ochrany životního prostředí, a slouží i pro vypracování územních energetických koncepcí. SEK je mimo

¹ Definice dle článku 2 směrnice EP a Rady 2012/27/EU, o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES.

² Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

³ Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií.

jiné základním koncepčním materiálem ČR pro oblast úspor energií. V kontrolovaném období platila do 17. 5. 2015 SEK schválená usnesením vlády ČR ze dne 10. března 2004 č. 211. MPO pracovalo od roku 2009 na aktualizaci SEK, která byla schválena usnesením vlády ČR ze dne 18. května 2015 č. 362.

Dalším důležitým koncepčním dokumentem pro oblast energetiky, resp. úspor energie, je *Národní akční plán energetické účinnosti ČR* (dále také „NAPEE“), který MPO zpracovává dle požadavků směrnice EP a Rady o energetické účinnosti.

První NAPEE pro Českou republiku byl zveřejněn v roce 2007, druhý pak v roce 2011. Oba tyto plány byly vypracovány dle požadavků směrnice EP a Rady 2006/32/ES⁴. Cílem pro ČR stanoveným touto směrnicí bylo snížit průměrnou roční spotřebu energie z let 2002–2006 o 9 % v období let 2008–2016. Tato směrnice byla k 5. 6. 2014 nahrazena směrnicí EED s tím, že původně vytyčené vnitrostátní cíle jednotlivých členských států do roku 2016 byly rozšířeny. V pořadí již třetí český NAPEE byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 22. prosince 2014 č. 1085 a stanovuje vnitrostátní orientační cíl energetické účinnosti.

Podle směrnice EED si každý členský stát stanoví vnitrostátní cíle energetické účinnosti na základě spotřeby primární energie nebo konečné spotřeby energie, úspor primární energie nebo úspor v konečné spotřebě energie nebo energetické náročnosti. Závazný vnitrostátní cíl si ČR stanovila postupem dle článku 7 směrnice EED, tento cíl byl stanoven ve výši 47,78 PJ (47 780 TJ) nových úspor v konečné spotřebě energie do roku 2020, kumulovaný cíl odpovídá hodnotě 191,10 PJ.

Celostátní úspory energie sleduje MPO při zpracování NAPEE a v jeho vyhodnocování. Cílová hodnota roku 2020 byla spočítána na základě analýz dosavadních výsledků v úsporách energie a predikce jejich dalšího vývoje se započítáním všech opatření směřujících k úsporám energie.

Ke stanovení a reportování vnitrostátního orientačního cíle energetické účinnosti pro rok 2020 zavazuje členské státy článek 3 směrnice EED. Směrnice EED byla do českého práva implementována novelizací zejména tří zákonů, byly to: zákon č. 458/2000 Sb.⁵, zákon č. 406/2000 Sb.³ a zákon č. 165/2012 Sb.⁶.

V článku 5 směrnice EED *Renovace budov* je uvedeno, že každý členský stát má povinnost renovovat v letech 2014 až 2020 každoročně 3 % celkové podlahové plochy vytápěných nebo chlazených budov ve vlastnictví a v užívání ústředních vládních institucí. Tento 3% podíl bude podle analýzy MPO uvedené v materiálu vlády čj. 828/14 vypočten na základě celkové užitné

⁴ Směrnice EP a Rady 2006/32/ES, o energetické účinnosti u konečného uživatele a o energetických službách a o zrušení směrnice Rady 93/76/EHS.

⁵ Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

⁶ Zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů.

podlahové plochy budov, které k 1. lednu každého kalendářního roku nesplňují minimální požadavky na energetickou náročnost dle zákona č. 406/2000 Sb.³.

Dne 16. 3. 2015 vzala vláda ČR v materiálu čj. 277/15 na vědomí informaci o rozsahu plánovaných energeticky úsporných opatření realizovaných ústředními vládními institucemi v roce 2015 v budovách, které tyto instituce vlastní a užívají. Z uvedeného materiálu vyplývá, že plánované investice v souboru budov ústředních vládních institucí, včetně památkově chráněných, v roce 2015 představují přibližně 0,5 mld. Kč a úspora dosažená investicemi byla odhadnuta na 4 400 MWh⁷. Potřebná roční výše úspor je však cca 9 100 MWh pro dosažení celkového snížení spotřeby o 59 800 MWh, respektive kumulované úspory za roky 2014–2020 ve výši 73 900 MWh (266,04 TJ). Takto plánovaná výše úspor v budovách ústředních vládních institucí dosažených v letech 2014–2020 bude představovat cca 0,14 % z celkové plánované výše úspor ČR za všechny oblasti, která činí na období 2014–2020 celkem 191,10 PJ (191 100 TJ).

Investiční prostředky na zvažované projekty pro roky 2016–2020 jsou plánovány ve výši cca 4,9 mld. Kč. Tyto zvažované investice však v současnosti nemají zajištěno financování.

Tabulka č. 1 – Návrh plnění cíle kumulovaných úspor u objektů ústředních vládních institucí (včetně památkově chráněných objektů)

Analýza plnění cíle		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Celkem
Úspora renovací v jedn. letech	MWh ⁷	2 200	4 400	13 800	13 700	13 500	13 300	13 000	73 900
Úspora kumulativně	MWh ⁷	2 200	6 600	20 400	34 100	47 600	60 900	73 900	245 700
Odhad investice	mld. Kč	0,5	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	5,8

Zdroj: materiál vlády čj. 277/15.

Údaje uvedené v materiálu čj. 277/15 za roky 2014 a 2015 jsou hrubým odhadem. V dokumentu *3. zpráva o pokroku v oblasti plnění vnitrostátních cílů energetické účinnosti v České republice*, který MPO podalo Evropské komisi (dále také „EK“) v termínu do 30. 4. 2015, je pak uvedeno, že v rámci plnění čl. 5 směrnice EED byly opatřeními realizovanými na budovách ústředních vládních institucí v roce 2014 generovány úspory energie ve výši 7, 243 TJ (2 012 MWh)⁷. Údaje pro rok 2015 vycházejí z investičních plánů jednotlivých institucí.

Pro dosažení cílů podle tabulky č. 1 bude nutné v příštích letech zvýšit tempo realizace investičních opatření do předmětného souboru objektů ústředních vládních institucí. Přetrvává riziko nezajištěného financování projektů, na něž bude podle materiálu MPO nutné do roku 2020 vynaložit prostředky ve výši cca 5,8 mld. Kč.

Není zřejmé, zda se podaří naplnit cíle podle tabulky č. 1. Plánované skokové zvýšení hodnot pro rok 2016 představuje více než trojnásobné navýšení nezbytných úspor oproti roku 2015,

⁷ 1 MWh = 3,6 GJ = 0,0036 TJ.

příčemž údaj za rok 2015 je hrubým odhadem. Skutečnost roku 2014 je o více než polovinu nižší než odhad za rok 2015. Reálnost dosažení takto vysokých úspor je problematická a bude záviset i na vyřešení rizika nedostatku zdrojů investic. Pro rok 2016 by tyto investiční prostředky představovaly částku cca 1 mld. Kč.

Vláda ČR uložila ministru průmyslu a obchodu zpracovat plán rekonstrukce objektů pro rok 2016 s výhledem do roku 2020 a předložit jej vládě do 30. 6. 2015. Tento plán však v termínu nebyl ze strany MPO předložen.

Ministerstvo životního prostředí

Základním koncepčním materiálem resortu Ministerstva životního prostředí byla v kontrolovaném období aktualizovaná *Státní politika životního prostředí České republiky na léta 2012–2020*. Obsahuje části zaměřené na úspory energie, sledován bude indikátor „vývoj energetické účinnosti“ jako vývoj podílu výše HDP na spotřebě primárních energetických zdrojů. Indikátory *Státní politiky životního prostředí České republiky na léta 2012–2020* nemají konkrétní cílové hodnoty, s prvním vyhodnocením jejich vývoje se počítá v roce 2015. Státní politika životního prostředí v gesci MŽP je v oblasti energetické účinnosti v souladu s vládou schválenými dokumenty, jež jsou v kompetenci MPO.

MŽP každoročně zpracovává zprávy o životním prostředí České republiky. Schvaluje je vláda ČR a následně jsou zasílány Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu ČR. Zprávy za roky 2012 a 2013 velmi podrobně a z různých pohledů rozebírají vývoj energetické účinnosti ČR v časových řadách od roku 2000. Vyhodnocují energetickou náročnost v závislosti na HDP, podle hlavních odvětví spotřeby (průmysl, doprava, domácnosti), srovnávají spotřebu energie na jednoho obyvatele s jinými státy apod. Hodnotí výrobu energie podle druhů paliv a poukazují na dopady produkce energie na lidské zdraví a ekosystémy. V jednotlivých částech jsou konkrétně uvedeny vazby na celostátně platné dokumenty, v tomto případě zejména na státní energetické koncepce a *Národní akční plán energetické účinnosti ČR*. MŽP v každoročně zpracovávaných zprávách o životním prostředí ČR detailně vyhodnocuje ukazatele zaměřené na energetickou účinnost.

Ministerstvo pro místní rozvoj

Základním koncepčním materiálem resortu Ministerstva pro místní rozvoj byla v kontrolovaném období *Koncepce bydlení do roku 2020* (dále také „Koncepce“). Koncepce konstatuje, že bytový fond sice odpovídá svou velikostí evropskému průměru, avšak je značně zastaralý a podinvestovaný, a to nejen ze stavebního hlediska, ale také z hlediska energetického. Ve vztahu k úsporám energií předpokládá Koncepce výstavbu domů s nízkými energetickými náklady.

Koncepce uvádí, že finanční zdroje napomáhající prosazování cílů bytové politiky jsou do velké míry závislé na stavu veřejných rozpočtů a struktura portfolia podpůrných nástrojů

nesmí mít z dlouhodobého hlediska negativní vliv na státní rozpočet. Vývoj veřejných financí zřetelně signalizuje, že finanční intervence státu v oblasti bydlení bude nezbytné soustředit do formy revolvingových nástrojů a na nejnižší únosnou míru omezit nenávratnou finanční pomoc, a to takovým způsobem, aby se dostalo pomoci lidem, kteří ji ze skutečně objektivních důvodů potřebují. Pro nastavení systému financování bytové politiky státu je nezbytné využít všechny finanční zdroje, které jsou k dispozici, a využívat je především jako nástroje motivační. Programy založené na zárukách a úvěrových produktech s vysokou návratností by měly kompenzovat úzce zacílené dotační programy.

Z Koncepce dále vyplývají cíle a priority, a to především „dostupnost, stabilita a kvalita“. Ministerstvo pro místní rozvoj každoročně podrobně vyhodnocuje plnění jednotlivých úkolů a cílů z Koncepce a předkládá vládě České republiky zprávy o plnění úkolů. Z pohledu úspory energie zprávy vyhodnocují zejména priority v oblastech:

- snižování nákladů spojených s bydlením,
- zajištění stabilního portfolia zdrojů financování,
- snížení finančního zatížení systému,
- snižování investičního dluhu.

III. Dotační programy

Kontrolovány byly následující programy a podprogramy:

- operační program *Podnikání a inovace* (MPO),
- operační program *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* (MPO),
- *Zelená úsporám* a *Nová zelená úsporám* (MŽP),
- operační program *Životní prostředí* (MŽP, SFŽP),
- *Podpora výstavby podporovaných bytů* (MMR),
- *Výstavba nájemních bytů* (SFRB),
- *Panel 2013+* (SFRB),
- *Integrovaný operační program* – finanční nástroj *JESSICA* (SFRB).

Ministerstvo průmyslu a obchodu

Ministerstvo průmyslu a obchodu vypracovalo pro období let 2007–2013 operační program *Podnikání a inovace* (dále také „OPPI“). MPO zajišťuje v souladu s usnesením vlády ČR ze dne 22. 2. 2006 č. 175 výkon funkce řídicího orgánu OPPI.

Téma úspor energie je obsahem prioritní osy 3 OPPI. Úspory energie jsou součástí oblasti podpory 3.1 – *Úspory energie a obnovitelné zdroje energie*, kterou MPO označuje jako program EKO-ENERGIE. Cílem tohoto programu je prostřednictvím dotací nebo podřízených

úvěrů⁸ s finančním příspěvkem stimulovat aktivitu podnikatelů, zejména malých a středních, v oblasti snižování energetické náročnosti výroby, spotřeby primárních energetických zdrojů a vyššího využití obnovitelných a druhotných zdrojů a jejich udržitelný růst.

Tabulka č. 2 – Indikátor prioritní osy 3 *Snížení spotřeby energie* – skutečnost

Název indikátoru	Měrná jednotka	2012	2013	2014
Snížení spotřeby energie	TJ/rok	848,545	2 589,959	5 799,077

Zdroj: výroční zprávy OPPI za roky 2012, 2013 a 2014.

Cílová hodnota indikátoru pro rok 2015 je 11 000 TJ. V roce 2014 bylo pomocí projektů ukončených v rámci prioritní osy 3 EKO-ENERGIE uspořeno 5 799,08 TJ, což představuje 52,7 % plánované hodnoty indikátoru.

Z přehledu projektů podpořených MPO v období od roku 2007 do 4. února 2015 vyplývá, že bylo podpořeno celkem 1 217 projektů týkajících se úspor energie ve výši cca 13,6 mld. Kč.

Tabulka č. 3 – Projekty úspor energie prioritní osy 3 od roku 2007 do roku 2015

Počet projektů	Výše dotace	Proplaceno k 4. 2. 2015
	v Kč	
1221	14 519 849 000	13 574 045 235
z toho 4 projekty byly ukončeny bez financování	13 895 000	0

Zdroj: MPO.

Operační program *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* pro programové období 2014–2020 byl schválen Evropskou komisí dne 29. dubna 2015. Úspory energie jsou stejně jako u OPPI součástí prioritní osy 3.

Ministerstvo životního prostředí

Strategickým cílem operačního programu *Životní prostředí* (dále také „OPŽP“) v programovém období 2007–2013 v kompetenci MŽP je ochrana a zlepšování kvality životního prostředí jako základního principu udržitelného rozvoje; důležité je též plnění požadavků právních předpisů EU pro oblast životního prostředí a požadavků vyplývajících z dalších mezinárodních závazků ČR. V rámci prioritní osy 3 – *Udržitelné využívání zdrojů energie* je na úspory energie přímo zaměřena oblast podpory 3.2 – *Realizace úspor energie a využití odpadního tepla u nepodnikatelské sféry*. Cílem oblasti podpory 3.2 je zvýšit úspory energie pomocí technických opatření, zejména podpora snižování spotřeby energie budov neziskového sektoru prostřednictvím energeticky výhodnějšího pláště budov a efektivnějších systémů distribuce energie. Mezi specifické cíle prioritní osy 3 patří zvýšení využití odpadního tepla, zvýšení úspor energie a snížení spotřeby energie na vytápění.

⁸ Podřízený úvěr je typ zvýhodněného dlouhodobého úvěru (jeho podmínky jsou nastaveny tak, že umožňují přednostní uspokojení pohledávek všech ostatních věřitelů příjemce podpory v době podřízenosti).

Prioritní osa 3 využívá dotaci Evropské unie prostřednictvím *Fondu soudržnosti*. Příspěvek z národních veřejných zdrojů, který obvykle dosahuje výše 5 % způsobilých výdajů, je zajišťován zejména z prostředků Státního fondu životního prostředí ČR (dále také „SFŽP“). Alokace prostředků na oblast podpory 3.2 byla po celou dobu realizace OPŽP významně posilována – z původních cca 310 mil. eur z *Fondu soudržnosti* se zvýšila ke konci roku 2014 na cca 793 mil. eur. V souvislosti s tím byla zvyšována i číselná hodnota programového indikátoru „*snížení spotřeby energie*“, který vyjadřuje cíl oblasti podpory 3.2. Finální hodnotou je roční snížení spotřeby energie ve výši 2 000 TJ.

V oblasti podpory 3.2 OPŽP bylo vyhlášeno celkem 12 výzev. Kontrolou plnění obecné a specifické přijatelnosti i bodovým hodnocením ekologické relevance a technické úrovně projektů je pověřen SFŽP.

Kontrolou bylo zjištěno, že počet bodů potřebných pro schválení žádosti se postupně snižoval, čímž se zároveň změkčovaly podmínky pro poskytování dotací. Pro SFŽP, poradní orgány účastníci se na hodnocení žádostí a řídicí orgán operačního programu vydávající rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo však stále základním měřítkem získání energetických úspor, čehož bylo dosaženo.

Plnění ukazatelů jednotlivých projektů MŽP společně se SFŽP sleduje a vyhodnocuje, stejně jako vývoj indikátoru stanoveného pro oblast podpory 3.2.

Tabulka č. 4 – Indikátor prioritní osy 3 „*snížení spotřeby energie*“ – skutečnost

Název indikátoru	Měrná jednotka	2012	2013	2014
Snížení spotřeby energie	TJ/rok	257,05	398,86	1 206,92

Zdroj: výroční zprávy OPŽP za roky 2012, 2013 a 2014.

Ke dni 31. 12. 2014 bylo proplaceno 18,637 mld. Kč, dosaženo roční úspory energie ve výši 1 206,92 TJ a byla vydána rozhodnutí v celkovém objemu 20,868 mld. Kč s předpokládanou úsporou energie ve výši 3 600 TJ. Jsou tedy vytvořeny předpoklady pro splnění, resp. překročení cíle vyjádřeného indikátorem „*snížení spotřeby energie*“.

V resortu MŽP dále existují čtyři programy obsahující v názvu spojení „zelená úsporám“, které jsou zaměřeny na úspory tepla pro vytápění. Programy se liší zdroji financování, a v důsledku toho i postupy administrace:

- *Zelená úsporám (obytné budovy)* – program zahájen v roce 2009, financováno prostředky SFŽP, alokace přes 20 mld. Kč (částka získaná prodejem jednotek AAU⁹), příjem žádostí uzavřen, čerpání prostředků ukončeno na více než 99 %. K datu 30. 6. 2014 bylo proplaceno celkem 20,254 mld. Kč na 74 061 projektů. Byla dosažena roční úspora tepla na vytápění cca 4 700 TJ, což je v relaci s vládou schválenými cíli programu.

⁹ AAU = Assigned Amount Unit = jednotka přiděleného množství (jednotku definoval *Kjótský protokol* a představuje obchodovatelné právo státu vypustit do ovzduší jednu tunu emisí skleníkových plynů v období 2008–2012).

- *Zelená úsporám (veřejné budovy)* – čerpání zahájeno 2013, financováno zejména prostředky ze státního rozpočtu, alokace 0,4 mld. Kč.
- *Nová zelená úsporám 2013* – program zahájen 2013, financováno prostředky SFŽP, alokace 1 mld. Kč (dle údajů z výzvy), příjem žádostí ukončen.
- *Nová zelená úsporám* – program zahájen 2014, financováno prostředky ze státního rozpočtu (prodej emisních povolenek)¹⁰, alokace celého programu 27 mld. Kč do roku 2023; alokace ve výzvách v roce 2014 a 2015 celkem 3,3 mld. Kč.

Ostatní programy obsahující v názvu pojem „zelená úsporám“ zahájené v letech 2013 a 2014 zatím nejsou ukončeny a jejich výsledky nejsou vyhodnoceny.

Kontrolou bylo zjištěno, že cíle a výsledky dotačních programů MŽP naplňují záměry koncepce resortu v úsporách energie. Přispívají významně k plnění záměrů koncepčních dokumentů na celostátní úrovni týkajících se energetické účinnosti.

Ministerstvo pro místní rozvoj

MMR se stalo na základě usnesení vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 175 řídicím orgánem *Integrovaného operačního programu* (dále také „IOP“) pro programové období 2007–2013. Jedním ze tří základních okruhů oblastí podpory IOP je „*problematika veřejných služeb zaměřených na územní rozvoj ve vybraných oblastech cestovního ruchu, kulturního dědictví, bydlení a územních politik*“. Problematika bydlení je řešena v rámci prioritní osy 5 – *Národní podpora územního rozvoje*, oblasti podpory 5.2 – *Zlepšení prostředí v problémových sídlištích*.

Součástí IOP je finanční nástroj *Joint European Support for Sustainable Investment in city Areas* (dále také „*JESSICA*“), který je zaměřen na projekty zahrnuté v integrovaných plánech rozvoje měst. Cílem je zajistit opakované využívání veřejných prostředků při modernizaci a revitalizaci bytového fondu v deprivovaných zónách měst pomocí nízkouročených dlouhodobých úvěrů.

Úspora energie je stanovena jako snížení spotřeby energie v bytových domech na území problémových sídlišť a je vyjádřena rozdílem spotřeby energie před provedením energetických sanací obytných budov a po jejich dokončení. Cílová hodnota úspory spotřeby energie u projektů zařazených do programu *JESSICA* je 20 %.

K 31. 12. 2014 bylo s žadateli podepsáno celkem 103 úvěrových smluv na projekty v hodnotě přesahující 360 mil. Kč, což odpovídalo více než polovině alokace pro finanční nástroj *JESSICA*. U 72 projektů byla dosažena úspora energie a celková úspora u těchto projektů

¹⁰ Zdrojem pro program *Nová zelená úsporám* jsou peněžní prostředky získané z obchodování s emisními povolenkami v rámci EU, tyto prostředky jsou součástí státního rozpočtu podle zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

v uvedeném roce činila 51 004 GJ (51,004 TJ). Ostatních 31 projektů nebylo zaměřeno na úspory energie.

Tabulka č. 5 – Indikátory výsledku

Název indikátoru	Měrná jednotka	2012	2013	2014
Počet regenerovaných bytů	Počet	35 888,00	45 341,00	55 099,00
Úspora spotřeby energie bytových domů	%	33,75	28,4	30,54

Zdroj: výroční zpráva IOP za rok 2014.

MMR vyhlásilo v kontrolovaném období pouze jeden program týkající se bydlení, a to program *Podpora bydlení*, dopady na úspory energie měl podprogram *Podpora výstavby podporovaných bytů*. Úspora energie byla u tohoto podprogramu dosahována jako druhotný efekt, neboť hlavním cílem podprogramu byla výstavba a pořízení nájemních bytů určených k sociálnímu bydlení s podporou ve formě investiční dotace na konkrétní investiční akci.

Podprogram dosahoval úspor energie tím, že pořizovaná budova musela splňovat energetické nároky třídy B podle platné vyhlášky o energetické náročnosti budov¹¹, neboť se jednalo o jednu z podmínek pro přidělení dotace. Vzhledem ke způsobu pořízení, tj. novostavba anebo rekonstrukce domu nezpůsobitelného k bydlení, nelze stanovit původní spotřebu budov, a tudíž nelze vyhodnotit velikost dosažených úspor. V letech 2012 až 2014 byly poskytnuty dotace celkem na 201 projektů v celkové výši více než 687 mil. Kč.

Další formou podpory je program *Výstavba nájemních bytů* vyhlašovaný Státním fondem rozvoje bydlení (dále také „SFRB“), který je upraven nařízením vlády ČR č. 284 ze dne 8. září 2011. Podpora generovala energetické úspory tím, že nastavovala energetickou náročnost, kterou měla budova po výstavbě splňovat. Vzhledem k tomu, že šlo o výstavbu nových budov, nedá se mluvit o faktické úspoře energie, ale nová budova dosahuje nižší energetické náročnosti, a to třídy B podle aktuální vyhlášky upravující energetickou náročnost budov. Program nemá v oblasti úspor energie nastaveny cíle ani parametry. Hlavním cílem a účelem programu je výstavba nájemních bytů. V letech 2013 a 2014 byly poskytnuty úvěry celkem na 10 projektů v celkovém objemu u podepsaných úvěrových smluv ve výši více než 320 mil. Kč.

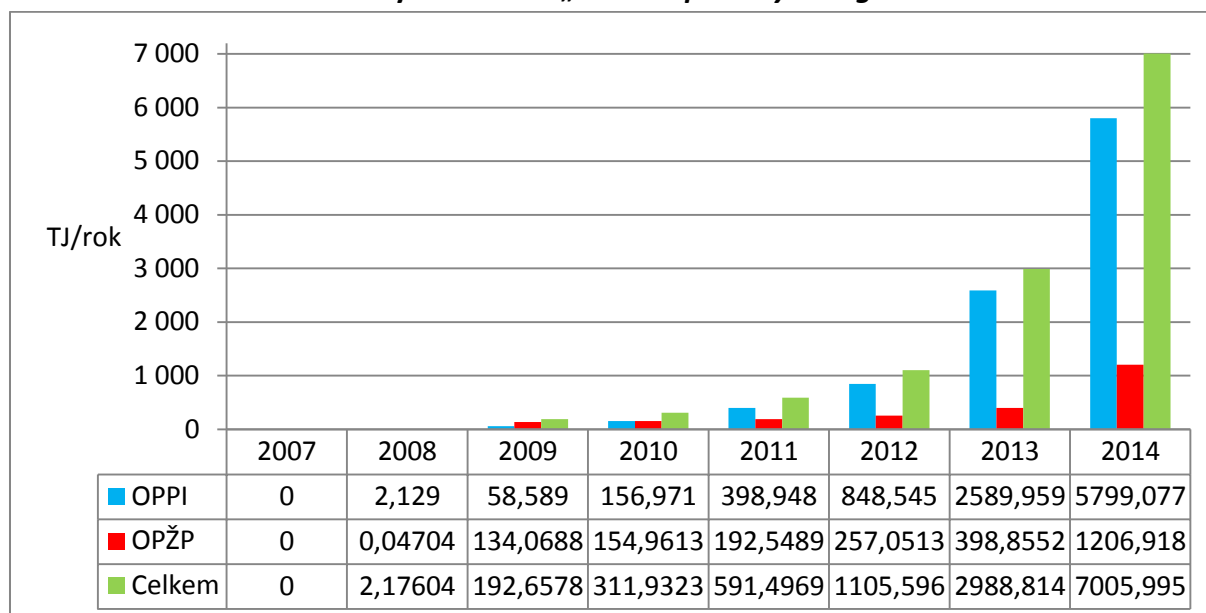
Program *PANEL 2013+* je upraven nařízením vlády č. 468 ze dne 5. 12. 2012 a vyhlašuje ho rovněž SFRB. Nařízení vlády upravuje podmínky použití finančních prostředků formou úvěrů na opravy a modernizace domů. Úvěrový program *PANEL 2013+* není zaměřen pouze na podporu energetických úspor, ale obecně na zlepšení stavu bytových domů a bytů. Program nemá pro oblast úspor energie nastaveny cíle ani parametry. V letech 2013 a 2014 bylo na základě podepsaných úvěrových smluv poskytnuty úvěry celkem na 283 projektů v celkovém objemu přesahujícím 978 mil. Kč.

¹¹ Vyhláška č. 148/2007 Sb., o energetické náročnosti budov, resp. od 1. 4. 2013 vyhláška č. 78/2013 Sb., o energetické náročnosti budov.

Monitorování průběhu a výsledků projektů ze strany poskytovatelů dotací

Pro monitorování průběhu a výsledků realizace projektů, oblastí podpory, prioritních os a programů vzhledem ke stanoveným cílům slouží tzv. indikátory. MPO a MŽP v rámci svých operačních programů, tj. operačního programu *Podnikání a inovace* a operačního programu *Životní prostředí*, sledují indikátor „snížení spotřeby energie“. Tento indikátor je každoročně vyhodnocován ve výročních zprávách operačních programů. Vývoj tohoto indikátoru zobrazuje graf č. 1.

Graf č. 1 – Dosažené hodnoty indikátoru „snížení spotřeby energie“



Zdroj: výroční zpráva OPPI za rok 2014 a výroční zpráva OPŽP za rok 2014.

Z uvedených dat je zřejmé, že v rámci těchto dvou operačních programů je od roku 2015 ČR schopna vygenerovat cca 7 005,9 TJ nových úspor ročně. Dále je z grafu patrný pomalý nárůst hodnoty indikátoru v letech 2007 až 2012.

Plnění ukazatele je pravidelně vyhodnocováno a data jsou shromažďována ve výročních zprávách OPPI a OPŽP pro účely vyhodnocení NAPEE. MPO i MŽP hodnoty tohoto indikátoru přenáší v rámci informačního systému do centrálního monitorovacího systému strukturálních fondů a *Fondu soudržnosti (MSC2007)*. Mimo sledování úspor u těchto dvou operačních programů nejsou u ostatních subjektů a opatření, ve kterých dochází k úsporám energie s využitím dotací ze státního rozpočtu, úspory v plné míře sledovány.

V resortu MMR tento indikátor stanoven není, přestože je i v tomto resortu realizována řada opatření vedoucích k novým úsporám energie. S výjimkou programu *JESSICA* nebyly úspory energie v programech MMR po celé období let 2012–2014 v plném rozsahu sledovány a nebylo požadováno, aby MPO předložilo dosažené výsledky v úsporách energie.

IV. Příjemci dotací

Kontrolní vzorek a oblast kontroly

Vybraní příjemci obdrželi dotace prostřednictvím programů administrovaných MPO a MŽP. V oblasti podpory 3.2 – *Realizace úspor energie a využití odpadního tepla* OPŽP zahrnoval vybraný kontrolní vzorek 11 projektů realizovaných sedmi příjemci dotací z OPŽP. U kontrolovaného vzorku projektů dosáhly dotace proplacené příjemcům v kontrolovaném období více než 210 mil. Kč.

V oblasti podpory 3.1 – *Úspory energie a obnovitelné zdroje energie* programu OPPI zahrnoval vybraný kontrolní vzorek osm projektů realizovaných v rámci III. výzvy k předkládání projektů v rámci OPPI EKO-ENERGIE osmi příjemci dotací. U kontrolovaného vzorku projektů dosáhly dotace proplacené příjemcům v kontrolovaném období výše cca 648 mil. Kč.

Plnění cílů projektů a závazných monitorovacích ukazatelů, dosažené úspory energie

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že cíle, účel i závazné monitorovací ukazatele vybraných projektů byly splněny. S dále uvedenou výjimkou bylo u všech prověřovaných projektů zjištěno, že realizací projektů dosáhli příjemci výrazných úspor energie a úspor finančních prostředků. U dvou projektů nebyly po ukončení realizace naplněny monitorovací ukazatele („*snížení spotřeby energie*“ a „*snížení emisí CO₂*“) z důvodu objektivních skutečností (vliv počasí, postupné nastavování regulace spotřeby tepla).

U dvou projektů byl termín plnění závazných monitorovacích ukazatelů posunut ke dni 30. 9. 2016, respektive 31. 12. 2016, a proto nemohlo být kontrolou NKÚ plnění ukazatelů prověřeno.

V případě jednoho projektu je v důsledku nepředvídatelných okolností (havárie kotle ve výrobně kyseliny sírové) ohroženo splnění cílů a účelu projektu. Splnění cílů a účelu projektu bude závislé na zprovoznění výroby kyseliny sírové.

Dále NKÚ vyhodnotil u jednoho projektu dosahované výkonové parametry parní turbíny jako rizikové. Pokud bude i v dalších letech udržitelnosti projektu přetrvávat nízký elektrický výkon turbíny v objemu 50–55 % hodnot garantovaných dodavatelem, bude ohroženo plnění závazných ukazatelů a monitorovacích indikátorů projektu s vlivem na celkové přínosy projektu.

Nedostatky v zadávacím řízení u projektu *Snížení energetické náročnosti ZŠ E. Rošického, Jihlava*¹²

Předmětem projektu bylo zateplení obvodových stěn, výměna výplní a zateplení stropu pod střechou v objektech v celkové výměře 6 835 m². Řídicím orgánem byla schválena a proplacena dotace krytá ze zdrojů *Fondu soudržnosti EU* a z prostředků SFŽP ve výši 10 753 834 Kč¹³.

Statutární město Jihlava (dále také „SM Jihlava“) porušilo ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb.¹⁴, neboť v rámci zadávacího řízení na veřejnou zakázku *Snížení energetické náročnosti ZŠ E. Rošického, Jihlava* nepostupovalo v souladu se zásadou rovného zacházení. SM Jihlava v dodatečných informacích k zadávacím podmínkám nezaslalo uchazečům opravený výkaz výměr a ani jasně nedefinovalo způsob ocenění položek dodatečných informací do cenové nabídky, čímž vytvořilo situaci, kdy jednotliví uchazeči postupovali zcela rozdílným způsobem, a nabídky se u položek vyžadovaných v dodatečných informacích tudíž staly neporovnatelnými. V důsledku nejasně definovaného způsobu ocenění položek dodatečných informací byly dvě nabídky neoprávněně vyloučeny. SM Jihlava svým postupem porušilo soutěžní prostředí a tento postup měl podstatný vliv na výběr nejvhodnější nabídky.

Nezpůsobilé výdaje u projektu *Rekonstrukce ZŠ Karla Svobinského Kunčice pod Ondřejníkem*¹⁵

Předmětem projektu byla rekonstrukce Základní školy Karla Svobinského v Kunčicích pod Ondřejníkem v rozsahu výměny oken, otvorových výplní, zateplení fasády a zateplení střechy. Řídicím orgánem byla schválena a proplacena dotace krytá ze zdrojů *Fondu soudržnosti EU* a z prostředků SFŽP ve výši 7 736 722 Kč.¹⁶

Obec Kunčice pod Ondřejníkem zahrnula do způsobilých výdajů projektu výdaje za projektovou dokumentaci z prosince 2008 ve výši 473 025 Kč. Ve skutečnosti obec realizovala projekt dle aktualizované projektové dokumentace z února 2012 a využila pouze část původní projektové dokumentace. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že částka způsobilých výdajů, které se věcně vztahovaly k realizovanému projektu, činila pouze 330 767 Kč. Obec tak obdržela dotaci ve výši 128 032,20 Kč na výdaje, které nebyly oprávněné a účelné, protože neměly přímou vazbu na přípravu a realizaci projektu a nebyly pro realizaci projektu

¹² Projekt OPŽP č. CZ.1.02/3.2.00/10.08050.

¹³ Způsobilé výdaje projektu činily 11 948 704 Kč, dotace činila 90 % způsobilých výdajů (z toho 85 % způsobilých výdajů bylo kryto z *Fondu soudržnosti EU*, 5 % způsobilých výdajů z prostředků SFŽP), vlastní zdroje činily 10 % způsobilých výdajů.

¹⁴ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹⁵ Projekt OPŽP č. CZ.1.02/3.2.00/10.07778.

¹⁶ Způsobilé výdaje projektu činily 8 596 358 Kč, dotace činila 90 % způsobilých výdajů (z toho 85 % způsobilých výdajů bylo kryto z *Fondu soudržnosti EU*, 5 % způsobilých výdajů z prostředků SFŽP), vlastní zdroje činily 10 % způsobilých výdajů.

nezbytné. Jednalo se tedy o nezpůsobilé výdaje, které nemohly být spolufinancovány z prostředků *Fondu soudržnosti EU* a z prostředků SFŽP.

Nezpůsobilé výdaje u projektu *Úspora energie náhradou stávající kotelny*¹⁷

Předmětem projektu bylo vybudování nové kotelny s příslušenstvím na spalování biomasy. S výstavbou nové kotelny byla spojena instalace parní turbíny s asynchronním generátorem. Součástí projektu byla také rekonstrukce systému propařovací technologie a komplexní zateplení budovy jídelny a sociálního zařízení. Řídicím orgánem byla schválena a proplacena dotace krytá ze zdrojů *Fondu soudržnosti EU* a z prostředků státního rozpočtu ve výši 15 042 166 Kč¹⁸.

Peněžní prostředky ve výši 3 809 873 Kč za dodávku kotelny převedl D Ř E V O P A R, s.r.o., Loštice, (dále také „Dřevopar“) dne 25. 2. 2013 na bankovní účet dodavatele. Dne 28. 2. 2013 byla celá tato částka vrácena zpět na účet společnosti Dřevopar a dle jejího vyjádření sloužila jako zádržné a finanční zdroj pro případy financování odstranění opakujících se závad kotelny. Tuto částku vykázal Dřevopar jako způsobilé výdaje projektu, ačkoliv se jednalo o výdaje, které nemohly být spolufinancovány z prostředků ze strukturálních fondů EU a ze státního rozpočtu. Dřevopar obdržel dotaci ve výši 1 904 936,50 Kč na nezpůsobilé výdaje projektu, které nemohly být spolufinancovány z prostředků fondu soudržnosti EU a z prostředků státního rozpočtu.

Ostatní zjištění

Statutární město Brno neuchovalo originály dokumentů veřejných zakázek *Zateplení ZŠ Horní, Zateplení ZŠ Janouškova a Zateplení ZŠ Masarova*¹⁹ ve smyslu ustanovení § 155 zákona č. 137/2006 Sb.

Statutární město Jihlava v rámci administrace veřejných zakázek nezveřejnilo:²⁰

- v šesti případech písemnou zprávu zadavatele dle ustanovení § 85 zákona č. 137/2006 Sb. na profilu zadavatele do 15 dnů od ukončení zadávacího řízení;
- v devíti případech smlouvu o dílo, popř. dodatek ke smlouvě o dílo, dle ustanovení § 147a odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb. na profilu zadavatele ve lhůtě do 15 dnů od uzavření smlouvy,

¹⁷ Projekt OPPI č. CZ.1.03/3.1.00/13.00361.

¹⁸ Způsobilé výdaje projektu činily 30 084 332 Kč, dotace činila 50 % způsobilých výdajů (85 % dotace bylo proplaceno z *Fondu soudržnosti EU* a 15 % z prostředků státního rozpočtu), vlastní zdroje činily 50 % způsobilých výdajů.

¹⁹ Projekt č. CZ.1.02/3.2.00/10.07939 *Zateplení ZŠ Horní, ZŠ Janouškova a ZŠ Masarova*.

²⁰ Projekt č. CZ.1.02/3.2.00/14.25700 *Snížení energetické náročnosti základních škol Demlova 32 a 34, Jihlava – I. etapa* a projekt CZ.1.02/3.2.00/12.14070 *Snížení energetické náročnosti ZŠ Kollárova 30, Jihlava*.

- v pěti případech oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění ve *Věstníku veřejných zakázek* dle ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb. do 15 dnů od uzavření dodatku ke smlouvě o dílo.

V. Shrnutí a vyhodnocení

Vstupem do Evropské unie se Česká republika zavázala plnit povinnosti a cíle, které pro ni vyplývají ze smluv a aktů přijatých orgány EU. Jedním z nich je implementace směrnice EP a Rady 2012/27/EU, o energetické účinnosti. Tato směrnice zavádí závazná opatření, která mají zajistit splnění cíle EU zvýšit energetickou účinnost o 20 % do roku 2020.

Postupem dle článku 7 směrnice EED, který je pro členské státy závazný, si Česká republika stanovila cíl ve výši 47,78 PJ ročních úspor v konečné spotřebě v roce 2020. Celkové kumulované úspory za období 2014–2020 mají dosáhnout 191,10 PJ. Z uvedeného vyplývá, že každým rokem je nutné dosáhnout nových úspor ve výši 6,83 PJ.

Resorty MPO a MŽP dosáhly díky dokončeným projektům dotovaným ze strukturálních fondů cca 7 PJ ročních úspor v roce 2014. Dosažení této výše úspor v roce 2014 bylo výsledkem sedm let trvajících dotačních programů (kumulativně úspory za roky 2007–2014 dosáhly cca 12 PJ). Za období 2007–2014 byly na tyto projekty schváleny dotace ve výši cca 32,2 mld. Kč. Předpokladem k naplnění cíle, tj. dosažení plánované výše úspor v roce 2020 a kumulativních úspor za roky 2014–2020, je každoroční navýšení úspory v letech 2015–2020 o 100 % hodnoty úspor dosažených v roce 2014.

K dosažení úspor ve stanovené výši využívá ČR nástroje regulatorní (legislativa) i ekonomické. V rámci ekonomických nástrojů jsou využívány jak národní prostředky, tak prostředky ze strukturálních fondů EU. Jednotlivá opatření k naplnění cílů v oblasti úspor energie jsou zakotvena v *Národním akčním plánu energetické účinnosti ČR* a tato opatření jsou pravidelně vyhodnocována. Vyhodnocení probíhá na základě údajů předávaných resorty MPO a MŽP o plnění závazných ukazatelů.

MPO jako ústřední orgán státní správy pro energetiku sleduje mimo jiné dosahování úspor ve svém resortu a u MŽP, a to u operačních programů prostřednictvím indikátoru „*snížení spotřeby energie*“. U MMR nebyly u programů dosahujících úspor energie v kontrolovaném období úspory energie ze strany MPO tímto způsobem sledovány. Z toho je zřejmé, že nastavený způsob sledování úspor není dostatečný, neboť jsou sledovány úspory dosažené pouze u dvou operačních programů, zatímco u ostatních opatření nejsou úspory pomocí indikátorů či jiných parametrů detailně sledovány.

Jednou z oblastí, kde dochází k realizaci úspor energie, jsou budovy v majetku ČR užívané ústředními vládními institucemi. U těch bylo v roce 2014 dosaženo úspor energie ve výši 2 012 MWh (7,24 TJ), čímž byl cíl splněn. V letech 2014–2020 je plánováno dosáhnout úspor

energie u budov v majetku ČR užívaných ústředními vládními institucemi ve výši 73 900 MWh (266,04 TJ). Investiční prostředky k dosažení těchto úspor je plánována cca ve výši 5,8 mld. Kč. S ohledem na dosavadní tempo realizace úspor energie a značnou náročnost na potřebu peněžních prostředků bude splnění úspor v plánovaných objemech problematické bez zajištění dalších zdrojů financování, které v současné době zajištěny nejsou.

V poskytování dotací příjemcům nebyly zjištěny systémové nedostatky. V jednom případě z 25 kontrolovaných projektů poskytl MPO dotaci ve výši 36 mil. Kč v rozporu s podmínkami výzvy. Uvedeným postupem vytvořilo nerovné podmínky pro žadatele. Tento postup nelze považovat za transparentní způsob rozhodování o poskytování peněžních prostředků státu, a navíc takto vynaložené výdaje nelze v souladu s nařízením Rady č. 1083/2006 považovat za způsobilé pro příspěvek z *Evropského fondu regionálního rozvoje*.

Kontrola prověřila i 19 projektů realizovaných patnácti příjemci, kterým byly poskytnuty dotace ve výši cca 858 mil. Kč. U těchto příjemců byly zjištěny nedostatky v zadávání zakázek ve výběrovém řízení a ve vykázání a následném proplacení nezpůsobilých výdajů v celkové výši cca 2 mil. Kč. Nedostatky zjištěné kontrolou NKÚ u příjemců dotací neměly vliv na dosažení stanovených cílů projektů. Realizací projektů u vybraných příjemců dotací došlo ke zlepšení kvality životního prostředí, tj. došlo k naplnění cílů stanovených jednotlivými projekty.

Seznam zkratek

AAU	Assigned Amount Unit (jednotka přiděleného množství)
ČR	Česká republika
Dřevopar	D Ř E V O P A R, s.r.o., Loštice
EED	směrnice EP a Rady 2012/27/EU, o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES
EK	Evropská komise
EP	Evropský parlament
EU	Evropská unie
HDP	hrubý domácí produkt
IOP	<i>Integrovaný operační program</i>
JESSICA	finanční nástroj <i>Joint European Support for Sustainable Investment in city Areas</i>
Koncepce	<i>Koncepce bydlení do roku 2020</i>
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MWh	megawatthodina (jednotka energie 1 MWh = 3,6 GJ)
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NAPEE	<i>Národní akční plán energetické účinnosti ČR</i>
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPPI	operační program <i>Podnikání a inovace</i>
OPŽP	operační program <i>Životní prostředí</i>
PJ	petajoule (jednotka energie 1 PJ = 1 000 TJ)
SEK	<i>Státní energetická koncepce</i>
SFRB	Státní fond rozvoje bydlení
SFŽP	Státní fond životního prostředí ČR
SM Jihlava	statutární město Jihlava