

07/02

Finanční prostředky v oblasti ochrany ovzduší

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 2007 pod číslem 07/02. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Brandt.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s finančními prostředky vybíranými a užitými v oblasti ochrany ovzduší.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2003 až 2006, v případě věcných souvislostí i období předcházející nebo navazující.

Kontrolu provedly v období od ledna 2007 do června 2007 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru III a z územních odborů jižní Čechy, jižní Morava, severovýchodní Čechy, střední Čechy, střední Morava a západní Čechy.

Kontrolovanými osobami byly:

- A. Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“); Státní fond životního prostředí České republiky (dále jen „SFŽP“); Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“);
- B. Jihočeský kraj, Jihomoravský kraj, Olomoucký kraj, Pardubický kraj, Plzeňský kraj, Středočeský kraj, kraj Vysočina a Zlínský kraj; Zájmové sdružení obcí Mrákotínska pro plynofikaci, svazek obcí; POD BUKOVOU HOROU, svazek obcí; město Uničov, okres Olomouc; město Holešov, okres Kroměříž; město Vimperk, okres Prachatice; město Zruč nad Sázavou, okres Kutná Hora; město Boskovice, okres Blansko; městys Divišov, okres Benešov; obec Jihlávka, okres Jihlava; obec Vidonín, okres Žďár nad Sázavou; obec Týn nad Bečvou, okres Přerov; obec Pomezí, okres Svitavy; obec Březnice, okres Zlín; obec Putim, okres Písek; obec Běšiny, okres Klatovy; obec Chotíkov, okres Plzeň-sever; obec Božice, okres Znojmo.

Námítky proti kontrolním protokolům, podané SFŽP, Plzeňským krajem a městem Zruč nad Sázavou, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání, podané městem Zruč nad Sázavou, bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ.

Senát NKÚ (ve složení: Ing. Zdeněk Brandt – předseda, Ing. Jiří Adámek, Ing. Ludmila Brynychová, Ing. Ladislav Zeman – členové) na svém zasedání konaném dne 2. října 2007

schválil usnesením č. 07/02/18

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Kontrolní akce č. 07/02 je součástí koordinované kontroly hospodaření s finančními prostředky státu na ochranu ovzduší a ozonové vrstvy a kontroly plnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv prováděné souběžně kontrolními institucemi Slovenské republiky (koordinátor), Slovenské republiky a Rakouské republiky. Rovněž z tohoto důvodu byla značná část kontroly věnována plnění závazků České republiky na mezinárodní úrovni a dodržování povinností vyplývajících z komunitárního práva.

II. Implementace mezinárodních dohod, komunitárního práva a jejich plnění

1. Oblast znečištění ovzduší

1.1 Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států (CLRTAP*), připojené protokoly a související komunitární právo

Úmluva vstoupila v platnost pro tehdejší Československo roku 1984. Má rámcový charakter a řada povinností je spíše obecného charakteru. Státy se zavazují provádět politiku a strategii zaměřenou proti vypouštění látek znečišťujících ovzduší; budou vyměňovat informace a přezkoumávat opatření proti vypouštění látek znečišťujících ovzduší. Úmluva je zaměřena na snížení emisí znečišťujících látek se zřetelem na technickou a ekonomickou proveditelnost i důsledky pro životní prostředí, s cílem snížit dálkové znečišťování ovzduší přecházející hranice států.

Úmluva byla doplněna osmi protokoly zaměřenými na monitorování a vyhodnocování dálkového přenosu znečišťujících látek, snížení emisí sloučenin síry a oxidů dusíku, těkavých organických látek (volatile organic compounds – dále jen „VOC“), těžkých kovů a persistentních organických znečišťujících látek. Protokol – byl implementován do národních předpisů.

Zatím poslední z nich – *Göteborgský protokol* – byl sjednán v roce 1999, ČR jej ratifikovala v roce 2004 a v platnost vstoupil v roce 2005. Jeho cílem je dále omezovat emise oxidů síry, oxidů dusíku (NO_x), NH_3 a VOC, které jsou výsledkem antropogenních činností a které v důsledku dálkového přenosu působí nepříznivě zejména na zdraví lidí a přírodní ekosystémy. Hlavním prostředkem k dosažení tohoto cíle jsou národní emisní stropy pro tyto látky. Národní emisní stropy *Göteborgského protokolu* byly již v předstihu zohledněny nařízením vlády č. 351/2002 Sb., kterým se stanoví závazné emisní stropy pro některé látky znečišťující ovzduší a způsob přípravy a provádění emisních inventur a emisních projekcí, ve znění účinném do 9. prosince 2003. Z aktuálních emisních inventur vyplývá, že ČR závazky plní a že lze předpokládat jejich splnění i v cílovém roce 2010.

V souvislosti se vstupem do Evropské unie (dále jen „EU“) bylo přijato nařízení vlády č. 417/2003 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 351/2002 Sb. a které implementuje směrnici Evropského parlamentu (dále jen „EP“) a Rady č. 2001/81/EEC stanovující národní emisní stropy pro SO_2 , NO_x , VOC a NH_3 v horizontu roku 2010. Plnění závazků je jedním ze základních cílů *Integrovaného národního programu snižování emisí České republiky* a rovněž je součástí *Národního programu snižování emisí České republiky*. MŽP doložilo, že ČR plní rámcové úkoly úmluvy, závazky všech protokolů i požadavky směrnice.

1.2 Směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší

Směrnice byla implementována do národních předpisů zákonem č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), resp. jeho novelou – zákonem č. 92/2004 Sb. a nařízením vlády č. 597/2006 Sb., o sledování a vyhodnocování kvality ovzduší. U této směrnice bylo monitoringem zjištěno neplnění podmínek zde stanovených. Neplnění povinností bylo konstatováno již k datu 1. ledna 2005, překračování imisních limitů je monitorováno a řádně hlášeno v souladu s postupy, které jsou požadovány směrnicí Rady 96/62/ES.

* Zkratka pochází z anglického názvu *Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution*.

** „Emisí“ se rozumí vnášení látek do ovzduší vyjádřené v hmotnostních jednotkách. Jako „imise“ se označuje znečištění ovzduší vyjádřené hmotnostní koncentrací znečišťující látky.

Tímto monitoringem je na území ČR zjišťováno překračování imisních limitů některých znečišťujících látek, konkrétně částic PM 10^{***} a benzo(a)pyrenu. **Za neplnění požadavků vyplývajících z komunitárního práva hrozí ČR sankce ze strany Evropské komise** (dále jen „EK“). Problému překračování imisních limitů věnovalo MŽP odpovídající pozornost a přístupy k jeho řešení jsou prioritou koncepčních dokumentů.

1.3 Směrnice EP a Rady 2001/80/ES ze dne 23. října 2001 o omezení emisí některých znečišťujících látek z velkých spalovacích zařízení

Směrnice byla implementována nařízením vlády č. 112/2004 Sb., o Národním programu snižování emisí tuhých znečišťujících látek, oxidu siřičitého a oxidů dusíku ze stávajících zvláště velkých spalovacích stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší. Tímto nařízením vlády jsou stanoveny emisní stropy SO₂ pro jednotlivé zvláště velké zdroje. Dále jsou stanoveny skupinové (krajské) emisní stropy pro tuhé znečišťující látky (dále jen „TZL“), SO₂ a NO_x. Nařízení stanovuje i emisní stropy TZL, SO₂ a NO_x zvláště velkých spalovacích zdrojů znečišťování ovzduší celkově pro ČR. Kraje svými rozhodnutími ukládají jednotlivým provozovatelům zdrojů dodržování emisních stropů formou plánů na snižování emisí. Vypracování a dodržování plánů společně s povinností dodržovat emisní limity je hlavním nástrojem pro realizaci tohoto národního programu.

Emisní stropy SO₂ pro zvláště velké spalovací stacionární zdroje budou platit od 1. ledna 2008. MŽP doložilo, že v době kontroly NKÚ provádělo odhad budoucího plnění emisních stropů. Tento odhad je prováděn na základě vyhodnocování aktualizovaných emisních prognóz, jež měli provozovatelé povinnost předložit krajům do 30. června 2007 na základě rozhodnutí o schválení plánů snížení emisí.

1.4 Státní politika životního prostředí České republiky (dále též „SPŽP“)

SPŽP byla schválena usnesením vlády ze dne 17. března 2004 č. 235. Vyhodnocení SPŽP předložené MŽP k 30. červnu 2007 bylo zpracováno formou sledování vývoje indikátorů. U indikátorů souvisejících s ovzduším lze sledovat rozdílný vývoj s ohledem na jejich relační podobu. Zatímco emise CO₂ a NO_x mají ve vztahu k výši hrubého domácího produktu (dále jen „HDP“) a k tuzemské spotřebě primárních energetických zdrojů pozitivní vývoj, stejné ukazatele vztažené na počet obyvatel nebo jednotku území stagnují. Tuto stagnaci lze vysvětlit mj. i značným objemem elektřiny vyráběné pro vývoz. Přestože sledované indikátory nevystihují všechny významné problémy, např. nadlimitní imisní zátěž značné části obyvatelstva, je podle názoru MŽP platnost SPŽP jako základního dokumentu předpokládána do roku 2010, jak bylo plánováno.

V hodnoceném období došlo ke zpomalování tempa zlepšování životního prostředí. Souvisí to zejména s významným hospodářským růstem, který není provázen snižováním energetické a materiálové náročnosti.

1.5 Integrovaný národní program snižování emisí České republiky

Program byl schválen usnesením vlády ze dne 12. května 2004 č. 454 a MŽP provedlo jeho aktualizaci v roce 2005. Lze jej považovat za konkrétní a jeho cíle za vyhodnotitelné zejména tam, kde jsou limity, stropy a termíny součástí právních předpisů. Nejvýznamnějším nástrojem k plnění makroemisních i imisních ukazatelů jsou opatření normativní, legislativní. Kromě toho obsahuje program soubor dalších nástrojů, mj. nástroje ekonomické. Pozornost programu je zaměřena na všechny znečišťující látky, pro které jsou národními předpisy vyhlášeny emisní

*** PM 10 jsou částice, jejichž definice je uvedena v nařízení vlády č. 350/2002 Sb., kterým se stanoví imisní limity a podmínky a způsob sledování, posuzování, hodnocení a řízení kvality ovzduší.



stropy nebo imisní limity (SO_2 , NO_x , NH_3 , CO, Pb, Cd, Ni, As, Hg, VOC, benzen, polycyklické aromatické uhlovodíky), a dotýká se i skleníkových plynů.

MŽP předložilo materiály obsahující vyhodnocení plnění úkolů resortu i cílů programu v jednotlivých letech; převážná většina úkolů byla splněna a vývoj plnění cílů byl pozitivní. Program hodnotil optimisticky vývoj emisní situace od roku 1990 do roku 2003 – emisní stropy SO_2 , VOC a NH_3 stanovené zejména protokoly k úmluvě (CLRTAP) a komunitárním právem by měly být jistě nebo velmi pravděpodobně v roce 2010 splněny. Podle programu však existovalo vysoké riziko nesplnění národního emisního stropu NO_x ; rovněž byly naznačeny problémy v oblasti imisí.

1.6 Národní program snižování emisí České republiky

Program byl schválen usnesením vlády ze dne 11. června 2007 č. 630 a nahradil po cca třech letech existence *Integrovaný národní program snižování emisí České republiky*. Přebíral sice některé jeho závěry, avšak části hodnotící aktuální stav jsou výrazně kritické – konstatuje se například, že po razantním snížení již emise stagnují (nepřekračují však stanovené stropy) a kvalita ovzduší se začíná spíše zhoršovat. Nehovoří se již proto o snižování emisí, ale o zastavení nárůstu znečištění ovzduší.

„Globálním cílem“ programu je především snížit zátěž životního prostředí látkami poškozujícími ekosystémy a lidské zdraví. Kromě plnění emisních stropů základních látek jsou „další cíle“ zaměřeny na plnění stanovených limitů imisních, a to především částic PM 10 a benzo(a)pyrenu. V souladu s tím jsou u programu sledovány kvantitativní emisní i imisní indikátory, s tím, že emisní indikátory mají cílový stav v roce 2010 a imisní v roce 2015. *Národní program snižování emisí České republiky* lze považovat za dokument s jednoznačně definovanými cíli a termínovanými aktivitami. Jeho zaměření přispívá ochraně ekosystémů a zejména je v souladu se zájmem populace na zvýšení kvality života.

1.7 Krajské programy snižování emisí a zlepšení kvality ovzduší

Povinnost zpracovat krajské (místní) programy snižování emisí a krajské (místní) programy ke zlepšení kvality ovzduší je zakotvena v zákoně o ochraně ovzduší jako významný prvek pro dosažení emisních i imisních cílů a zároveň uplatnění rozhodovacího procesu na územní úrovni. MŽP zpracovalo a zveřejnilo metodické návody k přípravě programů a pokyny jako podporu orgánů ochrany ovzduší zodpovědných za zpracování těchto programů. MŽP také metodicky řídilo přípravu plánů snížení emisí i plánů zavedení zásad správné zemědělské praxe.

MŽP nechalo během druhé poloviny roku 2004 externě vyhodnotit krajské programy snižování emisí a územní energetické koncepce. Bylo mj. zjištěno, že ačkoliv se krajské programy a územní koncepce shodovaly v obecných cílech, konkrétní opatření a cíle nebyly dány do souladu s ostatními politikami a programy. Ve většině programů a koncepcí chyběly konkrétní opatření a nástroje k dosažení vytyčených cílů. Pokud již nástroje byly navrženy, nebylo vyhodnotitelné, zda povedou ke splnění cíle efektivním a účinným způsobem. Kvantifikovány nebyly vyvolané náklady – nebylo možné vyhodnotit, zda navržené cíle jsou splnitelné.

Na základě vyhodnocení zpracovaných krajských programů MŽP provedlo kroky, které měly vést k odstranění jejich nedostatků. Především novelizací zákona o ochraně ovzduší byla zavedena povinnost zpracovat jako součást programů i programové dodatky obsahující konkrétní opatření. Dále kraje mohly využít při aktualizaci svých programů další metodické materiály připravené MŽP. Ze SFŽP napříště měly být podporovány především projekty, které jsou součástí krajských programů nebo jsou s nimi v souladu.

2. Ochrana klimatu

2.1 **Rámcová úmluva OSN o změně klimatu a Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu**

Úmluva je zaměřena na sledování a snižování emisí skleníkových plynů, zejména CO₂, a ČR k ní přistoupila v roce 1993. Cílem úmluvy je vytvořit předpoklady pro urychlenou stabilizaci koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na takové úrovni, která by zabránila nebezpečné interferenci antropogenních vlivů s klimatickým systémem. ČR již v roce 2001 ratifikovala i *Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu*, jehož cílem pro první kontrolní období 2008–2012 je redukce emisí skleníkových plynů o 8 % vzhledem k roku 1990.

Dne 25. dubna 2002 přijala Rada rozhodnutí 2002/358/ES o schválení Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu jménem Evropských společenství a o společném plnění závazků z něj vyplývajících. V souladu s tímto rozhodnutím přijala EK rozhodnutí 2006/944/ES ze dne 14. prosince 2006, kterým se stanoví příslušné úrovně emisí přidělené každému členskému státu EU v rámci *Kjótského protokolu* podle rozhodnutí Rady 2002/358/ES. Dodržení tohoto stropu pro ČR je reálné, protože podle inventury v roce 2004 činilo celkové množství emisí ČR přepočtených na CO₂ cca 147 mil. tun, zatímco průměrný roční limit v rozhodnutích EK je v letech 2008–2012 vyšší než 180 mil. tun.

Do roku 2005 poklesly celkové emise skleníkových plynů v ČR v porovnání s rokem 1990 o 27,5 %. Vývoj emisí naznačuje pokračování stabilizačního trendu a celkové emise skleníkových plynů v průběhu období 2008–2012 by měly být o více než třetinu nižší oproti stavu v roce 1990. Z tohoto důvodu existuje předpoklad, že ČR splní národní redukční cíl 8 %. Nicméně ukazatele vztahující agregovanou emisi na obyvatele nebo na jednotku HDP zůstávají i přes uvedený pokles emisí od roku 1990 nadále pro ČR velmi nepříznivé.

2.2 **Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu v České republice**

Program byl schválen usnesením vlády ze dne 3. března 2004 č. 187 a jde o aktualizovanou *Strategii ochrany klimatického systému Země v České republice*. Smyslem programu je identifikace ekologicky a nákladově přijatelných opatření na snižování emisí skleníkových plynů, aby bylo zajištěno splnění redukčních cílů *Kjótského protokolu*. Další formulací cílů programu je vyrovnání všech emisních a energetických indikátorů v roce 2020 na úroveň průměrných hodnot v EU v roce 2000, s tím, že postupné přibližování hodnot na úroveň EU bude probíhat tak, aby většina hodnot bylo dosaženo v roce 2012.

Energetika, resp. sektor veřejné energetiky má cca 65% podíl na emisích skleníkových plynů v ČR rozdělených mezi produkční sektory, z toho 68 % emisí tvoří výroba elektřiny. Při stanovování opatření k dosažení redukčních cílů v *Národním programu na zmírnění dopadů změny klimatu v České republice* je na prvním místě potenciál omezování emisí hledán ve snížení energetické náročnosti v oblasti tuzemské výroby a spotřeby. Program ve svých opatřeních vůbec nepočítá se snižováním vysokého podílu výroby elektřiny pro vývoz na emisích skleníkových plynů, přestože podíl vývozu k tuzemské spotřebě elektřiny byl v roce 2004 cca 1:3,6. Snížení emisí ze zdrojů výroby elektrické energie není reálné, pokud není provázáno odpovídající úpravou emisních stropů v návaznosti na podíl výroby elektrické energie pro export.

2.3 **Směrnice EP a Rady 2003/87/ES ze dne 13. 10. 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES**

Obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů je jedním z nástrojů, který Evropská společenství vytvořila pro dosažení svého závazku snižovat emise skleníkových plynů v rámci



Kjótského protokolu. Je založeno na konceptu obchodovatelných povolenek na emise CO₂ přidělovaných státem významným emitentům skleníkových plynů. Zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, a nařízení vlády č. 315/2005 Sb., o Národním alokačním plánu České republiky na roky 2005 až 2007, upravují tuto problematiku v podmínkách ČR.

2.4 Národní alokační plány – povolenky na emise skleníkových plynů

MŽP zodpovídá za přípravu národních alokačních plánů (dále jen „NAP“); pro přípravu 1. NAP na první obchodovací období 2005–2007 byla ustavena v roce 2003 pracovní skupina ze zástupců MŽP, Ministerstva průmyslu a obchodu včetně jejich organizací a dále průmyslových svazů reprezentujících podniky všech významných zainteresovaných sektorů. Klíčovými podklady pro tvorbu 1. NAP byla data o emisích zdrojů z registru emisí a zdrojů znečištění spravovaného Českým hydrometeorologickým ústavem a údaje o emisích skleníkových plynů v letech 1999–2001 poskytnuté jednotlivými podniky. Pro první obchodovací období byl EK stanoven emisní strop pro ČR 97,6 mil. tun CO₂ ročně (tzv. alokace). Podnikům zařazeným do sektorů byly prostřednictvím 1. NAP rozděleny povolenky celkem na cca 91,4 mil. tun CO₂ ročně. V souladu se zákonem č. 695/2004 Sb. pověřilo MŽP zřízením a provozováním rejstříku obchodování s povolenkami Operátora trhu s elektřinou, a. s.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že žádný sektor v roce 2005 nedosáhl výše povolenek základní alokace, přičemž celkové emise sektorů byly vykázané ve výši 82,5 mil. tun CO₂ a v roce 2006 byla skutečnost 83,6 mil. tun CO₂. Dále byly zjištěny rozdíly mezi jednotlivými sektory, co se týče souladu základní alokace s vykázanou a ověřenou skutečností roku 2005.

Původní návrh 2. NAP na období 2008–2012 s alokací pro ČR 101,9 mil. tun CO₂ ročně (nárůst 3,4 % oproti 1. NAP), který předložilo vládě MŽP, byl schválen usnesením vlády ze dne 6. prosince 2006 č. 1400. Celý nárůst povolenek na emise CO₂ mezi 1. NAP a navrženým 2. NAP a dále část nečerpaných objemů některých sektorů byly určeny na pokrytí nárůstu základní alokace povolenek především pro veřejnou energetiku, přičemž takové navýšení alokace nebylo podpořeno odpovídajícím předpokládaným růstem tohoto sektoru. Takový návrh 2. NAP však nebyl akceptován EK a jejím rozhodnutím byla roční alokace pro ČR stanovena na max. 86,8 mil. tun.

MŽP následně zpracovalo novou verzi 2. NAP, vycházející již z alokace, kterou stanovila EK. V této verzi 2. NAP již rozdělení není po sektorech, ale přímo emitentech, přičemž základním kritériem jsou průměry let 2005 a 2006. Ve srovnání s první verzí 2. NAP je alokace pro jednotlivá zařízení v druhé verzi 2. NAP transparentnější a nejsou zvýhodněny určité sektory.

3. Ochrana ozonové vrstvy

ČR je signatářem *Montrealského protokolu o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu* z roku 1987 a všech dodatků. Povinnosti při zacházení s látkami poškozujícími ozonovou vrstvu (regulované látky) jsou dále upraveny nařízením EP a Rady (ES) č. 2037/2000/ES ze dne 29. června 2000 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, ve znění nařízení EP a Rady 2038/2000/ES a nařízení EP a Rady 2039/2000/ES ze dne 28. září 2000. V podmínkách ČR je tato problematika upravena zejména zákonem o ochraně ovzduší. Nařízení vlády č. 117/2005 Sb., o některých opatřeních zabezpečujících ochranu ozonové vrstvy, je prováděcím předpisem tohoto zákona ve věci ochrany ozonové vrstvy.

Kontrolu povinností nebo zákazů vyplývajících ze zákona o ochraně ovzduší provádí zejména ČIŽP, která rovněž může ukládat opatření a sankce. Kontrolou NKÚ u ČIŽP bylo zjištěno, že své povinnosti plní. Zadržet regulované látky nebo výrobky, které je obsahují, může každý orgán ochrany ovzduší uvedený v zákoně o ochraně ovzduší. Tato sankce nebyla ČIŽP ani MŽP v kontrolovaném období uplatněna.

Kontrolou NKÚ u SFŽP bylo zjištěno, že v letech 2003–2005 vydal na ochranu ozonové vrstvy celkem 106,8 mil. Kč, zpravidla formou dotací. Jednalo se o 0,2 až 2,0 % všech realizovaných výdajů SFŽP v jednotlivých letech, podporováno bylo 21 projektů.

Z dokladů předložených MŽP ke kontrole vyplývá, že ČR plní požadavky *Montrealského protokolu* i komunitárního práva ve věci ochrany ozonové vrstvy.

III. Příjmy a výdaje v oblasti ochrany ovzduší

1. Příjmy

1.1 Poplatky za vypouštění znečišťujících látek

Poplatky za vypouštění znečišťujících látek jsou koncipovány v právní úpravě ochrany ovzduší jako zdroj pro financování opatření ke zlepšení životního prostředí i nástroj motivující znečišťovatele k omezování emisí. Během kontroly NKÚ se negativně k motivační funkci poplatků za velké a zvláště velké zdroje vyjadřovali jejich správci – kraje. MŽP v kontrolovaném období nenavrhlo žádná konkrétní opatření ke zvýšení účinnosti tohoto nástroje, přestože stimulační efekt poplatků v existující podobě je velmi omezený.

Komplexní analýzu efektivnosti poplatků obsahující i varianty řešení zajistilo MŽP až v roce 2006. Z této analýzy mj. vyplývá, že nízká úroveň poplatků existovala již před novou právní úpravou ochrany ovzduší (rok 2002), a ta ji přesto převzala. MŽP statisticky vede výši předepsaných poplatků v jednotlivých letech; v letech 2003–2005 to bylo cca 440 až 480 mil. Kč ročně.

1.2 Poplatky za výrobu a dovoz regulovaných látek

Poplatky za výrobu a dovoz regulovaných látek a výrobků, které je obsahují, byly zákonem o ochraně ovzduší stanoveny ve výši 400 Kč/kg regulované látky. Poplatky jsou příjmem SFŽP a jsou účelově vázány pro použití k ochraně ozonové vrstvy. Příslušné osoby jsou povinny samy poplatky spočítat a uhradit. V roce 2003 bylo podle SFŽP vybráno 36 609 tis. Kč, v roce 2004 již pouze 8 018 tis. Kč. V ČR se v kontrolovaném období regulované látky nevyráběly a zpoplatněný dovoz byl prováděn pouze do 1. května 2004. I poté byly regulované látky v souladu s předpisy v ČR používány, šlo však o dodávky ze států EU, což není po vstupu do EU považováno za dovoz.

1.3 Pokuty za porušení předpisů

Ukládání pokut bylo kontrolováno u ČIŽP, která má v zákoně o ochraně ovzduší řadu sankčních oprávnění. Kontrolou u ČIŽP NKÚ zjistil, že pokuty se většinou pohybují na dolní hranici rozmezí daného zákonem o ochraně ovzduší. I v případech, kdy je možné uložit pokuty od 20 tis. Kč do 10 mil. Kč, byla např. v letech 2005 a 2006 převážná většina pokut do 100 tis. Kč. V roce 2005 byla uložena jedna pokuta ve výši 3,5 mil. Kč a v roce 2006 ve výši 2 mil. Kč. V období 2003–2006 byly v souvislosti s ochranou ovzduší v působnosti ČIŽP pravomocně uloženy pokuty v celkové výši přes 74 mil. Kč. MŽP se vyhodnocováním funkčnosti pokut z pohledu využívání zákonného rozmezí nezabývalo.

2. Výdaje

2.1 Použití finančních prostředků státního rozpočtu a územních rozpočtů

MŽP nemůže nijak ovlivnit výdaje na ochranu ovzduší, vykazované v jiných kapitolách státního rozpočtu v rámci výdajů na financování programů. V letech 2003–2005 byly ve statistické ročence životního prostředí vykazovány výdaje na ochranu ovzduší cca 140 až 250 mil. Kč ročně



(zdroj: Ministerstvo financí). MŽP nemá k dispozici údaje, jaké částky jsou vydávány z jiných kapitol státního rozpočtu než z vlastní a o jaké programy, resp. projekty, v rámci kterých jsou podle rozpočtové skladby vykazovány finanční prostředky k ochraně ovzduší, jde.

Obdobná situace je u územních rozpočtů, kde bylo ve stejném období vykazováno na ochranu ovzduší cca 230 až 330 mil. Kč ročně. MŽP doložilo, že metodicky řídí a usměrňuje přípravu programů ke snížení emisí a zlepšení kvality ovzduší zpracovávaných na krajích. V rámci této metodické činnosti doporučovalo krajům specifické cíle, z nichž kraje vybíraly konkrétní projekty a opatření k finanční podpoře.

2.2 Použití finančních prostředků SFŽP

MŽP jako správce SFŽP odpovídalo za formulování programů, kterými SFŽP podporoval akce k ochraně ovzduší. Výdaje SFŽP v letech 2003–2006 v oblasti ovzduší činily celkem 3 222 mil. Kč, přičemž postupně klesaly z 1 115 mil. Kč na 403 mil. Kč (podíl na výdajích cca 24 až 16 %).

V období 2003–2006 podporoval SFŽP celkem 1 396 projektů zaměřených na ochranu ovzduší. Na tyto akce byly po celou dobu realizace vynaloženy dotace celkem cca 4 580 mil. Kč, dále byly realizátorům poskytnuty půjčky ve výši celkem cca 851 mil. Kč, přičemž podpora všech akcí ještě není ukončena. Na SFŽP byl kontrolován vzorek 60 projektů. Kontrolou byly mj. zjištěny nedostatky při stanovení a kontrole uznatelných nákladů, nejednoznačné stanovení parametrů některých podporovaných akcí a nedostatečná úroveň kontroly dokladů k propláceným fakturám ze strany SFŽP.

Nejvýznamnějším programem co do počtu projektů a výše podpory byl *Program rozvoje infrastruktury malých obcí* zaměřený na plošnou plynofikaci obcí nebo jejich částí. V kontrolovaném období bylo podporováno 823 akcí. Dotace na jejich realizaci činily celkem cca 3,2 mld. Kč, což je 84 % dotací na ochranu ovzduší.

Ve zprávách o hospodaření a výročních zprávách SFŽP prezentuje ekologické efekty, které se opírají pouze o dokumentaci příjemců a vycházejí z předpokladů, které lze snadno zpochybnit. SFŽP toleruje, že údaje k energetickým auditům v žádosti nejsou řádně doložené (vychází se např. z prohlášení představitelů obce) a spotřeby tuhých paliv před plynofikací, ze kterých se odvozují ekologické přínosy, jsou evidentně nadhodnocené. V důsledku toho je zkreslena i měrná finanční náročnost akce. Základním kritériem pro SFŽP je počet přípojek, resp. odběratelů, a vyhodnocení ekologického efektu pak vychází z neodůvodněného předpokladu, že všichni odběratelé okamžitě a stoprocentně přejdou na plyn při vytápění a ohřevu vody. Část odběratelů však s ohledem na cenu plynu využívá plyn k vytápění pouze omezeně. Skutečné spotřeby plynu u plynofikovaných obcí nebo jejich částí ukazují, že výpočet snížení emisí pouze na základě počtu odběratelů není objektivní.

Skutečné spotřeby plynu jsou pak jen zlomkem vypočtených spotřeb plynu podle energetických auditů i závěrečných vyhodnocení akcí prováděných SFŽP. Kontrolou bylo zjištěno, že např. spotřeba plynu obce činila v prvním roce po realizaci akce cca 9 % a ve druhém roce cca 11 % hodnot, které byly uvedeny ve vyhodnocení zpracovaném na základě prohlášení obce. Ve stejném období po realizaci plošné plynofikace další obec spotřebovala cca 9, resp. 15 % množství zemního plynu, které bylo uvedeno v energetickém auditu. Svazek obcí, který měl dle smlouvy o podpoře vybudovat 1 249 přípojek, jich realizoval 1 012, z toho bylo cca 2,5 roku po kolaudaci pouze 310 odběratelů aktivních; první rok po kolaudaci (bez jedné zatím nepřipojené obce) zde činila skutečná spotřeba plynu pouze cca 2 % hodnoty z energetického auditu. U dalšího svazku obcí činila spotřeba plynu v pátém roce po realizaci cca 20 % hodnoty z energetického auditu. V tomto porovnání lze považovat za úspěšnou obec, která v třetím roce po realizaci dosáhla cca 23 % množství plynu z energetického auditu.

Ze 14 akcí plošné plynofikace kontrolovaných u příjemců byl nejméně u sedmi akcí projekt nadhodnocen na vstupech a podhodnocen na výstupech. Údaje použité pro výpočet ukazatele absolutního snížení ročních emisí základních znečišťujících látek před a po provedené plynofikaci byly vzájemně neporovnatelné. Např. z vyhodnocení snížení emisí u jedné z obcí lze vyvodit, že u domků, kde byl zaveden plyn, měla být původní spotřeba hnědého uhlí přes 30 tun ročně, což je zcela mimo realitu. U objektů dosud neplynofikovaných počítá toto vyhodnocení spotřebu hnědého uhlí pouze ve výši 11,3 tuny, aniž by tento rozdíl byl nějak zdůvodněn (v žádosti o podporu je uvedena spotřeba na objekt 24,4 tuny uhlí). I u dalšího příjemce je počítáno u objektů připojených s průměrnou spotřebou nad 20 tun uhlí ročně, u neplynofikovaných pak přes 15 tun. Zejména z těchto důvodů se jeví energetické audity i odborné posudky, které jsou v mnoha případech s nimi shodné, jako neobjektivní a nadhodnocené, a to jak v žádosti, tak i při vyhodnocování ukončené akce.

SFŽP doložil, že věnuje značnou pozornost hodnocení projektů při podání žádosti o podporu. Výpočtové modely pro hodnocení akcí v oblasti ovzduší v průběhu kontrolovaného období procházely vývojem a byly zpřesňovány. Pokud se emisní parametry v kontrolním výpočtu SFŽP lišily o více než 20 % od údajů žadatele, byla žádost nevyhovující. Přesto, jak ukazují spotřeby plynu, existují významné rozdíly mezi výpočty a skutečností.

Ani ekologické efekty počítané jen podle počtu odběratelů však nebyly plněny. Např. v roce 2004 byla definitivně přiznána podpora u 235 akcí, příjemci podpory podle SFŽP nesplnili ekologické efekty ve 146 případech (62,1 %).

Ministr životního prostředí zmocnil SFŽP k prodloužení smluvní lhůty dokončení projektu maximálně o jeden rok pro akce v realizaci, u kterých příjemce není schopen splnit ekologické přínosy ve smluvní lhůtě; zmocnění bylo postupně rozšířeno na všechny akce programu s možností prodloužení až o tři roky. Rovněž byly postupně snižovány sankce za neplnění ekologického efektu. Vrácení dotace mohl SFŽP nárokovat pouze při plnění ekologického efektu nižším než 50 %, při splnění na 50–60 % SFŽP obvykle dotaci krátil o 10 %. Sankce tak nebyly úměrné procentu neplnění, ale spíše zohledňovaly skutečné možnosti obcí, jak mohly plnění ovlivnit. Tento postup SFŽP je odůvodnitelný, nesvědčí však o dobré konstrukci celého programu podpory. Přijímání žádostí o podporu plošné plynofikace bylo ukončeno v roce 2003.

Zkontrolováno bylo 17 příjemců investiční podpory ze SFŽP, kteří do doby kontroly získali na 19 projektů celkem prostředky ve výši 184 058 036 Kč. Zjištěno bylo zejména:

- a) Existovala řada nedostatků ve výběrových řízeních na dodavatele. Pro příjemce prostředků ze SFŽP jsou závazné právní předpisy týkající se veřejných zakázek a kromě toho jim byla tato povinnost zakotvena ve smlouvách o podpoře (resp. ve smlouvě prohlašovali, že provedli výběr dodavatele podle zákona). Kontrolou bylo zjištěno, že SFŽP pro kontrolu výběrových řízení nemá stanovenou metodiku. Požadoval od příjemců předložení základních dokladů k prokázání způsobu a průběhu výběru dodavatele, v případě kontrolovaných příjemců se těmito doklady dále dostatečně nezabýval. Kontrolou NKÚ bylo u 11 akcí, s podporou celkem 115 329 520 Kč, zjištěno:
- ve třech případech nebyla vyhlášena obchodní veřejná soutěž a namísto toho příjemci podpory veřejnou zakázku rozdělili na více zakázek a použili jiné způsoby zadávání;
 - ve třech případech nebyli vyloučeni uchazeči, kteří nepředložili potvrzení o tom, že nemají splatné nedoplatky vůči příslušným orgánům zdravotního pojištění a sociálního zabezpečení;
 - v jednom případě nebyly stanoveny lhůty pro podání nabídek tak, aby byl dodržen minimální časový úsek 14 dnů po dni doručení výzev zájemcům;
 - v jednom případě veřejnou zakázku na vícepráce příjemce podpory nezadal v některém z zadávacích řízení podle zákona;
 - v pěti případech příjemci podpory nevytvořili podmínky pro vyhodnocení srovnatelnosti podaných nabídek – neposkytli výkaz výměr, soupis prací a dodávek s podrobným popisem



požadovaných standardů – nebo neurčili podmínky, při jejichž splnění je možné překročit výši nabídkové ceny;

- v pěti případech nebylo ze zprávy o posouzení a hodnocení nabídek zřejmé, jakým způsobem a na základě jakého hodnocení dospěla komise k výsledku;
 - ve dvou případech nebyl zveřejněn text výzvy k podání nabídky na centrální adrese;
 - ve třech případech příjemci podpory nevyloučili uchazeče, kteří v rozporu se zadávací dokumentací neuvedli v návrhu smlouvy o dílo (dále jen „SoD“) cenu jako maximálně přípustnou.
- b) Nedostatky se vyskytovaly i ve spolupráci příjemců podpory s dodavateli. U čtyř akcí, s podporou celkem 51 766 746 Kč, bylo zjištěno:
- ve dvou případech nebyly vícepráce zdokladovány;
 - v jednom případě v dodatcích k SoD došlo ke zvýšení jednotkových cen materiálu, výrobků a výkonů oproti původně dohodnutým cenám, které měly být pevné do data ukončení díla;
 - v jednom případě nelze prokazatelně určit, zda obec hradila pouze práce a dodávky již provedené. Obec nezajistila, aby dodavatel dokládal fakturaci zjišťovacími protokoly a soupisy dodávek a prací, a neodsouhlasovala provedené práce způsobem dohodnutým v SoD;
 - v jednom případě nebyla SoD dodavatelem dodržena (232 kusů přípojek, namísto 286 kusů; 1 663 m přípojek, namísto 2 860 m). Přesto dodavatel vyfaktoval a příjemce uhradil cenu díla v původní nasmlouvané výši. Kontrolou bylo zjištěno, že rozdíl byl kompenzován vícepracemi, vyvolanými v průběhu realizace (delší hlavní trasa plynovodu). Se SFŽP nebyl v souvislosti s touto změnou uzavřen žádný dodatek smlouvy o podpoře;
 - v jednom případě uhradil příjemce podpory část prací v rozporu s uzavřenou SoD ve značném časovém předstihu před dokončením prací;
 - v jednom případě nebyl předložen stavební deník.

c) Byly konstatovány další nedostatky:

- u dvou akcí, s podporou celkem 40 829 226 Kč, nebyly dodrženy podmínky pro zařazení do programu plošné plynofikace – program je určen na rozvoj infrastruktury malých obcí do 1 000 obyvatel. V době podání žádosti o podporu uvedly dvě obce počet obyvatel nižší, aby vyhověly stanoveným podmínkám. SFŽP tyto údaje neověřoval a obě obce byly do programu zařazeny;
- u osmi akcí, s podporou celkem 134 085 415 Kč, bylo zjištěno nedodržování smlouvy o podpoře ve věci používání zvláštního účtu – příjemci tím ztížili možnost kontroly účelného nakládání s finančními prostředky podpory.

Kontrolou krajů bylo zjištěno, že rovněž nedodržovaly ustanovení smlouvy o podpoře týkající se zvláštního účtu. Nedostatky byly nalezeny v pěti případech.

Všech osm kontrolovaných krajů získalo neinvestiční dotace ze SFŽP jako zpracovatelé územních programů snižování emisí a imisí v celkové výši 18 905 719 Kč. Obdobně jako ostatní příjemci podpor ze SFŽP i kraje chybovaly ve výběrových řízeních na dodavatele.

Dále bylo zjištěno, že SFŽP akceptoval částky uváděné v žádostech o podporu a v následně vydaných rozhodnutích ministra o poskytnutí podpory byly tyto částky přiznány bez jakékoli změny. Výše dotace poskytnutá jednotlivým krajům tak byla velmi rozdílná: od 749 700 do 5 733 000 Kč. Šlo přitom o obdobný předmět podpory – zpracování krajských programů snižování emisí a imisí znečišťujících látek, jejichž náplň a struktura je dána zákonem o ochraně ovzduší. Podle MŽP měly kraje rozdílné představy a požadavky na tyto pro ně důležité koncepční materiály.

MŽP předložilo pouze vyhodnocování výsledků programů uváděná ve výročních zprávách SFŽP. Tato vyhodnocení ve zprávách určených pro veřejnost nemají charakter analýzy, ze které by vyplynuly závěry pro korektury, rozšíření, příp. ukončení programů podpory. Nevyplývá z nich, jaká je jejich efektivita jako nástroje pro realizaci koncepcí MŽP ve věci ochrany ovzduší.

V době kontroly NKÚ byl na MŽP a SFŽP připravován *Operační program životní prostředí*, který je určen pro čerpání prostředků strukturálních fondů EU v období 2007–2013. Z tohoto programu bude možné na ochranu ovzduší použít podstatně více prostředků, než bylo poskytnuto v letech 2003–2006. Ze strukturálních fondů bude možné podporovat i opatření obdobná někdejšími programům plošné plynofikace. V této souvislosti však v dokumentech *Operačního programu životní prostředí* není řešen základní problém – nedosahování předpokládaných ekologických přínosů způsobené nižším zájmem občanů o plynové topení vzhledem k vysoké ceně plynu. MŽP doložilo, že přijalo opatření vedoucí zejména k upřesnění podmínek výběru podporovaných akcí (vazba na krajské a místní programy) a zvýšení kvality projektů těchto akcí (typové projekty).

IV. Shrnutí

Povinnosti ČR vyplývající z mezinárodních dohod, tj. *Úmluvy o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států (CLRTAP)* a připojených protokolů, *Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu*, *Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu* a *Montrealského protokolu o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu* včetně dodatků, byly během kontrolovaného období plněny a je perspektiva dodržování závazků i v budoucnosti.

Kontrolou bylo zjištěno, že do podmínek ČR jsou implementovány předpisy komunitárního práva. U předpisů týkajících se omezení emisí znečišťujících látek, ochrany klimatu a ozonové vrstvy je zajištěno jejich plnění. Neplnění bylo zjištěno pouze u směrnice Rady 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší a návazných předpisů. Na území ČR dochází k překračování imisních limitů pro některé znečišťující látky. Za neplnění těchto požadavků hrozí ČR sankce ze strany EK.

Koncepční dokumenty týkající se ochrany ovzduší, příp. ochrany ovzduší zahrnující, jsou zpracovány v souladu se závazky v mezinárodních dohodách a v komunitárním právu. Z vyhodnocení, jak se plní *Státní politika životního prostředí České republiky* (schválená vládou v roce 2004) k polovině roku 2007, vyplývá, že v hodnoceném období došlo ke zpomalování tempa zlepšování životního prostředí a v řadě případů ke stagnaci a zhoršení stavu, což platí i pro ovzduší. Souvisí to zejména s významným hospodářským růstem, který není provázen snížením energetické a materiálové náročnosti.

Smyslem *Národního programu na zmírnění dopadů změny klimatu v České republice* (schváleného vládou v roce 2004) je snižování emisí skleníkových plynů pro splnění redukčních cílů *Kjótského protokolu*. Lze předpokládat, že cíl pro první kontrolní období ČR splní. Program dále chce dosáhnout vyrovnání všech zatím nepříznivých hodnot emisních a energetických indikátorů v roce 2020 na úroveň průměrných hodnot v EU v roce 2000 s tím, že postupné přibližování bude probíhat tak, aby většina hodnot bylo dosaženo v roce 2012.

Nejvyšší podíl na emisích skleníkových plynů v ČR má energetika, zejména výroba elektřiny. V *Národním programu na zmírnění dopadů změny klimatu v České republice* je při stanovování opatření k omezování emisí na prvním místě uváděno snižování energetické náročnosti v oblasti tuzemské výroby a spotřeby. Program ve svých opatřeních však vůbec nepočítá se snižováním vysokého podílu výroby elektřiny pro vývoz. Snižování emisí ze zdrojů výroby elektrické energie tedy není reálné, pokud není provázeno odpovídající úpravou emisních stropů pro výrobu elektrické energie pro vývoz.

Stimulační efekt poplatků za vypouštění znečišťujících látek do ovzduší je v existující podobě velmi omezený, a jejich funkce je tedy především fiskální. K motivační funkci poplatků se negativně během kontroly NKÚ vyjadřovaly i krajské úřady jako správci poplatků za velké a zvláště velké zdroje. Komplexní analýzu efektivnosti poplatků obsahující i varianty řešení zajistilo MŽP až v roce 2006.



SFŽP v období 2003–2006 použil na podporu ochrany ovzduší cca 3,2 mld. Kč. MŽP nedoložilo vyhodnocování efektivity programů ze strany SFŽP, která by měla charakter analýz, z nichž by vyplynuly závěry pro korektury, rozšíření, případně ukončení programů podpory.

Kontrola NKÚ prokázala, že ekologické přínosy akcí, jak je vykazoval SFŽP, byly výrazně nadsazeny. Zejména se to týká programu, na základě kterého byla podporována plošná plynofikace obcí a na který bylo v průběhu kontrolovaného období ukončeno přijímání žádostí. Tento program byl přitom po finanční stránce dominantní. Kritéria, na základě kterých jsou hodnoceny ekologické přínosy akcí tohoto programu, nemají jim přisuzovanou vypovídací schopnost. Ani tato kritéria nebyla příjemci v řadě případů dosahována. Údaje o původní spotřebě tuhých paliv byly nadhodnocovány, stejně jako snížení spotřeby těchto paliv po provedené dotované akci.

V rámci *Operačního programu životní prostředí* bude možné z prostředků strukturálních fondů EU podporovat i opatření zaměřená obdobně jako někdejší programy plošné plynofikace. Zatím není řešen základní problém – nedosahování předpokládaných ekologických přínosů způsobené odklonem občanů od využívání plynu k topení.

Koordinace a řídicí úloha MŽP při vynakládání finančních prostředků na ochranu ovzduší je omezena na programy podporované z jeho vlastní rozpočtové kapitoly (Ministerstvo životního prostředí) a na programy SFŽP. MŽP nemá dostatečné informace o programech a akcích, jejichž financování je podporováno v rámci ostatních kapitol státního rozpočtu.