

10/31

## Prodej přebytku jednotek přiděleného množství emisí (Assigned Amount Units) a použití takto získaných peněžních prostředků

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/31. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Karel Sehoř.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit prodej přebytku jednotek přiděleného množství emisí (*Assigned Amount Units*, dále jen „jednotky AAU“) a nastavení programu *Zelená úsporám* (dále také „Program“) s ohledem na stanovené podmínky a dosahování cílů tohoto Programu.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2009 a 2010, v případě věcných souvislostí i období předchozí a období do ukončení kontroly.

Kontrola byla prováděna v období od září 2010 do února 2011.

### Kontrolované osoby:

Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“);

Státní fond životního prostředí České republiky (dále také „SFŽP“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podal SFŽP, byly vypořádány vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách SFŽP nepodal.

**Kolegium NKÚ** na svém X. zasedání, konaném dne 23. května 2011,

**schválilo** usnesením č. 8/X/2011

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

### 1. Stručný popis prostředí

Prodej jednotek AAU<sup>1</sup> vychází z mezinárodní dohody *Kjótský protokol k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu*<sup>2</sup> (dále jen „Protokol“<sup>3</sup>), kterou Česká republika (dále také „ČR“) podepsala v roce 1998 a schválila v roce 2001. Protokol vstoupil v platnost v roce 2005, po splnění podmínek dohody<sup>4</sup>. Jde o závaznou mezinárodní mnohostrannou

1 Jedna **jednotka AAU** opravňuje držitele v letech 2008 až 2012 k vypuštění jedné tuny **CO<sub>2eq</sub>**; přičemž **CO<sub>2eq</sub>** je uhlíkový ekvivalent CO<sub>2</sub> (oxidu uhličitého), tj. vyjádření účinku různých skleníkových plynů na klimatické změny pouze účinkem CO<sub>2</sub>.

2 **Rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu** přijatá v Rio de Janeiro v roce 1992 definovala obecná stanoviska k ochraně klimatu (dále jen „Rámcová úmluva“).

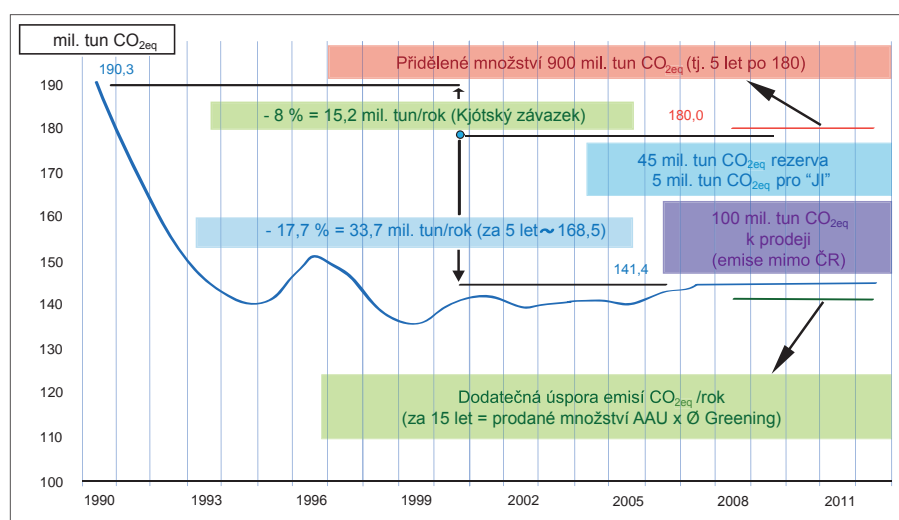
3 **Kjótský protokol** přijatý dne 11. prosince 1997 umožňuje obchodovatelnost jednotek AAU. Množství jednotek AAU přidělené konkrétnímu státu vychází z cílů pro dosažení emisních úspor specifikovaných v příloze B. Platnost Protokolu vyprší na konci roku 2012.

4 **Ratifikace** alespoň 55 států, z nichž státy uvedené v příloze I. vypouštěly v roce 1990 celkem alespoň 55 % jejich celkových emisí skleníkových plynů. Protokol v roce 2004 ratifikovalo 132 států, z toho 37 zemí uvedených v příloze I Protokolu, které emitují 61,6 % emisí zemí přílohy I. V roce 2005 to již bylo 193 zemí s podílem emisí v objemu 63,7 %.

smlouvu, ze které pro signatářskou zemi vyplývá povinnost monitorovat emise skleníkových plynů a snížit jejich průměrný objem v letech 2008 až 2012 minimálně o 5 % v porovnání s rokem 1990.

Z přílohy B Protokolu plyne pro ČR závazek snížit v letech 2008 až 2012 průměrný objem skleníkových plynů přepočítaný na jednotky CO<sub>2eq</sub> o 8 %. V roce 2008 ČR snížila množství skleníkových plynů vůči výchozímu stavu v roce 1990 o 25,7 %. Po splnění uvedeného závazku disponuje ČR úsporami ve výši 17,7 %, které se rozhodla<sup>5</sup> využít k prodeji podle článku 17 Protokolu prostřednictvím tzv. mechanismu mezinárodního obchodování s emisemi<sup>6</sup> (dále jen „IET“). V roce 1990 ČR vypustila 190,3 mil. tun CO<sub>2eq</sub>.

**Graf č. 1 – Emisní bilance ČR v letech 1990–2008 a objem CO<sub>2eq</sub> k prodeji**



**Zdroj:** Program „Zelená úsporám“ – Programový dokument z 8. března 2009, Český hydrometeorologický ústav.

Pro léta 2008 až 2012 bylo ČR přiděleno 900 mil. tun jednotek AAU. Přebytek tedy činí asi 150 mil. jednotek AAU (viz graf č. 1). Po odečtení povinných 5 % z přiděleného množství do rezervy a asi 5 mil. jednotek AAU pro „mechanismus společné implementace“ měla ČR k dispozici 100 mil. tun obchodovatelných jednotek AAU.

K podpoře dalšího snižování emisí skleníkových plynů slouží mechanismus *Green Investment Scheme* (dále jen „GIS“), který je iniciativou zemí zapojených do IET. Cílem GIS je zajistit na úrovni jednotlivých států propojení jednotek AAU s konkrétními projekty zaměřenými na redukci emisí<sup>7</sup>. V ČR byl na principech GIS připraven program *Zelená úsporám*.

5 **Usnesení vlády č. 44 ze dne 17. ledna 2007 o Programovém prohlášení vlády**, zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, navazující na směrnici EP a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES.

6 **Protokol připouští tři mechanismy uplatnění:**

- mechanismus společné implementace (JI – *Joint Implementation*),
- mechanismus čistého rozvoje (CDM – *Clean Development Mechanism*),
- mechanismus mezinárodního obchodování s emisemi (IET – *International Emission Trade*).

7 Dále je v textu kontrolního závěru používáno pouze označení CO<sub>2</sub>.

## 2. Vymezení kontrolovaných osob

**MŽP** je ústředním orgánem státní správy a orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí. Dle zákona č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, jsou jednotky AAU majetkem ČR, se kterým hospodaří MŽP. Na hospodaření s tímto majetkem se nevztahují právní předpisy upravující hospodaření s majetkem ČR.

**SFŽP** byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky. Jako příjem SFŽP jsou zákonem č. 695/2004 Sb. určeny rovněž peněžní prostředky získané z prodeje jednotek AAU; tyto prostředky mohou být použity pouze na podporu činností a akcí vedoucích ke snižování emisí skleníkových plynů. Za tímto účelem SFŽP administruje program *Zelená úsporám*.

## 3. Cíle kontroly

Kontrolní akce byla zaměřena na posouzení, zda systém prodeje jednotek AAU přinesl co největší objem finančních zdrojů a zda takto získané peněžní prostředky (dále jen „prostředky“) byly v Programu hospodárně, efektivně a účelně využity.

Při hodnocení hospodárnosti NKÚ posuzoval, zda byly minimalizovány náklady na administraci a propagaci Programu. Při hodnocení efektivnosti NKÚ posuzoval, zda bylo snížení emisí dosaženo za minimálních nákladů. Při hodnocení účelnosti NKÚ posuzoval, zda byl v rámci Programu dosažen předpoklad snížení emisí.

Kontrolou bylo prověřeno nastavení systému prodeje jednotek AAU a dosažené výsledky, nakládání s prostředky získanými z prodeje jednotek AAU, nastavení Programu, způsob jeho řízení a administrace, nastavení systému a realizace průběžného vyhodnocování dosažených výsledků a přínosů. Kontrolní akce se nezabývala kontrolou dotací přidělených příjemcům.

Kontrola se zaměřila pouze na oblast týkající se mechanismu IET, nezabývala se mechanismem evropského systému emisního obchodování EU ETS<sup>8</sup>. Kontrolní akce si nekladla za cíl hodnotit smysl a účel Protokolu.

**Pozn.:** Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období. Ceny jsou v kontrolním závěru uváděny včetně DPH, pokud není uvedeno jinak.

# II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

## 1. Získávání prostředků pro účely Programu a nakládání s nimi

### 1.1 Nakládání s jednotkami AAU

Návrh postupu pro obchodování s jednotkami AAU a pro nakládání s prostředky získanými z jejich prodeje byl projednán vládou, která jej vzala na vědomí<sup>9</sup>. Odhadované příjmy se blížily hodnotě 25 mld. Kč. Následně MŽP zahájilo přípravu obchodování a vyjednávání s potenciálními kupci. První smlouvu o prodeji jednotek AAU uzavřela ČR zastoupená MŽP dne 30. března 2009. Ke dni 31. prosince 2010 bylo uzavřeno celkem jedenáct smluv. Jednotky AAU byly na jejich základě prodány jak jiným státům, tak i soukromým zahraničním subjektům.

<sup>8</sup> **EU ETS** (*Europe Union Emission Trade Scheme*) – nástroj zemí EU vedoucí k plnění povinností, jež jim vyplývají z Protokolu. V ČR je podle webu MŽP zapojeno do systému 394 českých průmyslových podniků, kterým bylo pro léta 2008 až 2012 přiděleno 86,8 mil. tun CO<sub>2eq</sub> ročně.

<sup>9</sup> Usnesení vlády č. 1280 ze dne 14. listopadu 2007 a č. 1524 ze dne 1. prosince 2008.



**Pro přípravu a realizaci obchodování vytvořilo MŽP takové předpoklady, aby v podmínkách mezinárodního obchodování s jednotkami AAU vedly k dosažení předpokládaných výnosů.**

Z celkového množství 100 milionů jednotek AAU určených k prodeji MŽP k datu 31. prosince 2010 prodalo 85,75 milionů. Průměrná cena jedné prodané jednotky AAU a objem prodaného množství se blíží předpokladům z doby před zahájením obchodování. V kontrolovaném období byla ČR v objemu prodeje jednotek AAU nejúspěšnějším prodejcem emisního přebytku na mezinárodním emisním trhu.

## 1.2 Nakládání s prostředky získanými z prodeje jednotek AAU

Část smluv uzavřených s kupci jednotek AAU svoluje k tomu, aby poskytnuté prostředky byly dále zhodnocovány prostřednictvím termínovaných vkladů za stanovených podmínek. Řídící výbor programu *Zelená úsporám* (viz kapitola 2.2 tohoto kontrolního závěru) schválil návrh SFŽP, aby se na zhodnocování prostředků podílely banky spolupracující na administraci Programu. Při rozhodování o výši částek, které budou rozděleny spolupracujícím bankám z prostředků určených ke zhodnocování, byla využita další kritéria nad rámec smluvních podmínek s kupci jednotek AAU. To mělo za následek omezení významu úrokové sazby jako rozhodujícího kritéria pro maximalizaci výnosu.

V období od 1. ledna do 17. února 2010 ponechal SFŽP na účtu ČNB prostředky ve výši 6 mld. Kč určené ke zhodnocení. Kontrolním výpočtem bylo ověřeno, že dosažitelný výnos (při nejnižším nabízeném komerčním úroku) ze zhodnocení těchto prostředků tak byl snížen nejméně o 3,6 mil. Kč.

**SFŽP nezajistil maximální možné zhodnocení prostředků, které obdržel z prodeje jednotek AAU.**

## 2. Nastavení Programu a jeho řízení

### 2.1 Nastavení Programu

Vláda ČR přijala usnesením č. 44 ze dne 17. ledna 2007 programové prohlášení vlády, ve kterém deklarovala, že z výnosů prodeje jednotek AAU bude financován program zaměřený na úspory energie v bytových a rodinných domech, administrativních a veřejných budovách. Podpora z prostředků Programu měla být dle předpokladů dostupná bez razantní změny podmínek všem žadatelům po celou dobu jeho trvání, případně do vyčerpání prostředků Programu.

Trvání Programu je v souladu s Protokolem omezeno do 31. prosince 2012, alokace prostředků byla dána objemem prostředků získaných prodejem jednotek AAU. Dokument *Program „Zelená úsporám“ – Programový dokument* ze dne 8. března 2009 (dále jen „Programový dokument“) předpokládal příjem až 25 mld. Kč, cenu jedné jednotky AAU asi 10 EUR a snížení emisí CO<sub>2</sub> za období následujících patnácti let o 18,2 tuny.

V Programovém dokumentu MŽP (ve spolupráci se SFŽP) stanovilo pět strategických cílů Programu:

- „1) Využít v IET snížení národních emisí skleníkových plynů, které je důsledkem trvalého zlepšování energetické náročnosti české ekonomiky v období 1995–2008.
- 2) Investovat získané prostředky do opatření a programů s vysokým redukčním potenciálem snížení emisí (maximalizace *greeningu*<sup>10</sup>) a v souladu s národními cíli trvale udržitelného rozvoje.

10 **Greening** představuje dodatečnou úsporu emisí skleníkových plynů. Vyjadřujeme jej poměrem 1 : x, kde x ukazuje, kolik jednotek AAU je třeba na dodatečnou úsporu jedné tuny emisí CO<sub>2</sub>. Doba sledování úspor byla pro potřeby Programu stanovena na 15 let.

- 3) *Minimalizovat transakční a administrativní náklady na financování uvedených programů a opatření.*
- 4) *Zajistit udržitelnost projektů realizovaných v rámci GIS, tedy dosáhnout dlouhodobého redukčního efektu podstatně přesahujícího rok 2012.*
- 5) *Maximalizovat sociální, ekonomické a environmentální efekty GIS v ČR, zejména zvýšení kvality bydlení, zlepšení rodinných rozpočtů zejména pro nižší příjmové kategorie, vytvoření pracovních míst v sektoru malých a středních podniků a snížení lokálního znečištění ovzduší SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> a PM10<sup>11</sup>.*

V březnu 2009 schválil ministr životního prostředí (dále jen „ministr“) zaměření a cíl Programu<sup>12</sup>. Podle tohoto materiálu byla cílem Programu podpora vybraných opatření, která povedou k okamžitému snížení emisí oxidu uhličitého v sektoru domácností a dále k nastartování dlouhodobého trendu trvale udržitelného bydlení. Realizace Programu měla dále přinést snížení koncentrace prašných částic a snížení emisí dalších znečišťujících látek, vytvoření nebo udržení pracovních míst, snížení energetické závislosti české ekonomiky a snížení výdajů českých domácností za energii určenou na vytápění.

Program byl v návaznosti na schválený dokument nastaven směrnicí MŽP ze dne 3. dubna 2009, která vymezila čtyři oblasti podpory:

- A – úspory energie na vytápění,
- B – výstavba v pasivním energetickém standardu,
- C – využití obnovitelných zdrojů energie pro vytápění a přípravu teplé vody,
- D – dotační bonus na vybrané kombinace opatření.

Program byl určen vlastníkům rodinných a nepanelových bytových domů. V oblasti podpory C mohli žádat i vlastníci panelových bytových domů.

Oblasti podpory a podmínky pro poskytování prostředků z Programu byly postupně upraveny dvěma směrnicemi:

- Směrnice MŽP ze dne 13. srpna 2009 rozšířila okruh příjemců v oblasti podpory A také na žadatele o podporu pro panelové bytové domy a dodatečně zavedla novou oblast podpory E – dotace na přípravu a realizaci podporovaných opatření v rámci Programu.
- Směrnice MŽP ze dne 17. června 2010 zavedla novou oblast podpory F – realizace úspor energie v budovách veřejného sektoru. Příjem žádostí v této oblasti podpory byl omezen časovým limitem na období od 1. července do 31. srpna 2010, maximální objem alokace podpory byl stanoven na 4 mld. Kč.

Náklady vynaložené na administraci a propagaci Programu byly hrazeny z prostředků technické asistence Programu (dále jen „TA“). Objem TA byl limitován 5 % prostředků získaných z prodeje jednotek AAU a z úroků z vkladů těchto prostředků.

Program byl nastaven v souladu se smlouvami uzavřenými s kupci jednotek AAU. Kromě oblasti podpory F nebyla stanovena dílčí časová ani objemová omezení.

## 2.2 Řízení Programu

Na řízení Programu se podílely následující řídicí struktury:

- Řídicí výbor Programu (dále jen „Řídicí výbor“) byl statutem určen jako vrcholný orgán Programu zodpovědný za realizaci Programu. Řídicí výbor se zabýval nastavením podmínek

<sup>11</sup> SO<sub>2</sub> – oxid siřičitý, NO<sub>x</sub> – oxidy dusíku, PM10 – *particulate matter* (polévatý prach s částicemi menšími než 10 mikrometrů).

<sup>12</sup> V materiálu *Program podpory obnovitelných zdrojů a úspor energie v oblasti bydlení z prostředků emisních kreditů – program „Zelená úsporám“*.



Programu, celkovým řízením Programu a koordinací jeho realizace. Členy Řídícího výboru jmenoval ministr a byli jimi zástupci MŽP, SFŽP a Rady Státního fondu životního prostředí České republiky.

- Monitorovací výbor Programu (dále jen „Monitorovací výbor“) byl statutem pověřen mj. dohledem nad účinností a kvalitou realizace Programu. Monitorovací výbor mohl na základě analýzy výsledků realizace Programu navrhnout změny Řídícímu výboru. Členy Monitorovacího výboru jmenoval ministr a byli jimi zástupci MŽP, SFŽP, Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a Senátu Parlamentu ČR, po jednom zástupci Úřadu vlády ČR a čtyř vybraných ministerstev a dále zástupci nevládních organizací.

Návrhy na poskytnutí podpory projednávala Rada Státního fondu životního prostředí České republiky (poradní orgán ministra), která žádosti vhodné k podpoře dále doporučovala ministři, v jehož pravomoci je rozhodovat o poskytování prostředků SFŽP.

### 3. Propagace a administrace Programu

Propagaci Programu řešil SFŽP formou akčních plánů a dílčích jednorázových projektů a aktivit. **Ty však neovlivnily zájem potenciálních žadatelů tak, aby podporovaly průběžné čerpání prostředků Programu v předpokládaném rozsahu a v konkrétních oblastech podpory.**

Administrace Programu spočívala zejména v zajištění:

- administrace žádostí,
- monitoringu a průběžného vyhodnocování Programu,
- provádění kontroly schválených a realizovaných žádostí.

Ke dni 21. ledna 2011 vyčerpal SFŽP na propagaci a administraci Programu téměř 392 mil. Kč, což činilo asi 39,8 % z celkové alokované částky určené na TA. Náklady TA SFŽP nesledoval ve struktuře dané směrnicí MŽP.

Kontrola NKÚ se ze strany SFŽP setkala vícekrát s problémem neúplné či nedoložené dokumentace.

#### 3.1 Administrace žádostí

Administraci žádostí zajišťovala krajská pracoviště SFŽP spolu s pěti bankami vybranými na základě veřejné zakázky. Během přípravy Programu se očekávalo podání až 250 000 žádostí. Oproti předpokladům jejich celkový počet přijatý do přerušení příjmu žádostí dne 29. října 2010 dosáhl pouze počtu 78 774.

Pro administraci žádostí byla klíčová činnost krajských pracovišť SFŽP, která však nebyla dostatečně vybavena po stránce kapacitní (počet zaměstnanců byl navyšován až v průběhu Programu) ani odborné (noví zaměstnanci nebyli důsledně proškoleni). Spolupracující banky zajišťovaly administraci žádostí pouze v omezeném rozsahu. SFŽP tak oproti původnímu záměru nerealizoval komplexní administraci žádostí prostřednictvím bank.

Proces registrace neúplných žádostí byl časově náročný. Směrnice MŽP umožňovala žadatelé v oblastech podpory A, B a C žádost doplnit, nestanovila však termín pro její doplnění.

U oblastí podpory, u nichž byla nejprve samostatně prověřována projektová dokumentace, nebyla pro žadatele stanovena lhůta pro předložení žádosti k registraci do informačního systému Programu (dále jen „IS GIS“).





Směrnice MŽP nestanovila lhůty pro provedení jednotlivých administrativních úkonů v oblastech podpory A, B a C. Lhůty pro registraci žádostí do IS GIS byly stanoveny v interních dokumentech, avšak nebyly dodržovány:

- Lhůta pro registraci přijatých žádostí do IS GIS byla pro banky stanovena na 10 dní. Průměrná doba registrace žádosti bankou činila 22,4 dne ode dne jejího přijetí. Téměř 30 000 žádostí bylo bankami registrováno v rozmezí 11 až 30 dnů od jejich přijetí, dalších 12 000 žádostí pak v rozmezí 31 až 60 dnů od jejich přijetí.
- Lhůta pro registraci přijatých žádostí do IS GIS pro SFŽP nebyla stanovena. Průměrný počet dní pro registraci v případě krajských pracovišť činil 48,6 dne od přijetí žádosti.

**Prodlení při registraci žádostí způsobovalo, že IS GIS nepodával k danému okamžiku úplné informace o věcném a finančním vývoji Programu.**

Žadatelé nebyli informováni o tom, v jakém stavu zpracování se jejich žádosti nacházejí a kdy budou vyrozuměni o případném přidělení podpory.

**Pro minimalizaci nákladů administrace žádostí nebyla stanovena hodnotící kritéria.** Administraci žádostí o podporu banky zajišťovaly za úplaty, jejich výše vycházela z nabídkové ceny za administraci jedné žádosti a pohybovala se v rozmezí od 500 do 1 725,50 Kč. Ke dni 31. prosince 2010 činily průměrné náklady na administraci jedné žádosti bankami 1 443,88 Kč. Náklady na administraci jedné žádosti krajským pracovištěm nebyly SFŽP vyčísleny, nebylo tak možné provést srovnání nákladů.

### 3.2 Monitoring a průběžné vyhodnocování Programu

**Monitoring Programu neposkytoval průběžné informace o vývoji parametrů Programu (např. čerpání prostředků) a dosahování jeho cílů.** Hodnoty dosahovaných emisních úspor CO<sub>2</sub> a objemu produkce tepla z obnovitelných zdrojů sledoval SFŽP s roční periodicitou pro potřeby zpracování výroční zprávy o Programu. **Dosahování přínosů Programu (viz kapitola 2.1 tohoto kontrolního závěru), u kterých nebyly stanoveny jednoznačné cílové hodnoty, SFŽP nesledoval vůbec.**

Monitorovací sestavy, které sloužily jako podklady pro monitoring a reporting finančního vývoje Programu, nastavil SFŽP ve spolupráci s externím dodavatelem až v dubnu 2010, tj. rok po zahájení Programu. Data pro zpracování pravidelných reportů spolu s metodikou pro jejich zpracování poskytl dodavatel SFŽP. Předložené reporty spočívaly v kumulativním součtu dodaných dat a nenabízely žádnou přidanou hodnotu. Ke kontrole NKÚ byly předloženy týdenní reporty za období od srpna do října 2010. SFŽP za jejich vypracování uhradil 168 000 Kč. **Prostředky na zpracování reportů externím dodavatelem SFŽP vynaložil nehospodárně.**

### 3.3 Kontrola schválených a realizovaných žádostí

Ze smluvních podmínek s poskytovateli vyplývá povinnost realizovat kontrolu u minimálně 5 % vzorku podpořených projektů. SFŽP ke dni 31. prosince 2010 provedl pouze 21 kontrol dodržování podmínek Programu příjemci dotací, což představuje 0,06 % z celkového počtu 35 433 žádostí schválených ministrem k tomuto dni. Prostředky vrácené na základě kontrol u příjemců dotací přitom mohou být znovu využity pro účely Programu. Vzhledem k časové náročnosti stanoveného objemu kontrol a časovému limitu pro využití vrácených prostředků však existuje riziko nevyužití vrácených prostředků, což by vedlo k neúčelnému nakládání s nimi.



### 3.4 Kontrolované veřejné zakázky související s administrací Programu

#### 3.4.1 Veřejná zakázka na IS GIS

V souvislosti s vytvořením, zavedením, provozem, údržbou a změnami IS GIS byly realizovány celkem tři veřejné zakázky, v jejichž rámci byly uzavřeny čtyři smlouvy s jedním dodavatelem. Kontrolou bylo zjištěno, že předmět zakázky na IS GIS zadavatel rozdělil do tří veřejných zakázek, čímž snížil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky tak, aby ji nemusel zadat jako celek v rámci otevřeného zadávacího řízení. Celkové náklady na IS GIS činily 9 641 118,20 Kč. **SFŽP uvedeným postupem porušil ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.**

Výpočet dotace pro žadatele v oblasti podpory A vycházel z údaje o velikosti podlahové plochy evidované v IS GIS. IS GIS neumožňoval vložit všechny údaje potřebné pro správný výpočet velikosti podlahové plochy; metodika pro výpočet dotace byla v průběhu Programu upravována. Ke dni 31. prosince 2010 byly u 19 443 žádostí v IS GIS provedeny různé druhy změn, z toho u 736 žádostí došlo ke změně výše dotace po schválení ministrem (nepřesahovaly však jím schválené limity). **IS GIS nepodával průběžně ve všech případech spolehlivé informace o správné výši dotace.**

Ve vztahu k hlavnímu cíli Programu, který vyplývá z Protokolu, neumožňoval IS GIS výpočet předpokládané emisní úspory CO<sub>2</sub> ani greeningu. Ačkoli tyto funkce byly jako jeden ze základních požadavků uvedeny ve smlouvě s dodavatelem systému, **cena za tvorbu IS GIS nebyla za nesplnění požadavku ponížena a smluvní částku SFŽP uhradil v plné výši. Postup SFŽP v souvislosti s pořízením IS GIS vedl k ne hospodárnému vynaložení prostředků.**

#### 3.4.2 Veřejná zakázka na služby administrace žádostí bankami

Na základě výběrového řízení na služby spočívající v poskytování bankovních a souvisejících administrativních činností při poskytování dotací z Programu uzavřel SFŽP rámcovou smlouvu s pěti vybranými bankami. Celková konečná hodnota veřejné zakázky činila 100 mil. Kč bez DPH. Rámcová smlouva stanovila, že jednotlivé veřejné zakázky zadávané podle § 92 zákona č. 137/2006 Sb. budou bankám zadávány na základě účasti v tzv. minitendrech.

SFŽP zadal celkem šest minitendrů, přičemž pátý z nich byl zrušen. Kontrolou jejich realizace byly zjištěny následující nedostatky:

- Kritérium ekonomické výhodnosti zvolené ve třetím minitendru nezaručovalo ekonomicky nejvýhodnější plnění veřejné zakázky. Dílčí hodnotící kritérium „reakční doba“, které hodnotilo nabídky podle doby potřebné k zahájení administrace žádostí, mělo váhu 90 %. SFŽP vybral banku, která nabízela okamžité zahájení administrace. Druhá nejlepší nabídka navrhovala zahájení administrace během jedné hodiny od zadání požadavku. Cena za administraci jedné žádosti u vybrané banky byla ve srovnání s druhou nejlepší nabídkou vyšší o 238 Kč. Smlouvu o administraci s vybranou bankou však SFŽP uzavřel až s téměř měsíčním odstupem od přidělení veřejné zakázky, čímž zpochybnil zvolené dílčí kritérium.
- Kritérium ekonomické výhodnosti zvolené ve čtvrtém a šestém minitendru nezaručovalo ekonomicky nejvýhodnější plnění veřejné zakázky. Dílčí hodnotící kritérium „dostupnost financování pro žadatele“ s váhou 80 % nezohledňovalo vztah mezi užitnou hodnotou a cenou zakázky. V důsledku toho kritérium ekonomické výhodnosti nijak nevypovídalo o hospodárnosti a efektivnosti vlastního procesu administrace žádostí prostřednictvím vybrané banky na náklady SFŽP.



- Hodnocení nabídek uchazečů u šestého minitendru nebylo transparentní ve smyslu § 6 zákona č. 137/2006 Sb., neboť SFŽP nehodnotil kritéria v pořadí, které sám jako zadavatel stanovil, ani předem nestanovil způsob hodnocení v případě nabídky více produktů. Nabídky s různou strukturou pak ztěžovaly hodnocení.

V každém z pěti realizovaných minitendru SFŽP stanovil jiná hodnotící kritéria za tím účelem, aby do administrace zapojil všech pět bank, se kterými uzavřel rámcovou smlouvu. **U třetího, čtvrtého a šestého minitendru neprokázal ekonomickou výhodnost veřejných zakázek.**

### 3.4.3 Veřejná zakázka na vytvoření audiovizuálního díla

Při výběru zhotovitele uplatnil SFŽP výjimku dle § 18 odst. 1 písm. h) zákona č. 137/2006 Sb. a veřejnou zakázku zadal bez zadávacího řízení. Důvody uplatnění výjimky SFŽP nedoložil. Za vytvoření audiovizuálního díla v podobě tří reklamních spotů a reklamního vzkazu a za poskytnutí licence uhradil celkem 12 192 119 Kč. **SFŽP nevyužil možnost ověřit si prostřednictvím zadávacího řízení ekonomickou výhodnost nabídky dodavatele, a tím zajistit hospodárné vynakládání prostředků.**

## 4. Průběžný vývoj Programu

Program *Zelená úsporám* byl vyhlášen dne 7. dubna 2009. Po zahájení Programu se Řídící výbor opakovaně projednával návrhy takových úprav, které by vedly ke zvýšení zájmu žadatelů a v důsledku toho ke zvýšení čerpání jeho prostředků. Program byl od 1. září 2009 rozšířen v oblasti podpory A o panelové bytové domy, aniž by podpora byla finančně či časově omezena. V polovině roku 2010 byl Program rozšířen o podporu projektů směřujících k realizaci úspor energie v budovách veřejného sektoru. Na základě prudkého nárůstu počtu žádostí o zateplení panelových bytových domů rozhodl ministr ke dni 24. srpna 2010 přerušit příjem žádostí podávaných tímto typem žadatele.

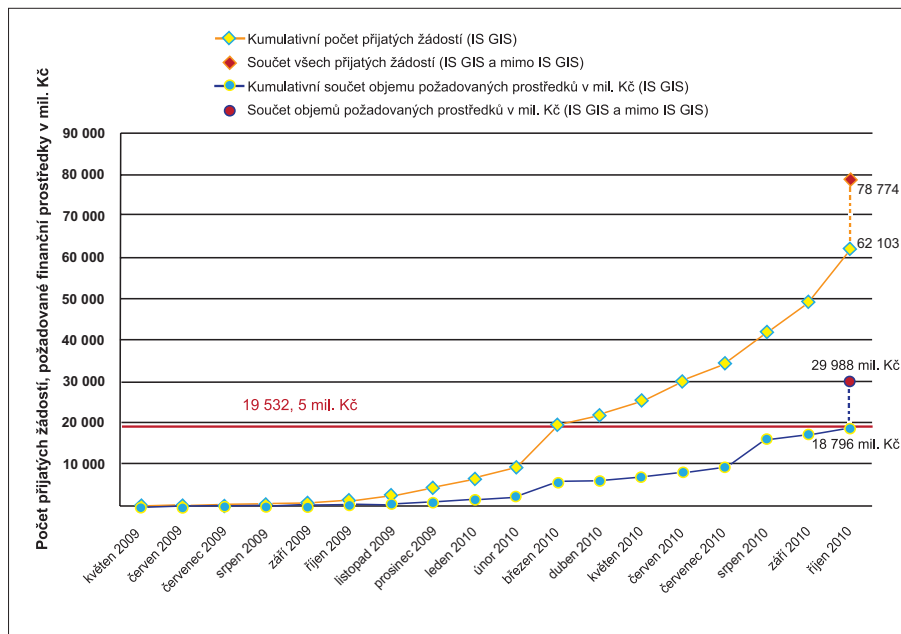
Ke dni 22. září 2010 bylo prodejem jednotek AAU získáno 18,35 mld. Kč. Ve stejnou dobu dosáhl předpokládaný objem prostředků v přijatých žádostech a nákladů TA výše 21,5 mld. Kč. Disponibilní prostředky Programu tak nepokrývaly plnou výši předpokládaného objemu prostředků v podaných žádostech. Objem požadovaných dotací v té době rostl přibližně o 400 mil. Kč týdně. Řídící výbor se přesto se souhlasem ministra rozhodl přerušit příjem žádostí ve všech opatřeních s odkladem pěti týdnů.

Monitorovací výbor, který byl pověřen dohledem nad průběhem realizace a vyhodnocení Programu, se od 14. června 2010 do doby ukončení kontroly nesešel, a vývojem Programu se tudíž nezabýval.

Příjem žádostí byl rozhodnutím ministra přerušen ke dni 29. října 2010; o přerušení příjmu žádostí byli potenciální žadatelé informováni pět dní předem. Do doby ukončení kontroly NKÚ dne 28. února 2011 MŽP nerozhodlo o dalším postupu ohledně schvalování podpory z prostředků Programu.

### 4.1 Finanční vývoj Programu

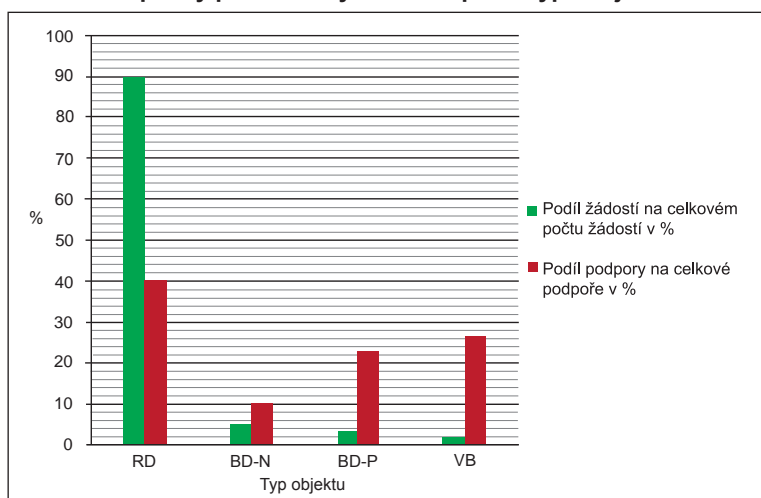
Vývoj v příjmu žádostí do Programu nebyl v jeho průběhu rovnoměrný, z meziměsíčního srovnání je vidět, že docházelo k výrazným výkyvům v důsledku přijímaných změn.


**Graf č. 2 – Kumulativní součet počtu žádostí a objemu požadovaných prostředků**


**Zdroj:** informace SFŽP z 12. ledna a 18. února 2011.

**Pozn.:** Červená čára zobrazuje celkový objem prostředků získaných pro Program prodejem jednotek AAU ke dni 31. prosince 2010. Počet žádostí a objem požadovaných prostředků je založen na datech poskytnutých SFŽP jako stav ke dni 31. prosince 2010. Údaje se mohou po ukončení kontroly NKÚ měnit.

Z grafu je patrné, že objem požadovaných prostředků je výrazně vyšší než disponibilní prostředky získané prodejem jednotek AAU. Po připočtení nákladů TA ve výši přibližně 392 mil. Kč činí součet nákladů Programu 30,38 mld. Kč. Jelikož ke dni 31. prosince 2010 bylo prodejem jednotek AAU získáno 19,53 mld. Kč, **dosáhl objem požadovaných prostředků nekrytých výnosy z prodeje jednotek AAU více než 10,5 mld. Kč.**

**Graf č. 3 – Žádosti zaevidované do IS GIS k 31. prosinci 2010, podíl požadovaných dotací podle typu objektu**


**Zdroj:** sestava dat poskytnutá SFŽP za období od počátku realizace Programu do 31. prosince 2010.

**Legenda:** RD – rodinné domy, BD-N – bytové domy nepanelového typu, BD-P – bytové domy panelového typu, VB – budovy veřejného sektoru.

Program byl původně zaměřen na podporu vlastníků rodinných a bytových domů. Postupně byla podpora rozšířena i na panelové bytové domy a budovy veřejného sektoru. Z výše uvedeného grafu vyplývá, že objem dotací požadovaných těmito dvěma typy žadatelů, kteří byli zařazeni až dodatečně, činí téměř polovinu z celkového požadovaného objemu. V celkovém počtu žádostí přitom netvoří ani 7 % podaných žádostí.

## 4.2 Věcný vývoj Programu

Hlavním deklarovaným cílem Programu, který vyplývá z Protokolu a smluv uzavřených s kupci jednotek AAU, je úspora emisí CO<sub>2</sub>. Hodnoty předpokládaných emisních úspor byly vyjádřeny v různé výši (18,2 mil. tun CO<sub>2</sub>, 16,4 mil. tun CO<sub>2</sub>, 11,7 mil. tun CO<sub>2</sub>), přičemž s výjimkou dvou smluv uzavřených s jedním kupcem tyto cílové hodnoty nebyly stanoveny jako závazné. **Po ukončení realizace Programu tak bude možné vyhodnotit dosažené snížení emisí CO<sub>2</sub> pouze ve vztahu k rozdílným, vesměs nezávazným předpokládaným hodnotám.**

IS GIS průběžné sledování emisních úspor ani výpočet greeningu neumožňoval, MŽP proto zajistilo sledování těchto hodnot jiným způsobem.

Údaje o předpokládaném snížení emisí byly v době kontroly NKÚ dostupné pouze u 55 099 žádostí zaevidovaných ke dni 31. prosince 2010 v oblastech podpory A, B a C (dále jen „Registrované žádosti“). Ve stejné době bylo přijato celkem 78 774 žádostí. Celkový objem předpokládané emisní úspory u Registrovaných žádostí za 1 rok činí 582 tisíc tun CO<sub>2</sub>, tj. 8,73 milionu tun CO<sub>2</sub> za dobu 15 let. Bezmála 54 % z celkově předpokládaných emisních úspor má být dosaženo v oblasti podpory A, která je nejvýznamnější z hlediska počtu žádostí.

Pro oblast podpory F nebyly do doby ukončení kontroly NKÚ jednoznačně stanoveny podmínky pro výběr žádostí, které budou z Programu podpořeny. Z tohoto důvodu nebyla tato oblast podpory zahrnuta do kalkulace celkového objemu předpokládané emisní úspory CO<sub>2</sub>.

**Vzhledem k absenci informací o předpokládaných emisních úsporách u některých přijatých žádostí není možné vyhodnotit, jaké výše emisních úspor CO<sub>2</sub> bylo v kontrolovaném období dosaženo.**

## 5. Posouzení efektivity při dosahování cílů

Efektivnost při dosahování cílů Programu NKÚ posuzoval ve vztahu k dosahování úspor emisí CO<sub>2</sub> jako hlavnímu cíli Programu a dále k dosahování úspor energie. Efektivnost při dosahování dalších přínosů Programu (viz kapitola 2.1) nebylo možné vyhodnotit vzhledem k absenci relevantních údajů a metodik pro jejich vyhodnocování.

### 5.1 Efektivnost při dosahování emisních úspor CO<sub>2</sub>

Ve všech smlouvách s kupci jednotek AAU byly pro jednotlivá opatření a typy žadatelů stanoveny hodnoty greeningu, který je ukazatelem efektivity investice vynaložené na snížení emisí CO<sub>2</sub>. Směrnice MŽP upravující podmínky pro žádosti podané vlastníky rodinných a bytových domů nenastavily kritéria hodnocení efektivity jednotlivých žádostí z hlediska poměru výše dotace a předpokládaného snížení emisí CO<sub>2</sub>. SFŽP proto k výši greeningu u předkládaných žádostí nepřihlížel a žádosti přijímal pouze na základě splnění věcných a technických parametrů daných směrnicemi. V některých případech přesáhl podíl dotace na celkové investici i 90 %.

Tím, že nebyla výše greeningu stanovena jako kritérium pro posuzování žádostí, existují mezi nimi významné rozdíly v jeho hodnotách. Žádosti, které nedosahovaly požadované hodnoty, byly kompenzovány žádostmi jiných žadatelů, které naopak vykazovaly vysokou efektivnost. Souhrnné hodnoty greeningu tak odpovídají očekávaným celkovým hodnotám.



**Efektivnost při dosahování emisních úspor CO<sub>2</sub> mohla být vyšší, pokud by pro výběr žádostí vlastníků rodinných a bytových domů byla nastavena kritéria pro hodnocení greeningu. Při vynaložení stejného objemu prostředků tak mohlo být dosaženo větší úspory emisí CO<sub>2</sub>.**

## 5.2 Náklady na snižování emisí CO<sub>2</sub>

Na souboru 21 713 žádostí, které byly schváleny ministrem k datu 31. prosince 2010 a současně u nich byly v IS GIS vyplněny údaje týkající se celkových investičních nákladů, byly kontrolními výpočty NKÚ zjišťovány náklady na úsporu jedné tuny emisí CO<sub>2</sub> a jedné kWh energie určené k vytápění. Tento soubor žádostí je dále v textu označován jako „Schválené žádosti“.

**Tabulka č. 1 – Efektivnost při snižování emisí CO<sub>2</sub> za 1 rok (Schválené žádosti)**

Oblast podpory	2009			2010		
	Celkové investiční náklady	Dotace	Podíl dotace na celkových investičních nákladech	Celkové investiční náklady	Dotace	Podíl dotace na celkových investičních nákladech
	(Kč / 1 t CO <sub>2</sub> )		(%)	(Kč / 1 t CO <sub>2</sub> )		(%)
A	55 804	35 291	63	56 087	35 263	63
B	1 067 909	147 521	14	756 211	103 176	14
C	13 901	6 372	46	14 903	7 485	50

**Zdroj:** sestava dat poskytnutá SFŽP za období realizace Programu do 31. prosince 2010, výpočet NKÚ.

Při daném nastavení dotací je snížení emisí CO<sub>2</sub> o jednu tunu nejefektivnější při investici dotace do oblasti využití obnovitelných zdrojů energie (oblast podpory C). Za rok 2009 byla investice na tento účel 5,5krát efektivnější než dotace vynaložená na zateplení budov (oblast podpory A) a 23krát efektivnější než dotace na výstavbu v pasivním energetickém standardu (oblast podpory B). Podpora výstavby v pasivním energetickém standardu byla v nastavení Programu odůvodněna propagací dlouhodobých trendů trvale udržitelného bydlení.

Dále NKÚ na základě vlastního výpočtu provedl odhad nákladů na snížení emisí CO<sub>2</sub> o jednu tunu pro Registrované žádosti (55 099 žádostí).

**Tabulka č. 2 – Efektivnost Programu při snižování emisí CO<sub>2</sub> (Registrované žádosti)**

Komodita	Emise v roce 2008	Snižování emisí CO <sub>2</sub>			Požadovaný objem dotací	Náklady na snížení emisí CO <sub>2</sub> o 1 t za dobu 15 let
		1 rok		15 let		
	(mil. t)	(mil. t)	(%)	(mil. t)	(mld. Kč)	(Kč)
CO <sub>2</sub>	141,4	0,582	0,41	8,73	13,912	1 594

**Zdroj:** sestava dat poskytnutá SFŽP za období od počátku realizace Programu do 31. prosince 2010, ČHMÚ, výpočet NKÚ.

Za předpokladu udělení podpory všem Registrovaným žádostem a udržitelnosti podpořených projektů v délce 15 let by náklady na snížení emisí CO<sub>2</sub> o jednu tunu činily 1 594 Kč. Výtěžek

získaný prodejem jedné jednotky AAU (tj. ekvivalentu jedné tuny přebytečných emisí CO<sub>2</sub>) činil v kontrolovaném období v průměru 9 EUR, tj. přibližně 225 Kč<sup>13</sup>. **Jedna tuna přebytečných emisí CO<sub>2</sub> tak byla prodána za cenu sedmkrát nižší, než činí náklady vynaložené z dotace na dodatečné snížení emisí CO<sub>2</sub> o stejné množství.**

### 5.3 Náklady na dosahování úspor energie

Není možné provést srovnání nákladů na úsporu jedné kWh u jednotlivých oblastí podpory ani zjistit další ukazatele efektivnosti vynaložených nákladů (např. návratnost investice apod.). U Schválených žádostí předložil SFŽP data o úsporách energie pouze k oblasti podpory A (9 203 schválených žádostí).

**Tabulka č. 3 – Předpokládané náklady na úsporu jedné kWh energie za 1 rok (Schválené žádosti, oblast podpory A)**

Poměrový ukazatel	2009	2010
	(Kč / 1 kWh)	
Náklady ve výši dotace k úspoře energie	13,58	13,45
Náklady ve výši celkových investičních nákladů k úspoře energie	21,48	21,39

**Zdroj:** sestava dat poskytnutá SFŽP za období realizace Programu do 31. 12. 2010, výpočet NKÚ.

NKÚ dále provedl odhad nákladů na dosažení úspory jedné kWh energie pro Registrované žádosti v oblasti podpory A (27 865 žádostí).

**Tabulka č. 4 – Efektivnost Programu při dosahování úspor energie (Registrované žádosti, oblast podpory A)**

Komodita	Spotřeba v ČR celkem v roce 2008	Úspora energie			Požadovaný objem dotací	Náklady na úsporu 1 kWh za dobu 15 let
		1 rok		15 let		
	(GWh)	(GWh)	(%)	(GWh)	(mld. Kč)	(Kč/kWh)
Energie	316 796	794,5	0,25	11 917,5	11,594	0,97

**Zdroj:** sestava dat poskytnutá SFŽP za období realizace Programu do 31. prosince 2010, data Českého statistického úřadu, výpočet NKÚ.

Za předpokladu udělení podpory všem Registrovaným žádostem v oblasti podpory A a udržitelnosti podpořených projektů v trvání 15 let by náklady na dosažení úspory energie o 1 kWh činily 0,97 Kč.

Na podporu investic do využívání obnovitelných zdrojů energie byla zaměřena část B dotačního programu *Státní program na podporu úspor energie a využívání obnovitelných zdrojů energie*, který byl do roku 2009 vyhlášen MŽP a administrován SFŽP. NKÚ nemohl provést porovnání údajů obou programů, protože SFŽP nedisponoval metodikou propočtu ani srovnatelnými daty.

<sup>13</sup> Počítán průměrný kurz 1 EUR = 25 CZK.



## 6. Některé srovnávací ukazatele vyplývající ze zjištění

### 6.1 Příspěvek Programu k plnění národního plánu úspor energie

Dosažení úspor energie v domácnostech, konkrétně zlepšením tepelně-izolačních vlastností bytových domů a snížením spotřeby energie na jejich vytápění až o 30 % do roku 2030 (ve srovnání s rokem 2005), je jedním z cílů definovaných v *Aktualizaci státní energetické koncepce České republiky* z roku 2010. K naplnění tohoto cíle má mj. vést i plnění *Národního akčního plánu energetické účinnosti*. Indikativní cíl úspory energie stanovený tímto dokumentem pro sektor domácností tvoří 30,5 % celkového cíle. Pro rok 2010 byl stanoven ve výši 914 GWh, v roce 2016 pak má dosáhnout 6 048 GWh.

K posouzení příspěvku Programu k plnění národního plánu úspor energie v sektoru domácností byla využita data o úsporách energie z Registrovaných žádostí v oblasti A. Celkový objem předpokládaných úspor energie obsažený v těchto žádostech dosahuje hodnoty 794,5 GWh. Lze předpokládat, že po započtení plánovaných úspor energie uvedených v Registrovaných žádostech v oblasti podpory B a C by úspory energií přesáhly plánovanou cílovou hodnotu stanovenou v *Národním akčním plánu energetické účinnosti*. Za předpokladu udělení podpory všem Registrovaným žádostem by tak plánovaná výše úspor celého sektoru domácností do roku 2010 byla dosažena samotnou realizací Programu.

Při lineárním růstu do cílové hodnoty v roce 2016 by bylo Programem pokryto asi 30 % plánovaných úspor energie.

### 6.2 Rozsah obytné plochy v žádostech podaných do Programu

Ke dni 31. prosince 2010 bylo v IS GIS evidováno 46 258 žádostí s přiřazeným typem objektu „rodinný dům“, u kterých byl uveden údaj vztahující se k velikosti podlahové plochy před realizací opatření.

Z údajů Českého statistického úřadu<sup>14</sup> (dále jen „ČSÚ“) vztahujících se k hodnotám průměrné velikosti obytné plochy bytu v rodinných domech bylo zjištěno, že za předpokladu udělení podpory všem uvedeným žádostem by opatření byla často realizována v objektech s nadprůměrnou velikostí plochy. Průměrná podlahová plocha rodinného domu před realizací opatření činila 184,3 m<sup>2</sup>. Rodinné domy s nadprůměrnou velikostí podlahové plochy tvořily téměř 60 % všech přijatých žádostí. Nebylo možné ověřit, zda je struktura žadatelů ve vazbě na pátý strategický cíl Programu (viz bod 2.1 tohoto kontrolního závěru), zejména zda odpovídá nižší příjmové kategorii. Porovnáním součtu těchto hodnot s údaji ČSÚ bylo dále zjištěno, že za předpokladu podpory uvedených žádostí by Program zasáhl asi 8,4 % z celkové obytné plochy trvale obydlených rodinných domů v ČR.

### 6.3 Objem vyvolaných investičních prostředků

Z údajů uvedených v tabulce č. 1 NKÚ zjistil, že realizací projektů je dosahováno různé výše dodatečně vložených prostředků ze strany žadatele, a to v závislosti na typu projektu.

Při srovnání podílu vynaložených dotací k celkovým investičním nákladům je nejefektivnější oblast podpory výstavba v pasivním energetickém standardu (oblast podpory B). V roce 2009 zde jedna vložená koruna dotace vyvolala další investice v hodnotě 6,20 Kč ze strany příjemců podpory<sup>15</sup>. Jedna koruna dotace vynaložená na zateplení budov (oblast podpory A) vyvolala pouze 0,60 Kč dalších investic, stejný objem dotace vložený do projektů v oblasti využití obnovitelných zdrojů energie (oblast podpory C) pak vyvolal 1,20 Kč dalších investic.

<sup>14</sup> Sčítání lidu, domů a bytů ke dni 1. března 2001.

<sup>15</sup> Podíl byl vypočten jako poměr mezi hodnotami sloupců *Celkové investiční náklady* a *Dotace*, přičemž výsledek byl snížen o 1 Kč tak, aby bylo možno vykázat poměr mezi 1 Kč vloženou a množstvím dalších vyvolaných investic.



Počet projektů na výstavbu v pasivním energetickém standardu tvořil necelé 1 % z celkového počtu přijatých žádostí v oblastech podpory A, B a C. Projekty na zateplení budov tvořily bezmála 56 % a projekty na využití obnovitelných zdrojů energie více než 43 % z celkového počtu přijatých žádostí.

### III. Shrnutí

Program byl vyhlášen v dubnu 2009, jeho realizace má být ukončena ke dni 31. prosince 2012. Příjem žádostí do Programu byl přerušen 29. října 2010. **Prostředky pro účely Programu** zajistilo MŽP prodejem přebytečného množství jednotek AAU takovým způsobem, že objem prodaného množství i průměrná cena za jednu prodanou jednotku AAU se blížily předpokladům z doby přípravy Programu. Prodejem jednotek AAU získalo MŽP v kontrolovaném období 19 532 407 930 Kč, zatímco součet požadavků uvedených v přijatých žádostech činil bezmála 30 mld. Kč. Objem požadovaných prostředků nekrytých výnosy z prodeje jednotek AAU tedy dosáhl přibližně 10,5 mld. Kč.

**Cílem programu bylo snížit emise CO<sub>2</sub>** a nastartovat dlouhodobý trend udržitelného bydlení u majitelů rodinných a bytových domů nepanelového typu. Cílové hodnoty nebyly ve většině smluv s kupci jednotek AAU ani v programových dokumentech stanoveny jako závazné. Jejich naplnění tak bude možné vyhodnotit pouze ve vztahu k předpokládaným rozdílným, vesměs nezávazným hodnotám. **Průběžné sledování dosahování cíle mělo být zajištěno prostřednictvím IS GIS, který to však neumožňoval;** sledování průběžných výsledků proto MŽP zajišťovalo jiným způsobem. Cílové hodnoty očekávaných přínosů Programu (tj. snížení koncentrace prašných částic a snížení emisí dalších znečišťujících látek, vytvoření nebo udržení pracovních míst, snížení energetické závislosti české ekonomiky a snížení výdajů českých domácností za energii určenou na vytápění) nebyly jednoznačně stanoveny a jejich dosahování prakticky nebylo sledováno.

Směrnice MŽP nenastavily pro žádosti podané vlastníky rodinných a bytových domů **kritéria hodnocení efektivnosti** z hlediska poměru výše dotace a předpokládaného snížení emisí CO<sub>2</sub>. Nebylo tak zajištěno dosahování maximální efektivnosti při plnění hlavního cíle Programu.

**Proces administrace** žádostí nebyl kontinuálně sledován a vyhodnocován, na slabá místa procesu SFŽP nereagoval adekvátně. Pro posílení kapacity byly do administrace žádostí zapojeny vybrané banky, ty však administraci žádostí zajišťovaly pouze v omezeném rozsahu. Nenaplnily tak předpoklad komplexní administrace, který byl důvodem pro jejich zapojení.

Prostředky vynaložené na zajištění administrace a propagace Programu nebyly vždy využity hospodárně. **U veřejné zakázky na administraci žádostí vybranými bankami** u každé z pěti realizovaných veřejných zakázek, tzv. minitendrů, stanovil SFŽP hodnotící kritéria rozdílně (za tím účelem, aby do administrace zapojil všech pět bank, se kterými uzavřel rámcovou smlouvu), čímž potlačil jejich ekonomickou výhodnost. **U veřejné zakázky zadané v souvislosti s IS GIS** rozdělil SFŽP zakázku do tří dílčích zakázek tak, aby nebyla zadána jako celek v rámci otevřeného zadávacího řízení. SFŽP u této veřejné zakázky vynaložil prostředky nehospodárně, protože smluvní cena byla uhrazena v plné výši, ačkoliv dodavatel nenaplnil předmět smlouvy v plném rozsahu. **U veřejné zakázky na vytvoření audiovizuálního díla** nevyužil SFŽP možnost ověřit si ekonomickou výhodnost nabídky dodavatele, a tím hospodárnost vynakládaných prostředků.

Směrnice MŽP nestanovily pro žadatele lhůty k doplnění neúplné žádosti ani pro předložení prověřené projektové dokumentace bance. Při registraci žádostí do IS GIS docházelo k prodlení, důsledkem byla absence spolehlivých a včasných informací o věcném a finančním vývoji Programu.



**Podpora měla být dle předpokladů dostupná bez razantní změny podmínek Programu** všem žadatelům po celou dobu jeho trvání, případně do vyčerpání prostředků. S cílem podpořit čerpání prostředků upravoval Řídící výbor průběžně nastavení a parametry Programu. Přestože od 22. září 2010 bylo zřejmé, že disponibilní prostředky Programu nepostačují na pokrytí nároků uvedených ve všech přijatých žádostech, rozhodl **Řídící výbor** o přerušení příjmu žádostí k termínu o pět týdnů později. Ministr schválil přerušení příjmu žádostí ke dni 29. října 2010. **Monitorovací výbor** v druhé polovině roku 2010 nevyvíjel žádnou činnost, a neplnil tak povinnost dohlížet na realizaci a průběžné hodnocení Programu, kterou mu stanovil statut.

Do doby ukončení kontroly NKÚ nerozhodlo MŽP o dalším postupu ohledně schvalování podpory z prostředků Programu.

## IV. Vyhodnocení

Program *Zelená úsporám* představuje pro Českou republiku příležitost přispět ke snížení emisí CO<sub>2</sub> a dosáhnout úspor energie v sektoru domácností. Veřejnosti byl Program prezentován jako finanční podpora vybraných opatření směřujících k dosažení úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie v domácnostech.

Administrace Programu byla ovlivněna systémovými nedostatky, které vedly k absenci úplných a spolehlivých informací o jeho věcném a finančním vývoji. Tato skutečnost byla zapříčiněna kombinací několika faktorů:

- Nástroje pro monitoring průběžných výsledků nebyly až do ukončení kontroly NKÚ nastaveny tak, aby v plném rozsahu dávaly potřebné informace o vývoji Programu.
- Podmínky upravující proces administrace žádostí stanovené ve směrnicích MŽP, smlouvách o administraci s bankami a interních předpisech SFŽP neumožňovaly její efektivní výkon a přispěly mj. k přetížení kapacity pro administraci žádostí. V důsledku toho došlo ke zpoždění v získávání informací o vývoji Programu.
- SFŽP nevyužil nástrojů komunikace a propagace Programu k tomu, aby účinně ovlivnil zájem vlastníků rodinných a bytových domů. Zařazení dalších typů žadatelů přispělo k prudkému nárůstu čerpání prostředků Programu, což ve spojení s problémy při zajištění administrace žádostí vedlo k předčasnému přerušení příjmu žádostí.

Z kontrolní akce vyplývají následující doporučení:

- pro případné nové žádosti podávané vlastníky rodinných a bytových domů nastavit ve fázi výběru kritéria efektivity snížení emisí CO<sub>2</sub> tak, aby z hlediska poměru výše dotace a předpokládaného snížení emisí bylo možné jejich uplatněním dosáhnout co nejvyššího snížení emisí CO<sub>2</sub>;
- zajistit administraci a monitoring Programu tak, aby byly průběžně k dispozici včasné a úplné informace o věcném a finančním vývoji Programu, které budou sloužit jako spolehlivý podklad pro jeho řízení a vyhodnocování;
- pravidla administrace žádostí, včetně lhůt, nastavit jednoznačně a srozumitelně, což přispěje ke snížení nároků na administraci Programu a ke zjednodušení procesu podání případných nových žádostí;
- zahájit a realizovat kontroly u příjemců dotací v co nejkratším čase tak, aby v případě vrácení prostředků bylo možné jejich opětovné využití dalšími žadateli ještě v době realizace Programu;
- zlepšit vedení dokumentace SFŽP, aby byla dokumentace uchovávána v úplnosti a aby byly s interními předpisy týkajícími se Programu seznámeny všechny relevantní osoby;
- zajistit zpracování a využívání jednotné metodiky pro hodnocení efektivity administrace dotačních programů zaměřených na obdobné cíle.