

Informace z kontrolní akce č. 11/04

Peněžní prostředky určené na zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2011 pod číslem 11/04. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ MVDr. Rudolf Němeček.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků určených na zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí v rámci operačního programu *Životní prostředí*.

Kontrolovány byly roky 2007 až 2010, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly. Kontrola byla prováděna od února do října 2011.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“), Státní fond životního prostředí České republiky (dále jen „SFŽP“) a vybraní příjemci peněžních prostředků: město Kralovice; obec Cehnice; obec Herálec, okres Havlíčkův Brod; obec Skalice u České Lípy; obec Želiv; DEZA, a.s., Valašské Meziříčí; FARMAK, a.s., Olomouc, Klášterní Hradisko; FILL – PACK s.r.o., Železnice; KAŠÍR s.r.o., Praha; LIRA, obrazové lišty a rámy, a.s., Domoradice, Český Krumlov; Meopta – optika, s.r.o., Přerov; PEBAL s.r.o., Nýřany; RONAL CR s.r.o., Jičín; Schmelzer s. r. o., Chodová Planá; VITRABLOK, s.r.o., Duchcov.

I. Úvod

MŽP je ústředním orgánem státní správy mimo jiné pro ochranu ovzduší. K zabezpečení řídicí a kontrolní činnosti vlády České republiky koordinuje ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy ČR. Kromě výkonu působnosti ústředního správního úřadu připravuje dle zákona č. 86/2002 Sb.¹ a předkládá vládě ke schválení návrhy národních programů snižování emisí², kontroluje a hodnotí dodržování imisních limitů³ a pro účely sledování a řízení kvality ovzduší zveřejňuje seznam zón a aglomerací⁴. MŽP bylo na základě usnesení vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 175⁵ pověřeno výkonem funkce řídicího orgánu pro operační program *Životní prostředí* (dále jen „OPŽP“) pro programové období 2007–2013. MŽP odpovídá dle dokumentace OPŽP především za účinnost, správnost řízení a provádění programu.

SFŽP byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb.⁶, jeho správcem je MŽP. V oblasti ochrany ovzduší financuje SFŽP národní programy vyhlášené MŽP a zajišťuje národní spolufinancování programů podporovaných z evropských fondů. V rámci OPŽP vykonává

¹ Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší).

² Emisí se rozumí vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do životního prostředí, emisním stropem pak nejvyšší přípustná úhrnná emise znečišťující látky nebo stanovené skupiny znečišťujících látek vznikající v důsledku lidské činnosti vyjádřená v hmotnostních jednotkách za období jednoho roku ze všech zdrojů znečišťování ovzduší, z jejich vymezené skupiny nebo z jednotlivého zdroje znečišťování ovzduší na vymezeném území.

³ Imisí se rozumí znečištění ovzduší vyjádřené hmotnostní koncentrací znečišťující látky nebo stanovené skupiny znečišťujících látek, imisním limitem pak hodnota nejvýše přípustné úrovně znečištění ovzduší vyjádřená v jednotkách hmotnosti na jednotku objemu při normální teplotě a tlaku.

⁴ Zónou je území vymezené MŽP pro účely sledování a řízení kvality ovzduší; aglomerací je sídelní seskupení, na němž žije nejméně 350 000 obyvatel, vymezené MŽP pro účely sledování a řízení kvality ovzduší.

⁵ Usnesení vlády České republiky ze dne 22. února 2006 č. 175 k návrhu Národního rozvojového plánu České republiky na léta 2007 až 2013.

⁶ Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

úlohu zprostředkujícího subjektu, jehož povinnosti jsou stanoveny zejména delegační dohodou⁷ uzavřenou mezi SFŽP a MŽP. SFŽP je odpovědný například za transparentní výběr, implementaci a monitorování projektů a zajištění finančních toků a proplácení prostředků z *Fondu soudržnosti* (dále také „FS“) a *Evropského fondu regionálního rozvoje* (dále jen „ERDF“) prostřednictvím státního rozpočtu (dále též „SR“).

Kontrolní akce byla zaměřena zejména na činnost MŽP v oblasti ochrany ovzduší a dále na činnost MŽP jako řídicího orgánu OPŽP a činnost SFŽP jako zprostředkujícího subjektu OPŽP při poskytování a čerpání peněžních prostředků na projekty prioritní osy 2 – *Zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí*. Kontrola u vybraných příjemců byla zaměřena především na dodržování podmínek, za kterých byla podpora z OPŽP poskytnuta.

Pozn.: Všechny právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole MŽP a SFŽP

Základním opatřením v oblasti ochrany ovzduší měla být novela zákona o ochraně ovzduší, která měla zvýšit motivaci provozovatelů zdrojů znečišťování k investicím směřujícím ke zlepšení kvality ovzduší. Podle usnesení vlády ČR ze dne 11. června 2007 č. 630⁸ mělo MŽP komplexní návrh novely zákona a souvisejících právních předpisů předložit vládě do konce roku 2008. MŽP nepředložilo návrh ve stanovené lhůtě, ale učinilo tak až v lednu roku 2011. Do doby ukončení kontroly NKÚ nebyl tento návrh Parlamentem ČR schválen.

1. Podpora poskytnutá na projekty ochrany ovzduší ze SFŽP a z fondů Evropské unie v období 2003–2010

1.1 Národní program 2 – Ochrana ovzduší

Program vyhlásilo MŽP a byl financován z prostředků SFŽP. Program byl členěn na sedm dílčích programů, jejichž cílem bylo snížení emisí znečišťujících látek u zdrojů znečišťování ovzduší s důrazem na energeticky úsporná řešení, včetně vytváření předpokladů k rekonstrukci zdrojů znečišťování ovzduší rozvojem infrastruktury v obcích. V období 2003–2010 příjemci podpory z těchto programů dokončili 1 108 projektů, na které SFŽP poskytl dotace ve výši celkem 3 653,80 mil. Kč.

1.2 Operační program *Infrastruktura a Fond soudržnosti*

MŽP zpracovalo operační program *Infrastruktura* ve spolupráci s Ministerstvem dopravy na základě usnesení vlády ČR ze dne 12. února 2003 č. 149⁹. Program byl financován z ERDF a SFŽP v období 2004–2006, projekty zaměřené na ochranu ovzduší byly podporovány z opatření 3.3 – *Zlepšování infrastruktury ochrany ovzduší*. Cílem opatření bylo snížit množství vypouštěných znečišťujících látek a zlepšit imisní situaci a zdravotní stav obyvatel. V rámci opatření 3.3 bylo realizováno 50 projektů, na které bylo z prostředků ERDF a SFŽP poskytnuto celkem 640,79 mil. Kč.

⁷ Dohoda o delegování některých činností a pravomocí Ministerstva životního prostředí jako řídicího orgánu Operačního programu Životní prostředí na Státní fond životního prostředí České republiky.

⁸ Usnesení vlády České republiky ze dne 11. června 2007 č. 630 o Národním programu snižování emisí České republiky.

⁹ Usnesení vlády České republiky ze dne 12. února 2003 č. 149 o změně počtu operačních programů pro využívání strukturálních fondů.

Z prostředků FS a SFŽP byl v oblasti ochrany ovzduší v rámci předvstupní pomoci ISPA¹⁰ podpořen jeden projekt, na který bylo poskytnuto 1 208,42 mil. Kč.

Tabulka č. 1 – Peněžní prostředky SFŽP a fondů Evropské unie vynaložené v období 2003–2010 na zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí (bez prostředků OPŽP)

Program/podpora	Zdroj	Proplacené výdaje (v mil. Kč)	Počet podpořených projektů
Národní program 2 – <i>Ochrana ovzduší</i>	SFŽP	3 653,80	1 108
Operační program <i>Infrastruktura</i>	ERDF	559,41	50
	SFŽP	81,38	
<i>Fond soudržnosti</i>	FS	1 146,46*	1
	SFŽP	61,96*	
Celkem		5 503,01	1 159

Zdroj: informace MŽP a SFŽP.

* Při kurzu 24,215 CZK/EUR.

MŽP a SFŽP podpořily v období 2003–2010 z peněžních prostředků SFŽP a fondů Evropské unie bez zahrnutí prostředků OPŽP projekty ochrany ovzduší v celkové výši 5,5 mld. Kč. Do doby ukončení kontroly NKÚ nebyly dopady projektů na celkové zlepšení kvality ovzduší v ČR vyhodnoceny.

1.3 Operační program *Životní prostředí*

MŽP zpracovalo OPŽP na základě usnesení vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 175¹¹. Hlavním cílem tohoto programu na období 2007–2013 je ochrana a zlepšování kvality životního prostředí se zaměřením na plnění požadavků právních předpisů Evropského společenství (dále jen „ES“). Realizace OPŽP má umožnit tyto závazky splnit a zároveň přispět k řešení problémů, které v oblasti životního prostředí v ČR přetrvávají. Oblast kvality ovzduší byla identifikována MŽP z hlediska stavu životního prostředí jako kritická oblast, projekty ochrany ovzduší mají být podporovány zejména v rámci prioritní osy 2 OPŽP – *Zlepšování kvality ovzduší a snižování emisí*.

OPŽP měl navázat na cíle a opatření *Národního programu snižování emisí ČR*. Z tohoto důvodu obsahoval také podporu pořizování nízkoemisních spalovacích zařízení pro rodinné a bytové domy, které jsou významnou skupinou zdrojů znečišťování ovzduší. Tato podpora však byla během procesu schvalování OPŽP v roce 2007 z důvodu zákazu podpory sektoru bydlení pro fyzické osoby (tzv. housing) ze strany Evropské komise (dále také „EK“) z podporovaných aktivit prioritní osy 2 OPŽP vyjmuta. Snižování emisí znečišťujících látek ze sektoru vytápění domácností od roku 2009 částečně podporuje MŽP prostřednictvím SFŽP v rámci programu *Zelená úsporám*, který je zaměřen na úspory energie a využívání obnovitelných zdrojů energie v rodinných a bytových domech, přičemž v době ukončení kontroly NKÚ byl příjem žádostí do toho programu pozastaven.

Přestože neuspokojivý stav ovzduší přetrvává, je čerpání peněžních prostředků prioritní osy 2 OPŽP určených na zlepšení kvality ovzduší velmi nízké. Celková finanční alokace pro období 2007–2013 prioritní osy 2 OPŽP činí 18 065,70 mil. Kč, z toho finanční prostředky FS ve výši 15 355,85 mil. Kč a národní veřejné zdroje ve výši 2 709,85 mil. Kč.

¹⁰ ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) byl v období 2000–2003 určen pro kandidátské země na vstup do EU a umožňoval podporu investičních projektů, které přispívaly ke zlepšení infrastruktury životního prostředí a dopravních sítí.

¹¹ Usnesení vlády České republiky ze dne 22. února 2006 č. 175 *k návrhu Národního rozvojového plánu České republiky na léta 2007 až 2013*.

K 23. srpnu 2011 evidovalo MŽP v rámci vyhlášených výzev pro prioritní osu 2 OPŽP celkem 186 schválených projektů, jejichž celkové způsobilé výdaje činily 2 975,56 mil. Kč, z toho podpora z FS činila 1 432,72 mil. Kč a spolufinancování ze státního rozpočtu činilo 79,46 mil. Kč. Po téměř čtyřech letech¹² od začátku realizace OPŽP činil podíl podpory (FS a státní rozpočet) pro schválené projekty pouze 8,37 % stanovené celkové alokace podpory prioritní osy 2 OPŽP na programové období 2007–2013. Výše podpory projektů s vydaným rozhodnutím o poskytnutí dotace dosahuje pouze 427,81 mil. Kč (2,37 %) a výše podpory finančně ukončených (proplacených) projektů pouze 58,82 mil. Kč, tj. 0,33 % celkové alokace prioritní osy 2 OPŽP (viz tabulka č. 2).

Tabulka č. 2 – Údaje o stavu čerpání peněžních prostředků na projekty prioritní osy 2 OPŽP ke dni 23. srpna 2011

	Počet projektů	Celkové způsobilé výdaje (v mil. Kč)	Výše podpory z FS a podpory ze SR* (v mil. Kč)	Celkové alokované peněžní prostředky na roky 2007 – 2013 (v mil. Kč)	Výše podpory z FS a podpory ze SR* v % z celkové alokace
Schválené projekty	186	2 975,56	1 432,72 (FS) 79,46 (SR)	18 065,70**	8,37
– z toho: projekty s vydaným rozhodnutím o poskytnutí dotace	72	610,42	405,71 (FS) 22,10 (SR)		2,37
– z toho: finančně ukončené (proplacené) projekty	13	81,82	55,55 (FS) 3,27 (SR)		0,33

Zdroj: informace MŽP a SFŽP.

* Projekty prioritní osy 2 OPŽP nebyly spolufinancovány z prostředků SFŽP.

** Při kurzu 24,215 CZK/EUR.

Hlavním důvodem nečerpání peněžních prostředků prioritní osy 2 OPŽP je stávající podoba zákona o ochraně ovzduší, zejména pak neúčinnost nástrojů, které dostatečně nemotivují provozovatele zdrojů znečištění k potřebným investicím do zlepšování kvality ovzduší.

Základní koncepční a ekonomické nástroje zákona o ochraně ovzduší tvoří:

- **Integrovaný národní program snižování emisí České republiky**, který byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 12. května 2004 č. 454¹³. Ve vztahu k ochraně ovzduší obsahuje čtyři konkrétní a vyhodnotitelné cíle, zejména cíl dosáhnout k roku 2010 národních emisních stropů a plnit ve stanovených lhůtách imisní limity znečišťujících látek. Splnění cílů programu vyhodnotilo MŽP v navazujícím *Národním programu snižování emisí České republiky* se závěrem, že vzhledem k tomu, že naprostá většina opatření tohoto programu měla za úkol spíše budování institucionálního rámce, **nepřinesl tento program kvantifikovatelné snížení emisí znečišťujících látek;**
- **Národní program snižování emisí České republiky**, který byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 11. června 2007 č. 630. Jeho hlavním cílem bylo snížit zátěž životního prostředí a vytvořit předpoklady pro snižování rizik pro lidské zdraví, která plynou ze znečištění ovzduší. Dalšími cíli bylo plnit od roku 2010 národní emisní stropy a ve stanovených lhůtách imisní limity znečišťujících látek. MŽP v průběžném hodnocení programu k roku 2009 míru plnění cílů programu nevyhodnotilo, pouze uvedlo, že „**do doby přijetí novely zákona o ochraně ovzduší není možné celkové náklady a efekty hodnotit**“. Nebyla například realizována legislativní opatření pro oblast vytápění

¹² Období od 3. září 2007 (1. výzva OPŽP) do 23. srpna 2011.

¹³ Usnesení vlády České republiky ze dne 12. května 2004 č. 454 o *Integrovaném národním programu snižování emisí v České republice*.

domácností a dopravy. Přitom tyto oblasti jsou jedním z nejvýznamnějších zdrojů znečišťování ovzduší s rozhodujícím potenciálem pro snižování emisí;

- **krajské programy ke zlepšení kvality ovzduší**, které obsahují konkrétní opatření na úrovni jednotlivých zdrojů znečišťování ovzduší. MŽP v návrhu nového zákona o ochraně ovzduší hodnotí plnění stanovených cílů těchto programů jako „**značně neefektivní, protože jejich naplňování není vymahatelné**“. Z tohoto důvodu je pak alokováno málo peněžních prostředků na definovaná opatření a kraje tyto programy nevnímají jako účinný nástroj ke zlepšování kvality ovzduší.

K ekonomickým nástrojům stávající právní úpravy patří systém poplatků za znečišťování ovzduší. MŽP v návrhu nového zákona o ochraně ovzduší uvádí, že „**současný systém zpoplatnění zdrojů znečišťování není dostatečně efektivní, neboť nestimuluje provozovatele ke snižování emisí znečišťujících látek, případně k zavádění nových nízkoemisních zařízení**“, a to z toho důvodu, že současná výše sazeb za tunu zpoplatněné látky neodpovídá nákladům na odstranění následků emise stejného množství téže látky (sazby poplatků nebyly valorizovány od jejich zavedení v roce 1991). Nezáměr o investice v oblasti ochrany ovzduší podporuje kromě výše uvedeného i nejistota provozovatelů zdrojů znečištění související s očekáváním výsledné podoby novely zákona o ochraně ovzduší. Nedostatečné čerpání peněžních prostředků prioritní osy 2 OPŽP ovlivnila i skutečnost, že MŽP nevyhlásilo v roce 2008 žádnou výzvu pro předkládání individuálních projektů prioritní osy 2 OPŽP, jakož i omezení týkající se jednotlivých oblastí podpory nebo typů podporovaných projektů při vyhlášení jednotlivých výzev. Pro projekty předkládané především podnikatelskými subjekty je dále významným faktorem při čerpání peněžních prostředků omezení maximální výše možné dotace, která závisí na aplikaci některé z výjimek ze zákazu poskytnutí veřejné podpory¹⁴. Nastavení pravidel veřejné podpory vede v konečném důsledku k tomu, že převážnou část nákladů projektu (cca 55 %)¹⁵ musí hradit podnikatelský subjekt z vlastních zdrojů.

Za účelem snížení emisí se z devíti projektů velkých znečišťovatelů uvedených v tzv. indikativním seznamu velkých projektů prioritní osy 2 OPŽP realizuje pouze jeden projekt. Programový dokument OPŽP a také národní programy snižování emisí obsahují podrobné zdůvodnění nezbytnosti realizace tzv. velkých projektů v oblasti ochrany ovzduší, tj. projektů, jejichž náklady přesahují částku 50 milionů EUR¹⁶ – bez podpory velkých znečišťovatelů totiž nebude ČR schopna plnit své environmentální závazky definované ve směrnicích 2001/80/ES¹⁷, resp. 2010/75/EU¹⁸. Indikativní seznam velkých projektů prioritní osy 2 OPŽP byl uveden v příloze programového dokumentu OPŽP, přičemž velké projekty měly být zaměřeny na snížení emisí oxidů dusíku a částic PM₁₀ ze zvláště velkých spalovacích zdrojů s cílem přispět ke splnění národního emisního stropu oxidů dusíku a imisního limitu pro částice PM₁₀. Nedostatečná stimulace se promítla do skutečnosti, že do doby ukončení kontroly NKÚ se z devíti velkých projektů indikativního seznamu realizoval pouze jeden projekt, další byl schválen k financování. Projekty jsou navíc schváleny jako individuální a ve výrazně nižším finančním objemu, než MŽP předpokládalo. Vzhledem k dosavadnímu průběhu realizace velkých projektů významných znečišťovatelů ovzduší existuje v případě neprovedení nutných investic u těchto zdrojů riziko nedodržení

¹⁴ Dle čl. 87 odst. 1 *Smlouvy o založení ES* je za veřejnou podporu považována taková podpora, která je poskytována státem nebo ze státních prostředků, narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví výroby, a ovlivňuje obchod mezi členskými státy. Poskytnutí takové podpory je zakázáno.

¹⁵ Průměrné procento vlastních zdrojů hrazených podnikatelskými subjekty z celkových nákladů schválených projektů.

¹⁶ Do června 2010 částka 25 milionů EUR, změna proběhla na základě nařízení EP a Rady (EU) č. 539/2010 ze dne 16. června 2010.

¹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES ze dne 23. října 2001 o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení.

¹⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

emisních stropů oxidů dusíku dle uvedených směrnic k 1. lednu 2016. To by znamenalo neplnění požadavků vyplývajících jak z legislativy EU, tak z prováděcích právních předpisů zákona o ochraně ovzduší. Z hlediska plnění cílů OPŽP existuje významné riziko nesplnění programových indikátorů prioritní osy 2 OPŽP, neboť míra jejich naplnění byla v době ukončení kontroly NKÚ minimální.

Nejvíce projektů prioritní osy 2 OPŽP bylo podpořeno v oblastech s nižší mírou znečištění. Z hlediska kvality ovzduší jsou na základě dat¹⁹ Českého hydrometeorologického ústavu (dále jen „ČHMÚ“) nejznečištěnějšími územími ČR především Moravskoslezský, Zlínský a Ústecký kraj a aglomerace Praha a Brno. MŽP v rámci prioritní osy 2 OPŽP podpořilo nejvíce projektů v Kraji Vysočina (26 projektů) a dále v Jihočeském kraji (22 projektů) a Jihomoravském kraji (18 projektů). Do doby ukončení kontroly NKÚ tak podpora nesměřovala do regionů s nejhorší kvalitou ovzduší.

MŽP nepředložilo při kontrole takové dokumenty, na základě kterých by bylo možné jednoznačně vyhodnotit stanovení výše reálné poptávky projektů prioritní osy 2 OPŽP. Ze stejného důvodu zpracovatel ex ante evaluace²⁰ OPŽP doporučil MŽP, aby v průběhu implementace prioritní osy 2 OPŽP věnovalo pozornost důslednému monitorování průběhu čerpání peněžních prostředků a přijímání vhodných opatření k nápravě. **MŽP i SFŽP začaly řešit problematiku nízkého čerpání peněžních prostředků až v průběhu roku 2010**, kdy na základě výstupů z evaluačních zpráv provedly změny dokumentace prioritní osy 2 OPŽP, zvýšily četnost vyhlašování výzev, přičemž výzvy jsou nově vyhlašovány kontinuálně, bez omezení. V červnu roku 2010 byla do podporovaných projektů v rámci prioritní osy 2 OPŽP zařazena aktivita na pořízení strojů a zařízení určených ke snížení prašnosti z plošných zdrojů (zejména samosběrné a kropicí vozy). Žádosti o podporu této aktivity je možné v rámci vyhlašovaných výzev podat již od září 2010, ale protože revizi programového dokumentu OPŽP do doby ukončení kontroly NKÚ neschválila EK, nebyly žádosti dále posuzovány a schvalovány. Navíc zařazení výše uvedené aktivity je ze strany EK vnímáno jako akutní řešení vzniklého problému, a ne jako preventivní opatření dlouhodobého charakteru, neboť umožňuje podpořit z hlediska kvality ovzduší méně ambiciózní projekty. Ačkoliv byly v roce 2010 ze strany MŽP, resp. SFŽP, provedeny dílčí kroky ke zvýšení počtu předkládaných žádostí, hrozí vzhledem k výši vyčerpané alokace v době ukončení kontroly NKÚ vysoké riziko nedočerpání alokovaných peněžních prostředků, pokud nebudou provedeny podstatné změny v nastavení a zaměření podpory projektů prioritní osy 2 OPŽP.

2. Imisní limity a plnění požadavků legislativy Evropské unie

Základní zásady společné strategie ochrany ovzduší v rámci ES stanovila směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší. Směrnice stanovila cíle pro kvalitu ovzduší a definovala seznam znečišťujících látek²¹, které je nutno brát v úvahu při posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší. Pro tyto znečišťující látky byly stanoveny v následujících letech mezní hodnoty (tzv. imisní limity) a termíny pro jejich dosažení čtyřmi prováděcími směrnicemi ES:

- směrnice Rady 1999/30/ES ze dne 22. dubna 1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/69/ES ze dne 16. listopadu 2000 o mezních hodnotách pro benzen a oxid uhelnatý ve vnějším ovzduší,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/3/ES ze dne 12. února 2002 o ozonu ve vnějším ovzduší,

¹⁹ Statistická ročenka životního prostředí 2008–2010, Předběžná tabelární ročenka ČHMÚ za rok 2010, stav ke dni 9. srpna 2011.

²⁰ Předběžné hodnocení OPŽP před schválením dokumentace EK.

²¹ Oxid siřičitý, oxid dusičitý, částice jemné frakce jako například saze (včetně PM₁₀), suspendované částice, olovo, ozon, benzen, oxid uhelnatý, polycyklické aromatické uhlovodíky, kadmium, arzen, nikl a rtuť.

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004 o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší.

Prováděcí směrnice stanovily imisní limity celkem pro dvanáct znečišťujících látek, u kterých měly členské státy učinit nezbytná opatření, aby limity nebyly překročeny.

Z dat ČHMÚ¹⁹ vyplývá, že v ČR byly v roce 2010 překročeny imisní limity u sedmi znečišťujících látek:

- **Hodinový a denní imisní limit oxidu siřičitého** pro ochranu lidského zdraví měl být plněn od 1. ledna 2005 a roční a zimní²² imisní limit pro ochranu ekosystémů a vegetace od 19. července 2001. ČR nedodržovala od roku 2007 imisní limity na celém svém území, proto s ní bylo v roce 2009 zahájeno ze strany EK řízení o porušení smlouvy²³ podle čl. 226²⁴ *Smlouvy o založení ES*. Ve vyjádření ČR k zahájení řízení je mimo jiné uvedeno, že ČR přijala potřebná opatření k nápravě dané situace do budoucna, neboť za účelem snížení emisí podporuje prostřednictvím prioritní osy 2 OPŽP plynofikaci měst a obcí a rekonstrukce spalovacích zdrojů. Nástroje ke snížení imisní zátěže měly být připravovány také v rámci návrhu novely zákona o ochraně ovzduší. Neplnění limitů pro oxid siřičitý i v dalších letech potvrzují data ČHMÚ, kdy v roce 2009 byl překročen denní imisní limit v Teplicích a v roce 2010 zimní imisní limit na Komáří Vízce. Emise oxidu siřičitého pocházejí převážně z velkých spalovacích zdrojů ze sektoru energetiky, jejich podíl na celkovém obsahu emisí činil v roce 2009 přibližně 80 %.
Hodinový a roční imisní limit oxidu dusičitého pro ochranu lidského zdraví měl být plněn od 1. ledna 2010 a roční imisní limit pro ochranu ekosystémů a vegetace od 19. července 2001. ČR předložila EK v roce 2009 žádost o prodloužení lhůt pro dosažení ročního imisního limitu v zóně Praha, ta však byla zamítnuta mimo jiné z důvodu absence konkrétnějších informací o zavedení opatření pro snížení znečištění. Podle dat ČHMÚ byl v roce 2010 překročen jak hodinový imisní limit (Praha), tak roční imisní limit, a to z celkového počtu 167 měřicích stanic na deseti měřicích stanicích (6 %). Všechny tyto stanice se nacházejí ve velkých městech s vysokou koncentrací dopravy (Praha, Brno, Ostrava a Ústí nad Labem). Vzhledem k neplnění imisních limitů oxidu dusičitého v roce 2010 existuje dle názoru NKÚ riziko, že EK zahájí s ČR řízení o porušení smlouvy podle čl. 258 *Smlouvy o fungování EU*. Emise oxidu dusičitého a oxidů dusíku pocházejí převážně ze sektorů energetiky a dopravy, jejich podíl na celkovém obsahu emisí činil v roce 2009 přibližně 48 %, resp. 33 %.
- **Denní a roční imisní limit částic PM₁₀**²⁵ pro ochranu lidského zdraví měl být plněn od 1. ledna 2005. ČR předložila EK v roce 2009 žádost o prodloužení lhůt pro dosažení denních, resp. ročních imisních limitů pro třináct, resp. šest zón a aglomerací. Lhůta pro uplatňování denního imisního limitu byla prodloužena pouze dvěma zónám (Jihočeskému a Jihomoravskému kraji), a to do 10. června 2011. Pro ostatní zóny a aglomerace byla žádost zamítnuta z důvodu, že opatření stanovená v krajských programech ke zlepšení kvality ovzduší jsou nedostatečná, případně nejsou realizována v plné míře tak, aby bylo splnění imisních limitů zajištěno. Imisní limity jsou překračovány na téměř celém území ČR a situace se spíše zhoršuje, jak ukazuje graf č. 1.

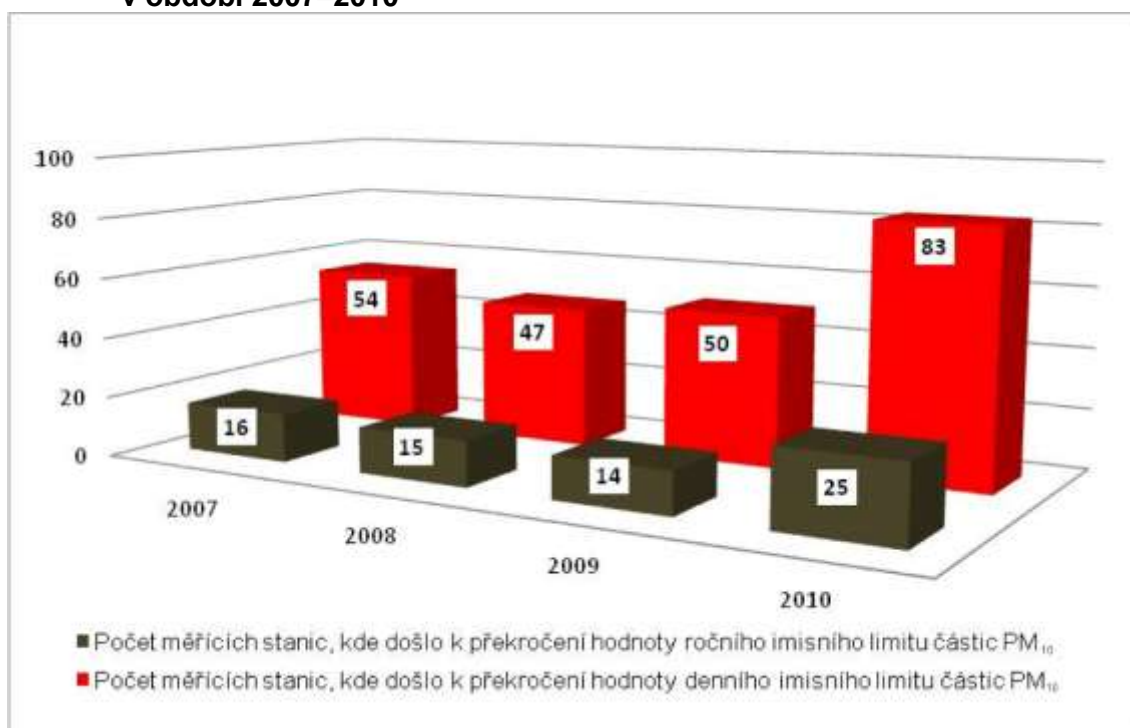
²² Období od 1. října do 31. března.

²³ Řízení o porušení smlouvy č. 2009/2136.

²⁴ V současnosti článek 258 *Smlouvy o fungování EU*.

²⁵ Pevné částice, jejichž definice je uvedena v nařízení vlády č. 597/2006 Sb. o sledování a vyhodnocování kvality ovzduší.

Graf č. 1 – Počet překročení denních a ročních imisních limitů částic PM₁₀ v období 2007–2010



Zdroj: ČHMÚ.

Denní imisní limit byl v roce 2010 překročen z celkového počtu 158 měřicích stanic na 83 měřicích stanicích (53 %) a roční imisní limit z celkového počtu 170 měřicích stanic na 25 měřicích stanicích (15 %). K překračování denního imisního limitu dochází na některých místech po řadu měsíců, přičemž výjimkou není ani desetinásobné překročení, a to zejména v Moravskoslezském kraji. Na území, kde koncentrace částic PM₁₀ překračuje imisní limity, žily v roce 2009 přibližně 2 miliony obyvatel ČR. Hlavním zdrojem znečišťování částicemi PM₁₀ je sektor energetiky a vytápění domácností, který tvoří přibližně dvě třetiny celkových emisí. Úroveň znečištění ovlivňuje také doprava, mimo jiné v podobě víření již usazeného prachu (tzv. resuspenze).

V důsledku překročení imisních limitů částic PM₁₀ v období 2005–2008 v několika zónách a aglomeracích ČR zahájila EK v lednu roku 2010 s ČR řízení o porušení smlouvy²⁶ podle čl. 258 *Smlouvy o fungování EU* a v září roku 2010 vydala EK odůvodněné stanovisko z důvodu špatného uplatňování směrnice. Tím skončila první fáze řízení. EK může následně podat žalobu k Soudnímu dvoru EU. Na neplnění požadavků vyplývajících z práva EU v případě částic PM₁₀ a na možné udělení sankcí ze strany EK upozornil již kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 07/02 – *Finanční prostředky v oblasti ochrany ovzduší*.²⁷

- Roční imisní limit **benzenu** pro ochranu lidského zdraví měl být plněn od 1. ledna 2010. V roce 2010 byl v ČR překročen imisní limit benzenu v Ostravě-Přívoze, z tohoto důvodu existuje dle názoru NKÚ riziko zahájení řízení o porušení smlouvy podle čl. 258 *Smlouvy o fungování EU*.
- Dodržení cílových imisních limitů **ozonu** se posuzuje od roku 2010, což je zároveň první rok, za který se údaje použijí při výpočtu dodržení limitů v následujících třech, resp. pěti letech. Cílový imisní limit pro ochranu zdraví byl v roce 2010 překročen z celkového počtu 74 měřicích stanic na 12 měřicích stanicích (16 %) a cílový imisní limit pro ochranu

²⁶ Řízení o porušení *Smlouvy o založení ES* č. 2008/2186.

²⁷ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 07/02 – *Finanční prostředky v oblasti ochrany ovzduší* byl zveřejněn v částce 4/2007 *Věstníku NKÚ*.

ekosystémů a vegetace z celkového počtu 37 měřicích stanic na 20 měřicích stanicích (54 %).

Dále mají členské státy EU přijmout veškerá nezbytná opatření nevyžadující nepřiměřené výdaje k zajištění toho, aby od 31. prosince 2012 roční imise níže uvedených látek nepřekračovaly stanovené imisní limity.

- V roce 2010 došlo k překročení cílového imisního limitu **arzenu** na dvou měřicích stanicích v zóně Středočeský kraj.
- **Benzo(a)pyren** je používaným zástupcem skupiny polycyklických aromatických uhlovodíků (dále jen „PAU“)²⁸. Z celkového počtu 33 měřicích stanic došlo v roce 2010 k překročení cílového imisního limitu na 23 měřicích stanicích (70 %), a to především ve větších městech po celém území ČR. V oblastech, kde došlo k překročení cílového imisního limitu, žilo v roce 2009 přibližně 3,7 milionu obyvatel ČR. Nejvýznamnějšími emitenty PAU jsou sektory vytápění domácností a doprava. Z dat ČHMÚ vyplývá, že úroveň znečištění benzo(a)pyrenem (počet překročení cílového imisního limitu) zůstává od roku 2007 přibližně konstantní a zároveň na některých místech dochází dlouhodobě k více než čtyřnásobnému překračování cílového imisního limitu. Z tohoto důvodu existuje dle názoru NKÚ vysoké riziko, že od roku 2013 nebudou plněny požadavky směrnice a EK zahájí s ČR řízení o porušení smlouvy podle čl. 258 *Smlouvy o fungování EU*. S účinností od 10. června 2010 byly směrnice ES s výjimkou směrnice 2004/107/ES nahrazeny směrnici 2008/50/ES²⁹.
- Nově byly stanoveny roční imisní limity **částic PM_{2,5}**²⁵ pro ochranu lidského zdraví s termínem plnění od 1. ledna 2015. Z celkového počtu 38 měřicích stanic došlo v roce 2010 v ČR k překročení imisního limitu na 12 měřicích stanicích (32 %), například v Brně, Třinci, Přerově, Bohumíně, Zlíně nebo Ostravě, přičemž znečištění v lokalitě Moravskoslezský kraj se blíží až dvojnásobku stanoveného imisního limitu.

Členské státy měly povinnost transponovat ustanovení směrnice 2008/50/ES do národních právních předpisů v termínu do 10. června 2010. ČR uvedený termín nedodržela, proto v červenci roku 2010 zahájila EK řízení o porušení smlouvy³⁰ podle čl. 258 *Smlouvy o fungování EU* z důvodu nesplnění povinností, které byly směrnici uloženy, a v listopadu roku 2010 vydala odůvodněné stanovisko ve věci nesdělení opatření pro provedení směrnice do vnitrostátního práva. ČR provedla transpozici směrnice po více než devíti měsících od uplynutí dvouleté transpoziční lhůty až v březnu roku 2011³¹.

3. Emisní stropy a plnění požadavků legislativy Evropské unie

Emisní stropy určuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropcích pro některé látky znečišťující ovzduší. Cílem směrnice je omezit emise znečišťujících látek a prekurzorů ozonu (oxidů dusíku a těkavých organických sloučenin) za účelem zlepšení ochrany životního prostředí a lidského zdraví, a to stanovením národních emisních stropů, kdy se roky 2010 a 2020 berou jako směrné. Členské státy měly omezit nejpozději do roku 2010 své roční emise znečišťujících látek (oxidu siřičitého, oxidů dusíku, těkavých organických sloučenin a amoniaku) na množství, jež nepřekročí emisní stropy uvedené v příloze směrnice, a dále měly zajistit, aby tyto emisní stropy nebyly v žádném roce po roce 2010 překročeny. Přestože ČR plní již od roku 2002 národní emisní stropy znečišťujících látek, dochází lokálně v případě oxidu siřičitého a oxidů dusíku k překračování imisních limitů.

²⁸ Do skupiny PAU dále patří například: naftalen, acenaftalen, acenaften, fluoren, fenantren, antracen, fluoranten, pyren.

²⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

³⁰ Řízení o porušení *Smlouvy o založení ES* č. 2010/0445.

³¹ Nařízením vlády č. 42/2011 Sb. ze dne 2. února 2011, kterým se mění nařízení vlády č. 597/2006 Sb., o sledování a vyhodnocování kvality ovzduší, s účinností od 15. března 2011.

III. Skutečnosti zjištěné u příjemců podpory

Kontrola prověřila 15 projektů podpořených v rámci prioritní osy 2 OPŽP s celkovými náklady ve výši 182,21 mil. Kč. Projekty se týkaly například výměny zdrojů vytápění nebo pořízení či zlepšení technologií pro snižování emisí znečišťujících látek z průmyslových výrobníků.

Kontrolou NKÚ byly zjištěny v jednom případě nedostatky v oblasti zadávání veřejných zakázek (nedodržení zásady rovného zacházení při výběru dodavatele), ve dvou případech bylo zjištěno nesprávné účtování o poskytnuté dotaci a v několika případech méně významné nedostatky týkající se obsahu monitorovacích zpráv.

IV. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akce byla zaměřena na čerpání peněžních prostředků určených na zlepšování kvality ovzduší a snižování emisí. V období 2003–2010 bylo z veřejných prostředků a prostředků Evropské unie na tuto oblast vyčerpáno 5 503,01 mil. Kč (bez prostředků OPŽP). MŽP do doby ukončení kontroly NKÚ nevyhodnotilo ekologické dopady podpory na celkové zlepšení stavu ovzduší v ČR.

Na prioritní osu 2 OPŽP zaměřenou na zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí je pro období 2007 až 2013 alokováno celkem 18 065,70 mil. Kč. Po téměř čtyřech letech¹² od začátku realizace OPŽP činil podíl podpory pro schválené projekty pouze 1 512,18 mil. Kč (tj. 8,37 % z celkové alokace). Podíl podpory projektů s vydaným kladným rozhodnutím o poskytnutí dotace dosahuje pouze 427,81 mil. Kč (2,37 %) a podíl podpory finančně ukončených (proplacených) projektů činí 58,82 mil. Kč (tj. 0,33 % z celkové alokace).

Důvodem nízkého čerpání peněžních prostředků prioritní osy 2 OPŽP je stávající podoba zákona o ochraně ovzduší; chybí účinné nástroje, které by motivovaly znečišťovatele k potřebným investicím do zlepšování kvality ovzduší. Pravidla veřejné podpory jsou navíc ze strany Evropské komise nastavena tak, že převážnou část investice musí znečišťovatelé hradit z vlastních zdrojů, což bez dostatečně účinného zákona o ochraně ovzduší nejsou ochotni provádět. Z devíti projektů týkajících se velkých znečišťovatelů (uvedených v tzv. indikativním seznamu velkých projektů prioritní osy 2 OPŽP) se doposud realizuje pouze jeden. Novela zákona, resp. nový zákon, o ochraně ovzduší, které by měly stávající nepříznivý stav napravit, nebyly do doby ukončení kontroly NKÚ přijaty. Novelu zákona, resp. nový zákon, o ochraně ovzduší, nepředložilo MŽP ve stanoveném termínu, tj. do konce roku 2008, jak stanovilo usnesení vlády ČR č. 630/2007, ale až v lednu roku 2011.

MŽP spolu se SFŽP provedlo teprve v roce 2010 dílčí kroky z hlediska nastavení pravidel podpory prioritní osy 2 OPŽP s cílem zvýšit počet předkládaných žádostí. Přesto reálně hrozí nedočerpání alokovaných peněžních prostředků z EU. MŽP musí k odvrácení tohoto rizika přijmout podstatné změny v nastavení a zaměření podpory projektů.

Nečerpání peněžních prostředků na ochranu ovzduší je alarmující, neboť ČR neplní většinu imisních limitů stanovených EU (především jde o limity částic PM₁₀, částic PM_{2,5}, benzenu, oxidu dusičitého a benzo(a)pyrenu). Z důvodu neplnění těchto limitů mohou být ze strany Evropské komise nově či opětovně (oxid siřičitý a částice PM₁₀) zahajována řízení o porušení smlouvy podle čl. 258 *Smlouvy o fungování EU*, která mohou vést až k uložení sankcí. Skutečností je, že nedostatečná kvalita ovzduší představuje zvýšená zdravotní rizika. Znečišťující látky způsobují mimo jiné alergie,

onemocnění dýchacího ústrojí, choroby srdce a cév a jsou toxické a karcinogenní pro velkou část populace žijící v oblastech znečištění.

Z dokumentací operačních programů MŽP a Ministerstva dopravy vyplývá, že indikátor expozice obyvatelstva nadlimitním koncentracím PM_{10} (tj. procento obyvatel ČR žijících na území, kde byly překročeny limity znečištění ovzduší pro PM_{10}) obsahuje OPŽP i operační program *Doprava*. Porovnáním cílové hodnoty indikátoru obou operačních programů mezi roky 2007 a 2015 bylo zjištěno, že zatímco v OPŽP je uveden pokles hodnoty indikátoru z 66 % na 60 %, v cílech operačního programu *Doprava* je uvedeno snížení na 50 %. Tato skutečnost zpochybňuje objektivitu stanovení cílových hodnot ukazatelů znečištění ovzduší.