

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

**Institut sociologických studií**

**Katedra veřejné a sociální politiky**



Michaela Hatalová

**Implementace evropské směrnice o  
energetické náročnosti budov v ČR**

*Diplomová práce*

Praha 2013

Autor práce: **Bc. Michaela Hatalová**

Vedoucí práce: **Ing. Zuzana Drhová, Ph.D.**

Rok obhajoby: **2013**

## **Bibliografický záznam**

HATALOVÁ, Michaela. *Implementace evropské směrnice o energetické náročnosti budov v ČR*. Praha, 2013. 146 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Ing. Zuzana Drhová, Ph.D.

## **Abstrakt**

Diplomová práce s názvem „*Implementace evropské směrnice o energetické náročnosti budov v ČR*“ je případovou studií aplikace evropského práva v oblasti efektivního využívání energie u koncového uživatele. Jedná se o téma velmi komplexní, jelikož oblast energetiky je z hlediska politiky průřezová, dotýká se širokého spektra aktérů a strategie energetické politiky se formují na různých úrovních vládnutí. Míra souladu těchto strategií pak ovlivňuje úspěšnost transpozice evropského práva na národní úrovni. Česká republika implementovala směrnici do svého právního řádu prostřednictvím novely zákona o hospodaření energií. Nová právní úprava sleduje již existující trend zvyšujících se požadavků na energetický standard budov a rozšiřuje využití jejich certifikace na realitním trhu jakožto nástroj ochrany spotřebitele. Přijetí těchto opatření znamená vzájemnou interakci veřejné a soukromé sféry, kde dochází ke střetu zájmů a hodnot jednotlivých aktérů. Značná míra kontroverze má pak určitý dopad na samotnou úspěšnost implementace.

## **Abstract**

The diploma thesis "*Implementation of the European Directive on the energy performance of buildings in the Czech Republic*" is a case study of the application of European law in the sector of efficient use of energy by the end user. This is a very complex issue, because the sector of energy policy is interdisciplinary theme, touching a wide range of actors and the strategies for energy policy are formed at different levels of governance. The degree of harmony of these strategies affect the success of the transposition of European law at the national level. Czech Republic has implemented the directive into national law through the amendment to the Energy Management Act. The new legislation follows the existing trend of increasing requirements on building energy standard and extends the use of certification in the real estate market as an

instrument of consumer protection. The adoption of these measures means the interaction of public and private sector, where is a conflict of interests and values of individual actors. A significant degree of controversy has an impact on the success of the implementation.

## **Klíčová slova**

Energetická strategie, energetická politika, udržitelný rozvoj, energeticky úsporné budovy, směrnice o energetické náročnosti budov, zákon o hospodaření energií, průkaz energetické náročnosti budovy

## **Keywords**

Energy strategy, energy policy, sustainable development, energy-efficient buildings, the Energy Performance of Buildings Directive, the Energy Management Act, certificate of energy performance of buildings

**Rozsah práce:** samotný text práce (bez abstraktu, resumé, bibliografie a příloh) tvoří 107 stran (celkem 226 244 znaků s mezerami)

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 17. 5. 2013

Michaela Hatalová

.....

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí své práce Ing. Zuzaně Drhové, Ph.D. za podnětné připomínky a cenné rady při vedení diplomové práce. Dále bych chtěla poděkovat všem respondentům za ochotnou a velmi přínosnou spolupráci. V neposlední řadě děkuji mým rodičům, přátelům a blízkým, kteří mi byli oporou po celou dobu studia.

# **Implementace evropské směrnice o energetické náročnosti budov v ČR**

## **Teze magisterské diplomové práce**

**Michaela Hatalová**

**ISS FSV UK**

### **Vymezení předmětu zkoumání**

Práce bude zaměřena na problematiku energetické efektivity. Jedná se o problematiku velice aktuální a z hlediska politiky průřezovou. Oblast energetiky se dotýká státních i soukromých činitelů, životního prostředí, průmyslu, rozvoje nových technologií, ekonomické konkurenceschopnosti, ale i mezinárodní bezpečnosti, jelikož v 21. století se energie transformovala z prosté komodity v nástroj zahraniční politiky.

Energetickou efektivností (účinností) se rozumí poměr mezi energetickými výstupy a vstupy. Zvýšení energetické účinnosti u konečného uživatele lze dosáhnout technologickými či ekonomickými změnami nebo v důsledku změn v lidském chování. Zvýšená energetická účinnost u konečného uživatele rovněž přispěje ke snížení spotřeby primární energie, ke snížení emisí skleníkových plynů a v neposlední řadě využití potenciálu investičně efektivních úspor energie ekonomicky vhodným způsobem. Opatření ke zvýšení energetické účinnosti také vedou k úsporám energie, které napomáhají snížit závislost států na dovozu energie. Využívání energeticky účinnějších technologií mimo jiné i zvyšuje tlak na zavádění nových inovativních technologií a konkurenceschopnost hospodářství.<sup>1</sup>

Ekonomické využívání energie je v současné době, vzhledem k rostoucím cenám energií, velice se rozvíjejícím trendem. Efektivnost nejsou pouze úspory, ale i doplňkové využití šetrných zdrojů energie - zejména obnovitelných zdrojů. V rámci Evropské unie se také energetická politika stává v posledních letech jednou z klíčivých priorit. Důvodem je vysoká míra závislosti evropských zemí na dovozu strategických surovin, vysoké ceny energií a v neposlední řadě negativní dopady na životní prostředí.

---

<sup>1</sup> Ministerstvo životního prostředí. *Energetická efektivita a úspory energie* [online]. Dostupné z [www: <http://www.mzp.cz/cz/energeticka\\_efektivita\\_uspory\\_energie>](http://www.mzp.cz/cz/energeticka_efektivita_uspory_energie).

Česká republika jako jeden z členů EU musí v oblasti energetické efektivity a úspor energie plnit závazky v rámci Unie. V současné době platná legislativa vychází ze směrnic o energetické náročnosti budov a energetické účinnosti u konečného spotřebitele a o energetických službách.<sup>2</sup> Směrnice EU též zavazují k podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. Podle Strategie Evropa 2020 patří mezi cíle EU zvýšit podíl energie z obnovitelných zdrojů na 20 % (ČR 13 %) a zvýšit energetickou účinnost o 20 %.<sup>3</sup>

### **Cíle diplomové práce**

Cílem diplomové práce je v rámci konceptu udržitelného rozvoje uchopit problematiku možností zvyšování energetické efektivity v ČR. Práce spočívá v analýze energetické politiky České republiky v kontextu evropské strategie. Dále pak na implementaci nástrojů strategie ke zvyšování energetické efektivity, přičemž se bude zaměřovat na deskripci těchto nástrojů, které se v České republice nabízejí a evaluaci jejich implementace. Hlavním cílem diplomové práce je v rámci případové studie analýza implementace evropské směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov (EPBD) v ČR. Dále se práce zaměřuje na jednotlivé aktéry, kteří v této oblasti působí, a jejich perspektivy.

### **Výzkumné otázky a hypotézy**

Základním předpokladem je, že Česká republika, jakožto člen EU je povinna implementovat směrnici o energetické náročnosti budov jako nástroje udržitelného rozvoje v oblasti energetiky. Z cílů diplomové práce se odvíjejí následující výzkumné otázky:

- Je energetická strategie České republiky v souladu se strategií Evropské Unie?
- Jakým způsobem byla implementována evropská směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov do české legislativy?
- Jací aktéři zde figurují, jaké jsou jejich perspektivy?

---

<sup>2</sup> Ministerstvo životního prostředí. *Energetická efektivita a úspory energie* [online]. Dostupné z [www: <http://www.mzp.cz/cz/energeticka\\_efektivita\\_uspory\\_energie>](http://www.mzp.cz/cz/energeticka_efektivita_uspory_energie).

<sup>3</sup> Evropská komise. *Strategie Evropa 2020* [online]. Dostupné z [www: <http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/targets/index\\_cs.htm>](http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/targets/index_cs.htm).



## **Teoretická východiska**

Širší kontext diplomové práce vychází z konceptu udržitelného rozvoje. Tento koncept znamená takový způsob rozvoje lidské společnosti, který uvádí v soulad hospodářský a společenský pokrok s plnohodnotným zachováním životního prostředí. Evropský parlament definuje udržitelný rozvoj jako „*zlepšování životní úrovně a blahobytu lidí v mezích kapacity ekosystémů při zachování přírodních hodnot a biologické rozmanitosti pro současné a příští generace*“.<sup>4</sup> Stejně jako udržitelný rozvoj, který je možno považovat spíše za hodnotové východisko, by zde měly být zmíněny i pojmy veřejný zájem a kvalita života.

Teoretický základ práce tvoří teorie implementace a teorie strategického vládnutí, které lze definovat jako „*rozhodnutí a činy, které významným způsobem formují (mění) životní podmínky lidí daného společenství v dlouhodobém horizontu*.“ Tato teorie zohledňuje globální kontext a soustředí se na dlouhodobé koncepce rozvoje. Mezi klíčové dimenze strategického vládnutí patří víceúrovňové vládnutí, interakce trhu, státu a občanského sektoru a síťování aktérů.<sup>5</sup>

## **Metody a zdroje dat**

Teoretická část diplomové práce bude deskriptivní povahy a bude se opírat především o analýzu odborné literatury a relevantních dokumentů. Uplatněna zde bude metoda obsahové analýzy. Pro analytickou část, jejímž cílem bude v rámci případové studie zhodnocení a evaluace dané problematiky, bude využito zejména analýzy sekundárních dat, rychlé analýzy aktérů. Ke zjištění postojů jednotlivých aktérů pak bude využito metody diskursivní analýzy a polostrukturovaných rozhovorů.

## **Předpokládaná struktura diplomové práce**

Struktura diplomové práce bude stavěna od obecných souvislostí a globálního rozměru problematiky směrem ke konkrétním nástrojům, které jsou uplatňovány v rámci České republiky, jakožto způsob plnění směrnice Evropské Unie.

---

<sup>4</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady číslo 2493/2000 a číslo 2494/2000.

<sup>5</sup> POTŮČEK, M. *Vládnutí v České republice v době globalizace a evropské integrace*. Současná Evropa a Česká republika. Pracovní verze příspěvku na konferenci FSV UK „Střední Evropa v Unii a Unie ve Střední Evropě“ [online]. 2007/2.. 22 s. Dostupné z [www: <http://www.martinpotucek.cz/index.php?option=com\\_rubberdoc&view=category&id=44%3Aodborne-clanky&Itemid=64&lang=cs&limitstart=20>](http://www.martinpotucek.cz/index.php?option=com_rubberdoc&view=category&id=44%3Aodborne-clanky&Itemid=64&lang=cs&limitstart=20).

- 1) Úvod
- 2) Metody
- 3) Teoretická východiska
- 4) Energetická politika EU
- 5) Energetická politika ČR
- 6) Vymezení problematiky zvyšování energetické efektivity
- 7) Analýza implementace směrnice o energetické náročnosti budov v ČR
- 8) Nástroje uplatňované v ČR – energetický audit, průkaz energetické náročnosti budovy, finanční nástroje
- 9) Závěry

#### **SEZNAM ODBORNÉ LITERATURY:**

AMINEH, M. P., GUANG, Y. *The globalization of energy: China and the European Union*. Leiden : Brill, 2010. ISBN 978-90-04-18112-0

BAUMOL, W., OATES, W.: *The Theory of Environmental Policy*. Cambridge : Cambridge University Press 1993.

Evropské životní prostředí: *Stav a výhled 2010: shrnutí*. Evropská agentura pro životní prostředí. Kodaň: EEA. ISBN 978-92-9213-109-8

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *World energy outlook 2010*. Paris : IEA, 2010. ISBN 978-92-64-08624-1

JERMÁŘ, M. K. *Globální změna: Cesta ze světového chaosu do budoucnosti*. Praha : Aula, 2010. ISBN 978-80-86751-05-4

JONES, V. *Zelená ekonomika: jedno řešení pro dva nejpálčivější problémy naší doby*. Praha : Vyšehrad, 2011. ISBN 978-80-7429-032-9

CHASEK, P. S. *Global environmental politics* [elektronický zdroj] / Pamela S. Chasek, David L. Downie, Janet Welsh Brown. 5th ed. Boulder, CO : Westview Press, 2010. 473 p. : ill.

MOLDAN, B. *Podmaněná planeta*. vyd. 1. Praha : Karolinum, 2009. ISBN 978-80-246-1580-6

MOLDAN, B. *Příroda a civilizace*. Praha : SPN, 1997. ISBN 80-04-26434-4

NERSESIAN, R. L. *Energy for the 21st Century: A Comprehensive Guide to Conventional and Alternative Sources*. 2nd ed. New York : M. E. Sharpe, 2010. 401 s. ISBN 978-0-7656-2413-0

NOVÁČEK, P. *Udržitelný rozvoj*. 1. vyd. Olomouc : Univerzita Palackého, 2010. 430 s.  
ISBN 978-80-244-2514-6

POTŮČEK, M. (2007): Současná Evropa a Česká republika: *Vládnutí v České republice v době globalizace a evropské integrace*. Pracovní verze příspěvku na konferenci FSV UK „Střední Evropa v Unii a Unie ve Střední Evropě“, Praha, 20.-22.9.2007.  
Dostupné z www:  
<[http://www.martinpotucek.cz/index.php?option=com\\_rubberdoc&view=category&id=44%3Aodborne-clanky&Itemid=64&lang=cs&limitstart=20](http://www.martinpotucek.cz/index.php?option=com_rubberdoc&view=category&id=44%3Aodborne-clanky&Itemid=64&lang=cs&limitstart=20)>

### **Internetové zdroje:**

Ministerstvo průmyslu a obchodu: [www.mpo.cz](http://www.mpo.cz)

Ministerstvo životního prostředí: [www.mzp.cz](http://www.mzp.cz)

International Energy Agency: [www.iea.org](http://www.iea.org)

Organisation for Economic Co-operation and Development: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Energetický regulační úřad: [www.eru.cz](http://www.eru.cz)

Státní energetická inspekce: [www.sei.cz](http://www.sei.cz)

Iniciativa Šance pro budovy: [www.sanceprobudovy.cz](http://www.sanceprobudovy.cz)

## Obsah

<b>1 Úvod .....</b>	<b>3</b>
<b>2 Vymezení výzkumného problému.....</b>	<b>9</b>
<b>3 Cíle diplomové práce a výzkumné otázky .....</b>	<b>12</b>
<b>4 Výzkumný design a metody sběru dat .....</b>	<b>14</b>
4.1 Metody a zdroje dat .....	14
<b>5 Teoretická východiska .....</b>	<b>19</b>
5.1 Koncept udržitelného rozvoje.....	20
5.2 Teorie strategického vládnutí .....	23
5.2.1 Dimenze strategického vládnutí.....	24
5.2.2 Strategické řízení a strategické plánování .....	29
5.2.3 Strategie udržitelného rozvoje .....	31
5.3 Teorie implementace .....	32
5.3.1 Teoretické modely implementace .....	33
5.3.2 Přístupy k analýze implementace .....	33
5.3.3 Faktory úspěšnosti implementace.....	34
<b>6 Strategie v oblasti energetiky a energetické efektivity .....</b>	<b>36</b>
6.1 Energetická politika EU.....	36
6.1.1 Zelené a Bílé knihy .....	38
6.1.2 Energetické balíčky.....	40
6.1.3 Strategie Evropa 2020 a Energie 2020.....	41
6.1.4 Plán energetické účinnosti 2011 .....	42
6.1.5 Shrnutí.....	43
6.2 Energetická politika ČR.....	44
6.2.1 Státní energetická koncepce ČR .....	45
6.2.2 Národní akční plán energetické účinnosti.....	49
6.3 Shrnutí: srovnání strategických priorit EU A ČR .....	49
<b>7 Energetická náročnost budov .....</b>	<b>52</b>
7.1 Vymezení problematiky energetického standardu budov .....	52
7.2 Očekávané přínosy zvyšování energetického standardu budov.....	54
7.3 Mezinárodní kontext .....	55
<b>8 Evropská směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov.....</b>	<b>57</b>
8.1 Nové požadavky (srovnání EPBD I a EPBD II).....	58
<b>9 Analýza implementace směrnice o energetické náročnosti budov do české legislativy .....</b>	<b>61</b>
9.1 Proces implementace .....	61
9.1.1 Fáze I: Příprava novely zákona.....	61
9.1.2 Fáze II: Legislativní proces.....	63

9.1.3 Shrnutí.....	67
9.2 Analýza novely zákona o hospodaření energií - zákon 318/2012 Sb. ....	68
9.2.1 Nové požadavky .....	69
9.2.2 Vyhláška o energetické náročnosti budov .....	70
9.3 Nástroje k naplňování cílů .....	71
9.3.1 Energetický audit .....	71
9.3.2 Průkaz energetické náročnosti budovy .....	73
9.3.3 Finanční nástroje.....	77
9.4 Aktéři a jejich interakce .....	80
9.4.1 Identifikace klíčových aktérů.....	80
9.4.2 Kategorizace aktérů a jejich vzájemná interakce.....	84
9.5 Identifikace kontroverzních bodů zákona a jejich argumentace.....	89
9.5.1 Identifikace hlavních kontroverzních bodů .....	89
9.5.2 Původ kontroverze a argumenty pro a proti.....	90
9.5.3 Shrnutí a diskuse.....	97
9.6 Zhodnocení implementace .....	99
9.6.1 Shrnutí.....	104
9.6.2 Doporučení a možnosti do budoucna.....	106
<b>10 Závěr .....</b>	<b>107</b>
<b>Resumé.....</b>	<b>111</b>
<b>Summary.....</b>	<b>112</b>
<b>Použitá literatura .....</b>	<b>113</b>
<b>Seznam příloh.....</b>	<b>125</b>
<b>Přílohy.....</b>	<b>126</b>
Příloha č. 1: Seznam použitých zkratk .....	126
Příloha č. 2: Seznam provedených rozhovorů .....	127
Příloha č. 3: Odvození doby návratnosti a čisté současné hodnoty investice (tabulka).....	128
Příloha č. 4: Makroekonomické a environmentální dopady (tabulka).....	130
Příloha č. 5: Přehled opatření v sektoru domácností podle NAPEE II (tabulka).....	132
Příloha č. 6: Opatření pro zvýšení počtu budov s téměř nulovou spotřebou energie dle NAPEE II (tabulka) .....	133
Příloha č. 7: Grafické znázornění průkazu energetické náročnosti budovy.....	134

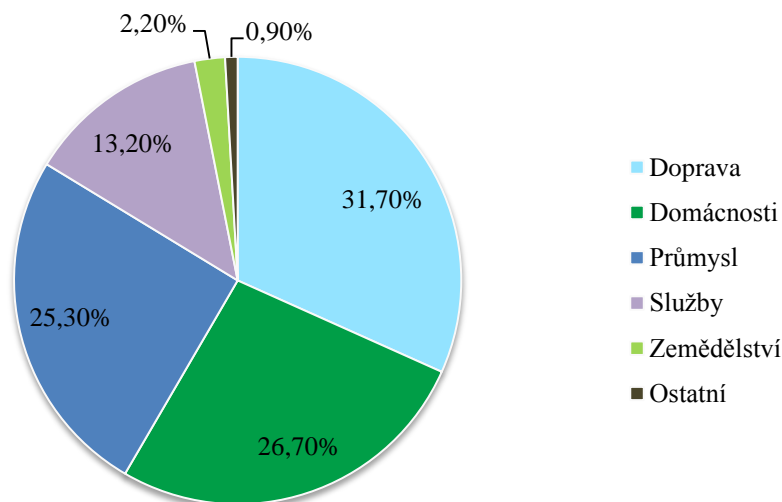
## 1 Úvod

Tato diplomová práce se věnuje problematice efektivního hospodaření s energií u koncového spotřebitele. Na úvod by tedy bylo vhodné téma zasadit do širšího kontextu a předestřít zde několik faktů o zdrojích energie a soudobých trendech v oblasti jejich využívání. Energie jsou totiž motorem lidstva a bez zdrojů energie by naše existence byla jen těžko možná, jelikož „*fungování lidské společnosti je podmíněno dostupností energie.*“ (Nováček, 2010: 220) Soudobá lidská společnost se však musí potýkat s hrozbou vyčerpání tradičních zdrojů energie ve formě fosilních paliv, které jsou ve své podstatě neobnovitelné, a tudíž i omezené. Užití slovního spojení *tradiční zdroje energie* je vlastně velice nepřesné, protože lidé téměř po celou dobu své existence využívali především energie biomasy, tedy energie získané procesem fotosyntézy. Teprve posledních pár století umíme využívat ve velkém energii fosilních paliv. (ibid.: 220)

Fosilní paliva, která jsou v dnešní době nejvyužívanějším zdrojem energie, vznikala v průběhu desítek až stovek miliónů let. Při současných trendech ale vyčerpáme tyto zásoby z velké části v průběhu 21. století, tedy za tři století industriálního rozvoje. Jenom v období po 2. světové válce lidstvo spotřebovalo více energetických a surovinových zdrojů, než za celou předcházející historii. (Nováček, 2010; Jermář, 2010) „*Dnešní roční spotřeba představuje asi 0,5 % celkových zásob uhlí, 1,6 % zásob zemního plynu, 3 % zásob ropy a 2 % zásob uranu. Při zachování současných trendů by tak byla ropa vyčerpána asi za 30 let, uran za 50 let, zemní plyn za 70 let a uhlí za 200 let.*“ (Mezřický, 2005 in Nováček, 2010: 221) V současné době kryje spalování fosilních paliv 80 % celkové globální spotřeby energie. (Jermář, 2010: 156)

Mimo to je vhodné zde podotknout, že navíc výše zmíněný industriální rozvoj zatím probíhá v zemích, kde žije necelá polovina světové populace. Je zde patrná značná nerovnoměrnost ve spotřebě energie mezi rozvojovými a vyspělými státy (zhruba 25 % populace spotřebovává asi 70 % celkového množství energie). (Moldan, 1997) „*Sedm největších ekonomik OECD spotřebovává 55% světové produkce fosilních paliv.*“ (Nováček, 2010: 223)

V rozvinutých zemích patří mezi velké „pojídače energie“ průmysl, domácnosti a doprava. Následující graf znázorňuje strukturu konečné spotřeby energie v EU podle sektorů.

**Graf č. 1: Konečná spotřeba energie podle sektorů v roce 2010 (EU-27)**

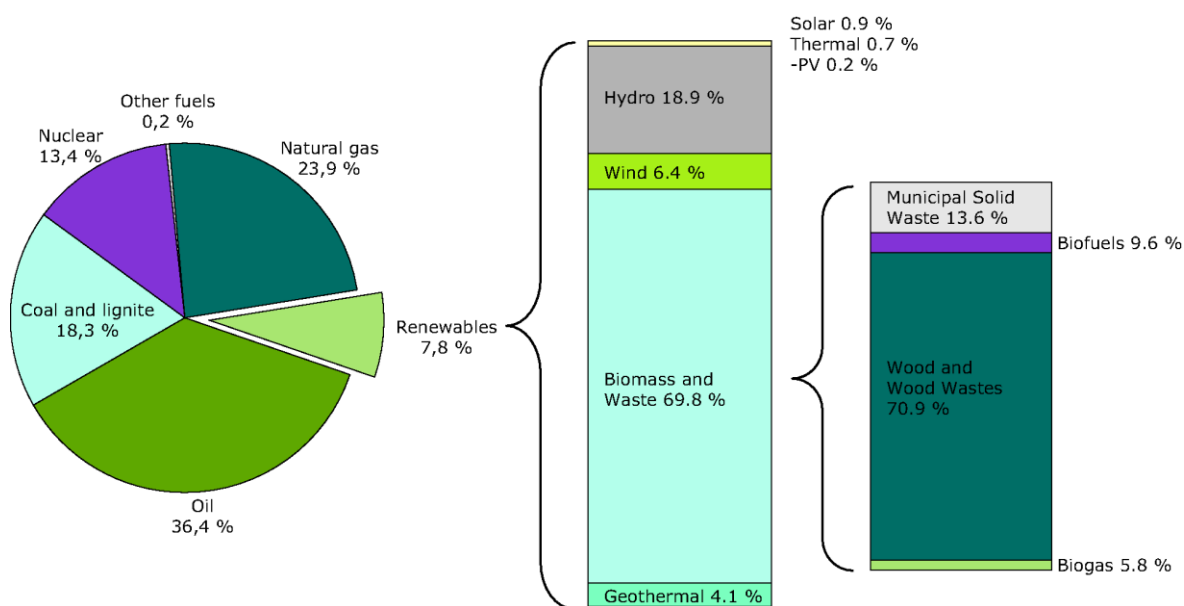
(Zdroj: Eurostat, 2012)

Výroba a spotřeba energie ovlivňuje celý ekologický systém planety. Jak již bylo řečeno, nejvíce energie se získává z fosilních paliv a zátěž na životní prostředí je při jejich spotřebě též nejvyšší. Negativní vlivy jsou spojeny s jejich těžbou, dopravou i spalováním. (Moldan, 1997: 71) Dosavadní posedlost ideou kvalitativního růstu, jež je založena na přesvědčení, že důkazem zvyšující se kvality života je nárůst ekonomických ukazatelů či objemů výroby, musí nutně narazit na zásadní omezení, která jsou dána reálnými možnostmi země. (Vavroušek, 1994) V relativně nedávné minulosti došlo ale k určitému hodnotovému obratu a lidská společnost začala uznávat omezenost přírodních zdrojů a potřebu jejich ochrany. Mezinárodní společenství uznalo naléhavost ochrany životního prostředí na konferenci OSN o lidském životním prostředí ve Stockholmu v roce 1972. V 80. letech se pak zájem o kvalitu životního prostředí zaměřil na rozpor mezi ekonomickým růstem a přírodními limity a byla uznána potřeba, aby se budoucí rozvoj stal udržitelným. (Moldan, 2009: 88-97)

V současné době se globální úsilí v oblasti energetických zdrojů zaměřuje dvěma směry. Především jde o snižování energetické náročnosti a co nejefektivnější využívání již existujících zdrojů energie. Druhým trendem je postupný přechod na obnovitelné zdroje energie. (Moldan, 2001: 30-31) „Skutečným řešením je šetřit a přejít na obnovitelné zdroje. Šetřit neznamená utahovat si opasky, ale přejít z primitivních a plýtvavých technologií na moderní a úsporné.“ (Nováček, 1999: 41)

Za obnovitelné zdroje jsou považovány vodní, větrné a solární elektrárny a zařízení využívající geotermální energie a spalující biomasu. Jejich přínos spočívá především v jejich schopnosti snižovat emise skleníkových plynů a úroveň znečištění, podporovat průmyslový rozvoj, vytvářet pracovní příležitosti, posilovat hospodářský růst a v neposlední řadě i konkurenceschopnost a regionální rozvoj. (Nersesian, 2010) Mimo to obnovitelné zdroje energie jsou většinou domácího původu a díky jejich převážně decentralizovanému charakteru přispívají ke snížení závislosti na dodávkách energie ze zahraničí. (MŽP, 2012a) „Dnes je obnovitelná energie nejrychleji rostoucím energetickým zdrojem Evropy.“ (Nováček, 2010: 234) Aby nedošlo ke zkreslení, je také nutné připomenout, že celkově narůstá světová spotřeba energie, a proto pravděpodobně nebude v blízké budoucnosti procentuální podíl obnovitelných zdrojů nijak výrazně narůstat a většina energie bude tedy i nadále pocházet z fosilních paliv. (ibid.: 234) Následující obrázek graficky znázorňuje energetický mix EU v roce 2007, kde je patrný i podíl obnovitelných zdrojů energie.

**Graf č. 2: Energetické zdroje v roce 2007 (EU-27)**



(Zdroj: EEA, 2012)

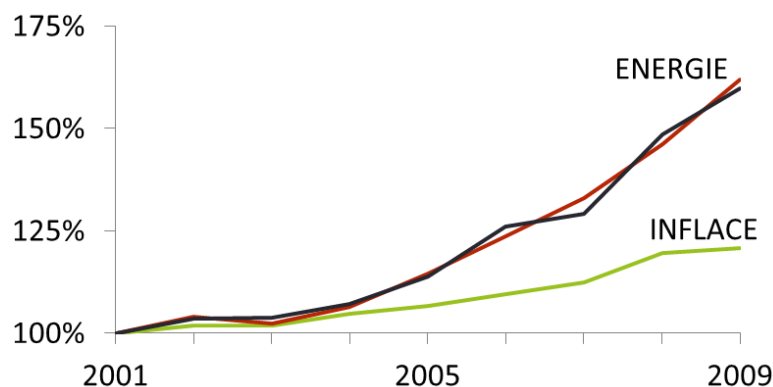
Orientace na alternativní zdroje energie je jednou z perspektiv především v rozvinutých zemích. (Nováček a kol., 1996: 13) „Evropská unie je v současnosti jednoznačně hlavním „motorem“ ve výzkumu, vývoji i praktickém využívání obnovitelných zdrojů energie a snižování emisí z fosilních paliv.“ (Nováček, 2010: 242)



Jak již bylo řečeno výše, jednou z největších priorit evropské energetiky je v současné době zvyšování energetické efektivity. Energetickou efektivností (účinností) se rozumí poměr mezi energetickými výstupy a vstupy. Zvýšení energetické účinnosti u konečného uživatele lze dosáhnout technologickými či ekonomickými změnami nebo v důsledku změn v lidském chování. Zvýšená energetická účinnost u konečného uživatele rovněž přispěje ke snížení spotřeby primární energie, ke snížení emisí skleníkových plynů a v neposlední řadě k využití potenciálu investičně efektivních úspor energie. Opatření ke zvýšení energetické účinnosti také vedou k úsporám energie, které napomáhají snížit závislost států na dovozu energie, a tudíž zvyšují národní bezpečnost. Využívání energeticky účinnějších technologií mimo jiné zvyšuje i tlak na zavádění nových inovativních technologií a posiluje konkurenceschopnost hospodářství. (MŽP, 2012c; Amineh, Guang, 2010: 14)

Ekonomické využívání energie je v současné době, vzhledem k rostoucím cenám energií, velice se rozvíjícím trendem. Podle údajů z Českého statistického úřadu i Energetického regulačního úřadu v posledních deseti letech ceny energií stoupaly průměrně o 6,2 %, zatímco průměrná inflace dosahovala jen 2,4 %. Reálné ceny energií tedy rostly o 3,7 % ročně. (Šance pro budovy, 2011b)

**Graf č. 3: Růst cen energií a inflace mezi léty 2001 a 2009**



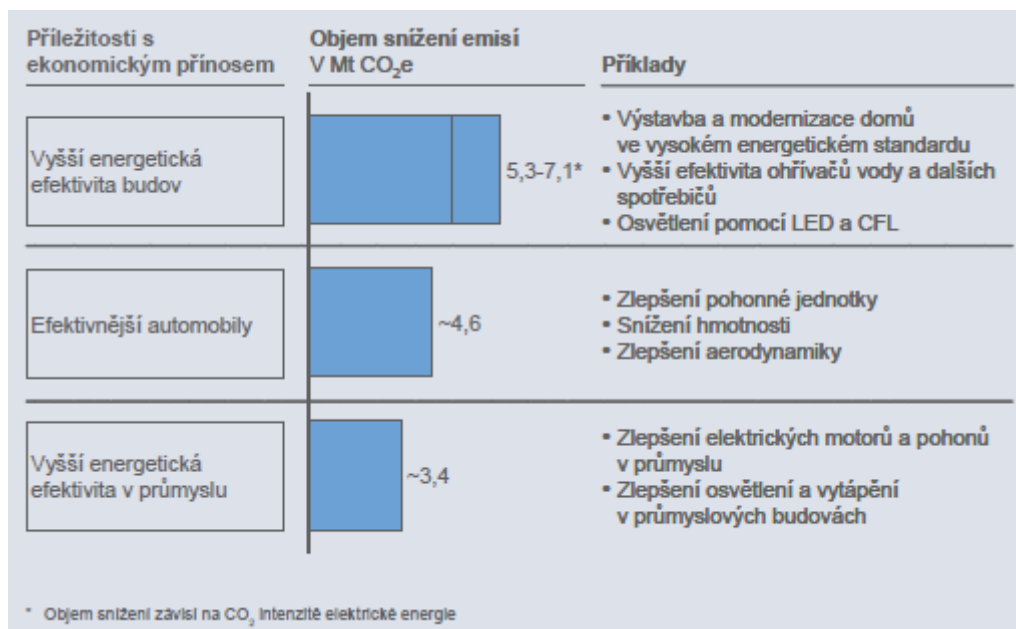
(Zdroj: Šance pro budovy, 2011b)

Důvodem, proč se v rámci Evropské unie stává v posledních letech energetická politika jednou z klíčivých priorit, je mimo vysokých cen energií a negativních dopadů na životní prostředí také vysoká míra závislosti evropských zemí na dovozu strategických surovin. EU je do značné míry závislá na dovozu ropy a zemního plynu z Ruska a existuje zde hrozba, že energetická závislost přeroste v závislost politickou. „Výrazným

přerušením nebo značným snížením dodávek energie (např. z Ruska) nastává krizová situace, jež zejména při delším trvání může ohrozit hospodářský rozvoj a státní zájmy.“ (Jermář, 2010: 157) Především nové členské země jsou pak opatrnější a přistupují ke spolupráci s Ruskem na základě svých minulých zkušeností a mají tedy zájem na snížení jejich závislosti na Rusku. (Mezřický, 2011: 189)

Potenciál pro zvýšení účinnosti nakládání s energiemi existuje v různých sektorech (doprava, budovy, výroba). Energetická efektivita budov je přitom nejsilnějším prvkem ve snaze o surovinovou bezpečnost a konkurenceschopnost ekonomiky. (Skalík, 2010) Podle Mezinárodní energetické agentury (IEA) tvoří budovy v současné době 40% spotřeby primární energie ve většině zemí, a jsou také významným zdrojem emisí oxidu uhličitého (přibližně 36 %). (IEA, 2013) Lze očekávat, že energetická sanace budov se stane v průběhu nejbližších desetiletí jedním z hlavních úkolů stavebnictví. (Jermář, 2010) IEA označila stavební sektor jako jeden z nejvíce nákladově-efektivních odvětví pro snížení spotřeby energie. (IEA, 2013) Následující graf nabízí srovnání potenciálu zvyšování efektivity v různých odvětvích.

**Graf č. 4: Srovnání potenciálu pro zvýšení účinnosti nakládání s energiemi v různých sektorech**



(Zdroj: McKinsey, 2009: 39)

Evropská unie ve své energetické politice směřuje k zavádění úsporných opatření a sektor budov má v tomto ohledu velký potenciál. EU tedy vyvíjí tlak na členské země, aby byl zvyšován energetický standard budov. Česká republika jakožto jeden z členů

EU tak musí v oblasti energetické efektivity a úspor energie plnit závazky v rámci Unie. Česká legislativa týkající se energetického standardu budov vychází ze směrnice o energetické náročnosti budov, která byla v roce 2010 upravena. Úprava směrnice se promítla v české legislativě ve formě novely zákona o hospodaření energií, která vyšla s účinností od 1. 1. 2013.

## 2 Vymezení výzkumného problému

Problematika efektivního využívání energie u koncového uživatele je velice aktuální a z hlediska politiky průřezová. Oblast energetiky se dotýká státních i soukromých činitelů, životního prostředí, průmyslu, rozvoje nových technologií, ekonomické konkurenceschopnosti, ale i mezinárodní bezpečnosti, jelikož v 21. století se energie transformovala z prosté komodity v nástroj zahraniční politiky. Strategie energetické politiky se formují na různých úrovních – globální, evropské a na národní úrovni, tedy v rámci České republiky.

Česká republika jakožto členský stát musí plnit závazky vůči Evropské Unii. V rámci Evropské unie se energetická politika stává v posledních letech jednou z klíčivých priorit. V současné době platná legislativa v této oblasti vychází ze směrnic o energetické náročnosti budov a energetické účinnosti u konečného spotřebitele a o energetických službách. Směrnice EU též zavazují k podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. Z hlediska tématu této diplomové práce je stěžejní konkrétně aplikace jedné z těchto směrnic, a to upravené směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010, o energetické náročnosti budov.<sup>6</sup>

V České republice byly požadavky na energetickou náročnost budov stanoveny ve vyhlášce č. 148/2007 Sb., o energetické náročnosti budov, k zákonu č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií. Tento zákon byl s účinností od 1. 1. 2013 novelizován jakožto zákon č. 318/2012 Sb., jehož vznik vyplývá právě z úpravy evropské legislativy.

Cílem, jenž má být pomocí těchto legislativních nástrojů naplněn, je zvýšení energetické účinnosti u koncového uživatele. Vyšší energetická efektivnost by dle tohoto nástroje měla vést ke snížení spotřeby primární energie, snížení emisí skleníkových plynů, využití potenciálu investičně efektivních úspor energie ekonomicky vhodným způsobem, snižování závislosti států na dovozu energie a měl by se také vytvořit tlak na zavádění nových inovativních technologií a zvyšování konkurenceschopnosti hospodářství. (MŽP, 2012c)

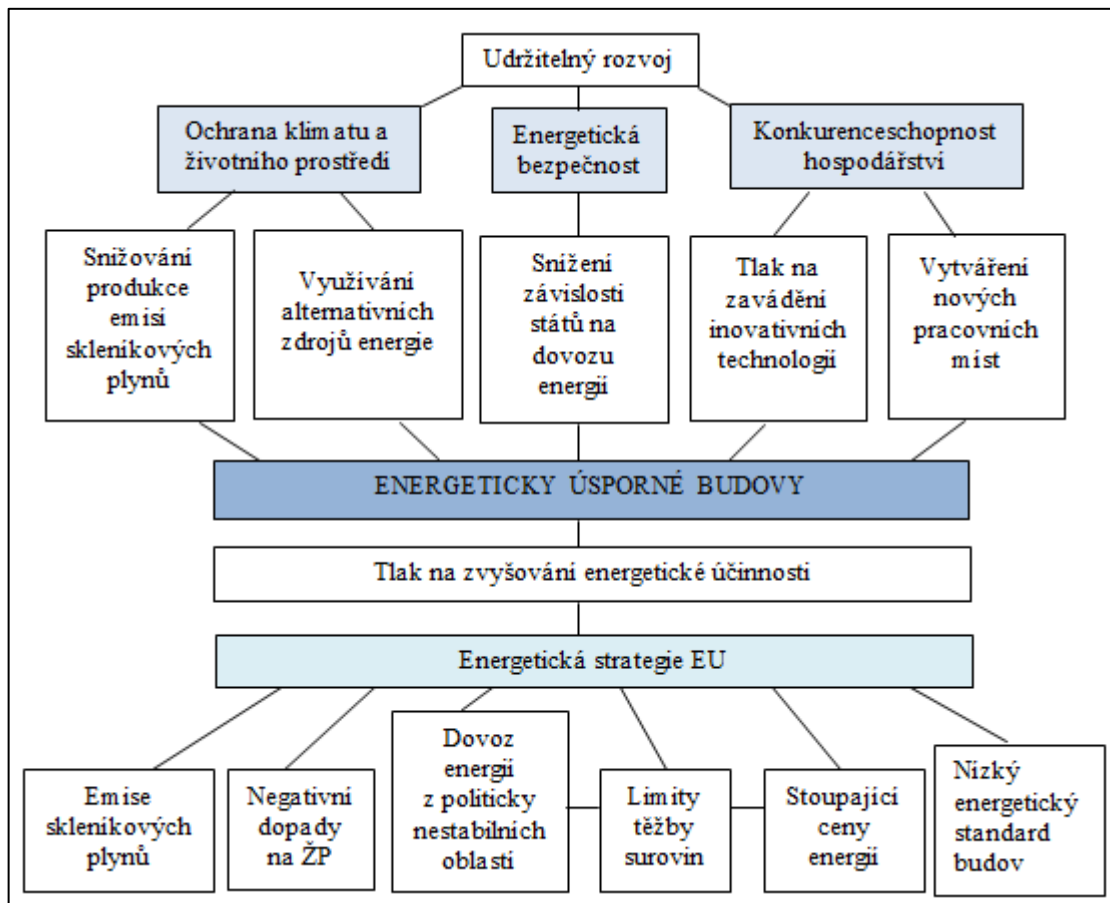
V následujícím obrázku jsou v dolní části zobrazeny příčiny, které vedly k opatřením EU v její energetické strategii, přičemž je dále problematika zúžena na

---

<sup>6</sup> Někdy též označována v zkratce EPBD II (z anglického názvu The Energy Performance of Buildings Directive).

oblast účinnosti, konkrétně úspor v sektoru budov. V horní části jsou pak vymezeny cíle, kterých má být prostřednictvím těchto opatření dosaženo.

**Obrázek č. 1: Strukturace cílů**



(Zdroj: autorka)

Opatření v oblasti bydlení a výstavby nízkoenergetických domů jsou v současné době velkou výzvou. Existuje zde velký potenciál úspor, jak energetických, tak finančních, a v neposlední řadě také pozitivní dopad na životní prostředí. Nejlevnější, nejbezpečnější a nejekologičtější elektrina je totiž ta, která vůbec nemusela být vyrobena a transportována.

Jak vyplývá z nezávislého průzkumu veřejného mínění, který pro Hnutí DUHA provedla v září 2012 sociologická agentura Focus, v české společnosti je preferována strategie pomáhat zateplit domy a podporovat úspory energií (40 % dotázaných ji uvedlo na prvním místě). (Focus, 2012) Na druhou stranu je však samotné konkrétní opatření v podobě průkazů energetické náročnosti budovy vnímáno velmi negativně. „Štítky (přesněji průkazy) na budovy však díky vetu prezidenta získaly velkou mediální

*pozornost a také si již od začátku získaly řadu odpůrců z řad laické i odborné veřejnosti.*“ (Kotek, Antonín, Ročárek, 2013) Kritika tohoto nástroje spočívá mimo jiné především v omezení osobní svobody a zbytečné byrokratické zátěže. Je vhodné si zde však položit otázku, zda je argument zbytečné byrokratické zátěže spojen konkrétně s průkazy energetické náročnosti budov, nebo zda vyplývá z obecného negativního postoje české společnosti k byrokracii EU. (EuroZpravy.cz, 2012)

Problematický je také přístup samotných tvůrců české veřejné politiky k podpoře úspor energie. V českém politickém prostředí panují velice protichůdné názory na tuto problematiku a v průběhu implementace se střetávaly velmi odlišné preference.

### 3 Cíle diplomové práce a výzkumné otázky

Konfliktní zájmy a preference panující v českém prostředí se odrážejí i při tvorbě české energetické strategie jako celku. Důležitou otázkou zde je, zda je energetická strategie České republiky v souladu se strategií Evropské Unie, jejíž je členem. Jedním z cílů této diplomové práce je tedy identifikovat odlišnosti priorit energetické politiky ČR v oblasti úspor energie v kontextu energetické strategie EU.

Práce je zaměřena na případ implementace evropské směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov v ČR prostřednictvím novely zákona o hospodaření energií. Celkově je možné konstatovat, že implementace byla značně komplikovaná (o čemž vypovídá jak veto prezidenta, tak i silná kontroverze, kterou tento nástroj vyvolává). Cílem diplomové práce je zhodnotit implementaci, předestřít zamýšlené důsledky a popsat a zhodnotit nástroje, pomocí kterých má být dosaženo těchto cílů. Vzhledem ke zmíněné kontroverzi novely zákona se zde zaměřím i na identifikaci kritických bodů a potenciálních hrozeb, a jak byla tato kritická místa argumentována. V tomto bodě vyvstává otázka, zda jsou nejsilněji kritizované prvky zákona obsaženy již v samotné směrnici EU, nebo jsou způsobené právě způsobem provedení české implementace, anebo zda se jedná o zkreslení způsobená formou jejich argumentace.

V neposlední řadě je cílem vysvětlení interakce aktérů, kteří v této oblasti působí, a zjištění jejich perspektivy v dané problematice. Z hlediska teorie strategického řízení je zde cílem vysvětlení interakce hlavních regulátorů, tedy státu, trhu a občanského sektoru, právě na případu implementace této směrnice do českého zákona.

Z cílů práce se odvíjejí základní výzkumné otázky, které zní:

1. Je energetická strategie České republiky v souladu se strategií Evropské Unie?
2. Jakým způsobem byla implementována evropská směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov do české legislativy?
3. Jací aktéři zde figurují, jaké jsou jejich perspektivy?

Výzkumné otázky a z nich odvozené dílčí podotázky jsou vyznačeny v následující tabulce.

**Tabulka č. 1: Cíle práce a výzkumné otázky**

<b>CÍLE PRÁCE</b>	<b>VÝZKUMNÉ OTÁZKY</b>	<b>DÍLČÍ OTÁZKY</b>
A) Komparace energetické politiky ČR s energetickou strategií EU z hlediska úspor energie	1. Je energetická strategie České republiky v souladu se strategií Evropské Unie?	- V čem se priority EU a ČR liší?
B) Deskripce a evaluace implementace evropské směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov do české legislativy	2. Jakým způsobem byla implementována evropská směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov do české legislativy?	- Jaký byl proces implementace? - Jak byla směrnice obsahově implementována? - Jaké jsou kritické prvky implementace? - V čem tkví jejich kontroverze? - Jaká byla použita argumentace?
	3. Jací aktéři zde figurují, jaké jsou jejich perspektivy?	- Kdo a jak ovlivnil implementaci směrnice o energetické účinnosti v ČR? - Jaká je vzájemná interakce aktérů?



## 4 Výzkumný design a metody sběru dat

Diplomová práce je zaměřena na implementaci evropské směrnice do české legislativy. Z hlediska výzkumného designu se tedy jedná o případovou studii, jelikož předmětem zájmu je zde konkrétní politický proces v určitém časovém úseku. „*Případová studie se jako výzkumná strategie používá, abychom porozuměli komplexním sociálním fenoménům.*“ (Jelínková, 2011: 196) Tento výzkumný design umožňuje zkoumání případu v přirozeném prostředí a pochopení jeho hlubších souvislostí a vztahů. (Nekola, Veselý, Ochrana, 2007).

S přihlédnutím k výzkumnému designu i k použitým metodám se z hlediska typu výzkumu jedná o výzkum kvalitativní. V kvalitativním výzkumu je cílem nalezení způsobu řešení zkoumaného problému, formulace nových hypotéz, případně aspirace na „novou teorii“. Kvalitativní výzkum slouží jako nástroj porozumění danému problému. Logika výzkumu je induktivní povahy, tzn., že výzkumník sbírá data k tomu, aby v nich našel určité konfigurace, pravidelnosti, struktury. Pátrá po významu těchto pravidelností ve struktuře dat a formuluje možná řešení daného problému. Z hlediska typologie se jedná o explikační (vysvětlující) výzkum, jehož cílem je vysvětlit, proč je realita taková, jaká je.<sup>7</sup>

### 4.1 Metody a zdroje dat

Ve této práci bylo využito sady výzkumných metod a heuristik. Úvodní část diplomové práce je deskriptivní a komparativní povahy a opírá se především o analýzu odborné literatury a relevantních dokumentů. Z hlediska tématu práce zde bude nejvíce využito dvou typů veřejněpolitických dokumentů, a to legislativních a strategických. Legislativní dokumenty stanovují základní pravidla fungování společnosti, jsou právně závazné, a tedy i vymahatelné. Na jejich tvorbě, jež má pevně stanovený proces, se podílí státní správa, politická reprezentace (parlament) a stále více i zájmové skupiny. Směrnice, jakožto legislativní dokument Evropské unie je pak právně závazným dokumentem pro všechny členské země. Její provedení je většinou řešeno přijetím odpovídající národní legislativy, tedy zákona. Strategické veřejněpolitické dokumenty (strategie, koncepce atd.) nejsou bezprostředně právně závazné. Jejich hlavním smyslem je poskytovat orientaci při tvorbě a implementaci legislativních dokumentů. Jinými

---

<sup>7</sup> Zpracováno dle materiálu poskytnutého k přednáškám Metody sociologického výzkumu vyučovaného v akademickém roce 2010/2011 na FSV, UK (Vyučující: PhDr. František Knobloch, CSc.).

slovy se v ideálním případě snaží poskytovat vize, definovat cíle a cesty k jejich dosažení. Součástí strategických dokumentů by mělo být také jejich rozpracování do akčních (a institucionálních) plánů. (Veselý, Drhová, Nachtmannová, 2007)

Jako významný zdroj dat v analýze dokumentů byly využity především strategické dokumenty Evropské Unie a České republiky v oblasti energetiky a legislativní dokumenty, tedy směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a zákon o hospodaření energií, respektive novela tohoto zákona - zákon č. 318/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií s účinností od 1. 1. 2013. Dále také prováděcí vyhláška č. 148/2007 Sb. o energetické náročnosti budov, respektive její novela č. 78/2013 Sb. s účinností od 1. 4. 2013.

Určitá část informací byla dále získána prostřednictvím internetových portálů. Ačkoliv mohou být webové stránky považovány za nerelevantní zdroj pro odbornou práci, považuji tento zdroj za užitečný. Navíc vzhledem k tomu, že téma se vztahuje k velice současnému problému a politika byla v průběhu psaní této práce v „živém“ procesu, jsou právě internetové stránky velmi přínosné, jelikož poskytují nejaktuálnější informace.

Analytická část práce je zaměřena na zhodnocení implementace dané politiky. Ve vztahu k cíli, kterého má být dosaženo, rozlišujeme dva základní přístupy k evaluaci: (1) formativní evaluaci, která slouží k zdokonalení objektu evaluace pomocí zkoumání fungování politiky, kvality implementace a organizačního kontextu a (2) souhrnnou evaluaci, která slouží k celkovému posouzení efektů politiky. (Veselý, Paterová, Nekola, 2007: 82) V případě této diplomové práce se jedná o evaluaci formativní, kterou lze dále členit na analýzu potřeb, analýzu proveditelnosti evaluace, evaluaci implementace a evaluaci procesu. Z hlediska tématu práce jsou zde stěžejní poslední dva typy, tedy evaluace implementace, která se zaměřuje na zhodnocení průběhu implementace politiky, a evaluace procesu, která mimo jiné popisuje činnosti politiky a kontext její realizace. (ibid.) Z hlediska typu, resp. fází evaluace rozlišujeme evaluaci ex-ante, mid-term a ex-post. Vzhledem ke stanovenému cíli práce byla v tomto případě uskutečněna evaluace mid-term, která se soustředí právě na průběh implementace a realizace politiky. (Veselý, Nekola, 2007: 82)

Dále bylo v analytické části práce využito analýzy sekundárních dat a částečně i rychlé analýzy aktérů, která zde posloužila k identifikaci a klasifikaci klíčových aktérů. Klasifikovat aktéry lze podle různých kritérií, můžeme zde tedy využít klasifikace

aktérů dle zařazení do veřejného, soukromého a neziskového sektoru. (Veselý, 2007: 228)

Ke zjištění názorů, jednání a interakce jednotlivých aktérů pak bylo využito diskursivní analýzy a metody polostrukturovaných rozhovorů. Diskurzivní analýza se zaměřuje na jazykový projev a komunikační prostředky, skrze které je ovlivňována sociální realita. Je zaměřená nejen na jazyk, ale také na argumenty a jejich použití a jejich konkrétní významy. Diskurz představuje určitý způsob komunikačních prostředků, které se vážou ke konkrétnímu tématu. Existuje větší množství postojů, přesvědčení, hodnot a argumentů týkajících se jednoho konkrétního politického problému. (Durnová, 2011) Cílem diskurzivní analýzy je identifikovat a kategorizovat výpovědi a odkrýt proces jejich utváření. Kolem jednoho tématu je možno nalézt více diskurzů, které jsou vymezeny systémem aktérů či komunikačními prostředky, kterými aktéři svá vyjádření distribuují. Zkoumání a vyhodnocování politického diskursu pokrývá rétorické strategie a konverzační taktiky, nejen slovní zásobu a gramatiku (Gasper, Apthorpe, 1996: 3). Diskurzivní analýzy nám ukazují názory jednotlivých aktérů a dávají tak analytikovi možnost kriticky zhodnotit situaci a daný problém. I instituce jsou diskurzivní povahy, tzn. že jsou závislé na významech, které jsou jim přisouzeny, a tyto významy jsou proměnlivé. *„Diskurzivní povaha tedy odráží mnohoznačnost vnímání událostí ve společnosti a táže se, jak je s ním zacházeno v konkrétním veřejněpolitickém prostoru. Analýza přitom velmi často postupuje retrospektivně, tzn. že se odvíjí od konkrétní regulace či zákona a zkoumá, jak došlo ke konečné podobě, které ideologické a sociální skupiny se zde uplatnily, popřípadě, jak se v ní projevují příslušné historicko-kulturní souvislosti.“* (Durnová, 2011: 65). V této práci bylo využito analýzy politického a mediálního diskursu. Hlavními sledovanými proměnnými byla identifikovaná kontroverzní místa novely zákona.

Významným zdrojem informací byly v této práci provedené rozhovory. Polostrukturované dotazování se vyznačuje *„definovaným účelem, určitou osnovou a velkou pružností celého procesu získávání informací“*. (Hendl, 2005: 164) Užívá se otevřených otázek, a tudíž je respondentovi poskytnuta svoboda ve formulování odpovědi. Výzkumník se v průběhu dotazování přizpůsobuje respondentovi. (ibid.: 165) Ve své práci jsem uskutečnila rozhovory s několika aktéry (seznam respondentů je uveden v příloze č. 1), kteří mi prostřednictvím tohoto dotazování poskytli cenné informace. Mezi dotazovanými byli především respondenti, kteří se účastnili přípravy

novely zákona (MPO, Hospodářská komora, Česká rada pro šetrné budovy, iniciativa Šance pro budovy), a dále respondenti, kteří jsou pověřeni prováděním kontroly dodržování tohoto zákona (SEI).

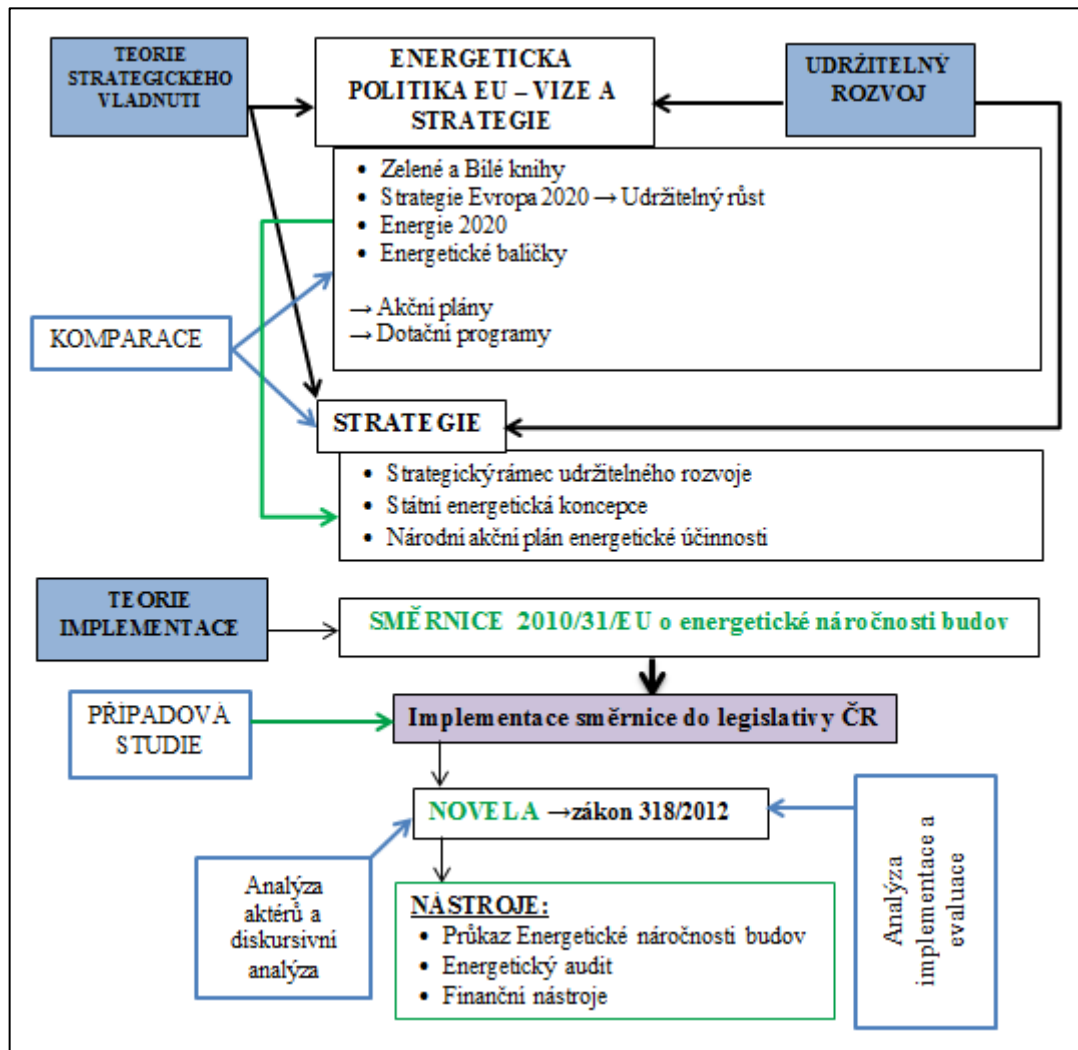
Provázanost metod s definovanými cíli práce a se stanovenými výzkumnými otázkami ukazuje následující tabulka.

**Tabulka č. 2: Cíle práce, výzkumné otázky a metody sběru dat**

CÍLE PRÁCE	VÝZKUMNÉ OTÁZKY	METODY
A) Komparace energetické politiky ČR v oblasti úspor energie s energetickou strategií EU	1. Je energetická strategie České republiky v souladu se strategií Evropské Unie?	- Analýza strategických dokumentů
B) Deskripce a evaluace implementace evropské směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov do české legislativy	2. Jakým způsobem byla implementována evropská směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov do české legislativy?	- Analýza legislativních dokumentů - Evaluace - Polostrukturované rozhovory
	3. Jací aktéři zde figurují, jaké jsou jejich perspektivy?	- Rychlá analýza aktérů - Diskurzivní analýza - Polostrukturované rozhovory

Pro celkový nástin analytického rámce výzkumu poslouží následující grafické vyjádření, které schematicky znázorňuje provázanost teoretických východisek se zkoumaným případem a použitými metodami a zdroji dat.

Obrázek č. 2: Analytický rámec



(Zdroj: autorka)

## 5 Teoretická východiska

Širší kontext diplomové práce vychází z konceptu udržitelného rozvoje. Tento koncept znamená takový způsob rozvoje lidské společnosti, který uvádí v soulad hospodářský a společenský pokrok s plnohodnotným zachováním životního prostředí (podrobněji bude rozveden v následující kapitole). (Moldan, 2001; 2009)

Stejně jako udržitelný rozvoj, který je možno považovat spíše za hodnotové východisko, by zde měly být zmíněny i pojmy veřejný zájem a kvalita života. „*Pojem kvalita života se oproti pojetí udržitelného rozvoje aplikuje především na život současníků. Udržitelný rozvoj pak promítá vliv současnosti na budoucí vývoj.*“ (Drhová in Potůček, Musil, Mašková, 2008: 296) Pojem kvalita života se začal objevovat v 60. letech minulého století, a to v souvislosti s kritikou konzumní společnosti. Tento pojem v sobě zahrnuje jak objektivní aspekty, tedy dané podmínky, tak ty subjektivně vnímané, přičemž odráží celkovou úroveň blaha (well-being) jednotlivců v dané společnosti. „*Jako nejdůležitější determinanty, které celkovou kvalitu života ovlivňují, bývají jmenovány zdraví a zdravotní péče, zaměstnání a pracovní podmínky, ekonomické zdroje, vzdělání, rodina, sociální participace, bydlení, místní životní prostředí, doprava, bezpečnost, rekreace a kultura.*“ (ibid.: 298-299).

Pojem veřejný zájem je nejvíce užíván v souvislosti s veřejnou politikou. Veřejná politika je totiž založena a legitimizována právě existencí veřejných zájmů. Je to oblast, ve které se střetává veřejný zájem se zájmy individuálními, skupinovými a institucionálními. Veřejný zájem vyjadřuje potřeby, které se týkají větších společenských skupin či celé společnosti. Představuje hodnoty, na něž společnost aspiruje, a vyjadřuje také ochranu před ohrožením těchto potřeb a hodnot. Veřejný zájem je za ideálních podmínek důsledkem vyjednávání, kompromisu a konsensu. K vyladěné podobě realizace veřejného zájmu je zapotřebí vysoké míry koordinace, což je úkolem veřejné politiky. „*Předmětem veřejné politiky se veřejné zájmy stávají tehdy, jsou-li jako veřejné uznány. To znamená, že dostanou ve veřejné politice náležitou preferenci.*“ (Purkrábek, 1999: 24) Uplatňování veřejných zájmů ve veřejné politice je sledem událostí počínaje identifikací veřejného zájmu, jeho uznání, rozhodování o uznání veřejného zájmu a následná realizace. (ibid.)

Patrně by neměl být opominut ani koncept globalizace, neboť „*globalizace má významný podíl na urychlení nepříznivých environmentálních změn.*“ (Moldan, 2001: 9)

Stát jako politická struktura vládnutí prochází v kontextu globalizace procesem určité transnacionalizace a zapojování se do nadnárodních politických struktur. „*Státy zůstávají důležitými politickými aktéry i v globalizovaném světě. Význam jejich suverenity však prodělává určité proměny.*“ (Císař, 2004: 31) Dopad procesu politické globalizace je složitý a rozporuplný. V důsledku budování mezinárodních institucí vzniká mnohoúrovňová politická struktura – tzv. globální vládnutí. Nejvýznamnějším projevem této mezinárodní institucionalizace je Evropská unie. Její institucionální struktura poskytuje možnosti interakce aktérů na různých úrovních politického rozhodování. (ibid.) Členství v EU do jisté míry ohrožuje moc státu, protože stále širší škála rozhodnutí je přijímána spíše evropskými institucemi než členskými státy. (Heywood, 2008: 131)

Teoretický základ práce pak v návaznosti tvoří teorie strategického vládnutí a teorie implementace (podrobněji v kap. 5.2 a 5.3). Strategické vládnutí lze definovat jako „*rozhodnutí a činy, které významným způsobem formují (mění) životní podmínky lidí daného společenství v dlouhodobém horizontu*“. (Potůček, 2007: 10) Tato teorie zohledňuje globální kontext a soustředí se na dlouhodobé koncepce rozvoje. Teorie implementace pak vysvětluje konkrétní případ transpozice nástroje strategického vládnutí v kontextu víceúrovňového vládnutí.

### **5.1 Koncept udržitelného rozvoje**

Koncept udržitelného rozvoje ve svém pojetí odráží přirozené environmentální limity hospodářského růstu. „*(...) 'Ústředním sociálním konfliktem již není redistribuce zisků a blahobytu, ale distribuce rizik a redistribuce ztrát' a klíčová otázka zní jak překonat 'organizovanou neodpovědnost' moderních společností a vnést do rozhodování princip předběžné opatrnosti.*“ (Beck, 1992 in Ochrana, 2010: 175) Na této koncepci založené politiky by pak měly prosazovat harmonizaci hospodářského a společenského vývoje s kapacitami ekosystémů, se zachováním přírodních hodnot a biologické rozmanitosti pro nynější i příští generace. „*Pochybnosti o dlouhodobé udržitelnosti ekonomického rozvoje, který je plně závislý na spotřebě přírodních zdrojů, vedly v 80. letech minulého století ke vzniku konceptu udržitelného rozvoje. Jeho podstatou je snižování zátěže na přírodní zdroje a ekosystémy, což vyžaduje kvalitativní změny v povaze hospodářského růstu a oddělování růstové křivky od materiálové a energetické spotřeby (tzv. decoupling).*“ (Ochrana, 2010: 174) Definice pojmu udržitelný rozvoj, jež je uvedena

ve zprávě Komise OSN pro životní prostředí a rozvoj z roku 1987, zní takto: „Udržitelný rozvoj je takový způsob rozvoje, který uspokojuje potřeby přítomnosti, aniž by oslabil možnosti budoucích generací naplňovat jejich vlastní potřeby.“<sup>8</sup> (OSN, 1987: 41) Tuto definici uznává i OECD, přičemž zohledňuje nejen environmentální, ale i ekonomické a sociální hledisko. (OECD, 2001: 21) Evropský parlament definuje udržitelný rozvoj jako „zlepšení životní úrovně a blahobytu dotyčných obyvatel v mezích možnosti ekosystémů, a to ochranou přírodního bohatství a jeho biologické rozmanitosti ve prospěch současných a budoucích generací“.<sup>9</sup>

Bedřich Moldan (2001: 14) identifikuje tři základní pilíře udržitelnosti: ekonomický, sociální a ekologický:

- *Ekonomický* rozměr udržitelnosti vychází z nutnosti zachovat při veškeré hospodářské činnosti základní kapitál a využívat jen vyprodukovaného zisku.
- *Sociální* rozměr se týká jak lidí jako jednotlivců, tak lidí jako společnosti. Týká se především institucí demokracie, zabezpečení lidských práv a svobod a spravedlivého společenského uspořádání.
- *Ekologický* rozměr poukazuje na to, že hospodářská činnost a civilizační rozvoj se děje v širším rámci přírodních podmínek.

Zájem o ochranu životního prostředí v moderním slova smyslu se probudil až v polovině 19. století v souvislosti s narůstajícím počtem obyvatelstva měst. (Moldan, 2009) Z globálního hlediska uznalo mezinárodní společenství naléhavost ochrany životního prostředí na konferenci OSN o lidském životním prostředí ve Stockholmu v roce 1972, kdy byl také zřízen Program OSN pro životní prostředí (UNEP – *United Nations Environmental Programme*). Stále více se do popředí diskuse dostával rozpor mezi ekonomickým růstem a přírodními limity. Valné shromáždění OSN pak v roce 1983 ustavilo Světovou komisi pro životní prostředí a rozvoj (*World Commission on Environment and Development* – WCED). Výsledkem práce WCED byl mimo jiné vznik zprávy „Naše společná budoucnost“<sup>10</sup>, v níž byla stanovena výše uvedená definice trvale udržitelného rozvoje, a právě potřeba, aby se rozvoj stal udržitelným, byla

---

<sup>8</sup> Sustainable development refers to development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.

<sup>9</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) číslo 2493/2000 ze dne 7. listopadu 2000.

<sup>10</sup> Nazývána též Brundtland report (pojmenované po norské fyzičce a političce Gro Harlem Brundtland, tehdejší předsedkyni Světové komise pro životní prostředí a rozvoj - WCED).



stěžejním tématem této zprávy.<sup>11</sup> V roce 1992 proběhla konference OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiro a vznikl akční plán Agenda 21 a Deklarace z Ria de Janeiro o životním prostředí a rozvoji. V Roce 1995 se pak uskutečnil Summit v Kodani, na němž byl zdůrazněn sociální aspekt udržitelného rozvoje. Na Summitu tisíciletí, který se konal v roce 2000 v New Yorku, byly definovány Rozvojové cíle tisíciletí, mezi něž je zařazen i cíl zajistit trvalou udržitelnost životního prostředí. Deset let po summitu v Riu se konal Světový summit o udržitelném rozvoji v Johannesburgu (2002). (Moldan, 2009: 88-97) A v loňském roce se summit vrátil zpět do Rio de Janeiro, kde proběhl Rio+20.

Na úrovni Evropské unie je myšlenka udržitelného rozvoje obsažena v Lisabonské smlouvě (2007). Strategie udržitelného rozvoje Evropské unie byla přijata v Göteborgu v červnu 2001 a její obnovená verze pak v roce 2006, jejíž hlavní prioritou je udržitelná spotřeba a výroba. (Moldan, 2009: 88-97)

V české legislativě je právo člověka na kvalitní životní prostředí obsaženo v zákoně o životním prostředí. Zákon definuje v § 6 trvale udržitelný rozvoj jako „*takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.*“ (Zákon č. 17/1992 Sb.)

Je ve všeobecném zájmu, aby hospodářský růst probíhal v souladu s ekologickými a sociálními principy trvalé udržitelnosti. Z hlediska energetických surovin se jedná především o to, aby byl brán zřetel na omezenost neobnovitelných zdrojů a jejich těžba a čerpání by nemělo překračovat možnosti přirozené regenerace životního prostředí. Jednání, které je v souladu s myšlenkou udržitelného rozvoje, respektuje skutečnost, že svoboda jednotlivce končí tam, kde začíná svoboda druhého, ale také i tam, kde dochází k poškozování životního prostředí. Příroda neznamená neomezený zdroj surovin, a jakožto prostor, v němž se odehrávají zájmy člověka, není inertní. (Vavroušek, 1994: 7-10) Žít v souladu s udržitelným rozvojem znamená transformovat ekonomiku a životní styl společnosti, jinými slovy ukotvit principy udržitelného rozvoje do celospolečenského uvažování a tedy i do tvorby politik. Veškeré koncepční materiály a strategie by koncept udržitelného rozvoje měly odrážet. To platí i o energetické politice, kde by mělo být promítnuto nejen hledisko ekonomické, ale i ekologické a sociální. „*Současná povaha ekonomického růstu je kritizována nejen kvůli environmentálním*

---

<sup>11</sup> Česky vyšla v roce 1991.

dopadům, ale také kvůli dopadům sociálním, mezi které patří rozšiřování sociálních nerovností, klesající zájem o veřejné záležitosti a plýtvavá spotřeba.“ (Drhová, 2008: 305)

## 5.2 Teorie strategického vládnutí

Na úvod je nejprve nutné definovat samotný pojem strategického vládnutí. „*Strategické vládnutí lze pojmut jako dynamický proces tvorby a uplatňování veřejné politiky a správy, představovaný snahou mnoha různých sociálních a ekonomických skupin s různými zájmy, a zároveň hledáním udržitelné rozvojové orientace a sociálního kontraktu (kontraktů), schopných vyvážit tyto zájmy způsobem, který je slučitelný s dlouhodobými zájmy celé společnosti, včetně jejich budoucích generací.*“ (Potůček et al., 2004 in Potůček, 2006a: 5) K užšímu vymezení tohoto pojmu mohou posloužit též jeho charakteristiky:

- *Vychází z realistické vize a směřuje k ní*
- *Definuje vývojové trendy s ohledem na sociální podmínky, výzvy a příležitosti země*
- *Identifikuje klíčové aktéry jednotlivých trendů a jejich roli*
- *Je dynamickým procesem tvorby a uplatňování veřejné politiky*
- *Vychází z dlouhodobé koncepce společenského rozvoje*
- *Má definované (dlouhodobé) realistické a vyhodnotitelné cíle, které vyjadřují očekávané společenské stavy*
- *Působí v dlouhodobém časovém horizontu, resp. důsledky jeho rozhodnutí mají podstatný (dlouhodobý) dopad na rozvoj společnosti*
- *Je založeno na dokumentech (plánech) dlouhodobého dosahu mající podstatný dopad na společnost*
- *Je založeno na realistických kalkulacích lidských, věcných a finančních zdrojů*
- *Je založeno na strategickém rozhodování a používá nástroje strategického řízení*
- *Je realizováno racionálně se chovajícími aktéry*
- *Je možné v něm identifikovat veřejný zájem*
- *Je v souladu s etikou a právem demokratické společnosti*
- *Výsledky strategického vládnutí mají charakter úspěšnosti*

(Ochrana, 2010: 15-16)

Tento teoretický směr se vyznačuje holistickým a multidimenzionálním přístupem k vládnutí. (Potůček, 2006: 6-7) Jak již bylo naznačeno výše, specifickým předpokladem strategického vládnutí je schopnost předvídat dlouhodobé potenciální události v budoucnosti. Je tedy nutné uvažovat v dlouhodobém horizontu a podporovat schopnost na dané události s předstihem reagovat. (Ochrana, 2010: 18)

„Vládnutí sestává z množiny institucí, procedur a sítí, které navzájem ovlivňují kolektivní rozhodnutí (...).“ (Ochrana, 2010: 17) V pozici nositele strategického vládnutí jsou vlády na všech úrovních a zároveň i všichni další aktéři, kteří participují na tvorbě a realizaci vládních politik. „Strategické vládnutí je v principu nezávislé na politické orientaci vlády.“ Z hlediska této teorie tedy není podstatné, jestli daná vláda vládne liberálně, nebo socialisticky. Ať tak či tak, lze rozhodovat o tom, zda vládne strategicky, nebo ne-strategicky. (ibid.: 16)

### 5.2.1 Dimenze strategického vládnutí

Dimenze strategického vládnutí můžeme rozdělit na tři oblasti: víceúrovňové vládnutí, regulátory vládnutí a sítě aktérů.

#### *Víceúrovňové vládnutí*

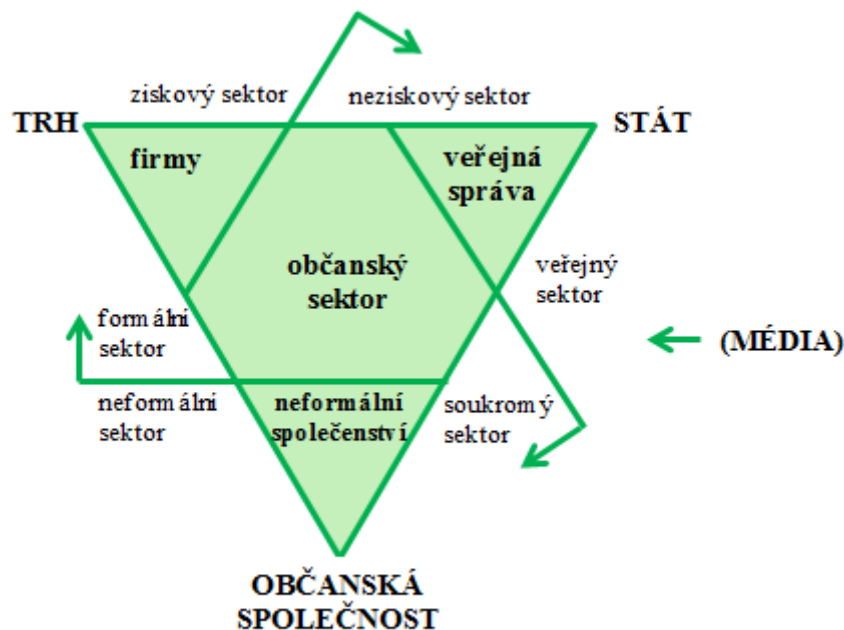
Víceúrovňové vládnutí (multi-level governance) je koncept, který zohledňuje jednotlivé stupně vládnutí, jinými slovy je vládnutí realizováno paralelně na různých hierarchických úrovních. Nejvyšší rovinu zaujímá globální úroveň, ve které se střetává spektrum různých aktérů, jakými jsou například OSN, silné národní státy (USA, Čína), regionální organizace (EU), velké a vlivné nadnárodní ekonomické korporace (Microsoft), nevládní organizace (Greenpeace, Lékaři bez hranic) a v neposlední řadě i média (CNN, BBC). (Potůček, 2006a: 8)

Další rovinu zaujímá úroveň nadnárodní, kam lze zařadit například Evropskou Unii, která směrem ke svým členským státům vydává nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení či stanoviska. Z hlediska globální a nadnárodní úrovně vládnutí (obzvláště v případě zmíněné EU) by zde mělo být také připomenut fakt, který byl již uveden v souvislosti s konceptem globalizace, tedy že můžeme pozorovat trend snižování suverenity národních států. (Potůček, 2006a: 8; Císař 2004: 31) „(...) Pod vlivem globalizace dochází k postupnému, leč nezadržitelnému oslabování dříve výsostného postavení národních států; ty odevzdávají (dobrovolně i nedobrovolně) významnou část své formální i neformální rozhodovací autority (...).“ (Ochrana, 2010: 18)

Poslední dva stupně představuje úroveň národní, kterou tvoří národní státy (tedy i Česká republika), a dále úroveň podnárodní, tedy místní či regionální, kam bychom mohli zařadit samosprávu krajů a obcí. (Potůček, 2006a: 8)

**Regulátory veřejné politiky: trh, stát, občanský sektor (+ média)**

Jako další dimenzi strategického vládnutí prof. Potůček (2006: 8-10; 2009) uvádí vzájemnou interakci tří (respektive čtyř) regulátorů veřejné politiky, kterými jsou trh, stát, občanský sektor (+ média).

**Obrázek č. 3: Regulátory veřejné politiky: trh, stát, občanský sektor (média)**

(Zdroj: autorka; upraveno dle Potůček, 2006a)

Kromě tradičních nástrojů státní moci a správy tedy hrají významnou roli i další regulátory a aktéři, především trh, občanský sektor a sdělovací prostředky, přičemž mezi nimi dochází k určité „dělbě moci“, sdílení pravomocí, odpovědnosti, ale i vzájemné závislosti. Je nutné zde zdůraznit, že v posledních desetiletích se stále výrazněji prosazují aktéři občanského sektoru a média. (Ochrana, 2010: 18)

Samotná otázka regulace vyvolává rozporuplné reakce. Nicméně určitá míra regulace je v moderní společnosti nezbytná. „Soudobé sociální, ekonomické a politické instituce jsou, ať se nám to líbí nebo ne, natolik složitými a navzájem propletenými soukolími, že regulovat činnosti lidí je nutnou podmínkou přežití společenského organismu.“ (Potůček, 1997: 11)

**Trh** představuje určitý samoregulační systém. Střetává se v něm poptávka s nabídkou, prostřednictvím kterých dosažený zisk či ztráta alokují vzácné zdroje (statky) efektivněji než kterýkoliv z dalších známých regulačních mechanismů. „Tržní

*mechanismus staví na dobrovolné kupní smlouvě mezi prodávajícím a kupujícím o směně zdrojů (statků). Na základě milionů aktů takové směny se vytvářejí rovnovážné soustavy cen, které regulují poptávku i spotřebu.“ (Potůček, 1997: 13) Trh prostřednictvím těchto cen produkuje určité signály, jimiž se lidé řídí takovým způsobem, aby co nejvíce maximalizovali sumu individuálních užitek, a to při minimálním vynaložení zdrojů, kterými disponují. „Regulace prostřednictvím trhu tedy vychází z předpokladu, že jednotlivci maximalizují svůj individuální prospěch do té míry, do jaké jim to trh umožní.“ (ibid.) Jednotlivec (instituce) tedy v tržním prostředí sleduje pouze své egoistické zájmy a cíle. Neviditelná ruka trhu dle teorie Adama Smithe funguje tak, že právě toto sledování egoistických zájmů jedinců přispívá ke společnému blahu. Trh ale v moderní společnosti nemůže existovat sám o sobě. Je podmíněn fungováním politické moci, protože zákony zajišťují osobní svobodu (např. uzavírat smlouvy) a chrání soukromé vlastnictví. (ibid.: 13-14) V běžné praxi navíc dochází k určitým tržním selháním. V těchto případech zasahuje stát do tržních mechanismů. Je tomu tak z důvodu, že v politické praxi se uplatňují i jiná kritéria než jenom kritérium ekonomické. Tak tomu je mimo jiné právě například v případě zohlednění hodnot trvale udržitelného způsobu života. K selhání trhu dochází také v případech, kdy není splněn předpoklad existence ideálního tržního prostředí. (ibid.: 27-29)*

Zatímco trh je prostředníkem uplatnění moci ekonomické, **stát (státní správa<sup>12</sup>)** zprostředkovává výkon moci politické. Demokratický stát užívá k regulaci tři základních nástrojů: práva, správních činností a fiskální politiky. (ibid.: 14-15) Působení státu jako regulátoru lidské činnosti, jak je zřejmé i z tématu této práce, je velice kontroverzní. Názory na to, do jaké míry má stát zasahovat do společenského života jsou odlišné dle uznávaných hodnot či politických koncepcí. Pohybujeme se pak na spektru od socialistických pojetí vlády, kde je úloha státu vnímána jako toho nejzákladnějšího regulátoru lidského života, po pojetí neoliberalistické, které usiluje o co největší omezení role státu. (ibid.: 33) „*Jakákoliv kontrola prostřednictvím politické moci má podobu ustanovení pravidel, která je třeba dodržovat, vytváření legislativních či ekonomických podmínek, které stimulují či naopak potlačují určité chování, či přímého donucení.*“ (ibid.: 34)

---

<sup>12</sup> V širším smyslu, tzn. organizace záležitostí společnosti prostřednictvím správních úřadů, vlády, parlamentu a soudů. (Hendrych, 1992 in Potůček, 1997: 14)

**Občanský sektor**<sup>13</sup> je tvořen organizacemi, které jsou jistou formou dobrovolného sdružování občanů, kteří sdílejí společné hodnoty, sledují stejné zájmy a jsou ochotni spolupracovat na společném díle. (Potůček, 1997: 16) Občanský sektor je na pomezí veřejného a soukromého sektoru. „*Je na státu nezávislý – v tomto smyslu je součástí soukromého sektoru. Jeho činnosti nejsou vedeny ziskovým motivem, vážou se na uspokojování zájmů určité komunity – v tomto smyslu patří do veřejného sektoru.*“ Proto se o něm někdy hovoří jako o třetím sektoru, který je stranou od zákonů trhu i od fungování státu a jeho institucí. Občanské společnosti mají tendence vznikat tam, kde se neuplatňuje dobře ani stát ani trh. (ibid.: 21-22)

Všechny tyto tři regulátory (a nesmíme zapomínat ani na velmi významný vliv médií jakožto čtvrtého regulátoru) jsou vzájemně provázány a činnost každého z nich je do určité míry podmíněna existencí ostatních. Veřejnou politiku je v tomto smyslu možné chápat jako hledání jakési rovnováhy mezi nimi. Jak již bylo naznačeno, v případech tržního selhání je nutný zásah veřejné moci. „*V zájmu snížení negativních důsledků užívání tržního mechanismu je třeba používat nástrojů hospodářské politiky vlády a zároveň vytvářet jejím prostřednictvím předpoklady pro fungování těch oblastí života společnosti, které nefungují na základě tržního mechanismu uspokojivě.*“ (Sojka, Konečný, 2001: 34) Sojka a Konečný (ibid.) dále uvádějí, že podle soudobé ekonomické teorie vykonává stát ve vztahu k trhu tři funkce:

1. zabezpečování podmínek pro dobré fungování tržního mechanismu:
  - minimalizace negativních důsledků monopolu,
  - odstraňování negativních nebo kompenzace pozitivních externalit,
  - zabezpečuje dostatečné množství veřejných statků,
2. zabezpečování spravedlivého fungování tržního mechanismu v mezích přijatých pravidel:
  - přerozdělováním důchodů v zájmu větší důchodové a majetkové rovnosti,
3. zajišťování vnitřní a vnější stability ekonomiky prostřednictvím makroekonomické stabilizační hospodářské politiky.

---

<sup>13</sup> Neziskové organizace, nebo lze též užít pojmy nevládní organizace, občanská sdružení a iniciativy či obecně prospěšné společnosti. (Brown, 1994 in Potůček, 1997: 16)

„Stát sám je v mnoha ohledech značně závislý na podnikatelské sféře.“ (Potůček, 1997: 94) Z tohoto hlediska vyvstává riziko, že rozhodování státu se dostane do područí zájmových skupin a jejich zájmů. (Mlčoch, 1996: 83 in Potůček, 1997: 96) Dle prof. Potůčka (1997: 96-97) se může odehrávat vzájemné přizpůsobování státu a podnikatelských kruhů v těchto oblastech:

- stát vykonává obecný dohled nad podnikatelskými aktivitami a reguluje je,
- tato regulace je limitována ohledem na možné negativní důsledky těchto regulací, které se mohou dotknout veřejných funkcí podnikání,
- také v dalších oblastech veřejné politiky je stát limitován ohledem na potenciální negativní důsledky správních regulací pro podnikatelský sektor,
- představitelé podnikatelských kruhů aktivně vyjednávají s představiteli státu a prosazují přitom svoje zájmy, užívajíce i hrozby špatného ekonomického výkonu, nebudou-li jejich přání splněna,
- podnikatelé jsou tak v privilegovaném postavení jak pasivně, tak i jako aktivní ovlivňovatelé správních rozhodnutí,
- alespoň hypoteticky má stát možnost odmítnout podnikatelské sféře některá privilegia nebo dokonce zrušit firmu nebo celý obor podnikání.

Dochází tedy k jakési symbióze státní správy a podnikatelské sféry. Stejně tak je provázán i stát a občanský sektor. Stát investuje část finančních prostředků z veřejných rozpočtů do činnosti neziskových organizací. Kromě této přímé finanční podpory může stát pomáhat neziskovým organizacím také daňovými úlevami. Na druhou stranu občanský sektor bere na svá bedra část starostí o věci veřejné. Jeho činnost je na rozdíl od činnosti státu více cílená. (Potůček, 1997: 97)

Ve vzájemném vztahu trhu a občanského sektoru existuje méně třecích ploch než v předcházejících případech. Oba jsou nesené soukromou iniciativou. Ziskový sektor pak může prostřednictvím dobrovolných příspěvků sponzorovat činnost občanského sektoru a prosazovat touto cestou své zájmy. (ibid.: 100)

### **Sítování aktérů**

Třetí dimenzi tvoří nehierarchické sítě a sítování aktérů. Jedná se o horizontální vazby propojené formálními i neformálními informačními, komunikačními i akčními sítěmi aktérů. (Ochrana, 2010: 18; Sabatier, 2007: 129-149) „(...) Sítě aktérů jsou dobře

vybaveny k tomu, aby mohly rychle identifikovat nové problémy, řešení a příležitosti veřejné politiky.“ (Ochrana, 2010: 22) Mezi základní atributy patří pluriformita, tedy široký okruh různých organizací s omezenou zkušeností, které vzájemně spolupracují. Dále pak sebestřednost, to znamená, že každý z aktérů má své vlastní zájmy a ke vztahu přistupuje s různými množinami perspektiv a pobídek. Dalšími aspekty pak jsou asymetrická vzájemná závislost a dynamika sítí. (Potůček, 2006a: 11) Existence sítí souvisí s novými možnostmi informačních a komunikačních technologií. Jedná se o jev, který je těžko analyticky postižitelný. Síťové vládnutí tedy spočívá v koordinaci relativně autonomních aktérů. Představuje komplex formálních a neformálních, spontánních i chaotických procesů, v nichž se mísí velký počet zájmů. Stává se tedy velice často, že tyto mnohdy protichůdné zájmy na sebe tvrdě naráží. (Ochrana, 2010: 20-22)

Ve strategickém vládnutí můžeme identifikovat několik klíčových skupin aktérů. Jedním z nejdůležitějších a nejaktivnějších aktérů strategického vládnutí jsou vlády. Působí na nadnárodní, centrální i regionální úrovni, disponují politickou mocí, reprezentují veřejný zájem a mají odpovědnost za sledování dlouhodobých důsledků současných rozhodnutí. V jejich působnosti je též koordinace a harmonizace úsilí ostatních aktérů. Dále jsou významným aktérem organizace občanského sektoru. Mají různé cíle a využívají široké spektrum nástrojů, nejrůznější zdroje. Svou roli hrají také aktéři komerčního sektoru, tedy firmy. Tento typ aktéra má jasně daný cíl, a tím je prosperita na trhu. (Ochrana, 2010: 18)

K samotnému uplatnění strategického vládnutí je potřeba několik základních zdrojů, kterými jsou globální etika (která souvisí s udržitelným způsobem života), zdroje poznání (včetně vzdělání), institucionální zdroje a nástroje, sociální kapitál, anticipace (tedy schopnost předvídat a reagovat na dlouhodobé potenciální události v budoucnosti), „volba společnosti“ (jinými slovy společenský konsensus ohledně orientace a směřování změny) a vynořující se nové strategie (tedy určitá změna orientace společnosti). (Potůček, 2006a: 12-14)

### **5.2.2 Strategické řízení a strategické plánování**

Je třeba rozlišovat mezi pojmy strategické vládnutí a strategické řízení. Zatímco strategické vládnutí je proces, do kterého se zapojuje celá plejáda aktérů, strategické řízení je pak bezprostředněji vázáno na jednoho z nich. Strategické řízení lze tedy chápat jako úsilí o efektivní řešení klíčových problémů dané instituce v dlouhodobé



perspektivě. „Strategické řízení veřejných politik je systémový proces řízení klíčových problémů vládních politik, jejichž řešení má na společnost relevantní dlouhodobý dopad.“ (Ochrana, 2010: 25)

#### Obrázek č. 4: Sekvence jednotlivých kroků strategického řízení veřejných politik



(Zdroj: Ochrana, 2010: 25)

Klíčovým nástrojem pro strategické řízení veřejných politik je strategické plánování. Jedná se o záměrnou a systémově orientovanou projekční činnost vlády. Obsah strategického plánování je pak zvětčován ve vládních dokumentech. (ibid.) Základními komponenty strategického plánování je:

- Stanovení základních směrů rozvoje vládní politiky
- Vymezení dlouhodobých cílů vládních politik
- Definování prostředků potřebných pro dosažení cílů
- Vymezení pravomocí a odpovědnosti diferencovaných aktérů
- Analýza vnějšího prostředí (hodnocení hrozeb a příležitostí a to zejména z hlediska ekonomických, sociálních, politických, legislativních, demografických, geografických, technologických a jiných faktorů nezbytných pro stanovení dané vládní politiky)
- Analýza vnitřního prostředí (zejména s ohledem na zdroje, připravenost personálu, stav z hlediska plnění stanovených působností, se zřetelem na fungování kontrolního systému)
- Systémový návrh řešení problému ve formě variantních strategických způsobů řešení
- Příprava realizačních plánů

(Ochrana, 2010: 27)

Strategické plánování v sobě zahrnuje určitý (dlouhodobý) časový horizont. Nejprve je nutné provést základní analýzu výchozí situace a identifikovat množinu přípustných řešení a postupů („strategické možnosti“). Dále v procesu rozhodování některý z těchto postupů zvolit („strategické volby“). Následně pak formulovat realizační plány a posléze může být přistoupeno k realizaci, tedy implementaci. (ibid.: 27)

### 5.2.3 Strategie udržitelného rozvoje

O udržitelném rozvoji bylo podrobně napsáno v kapitole 3.1. V této části se však zaměřím na udržitelný rozvoj z hlediska strategického vládnutí, tedy na to, jak je tento koncept strategicky ukotven. Na úvod je potřeba říci, že koncept udržitelného rozvoje je sám o sobě příliš široký, aby mohl být jednoznačným vodítkem pro tvorbu politik. Je to spíše jakési hodnotové vymezení pro směřování společnosti.

Jak již bylo řečeno, na úrovni Evropské unie byla Strategie udržitelného rozvoje přijata v Göteborgu v červnu 2001 a její obnovená verze pak v roce 2006, jejíž hlavní prioritou je udržitelná spotřeba a výroba.

Na podobě národní strategie udržitelného rozvoje se pracuje s různou intenzitou od roku 1998. (Ochrana, 2010: 174) *„Součástí konceptu je také posílení strategického řízení a strategického plánování s důrazem na provázanost strategických cílů udržitelného rozvoje na všech úrovních rozhodování. Jedná se tak například o propojení cílů Evropské strategie udržitelného rozvoje s cíli Strategie udržitelného rozvoje České republiky, krajskými strategiemi až po místní strategie zpracované v rámci Místních Agend 21. Příprava národních strategií udržitelného rozvoje vyplývá z mezinárodních závazků přijatých na Světovém summitu o životním prostředí a rozvoji (Rio de Janeiro, 1992), konkrétně z Agendy 21, jejíž článek 8 se zabývá integrací životního prostředí do rozhodovacích procesů.“* (ibid.: 176) ČR přijala Strategii udržitelného rozvoje České republiky po dvou neúspěšných pokusech až v prosinci 2004.

Aktuálně platný dokument – Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky (SRUR ČR) – byl schválen usnesením vlády ČR dne 11. ledna 2010. Tento dokument představuje dlouhodobý rámec pro politická rozhodování v kontextu mezinárodních závazků, které ČR přijala v souvislosti s členstvím v EU, OECD a OSN. Přijetím SRUR ČR tedy prokazuje soustavné plnění závazků vyplývajících z jednání Světového summitu o udržitelném rozvoji v Johannesburgu (2002), hlásí se k závěrům konference v Riu de Janeiro (1992), k rozvojovým cílům Deklarace tisíciletí OSN a k závěrům jednání Komise OSN pro udržitelný rozvoj (2003). Zároveň jsou v něm však respektovány specifické podmínky České republiky. Tento dokument slouží jako východisko pro zpracování koncepčních materiálů (sektorových politik či akčních programů) a pro strategické rozhodování v rámci státní správy a územní veřejné správy a pro jejich spolupráci se zájmovými skupinami. (SRUR, 2010: 8) Další aktualizace má

být na základě výše zmíněného usnesení vlády předložena do konce roku 2015. (MŽP, 2012b) Priority a cíle udržitelného rozvoje jsou řazeny do následujících pěti prioritních os:

- Prioritní osa 1: Společnost, člověk a zdraví
- Prioritní osa 2: Ekonomika a inovace
- Prioritní osa 3: Rozvoj území
- Prioritní osa 4: Krajina, ekosystémy a biodiverzita
- Prioritní osa 5: Stabilní a bezpečná společnost

V souvislosti s tématem této práce je pak v prioritní ose 2 obsažen požadavek na zajištění energetické bezpečnosti státu a zvyšování energetické a surovinové efektivity hospodářství. Mezi cíle této prioritní osy patří podpora udržitelné energetiky, kde je mimo jiné poukázáno i na snahu zvýšit úspory energie v jednotlivých sektorech národního hospodářství a též u konečného spotřebitele. (SRUR, 2010: 30-36)

### ***5.3 Teorie implementace***

Teorie implementace se zaměřuje na samotný proces uskutečňování veřejné politiky. Můžeme rozlišit dvě základní fáze v implementaci veřejné politiky. Nejprve přichází fáze přijímání veřejné politiky, která začíná přípravou a formulací návrhu určité politiky a končí jejím přijetím, například ve formě zákona. (Weimer a Vining, 2005 in Paterová, Veselý, Kalous, Nekola, 2007) Poté přichází fáze implementační, která začíná okamžikem přijetí politiky a trvá po dobu její platnosti. (Paterová, Veselý, Kalous, Nekola, 2007) Implementace veřejné politiky je komplexním procesem, zahrnujícím stanovení jejích cílů, nástrojů, způsobů jejího uskutečňování a aktérů, kteří do tohoto procesu vstupují. Aktéry implementace jsou její iniciátoři, tvůrci, realizátoři a adresáti. Důležitá je jejich motivace, zdroje, atd. Jako nástroje implementace slouží nástroje strategického řízení, právní normy, fiskální, organizační či výchovné nástroje. (Potůček, Vass, Kotlas, 2010) Implementace je tedy fáze veřejně politického procesu, kde jsou záměry a cíle dané politiky převedeny do praxe za účelem dosažení žádoucích výsledků a naplnění těchto cílů. Jedná se o realizaci nebo také zavádění politického rozhodnutí, strategie konkrétní politiky. I během implementační fáze se přijaté řešení zpřesňuje a konkretizuje, nezřídka i významně obsahově mění, jelikož mohou „*nastat potíže při akceptaci politického rozhodnutí u recipientů*“. (Fiala, Schubert, 2000: 92)

### 5.3.1 Teoretické modely implementace

Existují čtyři základní teoretické modely implementace: autoritativní model, participativní model, model kulturní změny a model nikdy nekončícího procesu učení. Tyto normativní modely jsou odvozeny od míry direktivity, plurality aktérů a s ohledem na používané metody. (Paterová, Veselý, Kalous, Nekola, 2007: 322)

Jelikož je v tomto případě implementace předurčena legislativní formou veřejněpolitického dokumentu, který je závazný a vynutitelný, jedná se o autoritativní model implementace. Autoritativní model zdůrazňuje totiž takové nástroje, jako jsou direktivní řízení, plánování, kontrola, hierarchie a odpovědnost. (ibid.)

### 5.3.2 Přístupy k analýze implementace

Autoři Pressman a Wildavsky, kteří v 70. letech položili základy teorie implementace, vymezili dva základní přístupy k implementaci.

Zprv je to přístup „shora-dolů“ (*top-down approach*), který vzniká historicky dříve. Tento přístup chápe politiku jako proces řízení směrem shora, kdy klíčovými aktéry jsou právě tvůrci politických rozhodnutí. (Colebatch, 2005: 30; Howlett, Ramesh, 2003)

Druhým přístupem je přístup „zdola-nahoru“ (*bottom-up approach*). Tento přístup zohledňuje celou škálu veřejných i soukromých aktérů spojených s řešeným problémem. (Veselý, Nekola, Paterová, Kalous, 2007: 317) Na rozdíl od předcházejícího přístupu, nevychází analýza z vládního programu, ale prvním impulsem jsou problémy pocíťované jednotlivými aktéry politického procesu. (Winkler, 2002: 72)

Vzhledem k povaze předmětu zkoumání této práce je vhodnější první z těchto přístupů. Předpoklady top-down analýzy lze shrnout do následujících bodů (Birkland in Paterová, Veselý, Kalous, Nekola, 2007: 315):

- politiky obsahují jasně definované cíle, vůči kterým lze hodnotit průběh implementace;
- politiky obsahují jasně definované nástroje pro dosažení cílů;
- politika je charakterizována existencí zákona, nebo jiného autoritativního dokumentu ustanovujícího politiku;
- existuje tzv. implementační řetěz, který začíná politickým vyjádřením na vrcholu – implementace probíhá jako řetězení jednotlivých akcí;

- designéři politiky dobře znají kapacitu a míru souhlasu implementátorů (kapacita zahrnuje dostatečné množství zdrojů, včetně finančních a lidských zdrojů, legální autority a autonomie, a znalostí pro efektivní implementaci).

P. A. Sabatier pak navrhl „syntetizující“ koncepci obou přístupů k analýze implementace, kde se zaměřuje na „koalice zastánců“ (advocacy coalitions), kteří sdílejí soubor názorů a snaží se dosáhnout společných cílů. Pozornost je věnována celkové kultuře veřejného programu, jednotlivým interpretacím hodnot. Vytvářejí se pluralitní sítě (policy networks), mezi kterými panují názorové a zájmové rozpory a konflikty. (Winkler, 2002: 74-77)

*„Míra legitimacy a tím i stability politických procesů v současné společnosti závisí na tom, o jaké základní hodnoty se politická rozhodnutí a programy činnosti opírají.“* (ibid.: 15) V analýze implementace v tomto pojetí se tedy jedná o to, jaké organizace vně i uvnitř politického systému vytvářejí vliv, jaké jsou jejich zájmy a jak tyto motivy ovlivňují jejich jednání. (Jenkins, 1978 in Winkler, 2002: 20)

Pressman a Wildavsky se zaměřili hlavně na odhalení překážek, které brání úspěšné implementaci. Dospěli k závěrům, že k selhávání implementačních mechanismů dochází například kvůli nevhodně zvoleným politickým nástrojům, nebo kvůli absenci konsenzu napříč politickým spektrem. (Winter, 2006) *„Realizace politického programu (...) je tvořivý proces, jehož přirozenou součástí jsou konflikty a stanovování shody mezi jednotlivými aktéry.“* (Winkler, 2002: 20)

Významným prvkem v úspěšnosti implementace je také to, jaký je rozsah změny. *„Pravděpodobnost efektivní implementace je nepřímě úměrná rozsahu předpokládané a plánované odchylky od status quo ante (předcházející stav věci).“* (Winkler, 2002: 70)

### 5.3.3 Faktory úspěšnosti implementace

Nagel (1998: 172-175 in Veselý, 2007: 317-318) uvádí šest hlavních faktorů provádění implementace:

- 1) **technologická proveditelnost** – sleduje případné překážky týkající se fyziky, biologie nebo jiných vědeckých oborů. Například čisté a méně nákladné procesy chránící životní prostředí, nové zdroje energií, lék na AIDS. Zkoumání technologické proveditelnosti v tomto případě neznamena, zda je možno problém možno nebo nemožno vyřešit, nýbrž jak dlouho bude trvat jej vyřešit.

- 2) **politická proveditelnost, resp. průchodnost** – týká se legislativního procesu a znamená, že program či politika nebudou vetovány (v ČR např. vládní návrh, který projde Poslaneckou sněmovnou, může být vetován Senátem nebo prezidentem, event. Ústavním soudem).
- 3) **administrativní proveditelnost** – ukazuje na schopnost implementaci uvádět do života (vynucovat) a monitorovat.
- 4) **legální proveditelnost** – znamená, že implementovaný program není v rozporu s žádnou právní normou.
- 5) **ekonomická proveditelnost** – určuje rozpočet, resp. zda je pro implementaci programu dostatek prostředků.
- 6) **psychologická proveditelnost** – zkoumá, jaké jsou postoje lidí, kterých se program týká, event. jaké lze očekávat změny v lidských postojích.

Tvorba politiky nekončí tím, že je zákon podepsán prezidentem a zanesen do sbírky zákonů. Implementace znamená pokračování politiky různými prostředky. Politika se přijetím zákona pouze posouvá do administrativní výkonné sféry. Implementace zahrnuje všechny činnosti, jejichž cílem je provádět politiku dle platné legislativy. Tyto aktivity znamenají vznik nových úřadů či oddělení, nebo změnu rozložení odpovědností již existujících úřadů tak, aby byla naplněna nová legislativa. (Dye, 2011: 45-46)

## 6 Strategie v oblasti energetiky a energetické efektivity

V této kapitole se zaměřím na strategické koncepce v oblasti energetiky a energetických úspor. Energetika obecně patří mezi významné oblasti politiky jak na národní úrovni, tak na úrovni nadnárodní, tedy v tomto případě z hlediska Evropské unie. Významnost energetiky spočívá v jejím vlivu na životní prostředí, na mezinárodní bezpečnost i na konkurenceschopnost hospodářství, a proto se právě energetika řadí k jednomu z klíčových sektorů evropské ekonomiky. Od České republiky jakožto členského státu Evropské unie se očekává, že promítne strategické cíle stanovené na úrovni EU do svých vnitrostátních strategických koncepcí.

### 6.1 Energetická politika EU

Energetika patří v současné době k jedné z klíčových oblastí evropské politiky. Její význam je jak v zajištění konkurenceschopnosti, bezpečnosti, ale i splnění závazků vyplývajících z Kjótského protokolu<sup>14</sup>. Vzhledem k těmto výzvám zahájila Evropská komise řadu aktivit v oblasti energetické politiky s cílem vypořádat se s problémem klimatických změn, snížit vnější závislost EU na dodávkách plynu a ropy z politicky nestabilních oblastí a zároveň podpořit dlouhodobý ekonomický růst a zaměstnanost. Cestu k dosažení těchto cílů představuje větší teritoriální diverzifikace dodavatelů, pestřejší paleta zdrojů energie, zvýšení podílu využívání obnovitelných zdrojů a vytvoření jednotného trhu energií v rámci EU, který by umožňoval solidaritu v krizových situacích. Celkově je kladen důraz na to, aby bylo úsilí směřováno ke snižování energetické náročnosti ekonomiky a snížení dopadů energetiky na životní prostředí. (Evropa, 2013)

Ačkoliv dnes patří energetika mezi klíčové politiky EU, není, na rozdíl například od politiky životního prostředí, pevně zakotvena v základních dokumentech Evropské unie. Ve Smlouvě o založení Evropského společenství jsou opatření v oblasti energie uvedena až na posledním místě. První zmínky o energetické politice lze nalézt v Pařížské smlouvě z roku 1951 zakládající Evropské společenství uhlí a oceli, které

---

<sup>14</sup> Protokol k Rámcové úmluvě OSN o klimatických změnách z roku 1997. Průmyslové země se v něm zavázaly snížit emise skleníkových plynů nejméně o 5,2 % ve srovnání se stavem v roce 1990. V prosinci 2012 byl na Osmnácté konferenci smluvních stran v Doha schválen dodatek, kterým bylo potvrzeno pokračování Protokolu. Část zemí se zavázala přijmout nové redukční závazky, které by měly přispět ke snížení emisí skleníkových plynů o nejméně 18 % pod úroveň roku 1990. EU si do roku 2020 stanovila závazek 20 % v porovnání s rokem 1990. (UNFCCC, 2013)

bylo v roce 2002 včleněno do Smlouvy o Evropském společenství. Dalším významným uskupením je Evropské společenství pro atomovou energii (EURATOM), které bylo založeno na základě Římských smluv v roce 1957 a v roce 1967 bylo plně integrováno do Evropské Unie. (BusinessInfo.cz, 2009)

Vzhledem k obšírnosti tématu, zde naznačím pouze stručný přehled vývoje energetické politiky EU. Následující tabulka prezentuje sled dokumentů přijatých Evropskou komisí, za cílem definování energetické strategie EU.

**Tabulka č. 3: Přehled strategických dokumentů EU v oblasti energetiky**

ROK	DOKUMENT
1991	Energetická charta
1995	Zelená kniha o Energetické politice pro Evropskou unii
1995	Bílá kniha - Energetická politika pro Evropskou unii
1997	Bílá kniha Energie pro budoucnost – obnovitelné zdroje energie
2000	Zelená kniha o zabezpečování zásobování energií
2005	Zelená kniha o energetické účinnosti aneb Méně znamená více
2006	Akční plán pro energetickou účinnost: využití možností
2006	Zelená kniha – Evropská strategie pro udržitelnou, konkurenceschopnou a bezpečnou energii
2007	Zelená kniha – Přizpůsobení se změně klimatu v Evropě – možnosti pro postup EU
2007	První Strategický přezkum (energetické politiky) - Energetická politika pro Evropu - Akční plán pro energetiku
2008	Druhý Strategický přezkum energetické politiky - Akční plán pro zabezpečení dodávek energie a jejich solidární využití
2007	Energetický balíček EU (tzv. třetí liberalizační balíček)
2008	Klimaticko-energetický balíček
2009	Bílá kniha - Přizpůsobení se změně klimatu: směřování k evropskému akčnímu rámci
2010	Energie 2020: Strategie pro konkurenceschopnou, udržitelnou a bezpečnou energetiku
2011	Plán energetické účinnosti 2011
2013	Zelená kniha o změně klimatu a energetické politice do roku 2030

(Zdroj: autorka)

Téma této práce se zaměřuje na oblast energetické účinnosti a úspor energie, (potažmo úspor energie v sektoru budov), a proto se zaměřím pouze na v současné době aktuální klíčové strategie a dokumenty, které jsou relevantní k dané problematice.



### 6.1.1 Zelené a Bílé knihy

Zelené knihy mají za úkol nastartovat veřejné diskuze o konkrétních tématech a záměrech Evropské komise ještě předtím, než přistoupí k jejich zpracování do podoby zákona či směrnice.

Bílé knihy Komise jsou dokumenty, které obsahují konkrétní návrhy na činnost Společenství v dané oblasti. V některých případech Bílá kniha následuje právě po vydání Zelené knihy. Pro členské státy EU mají pouze doporučující povahu. Po schválení Radou se z Bílé knihy může stát akční program Unie pro danou oblast.

Z hlediska stanoveného tématu práce je významná Zelená kniha z roku 2005 - **Zelená kniha o energetické účinnosti aneb Méně znamená více**, která vyšla v reakci na přijetí Lisabonské strategie a v návaznosti na dříve přijaté Zelené knihy, a věnuje se právě konkrétně energetické účinnosti. Dokument se především zaměřil na téma úspor energií a vytyčuje si cíl dosáhnout až 20% snížení spotřeby energie. „*Tato zelená kniha se pokouší zahájit proces praktického využití takových možností a určit a následně realizovat co nejvíce nákladově efektivních opatření, aby se dosáhlo úspory až 20 %.*“ (Zelená kniha, 2005: 16) Mezi zvláštní opatření v rámci energetické politiky uvádí na prvním místě budovy<sup>15</sup>. Poukazuje mimo jiné také na významný pozitivní vliv zvyšování energetického standardu budov na zaměstnanost. (ibid.: 21-22)

Zelená kniha z roku 2006 - **Zelená kniha: Evropská strategie pro udržitelnou, konkurenceschopnou a bezpečnou energii** reagovala na nové energetické prostředí 21. století a byla vydána ve snaze EU stát v čele celosvětového úsilí o řešení aktuálních energetických problémů.<sup>16</sup> Stanovuje cíle, které mají zajistit rovné příležitosti a vytvořit otevřené a konkurenční trhy s energií a zajistit tak snížení cen, lepší zabezpečení dodávek, posílení konkurenceschopnosti a zlepšení životního prostředí. Cílem je zabezpečení evropské energetické infrastruktury před riziky přírodních katastrof a teroristických činů, jakož i zabezpečení před politickými riziky, včetně přerušení dodávek. Poukazuje na to, že EU má v problematice boje se změnami klimatu stanoveny ambiciózní cíle a tento náročný úkol znamená, že Evropa musí ihned jednat, zejména v otázkách energetické účinnosti a obnovitelné energie. Akce v oblasti

---

<sup>15</sup> V reakci na tuto Zelenou knihu vydala Komise v říjnu 2006 Akční plán pro energetickou účinnost: využití možností, ve kterém navrhuje konkrétní politiky a opatření na období 2007-2012. Jako prioritní opatření 2 jsou zde definovány požadavky na energetickou náročnost budov a nízkooenergetické budovy. (Akční plán, 2006: 12)

<sup>16</sup> Zelená kniha byla do určité míry reakcí na energetickou krizi na Ukrajině na přelomu let 2005/2006 (tzv. utáhnutí ruských kohoutků), při níž byli ohroženi spotřebitelé i uvnitř EU.

obnovitelných zdrojů energie a energetické účinnosti přispějí nejen k boji se změnami klimatu, ale i k zabezpečení dodávek energie a k omezení rostoucí závislosti EU na dovážené energii. (Zelená kniha, 2006)

Jak tato zelená kniha uvádí, účinná politika v oblasti energetické účinnosti neznamená, že je nutné se vzdát pohodlí nebo komfortu. Neznamená ani snížení konkurenceschopnosti. Účinná politika v této oblasti ve skutečnosti znamená pravý opak: vynakládání nákladově efektivních investic do snížení plýtvání s energií, čímž se zvýší životní úroveň a uspoří peníze, a používání cenových signálů, které povedou k odpovědnějšímu, hospodárnějšímu a rozumnějšímu využívání energie. Nezbytným předpokladem pro zabezpečení dodávek, udržitelnost a konkurenceschopnost průmyslu je podpora inovací. Výzkum související s energetikou velkou měrou přispěl k energetické účinnosti (např. v případě motorů automobilů) a prostřednictvím obnovitelných zdrojů energie i k diverzifikaci. Výzkum s sebou může také přinést i obchodní příležitosti. Energeticky účinné a nízkouhlíkové technologie představují rychle rostoucí mezinárodní trh, který bude mít v příštích letech hodnotu miliard eur. Program „Inteligentní energie – Evropa“ poskytne potřebné nástroje a mechanismy k překonání netechnických překážek v zavádění nových a účinných energetických technologií. (ibid.)

**Zelená kniha** z roku 2007 s podtitulem *Přízpůsobení se změně klimatu v Evropě – možnosti pro postup EU*, jak název napovídá, v první řadě stanovuje směřování EU v boji proti klimatickým změnám. Okrajově je zde připomenuta problematika energetické náročnosti budov, která je zahrnuta mezi včasná opatření v rámci EU (Zelená kniha, 2007: 44)

Dne 27. března 2013 Evropská komise přijala novou **Zelenou knihu o změně klimatu a energetické politice do roku 2030** (*A 2030 framework for climate and energy policies*). Tento dokument zahajuje veřejnou diskusi mezi členskými státy, ostatními institucemi EU a zúčastněnými stranami na téma klimatických a energetických cílů pro rok 2030, ale i dalších důležitých aspektů energetické politiky EU v perspektivě do roku 2030. Tyto názory budou využity Komisí na probíhající přípravě konkrétnějších návrhů pro rámec 2030, který bude předložen do konce roku 2013. (Evropská komise, 2013) V zelené knize se nastoluje řada otázek:

- Jaký by měl být druh, povaha a úroveň cílů v oblasti klimatu a energie, které si pro rok 2030 stanovíme?

- Jak dosáhneme soudržnosti mezi jednotlivými nástroji politiky?
- Jakým způsobem můžeme dosáhnout, aby energetický systém nejlépe přispěl ke konkurenceschopnosti EU?
- Jakým způsobem můžeme zohlednit rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o schopnost jednat?

V nové zelené knize není opomenuta ani problematika energetických úspor v sektoru budov. V souvislosti s úpravou směrnice o energetické náročnosti budov upozorňuje, že zpoždění a neúplné vnitrostátní opatření k provedení této směrnice vedou rizikům, která mohou znevážit potřebný příspěvek směrem k nižším emisím skleníkových plynů a snížení spotřeby energie. (Green paper, 2013)

### 6.1.2 Energetické balíčky

Tzv. energetické balíčky představují soubor legislativních předpisů a nástrojů, jak dosáhnout cílů v oblasti energetiky EU. Jedná se o dva balíčky: tzv. 3. liberalizační balíček a Klimaticko-energetický balíček.

Ze Zelené knihy z roku 2006 vzešel v lednu 2007 Strategický přezkum energetiky: *Nová energetická politika pro Evropu*, který stanovil prioritní cíle společné energetické politiky Evropské unie. V září pak následoval návrh úprav stávající energetické legislativy a byl tak vypracován balík zásadních dokumentů, **Energetický balíček EU (tzv. 3. liberalizační balíček)**.<sup>17</sup> Evropská komise v něm uvádí své návrhy, opatření a řešení, na jejichž základě se má formovat budoucí společná energetická politika EU. (BusinessInfo.cz, 2009)

V roce 2008 byl schválen **Klimaticko-energetický balíček**, který navazuje na politický závazek členských států EU z března 2007. Tvoří jej soubor tří směrnic a jednoho rozhodnutí<sup>18</sup>. V první řadě je cílem boj proti změně klimatu prostřednictvím snížení emisí skleníkových plynů a do určité míry i potenciální snížení energetické závislosti EU na třetích zemích. Energeticko-klimatický balíček Evropské Komise stanovuje cíle do roku 2020: snížení emisí skleníkových plynů o 20 %, 20 % podíl

---

<sup>17</sup> Po složitých jednáních mezi Evropským parlamentem a Radou EU formálně přijat v červnu 2009, během českého předsednictví v Radě EU.

<sup>18</sup> Směrnice 2009/29/ES o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (EU ETS); směrnice 2009/31/ES o zachytávání a ukládání CO<sub>2</sub> do geologického podloží (CCS); a směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a rozhodnutí 406/2009/ES o rozdělení úsilí k dosažení redukčních cílů emisí skleníkových plynů.

obnovitelných zdrojů v energetickém mixu EU a zvýšení energetické efektivity o 20 %. (Amineh, Guang, 2010: 14)

Je patrné, že boj proti klimatickým změnám se stal prioritou EU v oblasti energetiky. Vypovídá o tom i fakt, že strategický cíl evropské energetické politiky je stanoven pouze v jednom ze tří základních pilířů, a to je právě v oblasti boje proti změně klimatu. Ekonomickým nástrojem na snížení emisí skleníkových plynů je systém přidělování povolenek na vypouštění oxidu uhličitého a následné obchodování s těmito povolenkami. Ke snížení emisí bude výrobce nutit postupné snižování počtu povolenek, které budou dostávat. Povolenky na beztestné vypouštění tuny oxidu uhličitého musí na konci každého kalendářního roku odevzdat, a to v množství, které pokryje skutečné emise. Firmy, jejichž zařízení počet povolenek emisně překročí, jsou pokutovány. Když dostane více povolenek, než kolik spotřebuje pro pokrytí emisí, může tento přebytek prodat na trhu. (BusinessInfo.cz, 2009)

### 6.1.3 Strategie Evropa 2020 a Energie 2020

Prvky energetické politiky byly obsaženy již v Lisabonské strategii, kterou přijala Evropská rada na jaře roku 2000. Tato komplexní strategie navržená na celé příští desetiletí (2000-2010), byla formulována takto: Unie se má stát *"nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou, schopnou udržitelného hospodářského růstu s více a lepšími pracovními místy a s větší sociální soudržností"*. V jejím obsahu je zmíněn boj proti klimatickým změnám, ale také i potřeba, aby vysoká ekonomická výkonnost byla spojena s udržitelným využíváním přírodních zdrojů. (BusinessInfo.cz, 2003)

**Evropa 2020: Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění** představuje hlavní hospodářskou reformní agendu Evropské unie s výhledem do roku 2020 a nahrazuje tak Lisabonskou strategii, jejíž časový horizont vypršel rokem 2010. Strategie Evropa 2020 předkládá tři vzájemně se posilující priority (Evropa 2020, 2010):

- *Inteligentní růst*: rozvíjet ekonomiku založenou na znalostech a inovacích.
- *Udržitelný růst*: podporovat konkurenceschopnější a ekologičtější ekonomiku méně náročnou na zdroje.
- *Růst podporující začlenění*: podporovat ekonomiku s vysokou zaměstnaností, jež se bude vyznačovat sociální a územní soudržností.

V rámci udržitelného růstu je stanovena stěžejní iniciativa *Evropa účinněji využívající zdroje* (A resource-efficient Europe). Tato iniciativa podporuje posun směrem k efektivnímu využívání zdrojů, nízkouhlíkovému hospodářství, aby bylo dosaženo udržitelného růstu. Poskytuje dlouhodobý rámec pro akce v mnoha oblastech politiky, podporu politických programů pro změny klimatu, energetiky, dopravy, průmyslu, surovin, zemědělství, rybolovu, biologické rozmanitosti a regionálního rozvoje. Přírodní zdroje jsou totiž základem ekonomiky a kvality života. Pokračování současných vzorců využívání zdrojů není dlouhodobě udržitelné. Zvyšování účinnosti zdrojů je klíčem k zajištění růstu a zaměstnanosti pro Evropu. To přinese významné ekonomické příležitosti, zvýší produktivitu, sníží náklady a posílí konkurenceschopnost. (A resource-efficient Europe, 2011)

**Energie 2020: Strategie pro konkurenceschopnou, udržitelnou a bezpečnou energii**, kterou komise představila v roce 2010, vymezuje nejvýznamnější cíle energetiky na příštích deset let. Pro Evropskou unii je dle této strategie nezbytné řešit hlavní úkoly v oblasti energie, a to v souvislosti s bojem proti změně klimatu, rostoucí závislosti na dovozu, limitům energetických zdrojů a přístupu pro všechny uživatele cenově dostupné a bezpečné energie. EU zavádí ambiciózní energetickou politiku ve snaze zažehnout novou průmyslovou revoluci, která přinese nízkoenergetickou ekonomiku a mnohem bezpečnější, konkurenceschopnější a udržitelnější spotřebu energií. (Energy 2020, 2011)

Indikativní cíl stanovený pro rok 2020 pro EU jako celek je zaměřen na posun ke zvýšení energetické účinnosti na unijní úrovni o 20 %. Je to prostředek k posílení energetické bezpečnosti, důležitým pilířem ambiciózní politiky boje proti změně klimatu a nástrojem pro zvýšení konkurenceschopnosti. (Evropa 2020, 2010; Energy 2020, 2011: 8)

Hned jako priorita 1 je uveden požadavek na dosažení energeticky účinné Evropy, přičemž jako oblasti s největším potenciálem pro úspory jsou uvedeny budovy a doprava. (Energy 2020, 2011: 11)

#### **6.1.4 Plán energetické účinnosti 2011**

Jak vyplývá z předcházejících kapitol, energetická účinnost je důležitým komponentem strategie Evropa 2020. Důvodem je, že energetická účinnost je z hlediska nákladů jedním z neefektivnějších způsobů, jak zlepšit zabezpečení dodávek energie a snížit

emise skleníkových plynů a jiných znečišťujících látek. (Plán energetické účinnosti, 2011)

Dle evropského Plánu energetické účinnosti (Energy Efficiency Plan 2011) tvoří největší potenciál úspor energie budovy. Plán se pak zaměřuje na nástroje, které zahájí inovační proces v oblasti soukromých a veřejných budov, přičemž podporuje příkladnou roli veřejného sektoru. (ibid.)

Na podporu akcí v oblasti energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie je určen program Inteligentní energie pro Evropu (IEE). Program zejména přispívá k naplnění energetické strategie EU 2020 a usnadňuje provádění plánu pro energetickou účinnost 2011. Program IEE II je strukturován do konkrétních oblastí: SAVE — Energetická účinnost, ALTENER — Nové a obnovitelné zdroje energie, STEER — Energetická účinnost a obnovitelná energie v dopravě. Hlavní cíle oblasti SAVE pak zahrnuje zlepšování energetické účinnosti a racionálního využívání energie, zejména ve stavebnictví a průmyslu (energeticky účinné budovy) a podpora přípravy legislativních opatření a jejich používání. (IEE, 2012)

### 6.1.5 Shrnutí

Ve vývoji energetické politiky EU lze pozorovat jistý posun k většímu intervencionismu, tedy zdůrazňování potřeb dalších nástrojů a pravomocí evropských orgánů, především na podporu boje proti změnám klimatu a environmentalismu.

Jako tři hlavní cíle si Evropská unie v oblasti energetické politiky a energetické efektivnosti stanovuje:

- *udržitelnost* (tzn. přechod na konkurenceschopné obnovitelné, nízkouhlíkové zdroje energie; snížení poptávky po energii v Evropě; boj se změnami klimatu a zlepšení kvality ovzduší)
- *konkurenceschopnost* (zajištění otevřeného trhu s energií; podpora investic do ekologické výroby energie, energetické účinnosti a do vývoje v oblasti energetických technologií)
- *zabezpečení dodávek* (snížování závislosti Evropské unie na dovážené energii; diverzifikace skladby zdrojů energie v EU s širším využitím domácích a obnovitelných zdrojů energie; lepší řešení krizových situací)

## 6.2 Energetická politika ČR

Energetika vždy tvoří páteř národního hospodářství. Efektivní fungování energetického sektoru je předpokladem růstu a rozvoje kvality životní úrovně společnosti. Zodpovědnost státu za tvorbu relativně stabilního energetického prostředí a zajištění mezinárodních vazeb je nezastupitelná. (Nečas, 2009)

Energetická náročnost je vyjádřena podílem spotřeby primárních energetických zdrojů a hrubého domácího produktu. V České republice ve srovnání s vyspělými státy je stále relativně vysoká. Hlavní příčinou vysoké energetické náročnosti ČR ve srovnání s vyspělými zeměmi EU je výrazně nižší souhrnná hospodářská produktivita a podíl energeticky náročného průmyslu. Další příčinou je struktura primárních energetických zdrojů a konečné spotřeby s vyšším podílem tuhých paliv. (ibid.)

Energetický sektor v ČR je závislý především na fosilních palivech a uranu. Hlavními výrobci energie jsou v ČR České energetické závody a.s. (ČEZ) a jednotlivé městské výtopny či teplárny. (Mácha, Nováček, 2005: 13) ČEZ je specifickou společností, která představuje nejvýznamnějšího energetického hráče u nás, ale zároveň je z větší části vlastněná státem, což má za následek úzké propojení představitelů státní moci a této společnosti. Vznikl tak určitý „ekonomický a právní štáto-soukromý hybrid“. (Mezřický, 2011: 59-60) Oboustranné toky financí a privilegií pak deformují ekonomické a dokonce i právní prostředí. „Lze říci, že ČEZ politiku tvoří a zároveň je politika na ČEZ tvořena. Tato dvojaká pozice tak umožňuje společnosti vyvíjet nezanedbatelný vliv na podobu české energetiky.“ (Černochoch, Zapletalová, Vlček, 2010: 277) Bezpečnostní informační služba ve své výroční zprávě za rok 2011 uvádí, že se ČEZ daří ovlivňovat legislativní procesy na všech úrovních tak, aby do výsledných právních norem prosazoval své zájmy. (BIS, 2012: 3)

Faktický základ energetické politiky ČR tvoří především legislativní rámec, který upravuje ustanovení a fungování jednotlivých segmentů energetiky, jakožto i chování fyzických a právnických osob.

Česká republika vstoupila do Evropské unie 1. května 2004, nicméně žádost o vstup do EU podala vláda v lednu roku 1996 a od té doby se energetická strategie, ale i veškerá právní úprava formulovala tak, aby byla v souladu s pravidly unie.

Dne 12. ledna 2000 byla usnesením vlády přijata **Energetická politika**, jakožto „základní dokument vyjadřující cíle v energetickém hospodářství v souladu s potřebami hospodářského a společenského rozvoje včetně ochrany životního prostředí“.

(Energetická politika ČR, 2000) Především zde byl zakotven legislativní rámec harmonogramu zásadních cílů energetické politiky, tj. nový energetický zákon, zákon o hospodaření s energií a zákon o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů, a to s ohledem na předvstupní jednání s EU. Mezi hlavními cíli energetické politiky bylo na prvním místě jakožto trvalý úkol uvedeno uplatnění úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie. (ibid.)

Postupem času ale své roli strategického dokumentu přestala dostačovat a roku 2004 byla usnesením vlády schválena **Státní energetická koncepce**, kterou lze považovat za jeden z nejdůležitějších dokumentů, konkretizující vize a záměry státu v oblasti energetiky.

### 6.2.1 Státní energetická koncepce ČR

Aktuálně platná státní energetická koncepce (SEK) byla schválena vládou ČR dne 10. 3. 2004. Koncepce definuje priority a cíle České republiky v energetickém sektoru a popisuje konkrétní realizační nástroje energetické politiky státu. Součástí je i výhled do roku 2030. (MPO, 2010)

Jedná se o strategický dokument, který patří k základním součástem hospodářské politiky České republiky. „*Je výrazem státní odpovědnosti za vytváření podmínek pro spolehlivé a dlouhodobě bezpečné dodávky energie za přijatelné ceny a za vytváření podmínek pro její efektivní využití, které nebudou ohrožovat životní prostředí a budou v souladu se zásadami udržitelného rozvoje.*“ (SEK, 2004: 3)

Státní energetická koncepce konkretizuje státní priority a stanovuje cíle, jichž chce stát v podmínkách tržně orientované ekonomiky dosáhnout ve vývoji energetického hospodářství ve výhledu na příštích 30 let. Při volbě priorit, cílů a souboru nástrojů Státní energetické koncepce by měla být respektována hlediska energetická, ekologická, ekonomická a sociální. (MPO, 2010)

Základní priority a cíle Státní energetické koncepce jsou uvedeny v následujících dvou tabulkách.



**Tabulka č. 4: Priority Státní energetické koncepce z roku 2004**

ZÁKLADNÍ PRIORITY STÁTNÍ ENERGETICKÉ KONCEPCE	
NEZÁVISLOST	Nezávislost na cizích zdrojích energie
	Nezávislost na zdrojích energie z rizikových oblastí
	Nezávislost na spolehlivosti dodávek cizích zdrojů
BEZPEČNOST	Bezpečnost zdrojů energie včetně jaderné bezpečnosti
	Spolehlivost dodávek všech druhů energie
	Racionální decentralizace energetických systémů
UDRŽITELNÝ ROZVOJ	Ochrana životního prostředí
	Ekonomický a sociální rozvoj

(Zdroj: SEK, 2004)

**Tabulka č. 5: Cíle Státní energetické koncepce z roku 2004**

CÍLE STÁTNÍ ENERGETICKÉ KONCEPCE	DÍLČÍ PODCÍLE
1. MAXIMALIZACE ENERGETICKÉ EFEKTIVNOSTI	1.1 Maximalizace zhodnocování energie
	1.2 Maximalizace efektivity při získávání a přeměnách energetických zdrojů
	1.3 Maximalizace úspor tepla
	1.4 Maximalizace efektivity spotřebičů energie
	1.5 Maximalizace efektivity rozvodných soustav
2. ZAJIŠTĚNÍ EFEKTIVNÍ VÝŠE A STRUKTURY SPOTŘEBY PRVOTNÍCH ENERGETICKÝCH ZDROJŮ	2.1 Podpora výroby elektřiny a tepelné energie z obnovitelných zdrojů energie
	2.2 Optimalizace využití domácích energetických zdrojů
	2.3 Optimalizace využití jaderné energie
3. ZAJIŠTĚNÍ MAXIMÁLNÍ ŠETRNOSTI K ŽIVOTNÍMU PROSTŘEDÍ	3.1 Minimalizace emisí poškozujících životní prostředí
	3.2 Minimalizace emisí skleníkových plynů
	3.3 Minimalizace ekologického zatížení budoucích generací
	3.4 Minimalizace ekologické zátěže z minulých let
4. DOKONČENÍ TRANSFORMACE A LIBERALIZACE ENERGETICKÉHO HOSPODÁŘSTVÍ	4.1 Dokončení transformačních opatření
	4.2 Minimalizace cenové hladiny všech druhů energie
	4.3 Optimalizace zálohování zdrojů energie

(Zdroj: SEK, 2004)

Povinnost vypracovat SEK je uložena Ministerstvu průmyslu a obchodu (MPO). Ministerstvu je také uložena povinnost vyhodnocování naplňování priorit a cílů SEK v tříletých intervalech. Koncepce se aktualizuje na základě analýz vývoje a současného stavu energetického hospodářství České republiky, vyhodnocení plnění cílů energetické politiky, s přihlédnutím k zahraničním zkušenostem, postupům a standardům Evropské unie, k závazkům ČR z mezinárodních smluv v oblasti energetického hospodářství a

životního prostředí a po zpracování a vyhodnocení souboru energetických scénářů možného budoucího vývoje. (MPO, 2010) O výsledcích vyhodnocení by mělo MPO informovat vládu ČR a v případě potřeby vládě překládat návrhy na změnu Státní energetické koncepce. (SEK, 2004: 3)

V roce 2005 bylo zpracováno první Vyhodnocení naplňování cílů a sociálních dopadů realizace Státní energetické koncepce. V letech 2007 až 2008 bylo vypracováno druhé vyhodnocení naplňování cílů SEK Nezávislou energetickou komisí (NEK)<sup>19</sup>, jejímž předsedou byl Václav Pačes. Tzv. Pačesova komise posuzovala pro vládu budoucí energetické potřeby a na základě jejich závěrů byl v roce 2010 předložen návrh aktualizace Státní energetické koncepce ČR do roku 2050. Aktualizace ale nebyla schválena z důvodu výměny vlády. Další pokus o revizi přišel v roce 2011, kdy MPO předložilo aktualizaci s názvem Státní energetická koncepce České republiky 2011-2060 – Nová aktualizace. Ani ta nebyla schválena. Nakonec přišel v roce 2012 ministr Martin Kuba s poslední verzí energetické koncepce ČR.

Vláda dne 8. 11. 2012 vzala na vědomí tuto aktualizaci Státní energetické koncepce ČR a schválila její předložení do procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA) a schválila hlavní prvky energetické strategie formulované v SEK. (MPO, 2013) Nicméně podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, který se týká i Státní energetické koncepce nemůže být bez stanoviska k posouzení vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví koncepce schválena. (§ 10g zákona č. 100/2001 Sb.)

Nová verze Státní energetické koncepce, jejíž součástí je výhled do roku 2040, definuje trojici vrcholových strategických cílů energetiky ČR takto (Aktualizace SEK, 2012: 18):

- **bezpečnost** dodávek energie (*zajištění nezbytných dodávek energie; rychlé obnovení dodávek v případě výpadku; zajištění dodávek všech druhů energie v rozsahu potřebném pro „nouzový režim“*)
- **konkurenceschopnost** (*konečné ceny energie srovnatelné v porovnání se zeměmi regionu a dalšími přímými konkurenty*)
- **udržitelnost** (*z pohledu životního prostředí, finančně-ekonomického, lidských zdrojů a sociálních dopadů a primárních zdrojů*)

---

<sup>19</sup> Nezávislá odborná komise pro posouzení energetických potřeb ČR, zřízena usnesením vlády č. 77 ze dne 24. ledna 2007.

Jako klíčové strategické priority uvádí nová SEK (ibid.: 19-20):

- I. *Vyvážený mix zdrojů založený na jejich širokém portfoliu, efektivním využití všech dostupných tuzemských energetických zdrojů a udržení přebytkové výkonové bilance ES s dostatkem rezerv. Udržování dostupných strategických rezerv tuzemských forem energie.*
- II. *Zvyšování energetické účinnosti a dosažení úspor energie v hospodářství i v domácnostech.*
- III. *Rozvoj síťové infrastruktury ČR v kontextu zemí střední Evropy, posílení mezinárodní spolupráce a integrace trhů s elektřinou a plynem v regionu včetně podpory vytváření účinné a akceschopné společné energetické politiky EU.*
- IV. *Podpora výzkumu, vývoje a inovací zajišťující konkurenceschopnost české energetiky a podpora školství, s cílem nutnosti generační obměny a zlepšení kvality technické inteligence v oblasti energetiky.*
- V. *Zvýšení energetické bezpečnosti a odolnosti ČR a posílení schopnosti zajistit nezbytné dodávky energií v případech kumulace poruch, vícenásobných útoků proti kritické infrastruktuře a v případech déle trvajících krizí v zásobování palivy.*

Obecně lze konstatovat, že aktualizovaná verze SEK se do budoucna soustředí především na hledání nových zdrojů, které by napájely energeticky enormně náročné české hospodářství. Podoba této koncepce je velmi kritizována ze strany nevládních organizací, neboť, téměř opomíjí trendy v oblasti snižování energetické náročnosti budov, průmyslu a dopravy, které budou mít zásadní dopad na množství spotřebované energie v budoucnu a nenabízí v této oblasti žádnou strategii. „*Samotný návrh SEK klade spíše důraz na budoucí strukturu energetického mixu zejména, co se týče zdrojů energie a zejména pak struktury výroby el. energie. Nezabývá se hlubší kvantifikací energetických potřeb země.*“ (Maroušek, Honzík, Voříšek, 2012: 29) Opatření v oblasti energetické efektivnosti jsou uvedeny na druhém místě mezi klíčovými strategickými prioritami, nicméně jejich zpracování postrádá ucelený koncept. „*Společným nedostatkem navrhovaných opatření na podporu zvyšování energetické efektivnosti je nejednotnost v popisu opatření, velmi častá absence kvantifikovatelné cílové hodnoty a případně, je-li uvedena, nijak není současně vyčíslen i její dopad do projekcí energetických bilancí země.*“ (ibid.: 21) Podle Mgr. Petra Holuba, koordinátora iniciativy Šance pro budovy, jde aktualizovaná Státní energetická koncepce obsahově proti aktuálním závěrům Mezinárodní energetické agentury i proti evropské strategii, protože počítá s posílením energie z jádra na 50 až 60 procent a také s omezením podpory obnovitelných zdrojů energie. „*Návrh nové Státní energetické koncepce (SEK) nevěnuje dostatečnou pozornost spotřebě energie a nepočítá s řadou konkrétních opatření na zvýšení energetické účinnosti, které mohou povzbudit českou ekonomiku a*

na konci desetiletí ušetřit domácnostem a firmám řádově 40 miliard korun ročně.“ (Šance pro budovy, 2013)

### 6.2.2 Národní akční plán energetické účinnosti

Členské státy Evropské unie mají povinnost předložit Evropské komisi své národní akční plány energetické účinnosti.<sup>20</sup> Prvním takovýmto vládním dokumentem byl *Národní program nakládání s energií a využívání jejich obnovitelných zdrojů na roky 2006 – 2009*.<sup>21</sup> (NAPEE II, 2011: 4)

Ve Státní energetické koncepci a v Akčním plánu energetické účinnosti ČR (NAPEE) jsou stanoveny národní indikativní cíle pro úspory energií (konečná spotřeba energie). (ibid.: 12) Jak již bylo uvedeno výše, v současné době probíhají práce na aktualizaci Státní energetické koncepce. Druhý akční plán energetické účinnosti byl zpracován z důvodu aktualizace údajů o energetických úsporách dosažených v ČR. Státní energetická koncepce má mezi prioritami a cíli stanoveno prosazení plnění NAPEE a splnit tak celkový národní orientační cíl úspor energie. (ibid.: 4)

Dokument je zpracován podle nového jednotného návrhu šablony Evropské komise a priority a cíle v něm obsažené jsou definovány tak, aby byly v souladu s evropskou legislativou, resp. se Směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2006/32/ES o energetické účinnosti u konečného spotřebitele a o energetických službách. (ibid.: 4)

V oblasti primárních úspor energie je maximalizace úspor tepla uveden jako cíl s vysokou prioritou, „*směřující k maximalizaci úspor tepla v budovách ve sféře podnikatelské, státní, komunální i u drobných odběratelů (domácností). V této oblasti existuje jeden z největších potenciálů úspor energie, dosažitelných za přijatelných nákladů.*“ (ibid.: 14) V dokumentu jsou pak dále rozvedena jednotlivá opatření pro zlepšení energetické účinnosti v sektoru domácností s konkretizací cílových akcí zaměřených na koncového uživatele a s vyčíslením očekávaných úspor energie do roku 2016 (viz příloha č. 5).

### 6.3 Shrnutí: srovnání strategických priorit EU A ČR

Evropská unie má ve své energetické strategii určeny požadavky na snížení závislosti na dodávkách energie z politicky nestabilních oblastí, podporu ekonomického růstu a

<sup>20</sup> První akční plán energetické účinnosti do 30. června 2007, druhý do 30. června 2011, třetí do 30. června 2014.

<sup>21</sup> Národní program byl novelou zákona č. 406/2000 Sb., § 5 z roku 2007 změněn na *Státní program na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie*.

posílení konkurenceschopnosti a boj proti klimatickým změnám, ve kterém má stanoveny velmi ambiciózní cíle. V současné době je v souvislosti se strategií EU nejvíce skloňována číslice 20. Jako cíl si stanovila dosažení snížení emisí skleníkových plynů o 20 %, 20% podíl obnovitelných zdrojů energie a zvýšení energetické účinnosti o 20 % do roku 2020. Právě energetická účinnost je jedna z hlavních priorit evropské energetické strategie (1. priorita strategie Energie 2020), a to z toho důvodu, že se jedná o nákladově nejefektivnější způsob dosažení stanovených cílů. Sektor budov pak podle EU nabízí největší potenciál k naplnění těchto cílů.

Jak vyplývá z aktualizace Státní energetické koncepce České republiky, tak zatímco EU se zaměřuje více na efektivitu a úspory, ČR se spíše než na úspory soustředí na hledání zdrojů k pokrytí vysoké spotřeby (jedná se především o posílení jaderné energie). *„Cílem státní energetické koncepce je zdůvodnit dostavbu Temelína. Program úspor energie by za třetinové peníze vytvořil třikrát víc pracovních míst“*, uvedl v osobním rozhovoru Mgr. P. Holub. *„Nová státní energetická koncepce zatím nevyužila ekonomickou příležitost, kterou oblast energetické efektivity a úspor nabízí. (...) Tuto oblast opomijí a nadhodnocuje naši potřebu energie v budoucnu.“* (Šance pro budovy, 2013) Návrh SEK také nedefinuje konkrétní nástroje na snížení spotřeby energie. Ty jsou však uvedeny v jiném vládním strategickém dokumentu, Národním akčním plánu energetické účinnosti z roku 2011. *„Na úrovni státu jsou strategické dokumenty, které si vzájemně odporují. Takže kdo chce, odkazuje na jeden, a kdo nechce, odkazuje na druhý. (...) Bylo by dobré tu mít nějaký strategický výhled o tom, co chceme dělat.“* (rozhovor s Mgr. P. Holubem, ŠPB) Právě to, že v ČR je problematická tvorba komplexní a jednoznačné energetické strategie, má dopad i na implementaci dílčích opatření v daném sektoru. *„Kdyby tady bylo nějaké prostředí, kde je nějaká shoda na nějaké strategii, tak ty dílčí věci do toho zapadají a prosazují se daleko líp. Třeba na tom západě, v Německu, Dánsku, tam je nějaká dohodnutá strategie a v podstatě se v ní jede, a když zvítězí levice nebo pravice ve volbách, je jiná vláda, tak se tam jako trošku něco zmodifikuje, ale typicky se nic zásadního nemění. U nás se pracuje ne metodou strategické rozvahy, nějakého dlouhodobého výhledu, ale metodikou oka příležitostí. (...) A potom je tam ta věc, že když se tam najde nějaká chyba (...), tak se to použije jako argument proti celé té věci.“* (ibid.)

V rozhovoru uskutečněném na MPO uvedla Ing. Juračková, že strategie České republiky a Evropské unie se rozcházejí především v tom, že Evropa je ambiciózní a

Česká republika se snaží držet se při zemi. Navíc musí energetická strategie zohlednit specifika národních podmínek. *„My ctíme zákony Evropské unie, ale všechno musí být ekonomicky efektivní, nákladově efektivní. A my se musíme řídit našimi lokálními podmínkami a nemůžeme naplno plnit to, co vyžaduje Evropská unie.“* (rozhovor s Ing. M. Juračkovou, MPO)

## 7 Energetická náročnost budov

Vyšších úspor energie ve spotřebě může být dosaženo mnoha způsoby. Jedná se o efektivnější procesy v průmyslu, zajištění úspor v dopravě, v zemědělství, vývoj nových účinnějších technologií, nebo požadavky na ekodesign spotřebičů. Nicméně největší potenciál k úsporám energie přináší sektor budov. Budovy v současné době pokrývají 40% spotřeby primární energie ve většině zemí. Technický potenciál úspor energie byl odborníky odhadnut přibližně na 60 % současné spotřeby. Za tuto přebytnou energii přitom jen v České republice ročně platíme přes 150 miliard korun. (Holub, 2010)

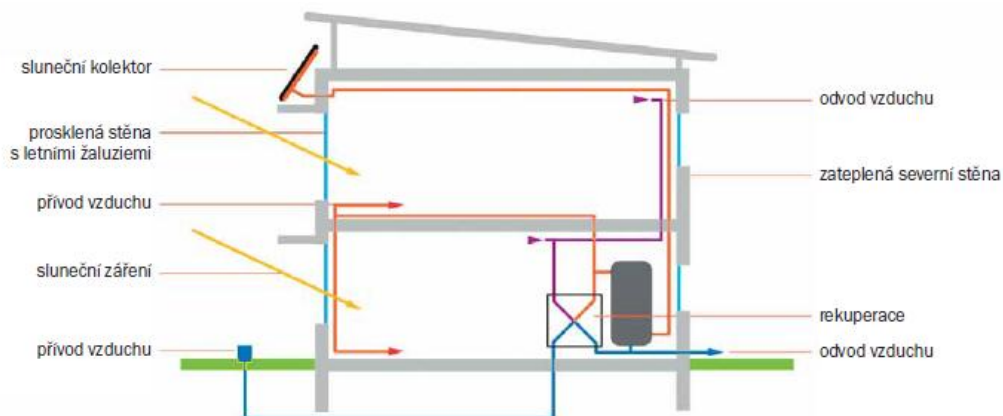
### 7.1 Vymezení problematiky energetického standardu budov

Jak již bylo řečeno, budovy v současné době tvoří významný podíl spotřeby primární energie ve většině zemí. Užívání všech druhů budov nabízí velký potenciál pro úspory energie zejména v oblasti teplárenství. Z veškeré energie, kterou spotřebujeme v našich domácnostech, jde podle statistik okolo 60 % na vytápění. (Euroline.cz, 2013) V bývalých socialistických zemích mají domy dokonce enormně velkou spotřebu tepla. Je to dáno nekvalitními materiály, ze kterých se stavělo. Domy v České republice mají přibližně trojnásobnou tepelnou spotřebu než moderní domy ve střední Evropě a v zemích mírného pásma. (Jermář, 2010: 208) Praxe z provozování větších teplárenských soustav potvrzuje, že na sídlištích, kde se provádí zateplování bytových domů, dochází k výraznému snižování dodávek tepla až o 30 %. (NAPEE II, 2011: 51)

V oblasti nízkoenergetického stavitelství se setkáváme s několika pojmy, a to je dům nízkoenergetický, pasivní a aktivní. Rozdíl mezi těmito pojmy je dán stupněm jejich spotřeby energie, jak je zřejmé ze samotných názvů. Nově se v souvislosti s evropskou legislativou nyní setkáváme s termínem budova s téměř nulovou spotřebou energie (základ její koncepce tvoří pasivní domy, podrobněji bude termín vysvětlen v kapitole 8.1). Smyslem aktivit a přijímaných opatření v rámci Evropské unie je posunout stavebnictví právě směrem k výstavbě domů s téměř nulovou spotřebou energie, které má v první řadě zamezit zmíněným enormním tepelným ztrátám. Ve vnímání veřejností existují mylné domněnky, že pasivní dům je příliš složitý, založený na nákladných a technicky náročných zařízeních. Je tomu ale naopak. Koncepce takovýchto domů není nijak složitá. V principu jde o to nepustit skoro žádné teplo ven a

přítom co nejefektivněji využít tepelné zisky, které jsou k dispozici. (Centrum pasivního domu, 2012)

### Obrázek č. 5: Schéma nízkoenergetického domu



(Zdroj: Euroline.cz, 2013)

Dle údajů zveřejněných Českým statistickým úřadem bylo v České republice v roce 2010 dokončeno celkem 21 951 nových bytových budov. Z toho 19 122 rodinných budov a 430 bytových budov. Trend počtu dokončených nových bytových budov je od roku 1997 stále stoupající. Výstavba budov s téměř nulovou spotřebou energie se tedy týká z 85 až 90 % rodinných domů. V případě změny stavby se jednalo v roce 2010 celkem o 46 637 vydaných stavebních povolení a ohlášení. (NAPEE II, 2011: 52) Na kompletní revitalizaci čekají stále desítky tisíc bytových budov majících celkem asi 1,5 mil. bytových jednotek a nespecifikovaný počet rodinných domů a nebytových staveb. (Maroušek, Honzík, Voříšek, 2012: 24)

Bydlení s nízkou spotřebou energie s sebou přináší řadu přínosů pro uživatele těchto domů, ale zároveň se jedná i o nástroj, jehož prostřednictvím lze napomoci dosažení cílů v oblasti boje se změnami klimatu (snížením emisí), vnější bezpečnosti (snížením poptávky po energii, a tudíž i závislosti na dovozu), ale také i posílení konkurenceschopnosti hospodářství a vytvoření nových pracovních míst. (Skalík, 2010)

Tyto poznatky vedly k tomu, že se nastartoval trend zvyšování energetického standardu budov, jehož hlavním iniciátorem je Evropská unie. Podle projekce Mezinárodní energetické agentury lze očekávat, že investice do sektoru budov budou v horizontu do roku 2035 stále stoupat. (IEA, 2010)



## 7.2 Očekávané přínosy zvyšování energetického standardu budov

Nízkoenergetický dům s sebou přináší mnoho výhod pro uživatele. Je přirozené, že většinu lidí na prvním místě napadne, že výstavba nízkoenergetického domu znamená velké prodražení. Je ale nutné v tomto ohledu uvažovat v dlouhodobějším horizontu. Nízkoenergetický dům s sebou samozřejmě přináší vyšší investice do výstavby, ale na druhou stranu přináší také významné úspory spojené s jeho provozem (odvození doby návratnosti ukazuje tabulka v příloze č. 3). Vícenáklady na úspornost budov se pohybují přibližně kolem deseti procent (tyto náklady ale klesají, jelikož se transformuje trh se stavebními materiály). Náklady na provoz těchto budov jsou v porovnání s prvotní investicí výrazně nižší. Finanční úspora vychází na 35 až 40 %. (E15, 2013: 6)

Úspory jsou v první řadě spojeny s významnými úsporami tepla, díky nimž je možné ušetřit až 90 % nákladů na vytápění v porovnání s běžnými stavbami. Nezateplený rodinný dům má tepelné ztráty okolo 20 kilowattů, nový nízkoenergetický dům kolem pěti kilowattů a pasivní dům dokonce jen od nuly do tří kilowattů. (E15 2013: 12) „Úplnou sanací lze snížit prostupnost tepla obvodových stěn až sedmkrát, střechy a oken nejméně třikrát, a omezit tím jak náklady na topení, tak vyvolané emise, a to až na čtvrtinu.“ (Jermář, 2010: 208)

Úsporná budova pro své obyvatele takto představuje i zajištění proti výkyvům cen energií. Ekonomové vypočítali, že přechod k energeticky úsporným budovám povede v České republice k ekonomickému přínosu (kumulované čisté současné hodnotě pro vlastníky budov) 223 miliard Kč při relativně konzervativních předpokladech, tedy 3 % reálného růstu ceny energie a životnosti budov 25 let. V případě, že cena energie poroste rychleji, ekonomické přínosy se násobí. Úsporné budovy tedy zajišťují své vlastníky i proti případným cenovým šokům. (prukaznadum.cz, 2013)

Bydlení v nízkoenergetickém domě neznamená pouze úsporu nákladů, ale vytváří také zdravé a komfortní vnitřní prostředí a přináší pozitivní vliv na zdraví jeho obyvatel.<sup>22</sup> Zařízení, které pracuje i v noci, filtruje vzduch a tím zbavuje obývaný prostor škodlivých nečistot a prachu. Stěny nejsou studené, okna netáhne a radiátory nejsou horké. Ke zdraví obyvatel také přispívají nižší koncentrace prachových částic a alergenů, které odvede řízené větrání spolu s přebytečnou vlhkostí. V letním období

---

<sup>22</sup> Je nutné v tomto bodě upozornit na to, že existují i opačné názory, tzn., že bydlení v nízkoenergetickém domě nepřináší pozitivní vliv na zdraví a naopak snižuje kvalitu bydlení, např. tím, že jeho obyvatelé nemohou libovolně větrat. (E. Korec pro E15, 2013)

nedochází k přehřívání prostor, takže se nemusejí používat klimatizační jednotky. (prukaznadum.cz, 2013) Energeticky úsporné domy tedy nepřímo vedou i k úsporám ve zdravotnictví. „Na každou jednu korunu investovanou do zvýšení energetické účinnosti připadá úspora 42 haléřů spojená s lepším zdravím občanů.“ (Skalík, 2010: 4)

Kromě úspor energií, finančních úspor a zlepšení komfortu bydlení přináší zvyšování energetického standardu budov i další výhody, jako například vytvoření nových pracovních míst, zejména u malých a středních firem na celém území státu. Stavebnictví má vysoký tzv. multiplikátor, což znamená, že jedna koruna investovaná do hodnoty budov se v ekonomice obrátí 3,5x až 6x více, než je tomu u běžných státních výdajů. Podporuje se tak ekonomický růst a rozvoj regionů. (prukaznadum.cz, 2013) Lze očekávat také pozitivní dopad na podnikatelskou oblast, neboť se tímto podporuje vytvoření konkurenčního prostředí. Mimo to se také díky tlaku na úspory při stavbě vytváří tlak na vývoj inovativních technologií. (MŽP, 2012c)

Menší spotřeba energie navíc snižuje závislost státu na dovozech paliv z nestabilních a politicky problematických regionů a zlepšuje tak energetickou bezpečnost. Mimo to také vede k pomalejšímu vyčerpání domácích fosilních zdrojů a menší zátěži pro životní prostředí. (Šance pro budovy, 2011c) Studie ukazují, že komerční a rezidenční budovy se v Česku, stejně jako v rámci celé EU, podílejí asi 40 % na celkové produkci emisí skleníkových plynů. Opatření v sektoru budov by mohla vést k celkovému snížení těchto emisí až o 20 %. (McKinsey, 2009: 39)

Makroekonomické a environmentální dopady zvyšování energetického standardu budov jsou vyčísleny tabulce v příloze č. 4.

### **7.3 Mezinárodní kontext**

Evropská unie v současné době staví zvyšování energetického standardu budov mezi základní priority své energetické strategie. Definuje jistá pravidla, dle kterých se mají členské státy řídit, aby do stanoveného termínu dospěli určitého povinného standardu. Nicméně každý stát promítá tyto požadavky do vlastní strategie a tempo zvyšování energetického standardu a obecné pojetí tohoto standardu je přizpůsobováno podmínkám dané země.

Následující tabulka uvádí přehled požadavků na energetický standard ve vybraných státech Unie a jejich výhled do roku 2020.

**Tabulka č. 6: Požadavky na energetický standard budov v zahraničí**

	2009	2010	2012	2013	2015	2016	2020
<b>Dánsko</b>		-25 %			-50 %		-75 %
<b>Finsko</b>		-30-40 %			PES		
<b>Francie</b>			NES				E+
<b>Německo</b>	-30 %						NFFB
<b>Irsko</b>		-60 %		ENB			
<b>Maďarsko</b>			0 CO <sub>2</sub> (velké investice)				0 CO <sub>2</sub>
<b>Nizozemí</b>		-25 %			-50 %		ENB
<b>Norsko</b>	-20-25 %						PES
<b>Spojené království</b>				-44 % (PES)		0 CO <sub>2</sub>	
<b>Rakousko</b>					PES		

Procentní hodnoty jsou uvedeny oproti požadavkům k roku 2010

NES: nízkoenergetický standard

PES: pasivní energetický standard

E+: energeticky pozitivní standard („aktivní dům“)

NFFB: budovy s nulovou spotřebou fosilních paliv

ENB: energeticky neutrální budovy

0 CO<sub>2</sub>: nulové emise CO<sub>2</sub> včetně vytápění, osvětlení, TUV a spotřebičů

(Zdroj: Holub, 2010)

## **8 Evropská směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov**

Na zasedání Evropské rady v březnu 2007 byla zdůrazněna potřeba zvýšení energetické účinnosti v Unii za účelem dosažení cíle snížení spotřeby energie Unie o 20 % do roku 2020 a byla tak učiněna výzva k důkladnému a rychlému provádění priorit stanovených v Akčním plánu pro energetickou účinnost: Využití možností, který navazoval na Zelenou knihu z roku 2005 s podtitulem Méně znamená více (viz kapitola 6.1.1). Uvedený akční plán vymezil významné možnosti nákladově efektivních úspor v sektoru budov. Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 3. února 2009 o druhém strategickém přezkumu energetické politiky, vyzval k tomu, aby byl cíl zvýšit do roku 2020 energetickou účinnost o 20 % závazný. (Směrnice 2010/31/EU)

Navíc byly také stanoveny vnitrostátní závazné cíle v oblasti snižování emisí CO<sub>2</sub>, pro něž bude mít energetická účinnost v sektoru budov zásadní význam, stejně jako podpora energetické účinnosti v kontextu závazného cíle pro energii z obnovitelných zdrojů ve výši 20 %. (ibid.)

S ohledem na výše popsané výzvy byla dne 19. května roku 2010 schválena směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2010/31/EU o energetické náročnosti budov (EPBD II). Jedná se o přepracování původní směrnice 2002/91/ES o energetické náročnosti budov ze dne 16. prosince 2002 (EPBD I), přičemž nová směrnice v některých bodech zpřísňuje požadavky na energetickou náročnost budov tak, aby byl naplněn strategický cíl „20-20-20“.

Diskuse a následné přípravy revize směrnice začaly záhy po jejím přijetí. „*Chvíli poté, co se přijala ta první směrnice, tak se v Bruselu mluvilo o tom, že bude jednou nová směrnice a hned se o tom začalo diskutovat. (...) Ty debaty byly jako dobré. Je to samozřejmě vždycky kompromis mezi členskými státy, tzn. Radou, Evropskou komisí, která to navrhla a hlavně Parlamentem, který je vždycky (...) nejradikálnější, co se týče těch zelených řešení*“, uvedl v rozhovoru Mgr. P. Holub, který se v té době účastnil zasedání pracovní skupiny Rady.

## 8.1 Nové požadavky (srovnání EPBD I a EPBD II)

Původní směrnice o energetické náročnosti popisovala 4 oblasti:

- požadavky na energetickou náročnost budov a vydávání certifikátů energetické náročnosti budov
- požadavky na zavedení kontroly účinnosti kotlů
- požadavky na zavedení kontroly klimatizačních systémů
- požadavky na nezávislé odborné osoby

Tyto oblasti zachovává také i nová směrnice 2010/31/EU z roku 2010. Nová směrnice však některé oblasti a požadavky popisuje podrobněji a zavádí některé nové prvky. Týká se to hlavně oblasti energetické náročnosti budov a vydávání certifikátů energetické náročnosti budov. Přehledné srovnání nabízí následující tabulka.

**Tabulka č. 7: Srovnání požadavků na energetickou náročnost budov v původní směrnici z roku 2002 a přepracované směrnici z roku 2010:**

Směrnice 2002/91/ES	Směrnice 2010/31/EU
<i>1. Požadavky v oblasti energetická náročnost budov</i>	<i>1. Požadavky v oblasti energetická náročnost budov</i>
1.1 metoda výpočtu	1.1 metoda výpočtu
1.2 požadavky na EN	1.2 min. požadavky na EN
1.3 požadavky na nové a stávající budovy	1.3 nákladově optimální úroveň EN
1.4 certifikace EN budov	1.4 požadavky na nové a stávající budovy
	1.5 budovy s téměř nulovou spotřebou energie
	1.6 finanční pobídky pro nulové budovy
	1.7 certifikáty EN budov a jejich obsah, vydávání a vystavení
<i>2. Inspekce kotlů</i>	<i>2. Inspekce otopných soustav</i>
<i>3. Inspekce klimatizačních systémů</i>	<i>3. Inspekce klimatizačních systémů</i>
<i>4. Kvalifikovaní nezávislí odborníci</i>	<i>4. Kvalifikovaní nezávislí odborníci</i>

(Zdroj: autorka dle Důvodové zprávy k zák. č. 318/2012 Sb.)

V oblasti požadavků na energetickou náročnost budov nová směrnice z roku 2010 oproti směrnici z roku 2002 zavádí především dva nové pojmy a požadavky. Jedná se o pojem *nákladově optimální úroveň energetické náročnosti* a o pojem *budova s téměř nulovou spotřebou energie*.

Termín nákladově optimální úroveň znamená takovou „úroveň energetické náročnosti, která vede k nejnižším nákladům<sup>23</sup> v průběhu odhadovaného ekonomického životního cyklu<sup>24</sup>“. (Směrnice 2010/31/EU) Rozumí se tím takové minimální hodnoty požadavků na budovy a jejich systémy, vedoucí k dosažení nízké energetické náročnosti budov, na takové úrovni, aby tato opatření byla ekonomicky optimální. Nákladově optimální úrovně se vypočtou v souladu s tzv. „srovnávacím metodickým rámcem“, jenž je uveden v příloze III směrnice.

Stanovení požadavků na nákladově optimální úrovni je výsledek vyjednávání ze strany členských států. Směrnice dává členským státům v tomto ohledu prostor si úroveň stanovit podle národních podmínek. „Členské státy se bály, že to bude příliš přísné, tak si tam daly, že nemusí stanovit požadavky na vyšší než na nákladově optimální úrovni, aby měly nějakou záložku, kdyby Komise chtěla něco příliš přísného. Což se potom ukázalo jako spíše nevýhoda, protože členské státy najednou musely začít počítat a nikdo nevěděl přesně, jak se to počítá, (...) musí se to reportovat Evropské komisi, Evropská komise zadávala metodiku a teď to bude muset kontrolovat. Nakonec vlastně z toho lobbystického úspěchu členských států, těch méně progresivních (...), tak se ukázalo spíš jako nějaká administrativní zátěž.“ (rozhovor s Mgr. P. Holubem, ŠPB)

Definice budovy s téměř nulovou spotřebou energie je velmi obecně zavedena v příslušné směrnici jako „budova, jejíž energetická náročnost určená podle přílohy I je velmi nízká. Téměř nulová či nízká spotřeba požadované energie by měla být ve značném rozsahu pokryta z obnovitelných zdrojů, včetně energie z obnovitelných zdrojů vyráběné v místě či v jeho okolí“. (Směrnice 2010/31/EU) Směrnice pak ponechává na jednotlivých členských státech, aby zmíněnou definici budovy konkrétně upřesnili s ohledem na technické, klimatické a ekonomické možnosti v daném státě. V případě budov s téměř nulovou spotřebou energie má směrnice dva termínované požadavky. První je požadavek, aby do konce roku 2018 byly všechny nové budovy užívané a vlastněné orgány veřejné moci právě budovami s téměř nulovou spotřebou energie a to z důvodu, aby veřejný sektor sloužil jako příklad. Druhý požadavek je, aby pro všechny

---

<sup>23</sup> Nejnižší náklady se určují s ohledem na investiční náklady v oblasti energií, náklady na údržbu a provoz (včetně nákladů na energie, úspor, kategorie dotčené budovy a případně příjmů z vyrobené energie) a případně náklady na likvidaci. (Směrnice 2010/31/EU)

<sup>24</sup> Odhadovaný ekonomický životní cyklus určují jednotlivé členské státy. Označuje zbývající odhadovaný ekonomický životní cyklus budov, kdy jsou požadavky na energetickou náročnost stanoveny pro budovu jako

celek, nebo odhadovaný životní cyklus prvku budovy, kdy jsou požadavky na energetickou náročnost stanoveny pro prvky budovy. (Směrnice 2010/31/EU)

nové budovy zmíněná podmínka byla splněna do konce roku 2020. Členské státy mají také povinnost vypracovat vnitrostátní plány na zvýšení počtu budov s téměř nulovou spotřebou energie. Přehled opatření pro zvýšení počtu budov s téměř nulovou spotřebou energie podle Národního akčního plánu energetické účinnosti je znázorněn v příloze č. 6 (trvání těchto opatření je stanoveno od roku 2013 s otevřenou dobou platnosti).

Co se týče ostatních oblastí, nebyly v nové směrnici provedeny velké změny. Kontroly účinnosti kotlů potom nová směrnice „přejmenovává“ technicky správně na pojem „kontroly otopných soustav“, přičemž nová směrnice uvádí požadavek pouze na pravidelnou kontrolu. Nově je do pravidelné kontroly zahrnuto také posouzení dimenzování kotle ve vztahu k požadavkům na vytápění dané budovy<sup>25</sup>. Totéž platí i pro kontrolu klimatizačních systémů.

---

<sup>25</sup> Není nutné opakovat v případě, že v daném mezidobí mezi kontrolami nebyly provedeny žádné změny na technologii. Směrnice umožňuje také snížit četnost provádění kontrol, je-li na kotli instalován elektronický monitorovací a řídicí systém.

## 9 Analýza implementace směrnice o energetické náročnosti budov do české legislativy

Členské státy Evropské unie mají povinnost výše uvedenou směrnicí implementovat do své legislativy prostřednictvím právních a správních předpisů.<sup>26</sup> Termín pro zveřejnění těchto předpisů byl stanoven do 9. 7. 2012. (Směrnice 2010/31/EU)

Základním legislativním nástrojem, který v České republice upravuje „*povinnosti fyzických a právnických osob, organizačních složek státu, krajů, obcí, příspěvkových organizací a vlastníků a provozovatelů budov při hospodaření s energií*“, je zákon o hospodaření energií. (MPO, 2006)

Prostřednictvím novely tohoto zákona měl být naplněn požadavek implementace revidované evropské směrnice o energetické náročnosti budov.

### 9.1 Proces implementace

Jak již bylo uvedeno v kapitole 5.3, můžeme rozlišit dvě základní fáze v implementaci veřejné politiky, a to fázi přijímání veřejné politiky, která začíná formulací návrhu určité politiky a končí jejím přijetím, například ve formě zákona, a fázi implementační, která začíná okamžikem přijetí politiky a trvá po dobu její platnosti.

Cílem práce je zhodnocení první z těchto fází. Zaměřím se zde tedy na proces přijímání novely zákona o hospodaření energií, jakožto naplnění požadavku implementace směrnice o energetické náročnosti budov. Následně se budu věnovat analýze samotné obsahové stránky novely tohoto zákona.

Proces přijímání novely zákona jsem dále rozdělila na dvě fáze, tedy na fázi přípravnou (I) a fázi legislativní (II).

#### 9.1.1 Fáze I: Příprava novely zákona

Směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov byla schválena dne 19. května 2010. Termín na její implementaci (podle čl. 28 směrnice) byl pro členské země stanoven do 9. července 2012.

---

<sup>26</sup> V rozhovoru s Mgr. P. Holubem jsem byla upozorněna na to, že český překlad směrnice není úplně dobrý a jsou v něm určité nepřesnosti. V případě špatné transpozice je pak rozhodující anglický a francouzský text.



Práce na návrhu novely zákona započaly v lednu roku 2011 a její příprava probíhala do září 2011. Pro implementaci směrnice vzniklo několik pracovních skupin. *„Byly tři takové skupiny, které se transpozicí té směrnici věnovaly. První tvořilo Ministerstvo průmyslu při ČVUT, to znamená všichni ti odborníci, co tvoří normy ČSN [označení českých technických norem; pozn. autorky] o tepelné ochraně budov, to znamená nějaká akademická sféra. Potom pracovní skupinu měla Hospodářská komora, (...) ti obrušovali ty hrany a role té pracovní skupiny při Hospodářské komoře bylo najít shodu s tím míň progresivním byznysem. (...) A třetí pracovní skupina byla u Šance pro budovy, my sdružujeme zase jakoby ten progresivní byznys, ale je to jako nějaká konfrontace s realitou a se stavební praxí, takže chceme na jednu stranu progresivnější věci, ale na druhou stranu je chceme rozumně, administrativně i dosažitelně.“* (rozhovor s Mgr. P. Holubem, ŠPB) Rozhodující skupinou byla skupina vytvořená při ministerstvu. Byla složena ze zástupců jednotlivých resortů – Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí a Státní fond rozvoje bydlení. Dále pak byla členem SEI, která bude příslušný zákon a jednotlivá ustanovení kontrolovat, Hospodářská komora ČR, která hájí zájmy podnikatelů ve stavebnictví, a profesních odborníků v dané oblasti, které zastupují vysoké školy (především ČVUT), Asociace energetických auditorů a poradenské společnosti v oblasti úspor energií a energetické náročnosti budov jakožto příslušných sdruženích konajících v této oblasti. Návrh novely zákona byl pravidelně konzultován na společných jednáních této pracovní skupiny a zasílán k připomínkám. Dále byl návrh novely zákona pravidelně konzultován a připomínkován také v rámci pracovní skupiny pro implementaci směrnice při Hospodářské komoře ČR. (Důvodová zpráva k zák. č. 318/2012 Sb.)

Ing. Petr Vogel, předseda představenstva České rady pro šetrné budovy (Czech Green Building Council - CZGBC), který se podílel na přípravě nové legislativy, zastupoval v rámci legislativního procesu více než 200 firem sdružených v iniciativě Šance pro budovy. Iniciativa Šance pro budovy byla přizvána do technického kruhu při ČVUT, kde asi deset nejvýznamnějších odborníků spoluutvářelo text vyhlášky, nastavení technických parametrů a posuzovacích kritérií. Text vyhlášky byl průběžně konzultován s firmami při Hospodářské komoře ČR. V osobním rozhovoru zhodnotil Ing. Vogel přípravu návrhu novely takto: *„Podařilo se do toho vtáhnout ČVUT, podařilo se do toho vtáhnout prostě odborníky z praxe, firmy, které to následně budou stavět. (...) Ta moje zkušenost byla veskrze pozitivní. V podstatě se diskutovalo se všemi*

*těmi pilíři, které by podle mě u toho měli být, to znamená s firmami, to znamená s právníky a to znamená s ČVUT, to znamená s akademickou sférou, s lidmi, kteří byli u toho EPBD I, takže mně se ten proces líbil. Dokonce u toho bylo třeba i Teplárenské sdružení, to znamená jakoby subjekt, který má řekněme opačné zájmy. Byla u toho i Hospodářská komora, kde ty zájmy byly velmi konzervativní, versus firmy, které jsou naopak proaktivní v úsporách. Ten výsledek je podle mě nějaký docela dobrý kompromis. To že do toho politici pak vnášejí úplně jiné věci, to už je věc druhá.“ (rozhovor s Ing. P. Vogelem, CZGBC)*

Příprava zákona (především v technické oblasti) byla do určité míry inspirována praxí ze zahraničí, přičemž byla přebírána hlavně německá metodika. *„My jsme se dívali, jak to dělají doposud v zahraničí, třeba v Německu, v Rakousku, ale hlavně v tom Německu, potom ve Francii, v Británii, ale na druhou stranu ta transpozice měla stejný termín ve všech členských státech.“* (Rozhovor s Mgr. P. Holubem, ŠPB) MPO též poukázalo na průběžnou inspiraci dobrou praxí v zahraničí. *„My se samozřejmě díváme. Netýká se to jenom téhle směrnice, týká se to implementace všech směrnic. Vždycky se koukáme, nebo aspoň se snažíme koukat na ty další země. Nicméně zase je to o posouzení podmínek té země.“* (rozhovor s Ing. M. Juračkovou, MPO)

### 9.1.2 Fáze II: Legislativní proces

Zpracovaný návrh byl předložen do meziresortního připomínkového řízení v září 2011 a následně v listopadu předložen do vlády. Vláda předložila návrh Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (PSP ČR) dne 29. 2. 2012. Následující shrnutí prezentuje stěžejní argumenty při projednávání novely zákona v Poslanecké sněmovně:

- PSP ČR – 1. čtení dne 13. 3. 2012
  - **M. Kuba (ODS, ministr MPO):** *„Potřeba novelizovat zákon o hospodaření energií vyplývá ze závazku ČR transponovat směrnici o energetické náročnosti budov.“* (PSP ČR, 13. března 2012)
  - **Poslanec Milan Urban (ČSSD, zpravodaj hospodářského výboru):** *„(...) Nezbyvá nic jiného, než implementovat tuto směrnici do českého právního řádu. Kdybych vám měl říci nějak diplomaticky, co si o té normě myslím, tak bych řekl, že je nadbytečná a že to je trochu pitomost.“* (ibid.)
- PSP ČR – 2. čtení dne 12. 6. 2012
  - **Tomáš Chalupa (ODS, ministr MŽP):** *„Jsem přesvědčen o tom, že z té stávající energetické politiky je právě hledání úspor tím, na co se máme soustředit ze všeho nejvíc.“* (PSP ČR, 12. června 2012) Ministr Chalupa dále informoval o tom, že ministerstvo

intenzivně pracuje na spuštění programu, jehož cílem je podpořit nejenom veřejné budovy, vlastníky veřejných budov, primárně obce, ale také budovy soukromé v energetických úsporách. (ibid.)

- Hlasování v PSP ČR – třetí čtení dne 20. 6. 2012 (přítomno 170, pro 93, proti 9)
  - **Poslanec Jan Látka (ČSSD):** Proběhla schůze podvýboru pro suroviny, odpady, obnovitelné zdroje a ochranu klimatu, kde se spolu se zástupci iniciativy Šance pro budovy a Ministerstva průmyslu a obchodu zaměřili na legislativní rámec potřeby novely zákona na energetickou náročnost a budovy s nulovou spotřebou energie. Dále bylo Ministerstvem průmyslu a obchodu předloženo vypořádání pozměňovacích návrhů. Sešel se výbor pro životní prostředí, který doporučil Sněmovně některé pozměňovací návrhy. „*Navrhovaná novela zákona zajistí vyšší energetický standard budov a zároveň nižší náklady na životní prostředí. Doporučuji proto přijetí pozměňovacích návrhů výboru pro životní prostředí a následně i celého návrhu novely zákona.*“ (PSP ČR, 20. června 2012)

Návrh novely byl předložen do senátu dne 26. 6. 2012. Hlasování v senátu (na plénu) proběhlo dne 19. 7. 2012. (56 přítomných, pro 29 (z 29 potřebných), proti 15 - návrh byl přijat)

- **Martin Kuba (ODS, ministr MPO):** „(...) *Povinnost zajistit průkaz při prodeji nebo pronájmu budovy nebo její celé části byla obsažena již v té původní směrnici o energetické náročnosti budov z roku 2002. Nicméně tato novela nebyla do zákona o hospodaření řádně převedena, za což v téhle chvíli EU hrozí ČR řízením u Soudního dvora a poměrně vysokou pokutou.*“ (Senát ČR, 19. 7. 2012)
- **Senátor Jiří Bis (ČSSD, zpravodaj výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu):** Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu na základě usnesení podvýboru pro energetiku doporučil Senátu PČR schválit návrh zákona, ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. (ibid.)
- **Senátorka Soňa Paukrtová (TOP 09 a Starostové, zpravodajka ústavně-právního výboru):** Zákon má nepřiměřené a nadměrné množství odkazů na prováděcí právní předpis. (Nejedná o jeho provedení, nýbrž o jeho doplnění). „(...) *Pokud existuje prostor k tomu, aby se šetřilo energeticky, tak mně to připadá rozumné.*“ (ibid.)
- **Senátor Jaroslav Kubera (ODS):** „(...) *Tady to funguje tak, že přijde nějaká implementace a hned toho zneužijí lobbisté, úředníci, kdekdo si tam něco přismaží do toho zákona, a my to nepoznáme a je nám tvrzeno, to musíme, jinak dostaneme velké pokuty a budete vidět. (...) Ptám se, co děláme v EU, která vláda to byla, která neprotestovala, která se nezasahovala o to, aby tyto blbosti nebyly přijaty. (...) V žádném případě toto nemohu podpořit.*“ (ibid)
- **Senátor Petr Vícha (ČSSD):** „*Budu hlasovat proti tomuto zákonu. Navrhuji jeho zamítnutí.*“ (ibid)
- **Senátor Miloš Vystřčil (ODS):** Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí nevyslovil souhlas s touto směrnicí. „*Je to proto, že nejvíce dopadne na orgány*

veřejné moci, nejvíce dopadne na města, obce, ministerstva a další úřady. Směrnice nakazuje, aby orgány veřejné moci hrály vedoucí úlohu.“ (...) „Základní pojmy, které jsou definovány v zákonu, nejsou definovány stejně, jako je tomu ve směrnici. V některých případech se mi zdá, že jsou definovány přísněji, jako je např. definice budovy s téměř nulovou spotřebou energie, v některých případech jsou podle mne definovány zbytečně šířeji.“ (...) „Zákon je naprosto nenázorný, lidé si vůbec nedovedou představit, co to pro ně znamená, jak to bude vypadat atd.“ (ibid.)

- **Senátorka Jana Juřenčáková (TOP 09 a Starostové):** „Díky tomu, co se po občanech chce, nesouhlasím s tímto a připojím se k návrhu pana předsedy Víchy zamítnout.“ (ibid.)
- **Senátor Luděk Sefzig (ODS):** Požadavky považuje za nepřiměřené, proto bychom se měli držet minimalistických pozic. „(...) Na obranu pana ministra musím říci, že to nebyl on a jeho tým, který vyjednával v Bruselu přijetí této směrnice, bylo to za Fischerovy vlády.“ (...) „Mělo by to být na bázi dobrovolnosti, nikoli povinnosti.“ (...) „Výborný byznys pro ty, kteří audit budou dělat.“ Přesně takovéto směrnice a zákony přispívají k nepopularitě EU. (ibid.)
- **Senátor Jan Horník (TOP 09 a Starostové, zpravodaj výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí):** „Chceme přece i naše zásoby fosilních paliv udržet co nejdéle pro budoucí generace. A proto říkám, že to vše jsme měli udělat už v 90. letech, už v době, kdy jsme vůbec ještě nebyli součástí Evropské unie.“ (...) „Ale přes to všechno špatné se domnívám, že tento zákon nebo implementace této evropské směrnice do našeho právního řádu je správná.“ (ibid.)
- **Místopředsedkyně Senátu Alena Gajdůšková (ČSSD):** „(...) Čím dřív každé opatření uděláme, tím větší bude mít efekty, tím lépe pro nás v budoucnosti.“ (...) „Moc bych vás prosila, abychom se na věci dokázali podívat skutečně trošku s nadhledem (...), to znamená nejenom z perspektivy krátkodobé, dnešního a zítřejšího zisku, ale skutečně z pohledu do daleké budoucnosti.“ (ibid.)
- **Senátor Jaroslav Doubrava (Nezařazen):** Vyjádřil obavu z uplácení. (ibid.)
- **Místopředseda Senátu Zdeněk Škromach (ČSSD):** „Je potřeba přistupovat k těmto věcem i z ekonomického hlediska a porovnávání, co to bude znamenat. A říci jasně, že dobré úmysly nemusí vždy vést k dobrým a konečně úspěšným cílům.“ (ibid.)
- **Senátor Miroslav Krejča (ČSSD):** „Musíme evropské problematice, evropským dokumentům věnovat mnohem větší pozornost, protože se nám to pak vymstí tímto způsobem.“ (ibid.)
- **Senátor Václav Koukal (KDU-ČSL):** „(...) V tomto okamžiku těžko mohu podpořit takový zákon“ (ibid.)
- **Senátor Tomáš Töpfer (ODS):** Poukázal na to, že přijetí směrnice bylo schváleno za Fisherovy vlády a ČR se nevěnuje vyjednávání svých zájmů. Navíc tu vzniká prostor pro uplácení. (ibid.)

Následně byl návrh předložen panu prezidentovi V. Klausovi dne 27. 7. 2012, který zákon vetoval a vrátil zpět do PSP ČR 9. 8. 2012.

→ „*Svým pojetím a účelem se zákon řadí vůbec k těm nejhorším a svobodné společnosti nejkodlivějším zákonům, o jejichž podpis jsem byl jako prezident republiky kdy požádán.*“  
(Klaus, 2012)

Znovu proběhlo hlasování na plénu PSP ČR dne 19. 9. 2012 (přihlášeno 188, pro 105 - schváleno)

- **Martin Kuba (ODS, ministr MPO):** Upozornil na to, že proti České republice je v tomto veden impeachment, že je ve druhém stupni. Pokud by tento zákon nebyl přijat, tak by velmi pravděpodobně tento proces dospěl k Evropskému soudnímu dvoru. České republice by pak hrozily sankce, a to za každý den od vynesení rozsudku přibližně v částkách zhruba 200 tisíc až půl milionu korun denně. (PSP ČR, 19. září 2012)
- **Poslanec Milan Urban (ČSSD, zpravodaj hospodářského výboru):** „*(...) Co se dá dělat ve chvíli, kdy tato směrnice už existuje. Nicméně dalo se dělat v dobách, kdy tato směrnice byla schvalována v Evropském parlamentu, a Česká republika mohla mít v té době jistě nějakou jasnější pozici, kterou měla v Bruselu prosazovat.*“ (...) „*Já podporuji veto pana prezidenta Klause a podle toho bude i klub sociální demokracie hlasovat*“ (ibid.)
- **Poslanec Jiří Paroubek (NS LEV21):** Poukázal na nízkou úroveň poptávky v sektoru stavebnictví, a že právě aplikace této může přinést nové zakázky do stavebnictví a výrazné inovativní podněty. „*Musím říci, že jako ekonom tuto iniciativu podporuji a budu hlasovat proti vetu prezidenta.*“ (ibid.)
- **Poslanec Karel Šidlo (KSČM):** „*Je to aplikace evropského práva a víceméně částečně naše povinnost (...).*“ Dle názoru poslance Šidla se jedná o další silný zásah do rozpočtů rodin. „*Proto také ani v tomto případě nejsme připraveni podpořit hlasováním odmítnutí vrácení prezidentem.*“ (ibid.)
- **Poslanec Břetislav Petr (ČSSD):** Poukázal na to, že již samotná norma Evropské unie je nepovedená, a tudíž ani česká verze této normy nemůže být povedená. Nejkritičtější problém spatřuje ve stanovení termínů platnosti normy, resp. že od platnosti zákona všechna stavební řízení musí už probíhat podle těch předpisů. „*Já doporučuji, abychom podpořili návrh prezidenta republiky a novelu zákona zamítli.*“ (ibid.)
- **Poslanec Jiří Šlégr (ČSSD):** Upozornil a následně zdůvodnil, že argumentace prezidenta Václava Klause při vetu zákona o hospodaření s energií je mylná. „*Jednoduše řečeno - tento zákon prospěje naší zemi, prospěje občanům České republiky, a proto pro něj budu hlasovat.*“ (ibid.)
- **Poslanec Stanislav Polčák (TOP 09):** „*V tuto chvíli mluvíme o zákonu, který, myslím si, že nám asi nezbyvá nic jiného než přijmout. A do jisté míry můžeme brečet nad rozlitým mlékem, které způsobil někdo jiný, byla to jiná vláda, která měla jinak a jiným způsobem hájit dostatečně zájmy České republiky v Evropské unii.*“ (ibid.)

- **Poslanec Jan Kubata (ODS):** Stejně jako poslanci Polčák a Urban poukazuje na to, že je situace už rozhodnuta a ČR se měla snažit více prosazovat své zájmy v době Fischerovy vlády prostřednictvím ministra Tošovského, jelikož tehdy byla Česká republika souhlasna s touto směrnicí. Sám osobně ji dle svých slov považuje za neuvěřitelně špatnou a zatěžující, ale vzhledem k hrozbě sankce pro ČR je nutno ji přijmout. (ibid.)
- **Poslanec František Laudát (TOP 09):** „Neschválit v případě toho, že to je pod impeachmentem, tento zákon je prachobyčejná klukovina, kterou stejně ve finále všichni ti lidé zaplatí, protože je to jedna kasa a zase to půjde z daní občanů téhle země.“ (ibid.)

Novela zákona byla tedy díky přehlasování prezidentského veta schválena s účinností od 1. 1. 2013 (zákon 318/2012 Sb.). Následně vyšla ve Sbírce zákonů i nová vyhláška č. 78/2013 Sb. o energetické náročnosti budov platná od 1. 4. 2013. V této vyhlášce, která je z prováděcích vyhlášek k zákonu vzhledem k tématu této práce nejvýznamnější, je formulována metoda výpočtu energetické náročnosti budovy a vzor průkazu energetické náročnosti budovy.

### 9.1.3 Shrnutí

Celý průběh implementace směrnice o energetické náročnosti budov do českého právního řádu, počínaje přijetím této směrnice a konče účinností vyhlášky k zákonu o hospodaření energií, zobrazuje následující tabulka.

**Tabulka č. 8: Shrnutí průběhu implementace směrnice do legislativy ČR**

<b>19. 5. 2010</b>	směrnice schválena
<b>do 9. 7. 2012</b>	termín na implementaci
<b>leden až září 2011</b>	práce na návrhu novely
<b>září 2011</b>	předložen do MPŘ
<b>listopad 2011</b>	předložen do vlády
<b>29. 2. 2012</b>	předložení vládou PSP
<b>13. 3. 2012</b>	1. čtení
<b>12. 6. 2012</b>	2. čtení
<b>20. 6. 2012</b>	3. čtení → hlasování
<b>26. 6. 2012</b>	předložení do senátu
<b>19. 7. 2012</b>	hlasování v senátu (na plénu)
<b>27. 7. 2012</b>	předložení panu prezidentovi účinnost → veto
<b>9. 8. 2012</b>	vráceno zpět do PSP
<b>19. 9. 2012</b>	znovu hlasování na plénu PSP → schváleno
<b>1. 1. 2013</b>	účinnost zákona – zákon 318/2012 Sb.
<b>1. 4. 2013</b>	vyhláška č. 78/2013 Sb.

(Zdroj: autorka)

Celý tento proces byl podržen zaviněním prezidentského veta, a tudíž byl v tomto ohledu proti České republice veden impeachment ve druhém stupni s hrozbou sankcí. Jak vyplývá z argumentace poslanců, právě tento argument byl největší motivací k přijetí zákona.

Argumentace k novele zákona byla velmi vyhrocena a sám bývalý prezident Klaus označil ve svém odůvodnění veta tento zákon za jeden z nejhorších a nejškodlivějších, který mu byl kdy předložen. Obecně lze konstatovat, že dle názorů poslanců převládala spíše negativní postoj. Přijetí zákona pak bylo dáno povinností danou závazkem k EU.

Z vyjádření několika poslanců, ale i z osobního rozhovoru s Ing. P. Vogelem dále vyplývá, že Česká republika by měla aktivně a více intenzivně hájit své zájmy v EU. Mgr. P. Holub však vysvětluje tento nedostatek obecně omezenou kapacitou státní správy České republiky. „*Za Českou republiku tam z Ministerstva průmyslu jezdil většinou vedoucí oddělení, někdy referent. Z Ministerstva životního prostředí (...), já jako vedoucí odboru. (...) Tomu se věnuje jeden člověk na půl úvazku. (...) Země jako Německo, nebo severské státy mají mnohem větší kapacitu. Česká republika pak nemá moc šanci to prodiskutovat.*“ (rozhovor s Mgr. P. Holubem, ŠPB)

## 9.2 Analýza novely zákona o hospodaření energií - zákon 318/2012 Sb.

V této kapitole se zaměřím na obsahovou stránku novely zákona o hospodaření energií, kterým byla provedena implementace směrnice 2010/31/EU.<sup>27</sup> Touto novelou došlo k přepracování původního zákona z roku 2000 (č. 406/2000 Sb). Srovnání původního zákona z roku 2000 s novelou zákona nabízí následující tabulka.

**Tabulka č. 9: Srovnání zákona č. 406/2000 Sb. Se zákonem 318/2012 Sb.**

Zákon č. 406/2000 Sb. – koncepce dle směrnice 2002/91/ES	Zákon č. 318/2012 Sb. – koncepce dle směrnice 2010/31/EU
§ 1 – předmět zákona	§ 1 – předmět zákona
§ 2 – základní pojmy	§ 2 – základní pojmy
§ 3 – státní energetická koncepce	§ 3 – státní energetická koncepce
§ 4 – územní energetická koncepce	§ 4 – územní energetická koncepce
§ 5 – státní program na podporu úspor energie	§ 5 – státní program na podporu úspor energie
§ 6 – účinnost užití energie	§ 6 – účinnost užití energie zdrojů a rozvodů energie
	§ 6a – kontrola provozovaných kotlů a rozvodů tepelné energie a klimatizačních systémů

<sup>27</sup> Ale také i dílí implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES.

§ 6a – energetická náročnost budov	§ 7 – snižování energetické náročnost budov § 7a – průkaz energetické náročnosti
§ 7 – kombinovaná výroby elektřiny a tepla	
§ 8 – energetické štítky výrobků	§ 8 – energetické štítky výrobků
§ 8a – ekodesign výrobků	§ 8a – ekodesign výrobků
§ 9 – energetický audit	§ 9 – energetický audit § 9a – energetický posudek
§ 10 – energetický auditor	§ 10 – energetický specialista § 10a – odborná zkouška, průběžné aktualizaci odborné vzdělávání a přezkušování energetických specialistů § 10b – Vydávání a zrušení oprávnění energetického specialisty § 10c – Seznam energetických specialistů § 10d – osoba oprávněná provádět instalaci vybraných zařízení využívajících energii z obnovitelných zdrojů § 10e – odborná proškolení a průběžné odborné proškolení osob oprávněných provést instalaci vybraných zařízení využívajících obnovitelné zdroje § 10f – Vydávání a zrušení oprávnění osoby oprávněné provést instalaci vybraných zařízení využívajících obnovitelné zdroje § 10g – Seznam oprávněných osob
§ 11 – působnost ministerstva	§ 11 – působnost ministerstva
§ 11a – řízení o zrušení zápisu v seznamu energetických auditorů	
§ 12, 12a, 12 b – přestupky a správní delikty	§ 12, 12a, 12 b – přestupky a správní delikty
§ 13, 13a – dozor a kontrola	§ 13, 13a – dozor a kontrola

(Zdroj: Důvodová zpráva k zák. č. 318/2012 Sb.)

### 9.2.1 Nové požadavky

Nová právní úprava legislativně ukotvuje již existující trend, kterým je zvyšování energetických standardů budov. Tento trend již obsahují zákony řady evropských zemí a ani u nás nejsou energetické požadavky na budovy nic zásadně nového, novela zákona jim však dává ucelenou a progresivní podobu. (Šance pro budovy, 2011c)

V novele zákona se setkáváme s novými pojmy „nákladově optimální úroveň požadavků na energetickou náročnost“ a pojem „budova s téměř nulovou spotřebou energie“, které již byly vymezeny v rámci kapitoly o evropské směrnici (kap. 8.1).

V nové úpravě zákona došlo ke sjednocení energetických auditorů a ostatních oprávněných osob pod termín „energetický specialista“. Energetický specialista má navíc nové povinnosti, a to absolvovat pravidelné průběžné odborné vzdělávání. Na



základě požadavků směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů se také zavádí odborná osoba, která bude oprávněna provádět instalaci vybraných zařízení využívajících obnovitelné zdroje energie na budovách. Seznam energetických specialistů a osob oprávněných provádět instalace vede ministerstvo na svých webových stránkách, a tudíž mají všichni přístup k seznamu oprávněných osob, včetně jejich kontaktních údajů.

Samotný energetický audit (podrobněji kapitola 9.3.1) je nyní pojímán jako zpráva, nikoliv výpočet. Mimo to je také zaveden pojem „energetický posudek“, který představuje dílčí, účelově a úzce zaměřený audit.

Kontrola povinností stanovených tímto zákonem bude prováděna nezávislým kontrolním orgánem, kterým je Státní energetická inspekce (SEI). SEI má nyní oprávnění ve vztahu k projektantům a energetickým specialistům a může udělit pokutu za správní delikt (až 5 mil Kč). (Kopačková, 2012)

Průkaz energetické náročnosti (PENB) není nové opatření. Co je však novinkou, je rozšíření jeho užití, zejména v oblasti trhu s nemovitostmi. Průkaz se musí nově vystavit při prodeji či pronájmu nemovitosti. Indikace energetické třídy musí být navíc uvedena v inzerci. Tato povinnost se týká prodejů či pronájmů přes realitní kanceláře i soukromé inzerce. Podrobněji se průkazům věnuje kapitola 9.3.2.

#### Tabulka č. 10: Časový harmonogram termínovaných požadavků

PRO NOVOSTAVBY:	
2013	Požadavky na stavbu na tzv. nákladově optimální úrovni (domy, u nichž jsou v průběhu ekonomické životnosti na modelových případech nejnižší celkové náklady).
2018	Pro budovy nad 1500 m <sup>2</sup> bude vyžadována výstavba v „téměř nulovém standardu“.
2019	Totéž pro budovy mezi 350 a 1500 m <sup>2</sup> .
2020	Totéž pro budovy menší než 350 m <sup>2</sup> .
Pro budovy orgánů veřejné moci a jimi zřizovanými institucemi jsou termíny posunuty o dva roky dříve.	
RENOVACE STARŠÍCH OBJEKTŮ:	
2013	Požadavek na energetickou kvalitu renovace na „nákladově optimální úrovni“.

(Zdroj: autorka dle zák. č. 318/2012 Sb.)

### 9.2.2 Vyhláška o energetické náročnosti budov

Na konci března tohoto roku byla schválena i nová vyhláška o energetické náročnosti budov, která má z hlediska nových požadavků největší význam. Tato vyhláška, podle které se zpracovávají průkazy energetické náročnosti budov, nahrazuje původní vyhlášku o energetické náročnosti budov č. 148/2007. Vyhláška nabyla účinnosti dne 1.

dubna 2013. Ve sbírce předpisů vyšla tato vyhláška pod č. 78/2013 Sb. Vyhláška stanovuje:

- a) nákladově optimální úroveň požadavků na energetickou náročnost budovy pro nové budovy, větší změny dokončených budov, jiné než větší změny dokončených budov a pro budovy s téměř nulovou spotřebou energie,
- b) metodu výpočtu energetické náročnosti budovy,
- c) vzor posouzení technické, ekonomické a ekologické proveditelnosti alternativních systémů dodávek energie,
- d) vzor stanovení doporučených opatření pro snížení energetické náročnosti budovy,
- e) vzor a obsah průkazu a způsob jeho zpracování, a
- f) umístění průkazu v budově.

Energetická náročnost se provádí vždy výpočtem na základě dokumentace (nikoli měření). Hodnocení energetické náročnosti se provádí porovnáním ukazatelů energetické náročnosti referenční budovy (nebo systému, prvku) s budovou hodnocenou. Hodnocení energetické náročnosti (ve smyslu použití ukazatelů energetické náročnosti) je různé podle toho zda jde o novou budovu, budovu s téměř nulovou spotřebou nebo větší změnu budovy. (Vyhláška č. 78/2013 Sb.)

### **9.3 Nástroje k naplňování cílů**

Hlavní tři nástroje, které mají zajistit fungování a naplňování cílů politiky, představují energetický audit (posudek), průkaz energetické náročnosti budovy a finanční nástroje. V případě energetického auditu nedošlo k zásadním změnám oproti předchozímu stavu zákona. Představím tedy jen stručně jeho základní principy. Z hlediska tématu práce jsou stěžejní nové požadavky na průkazy energetické náročnosti budovy, kterým budu věnovat více pozornosti.

#### **9.3.1 Energetický audit**

Energetický audit slouží jako nástroj pro zhodnocení využívání energií v daném objektu, tj. v budově či ve výrobním provozu, nebo při instalaci nového zdroje energie. V rámci auditu se identifikují možnosti úspor energie, navrhuje se možná opatření k jejich dosažení a tato opatření se ekonomicky vyhodnocují. (Ekowatt, 2011)

Audit se zpracovává pro budovy a provozy s větší spotřebou energie, kde to vyžaduje zákon o hospodaření energií. Dále pro potřeby získání dotace či úvěru na projekt (zateplení budovy, instalace obnovitelného zdroje apod.), nebo při plánované rekonstrukci budov, či hledání úspor energie ve výrobních a dalších provozech. Náležitosti auditu stanovuje prováděcí vyhláška (č. 480/2012 Sb., o energetickém auditu a energetickém posudku). (ibid.)

Kvalitně zpracovaný audit je užitečným podkladem při rozhodování o postupu a podobě rekonstrukce. Jedná se v podstatě o zhodnocení energetického hospodářství objektů a technologií. Vyhodnocuje energetické hospodářství, provádí jeho analýzu a na jejím základě navrhuje zlepšení v oblasti hospodaření energie a paliv. Hodnotí se toky energií a jejich využití, u budov se zjišťují tepelně technické vlastnosti. Výsledkem je analýza stávajícího stavu, odhalení nedostatků v energetickém hospodářství a především doporučení jedné z (minimálně dvou) variant k realizaci a odůvodnění jejího výběru. Toto řešení musí být výhodné nejen z hlediska úspor energie, ale i z hlediska ekonomického a dopadu na životní prostředí. Účelem auditu není vymýšlet převratná technická řešení, ale najít nejoptimálnější cestu vedoucí k úspoře energií. (Nečas, 2009)

Energetický audit (stejně jako vypracování PENB) může provádět pouze energetický specialista s osvědčením Ministerstva průmyslu a obchodu. Předpokladem pro udělení oprávnění a zapsání do seznamu energetických specialistů, který vede MPO, je složení odborné zkoušky, způsobilost k právním úkonům, bezúhonnost a odborná způsobilost, která se prokazuje složením odborné zkoušky. Energetický specialista je navíc povinen se průběžně vzdělávat.<sup>28</sup> (Zákon č. 318/2012 Sb.)

Z hlediska provádění energetického auditu se zde nabízí k zamyšlení pár návrhů na zlepšení. Jedním je harmonizace odborné zkoušky energetického auditora s obdobnými zkouškami v zemích Evropské unie. Zadruhé by bylo vhodné zvážit nutnost předepsaných více variant návrhu opatření ke snížení spotřeby energie v energetickém auditu. Vícevariantním řešením se audit zadavateli prodražuje, přičemž auditor stejně v závěru prosazuje jedno.

---

<sup>28</sup> Energetický audit by samozřejmě neměla provádět osoba, která má majetkovou účast ve společnosti, která je zadavatelem auditu, nebo je jejím společníkem, dále je-li v pracovním nebo obdobném vztahu k zadavateli auditu, či pokud je osobou blízkou k zadavateli, případně jsou-li v jiném postavení, které by mohlo ovlivnit činnost energetického specialisty. (Nečas, 2009)

### 9.3.2 Průkaz energetické náročnosti budovy

Průkaz energetické náročnosti budovy (PENB)<sup>29</sup> sleduje stejnou filozofii jako známý energetický štítek na prodávaných spotřebičích v obchodech, třeba na pračce nebo ledničce. Podává informaci o spotřebě energie budovy, která může mít velkou váhu pro potenciálního kupujícího či podnájemníka při rozhodování, jakou budovu (byt) si pronajme nebo koupí. Na straně prodávajícího či pronajímatele se tím nepřímo vytváří tlak na provedení opatření, která povedou ke snížení energetické náročnosti budovy nebo její ucelené části.

Jak již bylo naznačeno, PENB není nové opatření. Sám o sobě existuje již od 1. 1. 2009 a zpracovává se na novostavby a významnější rekonstrukce budov s podlahovou plochou nad 1 000 m<sup>2</sup>. „S jeho zpracováním jsme se již sžili, cena za zpracování se ustálila na rozumné výši a takřka nikoho nepřekvapuje.“ (Kotek, Antonín, Ročárek, 2013) Co je však novinkou, je rozšíření jeho užití, zejména v oblasti trhu s nemovitostmi. Průkaz se musí nově vystavit při prodeji či pronájmu nemovitosti. Indikace energetické třídy musí být navíc uvedena v inzerci. Tato povinnost se týká prodeju či pronájmů přes realitní kanceláře i soukromé inzerce. Průkaz má v první řadě sloužit jako nástroj ochrany spotřebitele a má zajistit, aby kupujícímu (či podnájemníkovi) byla poskytnuta náležitá informace o energetické náročnosti objektu. „Dokud nebude na realitním trhu informace o energetické kvalitě nabízených nemovitostí, těžko lze očekávat, že se bude poptávka posouvat směrem ke kvalitě.“ (Vogel pro E15, 2013: 16)

V zájmu spotřebitele by bylo vhodné, aby průkaz energetické náročnosti budovy byl co možná nejjednodušší, přehledný a jednoznačný. Jeho podobu stanovuje vyhláška č. 78/2013 k zákonu o hospodaření energií (grafická podoba průkazu je uvedena v příloze č. 7). Povinnost zajistit zpracování průkazu mají majitelé zcela nových budov, nebo budov starších, v případě jejich větší rekonstrukce. Platnost tohoto průkazu je 10 let.

Průkaz energetické náročnosti budovy slouží pro jednoduché a jasné zhodnocení budovy z hlediska její energetické náročnosti. Funguje jako podklad pro zjištění nákladů na energii za rok. Je v zájmu každého spotřebitele mít dostatečné informace o energetické třídě a měrné spotřebě. Lze předpokládat, že se průkazy stanou běžnou

---

<sup>29</sup> Vzhledem k velmi častému zaměňování termínů *průkaz* a *štítek*, zde musím upozornit, že v případě budov je třeba rozlišovat mezi těmito pojmy. *Energetický štítek obálky budovy* totiž představuje pouze jeden z dílčích výstupů pro dokument, který se jmenuje *Průkaz energetické náročnosti budovy*.

součástí realitního trhu, a to postupně jak s celými nemovitostmi, tak s jednotlivými částmi budov, jako jsou byty nebo kanceláře. Do kupní ceny nemovitosti se tak jistě časem, tak jako je tomu v jiných zemích, s touto povinností promítne právě energetická třída. (prukazybudov.cz)

Průkaz umožňuje jednoduché srovnání budov z hlediska nároků na energie (a tedy i nákladů) potřebných pro provoz. Může sloužit jak stávajícím majitelům a uživatelům objektu, tak i realitním kancelářím a zájemcům o koupi či pronájem domu, jako jeden z nástrojů pro stanovení výše kupní ceny nebo nájmu. Energetický průkaz se zpracovává pro rodinné i bytové domy i pro budovy v sektoru služeb a výroby. (ibid.)

PENB představuje doklad o tom, že budova splňuje minimální standardy energetické náročnosti, které jsou dány platnou legislativou. Stát pak prostřednictvím tohoto nástroje může dohlížet na požadovanou kvalitu stavby, na efektivní využívání energie a neobnovitelných zdrojů při výstavbě nových budov nebo při rekonstrukci těch stávajících. Hlídá se takto nejen osobní zájem investora, ale též zájem celospolečenský. (ibid.)

Jako jeden z výstupů má PENB koláč tzv. energonositelů (viz příloha č. 7). Zde lze odečíst předpokládanou spotřebu plynu, elektřiny, případně též jiných paliv, např. biomasy. Koláč energonositelů také ukazuje množství využití energie zdarma, jako je tepelná energie země nebo venkovního vzduchu u tepelných čerpadel, případně solární energie u termických kolektorů nebo fotovoltaických článků. (ibid.)

Průkaz spotřebiteli předkládá přehledné grafické zhodnocení energetické náročnosti, které je uživateli v současné době již velice dobře známo z běžných elektrospotřebičů. Stejně jako na nich je budova umístěna na barevné škále od třídy A do G, respektive od mimořádně úsporné až po mimořádně neekonomickou (viz příloha č. 7). U nových projektů je požadována minimální úroveň C. (ibid.)

V novém průkazu se nad rámec celkové energetické náročnosti budovy jako celku hodnotí také energetická náročnost každé dílčí složky zvlášť. Tedy například z pohledu energie na vytápění může být objekt v kategorii D, ale pokud má instalované úsporné osvětlení, tak v této složce může být v kategorii A. Navíc u každé složky bude graficky znázorněno, kam by se daná kategorie posunula, kdyby se objekt zrekonstruoval (například kdyby se obvodové stěny opatřily tepelnou izolací). (Kotek, Antonín, Ročárek, 2013)

PENB obsahuje nově i modrou škálu, která zobrazuje míru vlivu provozu budovy na životní prostředí (viz příloha č. 7). Tato stupnice zobrazuje tedy nejen energetickou efektivitu budovy, ale též zohledňuje, jak moc šetrné palivo je využíváno. Tedy například vytápění elektřinou má v ČR velmi vysoký negativní dopad na životní prostředí, naopak vytápění biomasou má dopad minimální. Nejnižší negativní dopad je vyjádřen opět třídou A, nejvyšší negativní dopad pak třídou G. (prukazybudov.cz)

Průkaz zahrnuje veškeré energie, které lze ovlivnit architektonickým a inženýrským návrhem objektu, tedy vytápění, přípravu teplé vody, chlazení, větrání, úpravu vlhkosti a umělé osvětlení. Průkaz nezahrnuje například tzv. zásuvkovou elektřinu, tedy například kolik elektrických přístrojů má kdo v bytě nebo kanceláři, dále energii spotřebovanou mimo budovu, tedy např. ohřev vody venkovního bazénu nebo venkovní osvětlení na parkovišti. (ibid.)

Podle Ing. P. Vogela by nový průkaz měl mít vyšší kvalitu, než měl ve své první fázi. Vždy se vztahuje k funkci objektu, od ní se flexibilně odvozuje i požadavek na energetickou náročnost. Bude tu menší prostor na cílené dosazování parametrů a výkony energetických specialistů by měly být srovnatelné (ne jako tomu bylo dodnes, kdy se audit na týž objekt od dvou různých auditorů liší třeba i o dvě třídy). (Vogel pro E15, 2013: 16)

Harmonogram pro průkazy budov má poměrně rychlý spád<sup>30</sup>. U novostaveb se z pohledu průkazu nic nemění, jelikož průkaz je povinnou součástí projektové dokumentace pro stavební povolení již od 1. 1. 2009. U rekonstrukcí a renovací se požadavek od 1. 1. 2013 rozšířil. V současné době se musel vystavit jen u rekonstruovaných objektů nad 1 000 m<sup>2</sup> podlahové plochy. Nyní to však platí pro všechny budovy, kde se renovuje více jak 25 % obálky budovy a nebyl doposud průkaz zpracovaný. Tedy i například v případě podkroví rodinného domu. U veřejných budov se požadavek rozšířil podle podlahové plochy budovy. Průkaz musí mít nově všechny budovy veřejné správy s energeticky vztažnou plochou nad 500 m<sup>2</sup> a od roku 2015 pak nad 250 m<sup>2</sup>. Pro bytové a administrativní budovy však vznikne povinnost zpracovat průkaz u budov s podlahovou plochou nad 1 500 m<sup>2</sup> od roku 2015, s plochou nad 1 000

---

<sup>30</sup> Nicméně od 1. 1. 2013, tedy s účinností zákona, k žádnému vymáhání požadovaných průkazů nedošlo vzhledem k tomu, že v té době ještě nebyla dokončena prováděcí vyhláška. „Do konce dubna budeme provádět spíše poradenskou činnost. Během dubna by totiž měla vyjít prováděcí vyhláška. Lidé zatím telefonují a ptají se na různé drobnosti,“ řekl v únoru ředitel Státní energetické inspekce Petr Holoubek. S přijetím vyhlášky může majiteli, který se rozhodne dům prodat a neopatří jej energetickým štítkem, hrozit sankce od 50 do 100 tisíc korun. (Janouš, 2013)

m<sup>2</sup> od roku 2017 a od roku 2019 u všech budov, tedy i těch s podlahovou plochou pod 1 000 m<sup>2</sup>. Harmonogram je přehledně znázorněn v následující tabulce.

**Tabulka č. 11: Časový harmonogram povinnosti zpracování průkazu**

<b>Jednotlivé byty a kanceláře:</b>	
od 2013	Potřeba PENB při prodeji jednotlivých bytů a kanceláří.
od 2016	Potřeba PENB při pronájmu ucelené části budovy.
<b>Bytové domy a administrativní budovy:</b>	
od 2015	Budovy s celkovou energeticky vtažnou plochou nad 1500 m <sup>2</sup> .
od 2017	Budovy s celkovou energeticky vtažnou plochou nad 1000 m <sup>2</sup> .
od 2019	Budovy s celkovou energeticky vtažnou plochou pod 1000 m <sup>2</sup> .
<b>Budovy užívané orgány veřejné správy (př. úřady):</b>	
1. 7. 2013	Budovy s celkovou energeticky vtažnou plochou nad 500 m <sup>2</sup> .
1. 7. 2015	Budovy s celkovou energeticky vtažnou plochou nad 250 m <sup>2</sup> .

(Zdroj: autorka dle zák. č. 318/2012 Sb.)

### **Očekávané přínosy**

Ačkoliv je pro běžného zákazníka stále na prvním místě rozhodující cena, skupina lidí, kterou nabídka kvality včetně nízkoenergetičnosti oslovuje, stále roste. „*Poskytování informací o spotřebě automobilů a elektrospotřebičů jednoznačně vedlo k trvalému růstu zájmů zákazníků o produkty s nízkou spotřebou energie. U bydlení lze očekávat obdobný vývoj (...).*“ (Martin Svoboda pro E15, 2013: 23) Viditelnost ukazatele úspornosti vede na trhu ke snazšímu srovnání u konkurenčních nemovitostí a klientům tato úprava umožní lepší orientaci v nabídce dle kritérií úspornosti. „*V zahraničí, kde již podobnou zkušenost mají, je energetická náročnost, náklady na vytápění domu či bytu jedním z důležitých kritérií při stanovování ceny nemovitosti*“, jak uvádí Mikuláš Ordnung. (E15, 2013: 23)

Průkaz energetické náročnosti má v první řadě fungovat jako nástroj ochrany spotřebitele. Jinými slovy, zákazník díky němu jasně uvidí, co si kupuje. Průkaz poskytuje zákazníkovi základní informaci o budoucí spotřebě energie v domě a nekupuje takzvaně „zajíce v pytli“, jehož provoz se mu následně prodraží. Rozšíření využití průkazů energetické náročnosti pak přispěje k lepší orientaci kupců a nových nájemníků v očekávaných nákladech na energii v dané nemovitosti. „*Kategorie spotřeby tak plní funkci marketingu výrobků. Realitní trh nemá tak velkou obrátkovost jako trh spotřebního zboží. Ale až si lidé uvědomí, že pokud si koupí dům v kategorii C,*

*budou platit za energie ročně řádově desetitisíce, a když si koupí dům v kategorii A, budou platit zhruba čtvrtinu, začnou se podle toho chovat“, uvedl Jaroslav Maroušek, předseda Pracovní skupiny EPBD při Hospodářské komoře ČR. (E15, 2012) Je to obdobné jako u zmíněných praček a ledniček. „Když vstoupilo v platnost povinné značení takzvaného bílého zboží podle kategorií spotřeby, také to zpočátku vyvolávalo odpor u výrobců. Během prvních 10 let od jeho zavedení však klesla spotřeba na polovinu.“ (ibid.)*

### **9.3.3 Finanční nástroje**

Dalším důležitým nástrojem, který umožňuje zvýšit energetickou účinnost českých budov, jsou dotační programy. Jedná se především o program Nová zelená úsporám a Operační program Životní prostředí (OPŽP), nebo také pokračování programu Panel. Už nyní hraje finanční podpora z programu Zelená úsporám pro obytné budovy a z Operačního programu Životní prostředí (OPŽP) pro budovy veřejného sektoru významnou roli při urychlení rekonstrukcí spojených se zateplením u stávajících budov. Národní ekonomická rada vlády (NERV) identifikovala tyto programy jako jedny z nejlepších opatření na oživení ekonomiky. (Holub, 2010)

#### ***Operační program životní prostředí***

Operační program životní prostředí náleží k Evropskému fondu pro regionální rozvoj. Jeho prioritní osa 3 se zaměřuje na dotace na udržitelné využívání zdrojů energie. Cílem podpory tohoto programu je snížit spotřebu energie, zvýšit využití obnovitelných zdrojů energie při výrobě tepla nebo elektřiny a využít odpadní teplo. O dotaci mohou zažádat zejména obce a města, kraje, příspěvkové organizace, vysoké školy, neziskové organizace a obchodní společnosti vlastněné obcemi. Výše dotace je maximálně do 90 % z celkových způsobilých veřejných výdajů projektu, které jsou stanoveny v minimální výši 0,3 milionu korun. (OPŽP, Prioritní osa 3)

#### ***Nová zelená úsporám***

Zelená úsporám je programem Ministerstva životního prostředí administrovaný Státním fondem životního prostředí ČR a je zaměřený na úspory energie a obnovitelné zdroje energie v rodinných a bytových domech. Program je zaměřen na podporu instalací zdrojů na vytápění s využitím obnovitelných zdrojů energie, ale také investic do energetických úspor při rekonstrukcích i v novostavbách. Podporováno je kvalitní



zateplování domů a náhrada neekologického vytápění za nízkoemisní zdroje na biomasu a účinná tepelná čerpadla, instalace těchto zdrojů do nízkoenergetických novostaveb a také výstavba v pasivním energetickém standardu. (Zelená úsporám, 2009)

Na původní program v současné době bude navazovat pokračování programu Nová zelená úsporám. V první fázi v roce 2013 je počítáno hlavně s dotacemi pro majitele rodinných domů. Pro začátek proplatí ministerstvo celkem 1,4 miliardy korun. Program ale potrvá až do roku 2020 a vláda proplatí celkem 28 miliard korun (získaných z prodeje emisních povolenek a dalších deset miliard poskytne EU). Program by měl mít ve své nové fázi lépe nastavené podmínky přímé podpory. Mimo jiné si vláda od tohoto programu slibuje vytvoření 70 tisíc nových pracovních míst. Oproti minulému programu jsou však kritéria méně velkorysá. Žádosti se budou moci podávat až na začátku srpna, a to výhradně elektronicky s pozdějším dodáním podkladů v listinné podobě. Administrace žádostí a podkladů bude probíhat na čtrnácti krajských pracovištích Státního fondu životního prostředí na podzim letošního roku a brzy na to se začnou proplácet první prostředky. Pro ty, kteří nebudou mít na rekonstrukci dostatek vlastních prostředků, zde existuje možnost požádat o výhodný bankovní úvěr. Poskytnutý příspěvek z programu se bude vztahovat také na zpracování projektové dokumentace a na průkaz energetické náročnosti budovy. (E15, 2013: 11) Program předpokládá poskytovat dotace ve třech hladinách (Nová zelená úsporám, 2012):

- *Hladina 1 – snížení potřeby tepla na vytápění alespoň o 40 % - podpora 25 % z uznatelných nákladů*
- *Hladina 2 - snížení potřeby tepla na vytápění alespoň o 50 % - podpora 35 % z uznatelných nákladů*
- *Hladina 3 - snížení potřeby tepla na vytápění alespoň o 60 % - podpora 50 % z uznatelných nákladů*

Zástupci některých ekologických sdružení mají ale k novému programu výhrady. „Vadí jim, že program podporuje instalaci ekologického vytápění jen ve vazbě na komplexní zateplení.“ V první fázi byl údajně o komplexní zateplování malý zájem. „Z údajů Státního fondu pro životní prostředí vyplývá, že samotná podpora obnovitelných zdrojů tepla je z pohledu vynakládání finančních prostředků na úspory emisí CO<sub>2</sub> daleko efektivnější než zateplování“, uvádí v článku předseda Československé společnosti pro sluneční energii Tomáš Matuška. (E15, 2013: 12) Protistrana naopak upozorňuje na to,

že vyměnit tepelný zdroj nestačí a zásadní je snížení tepelných ztrát objektu. Velké riziko vidí kritici v poskytování státních garancí splácení úvěrů nízkopříjmových skupin obyvatel z dosažených úspor, jelikož úspory závisí na samotném chování uživatele. (ibid.)

I přes určité nedostatky ale program přináší mnohé výhody a jedná se o významný nástroj naplňování dané politiky. „*Je dobré lidem pomoci s těmi vysokými počátečními investičními náklady, což podpoří stavebnictví a má to několikanásobné benefity. Když tam je nějaká finanční páka, to znamená, když je ta podpora třeba čtvrtinová a lidi si ze svého dofinancují ty zbývající tři čtvrtiny, tak to vychází tak, že to, co stát zainvestuje do takového programu, tak se mu druhý rok vrátí na daních z příjmu firem, daních z příjmu zaměstnanců, zdravotním pojištění, sociálním pojištění a nevyplacených sociálních dávkách v nezaměstnanosti. (...) Navíc to podpoří růst HDP. (...) Stát o ty peníze nepřijde, druhý rok je dostane na daních, a ještě podpoří zaměstnanost, malé, střední firmy v regionech, vyšší kvalitu bydlení, to znamená, že to je prostě win-win-win strategie“.* Zhodnotil program v osobním rozhovoru Mgr. Petr Holub z iniciativy Šance pro budovy.

### **Panel 2013 +**

Jedná se o nízkouročený, dlouhodobý úvěr právníkům a fyzickým osobám na opravy a modernizace bytových domů a to panelových i zděných, přičemž důraz je kladen na komplexní opravy. Panel 2013 + je program, který nahrazuje původní program Panel. Jeho hlavní změna spočívá v tom, že místo slevy na úrok u bankovního úvěru bude nízkouročené úvěry na opravy a modernizace bytových domů poskytovat přímo Fond. O úvěry může žádat kdokoliv, bez rozdílu vlastnictví (obec, město, SVJ, Družstvo, fyzická osoba apod.). (SFRB, 2012)

Žádosti o úvěr přijímá Státní fond rozvoje bydlení od 11. 1. 2013. Úroková sazba je minimálně ve výši referenční sazby EU<sup>31</sup>. Splatnost úvěru je až 30 let od podpisu úvěrové smlouvy. Výše úvěru nesmí přesáhnout 90 % rozpočtových nákladů. (ibid.)

*„Při současném zlepšení tepelně-izolačních vlastností obvodových konstrukcí je možné (...) docílit 30 % úspory energie na vytápění. Splnění zvoleného cíle do roku*

---

<sup>31</sup> Aktuální referenční sazba od 1. března 2013 je 0,88 % p. a. (SFRB)

2030<sup>32</sup> je však reálným jen při aktivní politice obnovy domovního fondu v zemi a podpůrných programech, jako byl doposud program PANEL či Zelená úsporám.“ (Maroušek, Honzík, Voříšek, 2012: 24)

## 9.4 Aktéři a jejich interakce

Nyní se zaměřím na aktéry, kteří se v dané problematice pohybují. Jedná se o orgány veřejné správy, politické subjekty, ale také soukromé podniky a různé zájmové skupiny. Nejprve v této kapitole identifikuji klíčové aktéry a následně je klasifikuji do tří kategorií dle zařazení do veřejného, soukromého a neziskového sektoru. Poté naznačím, jak probíhá interakce těchto aktérů a vzájemná provázanost zmíněných kategorií.

### 9.4.1 Identifikace klíčových aktérů

V prvé řadě je možné rozdělit úroveň dané problematiky na nadnárodní a národní. **Evropská Unie** jako aktér v této oblasti zaujímá vrcholnou pozici jakožto autorita odpovědná za definování strategií a závazných cílů a za tvorbu směrnice.

Legislativní proces v EU začíná podáním návrhu Evropskou komisí, Evropský parlament zaujímá stanovisko a má možnost podávat návrhy na změny. O přijetí nové legislativy pak rozhoduje Rada EU. Pro přijetí je třeba jednomyslný souhlas nebo souhlas kvalifikované většiny, který je dán vahou hlasů jednotlivých států<sup>33</sup>. (Veselý, Drhová, Nachtmannová, 2007)

Úroveň národní, tedy v rámci **České republiky**, se z hlediska aktérů odvíjí od toho, jak jsou zapojeni do implementace směrnice.

**Vláda ČR** představuje výkonnou moc státu, přijímá strategické dokumenty, které energetickou politiku rámuje. Vliv leží spíše na poradních orgánech. V případě energetické politiky státu je nejvýznamnějším poradním orgánem **Rada vlády pro energetickou a surovinovou strategii České republiky**. Předsedou Rady je ministr průmyslu a obchodu Martin Kuba, 1. místopředsedou je ministr životního prostředí Tomáš Chalupa, 2. místopředsedou je náměstek ministra průmyslu a obchodu Pavel Šolc. Hlavním cílem Rady je poskytnout vládě podporu při přípravě a

---

<sup>32</sup> Cíl dle aktualizované SEK: „Zvýšit tepelně-izolační vlastnosti obálek budov (snížení spotřeby energie na vytápění o 30 % do roku 2030 ve srovnání s rokem 2005). Zvyšovat podíl nízkoenergetických a pasivních budov v nové výstavbě do r. 2020, poté povolovat výstavbu budov pouze v tomto standardu.“ (Aktualizace SEK, 2012: 24)

<sup>33</sup> Váha hlasu velkých a početných států jako Německo či Francie je větší než váha hlasu malých států jako je ČR.

projednávání koncepčních a strategických dokumentů. (MPO, 2013) Vláda také schvaluje Státní energetickou koncepci.

V kompetenci **Parlamentu ČR** je přijímat a schvalovat zákony. Přijetí novely zákona o hospodaření energií bylo značně komplikované. Po vyjádření **prezidenta** Klause, který návrh zákona vetoval, byla novela schválena 19. 9. 2012 s účinností od 1. 1. 2013 (Zákon. č. 318/2012 Sb.).

Politika energetické náročnosti budov spadá pod tři různá ministerstva. O to je koordinace regulace komplikovanější. Vrcholným zástupcem státu v oblasti energetiky je **Ministerstvo průmyslu a obchodu** (MPO). Jakožto centrální orgán je vykonavatelem státní moci výkonné v této oblasti a má tak na energetiku přímý vliv. MPO koordinuje přípravu legislativy a implementace evropského práva v působnosti resortu. Je tedy odpovědné za implementaci evropské směrnice do české legislativy. Z tohoto hlediska se jedná o nejdůležitějšího aktéra v souvislosti s tématem práce. Při MPO byla vytvořena nejdůležitější pracovní skupina složená ze zástupců jednotlivých resortů. Zároveň se úředníci MPO podílejí na tvorbě Státní energetické koncepce.

Mezi organizace přímo řízené Ministerstvem průmyslu a obchodu patří i **Státní energetická inspekce** (SEI), která má na starosti kontrolu nad dodržováním zákona. *„Jsme podřízeni ministerstvu, takže musíme poslouchat, co nám ministerstvo řekne.“* (rozhovor s pracovníky SEI) SEI má oprávnění ve vztahu k projektantům a energetickým specialistům, přičemž v případě zjištění nedodržování zákona může udělit pokutu za správní delikt. *„V první fázi téhle kontroly, co sem chodí ze stavebních úřadů, tak kontrolujeme, jestli ten průkaz je a formální náležitosti. (...) Jestli ten průkaz obsahuje všechno, co má. Pokud by se ukázalo, že tam jsou nějaké nesmysly, tak buďto se to může předělat, nebo můžeme zahájit kontrolu u toho, kdo to vypracoval.“* (rozhovor s pracovníky SEI) Mimo to se SEI podílel na přípravě novely v rámci pracovní skupiny.

MPO navíc uděluje oprávnění a vede seznam **energetických specialistů**, kteří zpracovávají energetický audit či energetický posudek a také průkaz energetické náročnosti budovy. Dále provádějí kontrolu provozovaných kotlů a rozvodů tepelné energie a kontrolu klimatizačních systémů.

**Ministerstvo životního prostředí** (MŽP) bylo spolupředkladatelem ve smyslu zpracování návrhu novely zákona. Je také odpovědné za dopady novely zákona na životní prostředí. Z hlediska energetické politiky je MŽP spíše sekundárním hráčem,

nicméně, jak bylo uvedeno výše, ministr životního prostředí má své zastoupení v Radě vlády pro energetickou a surovinovou strategii České republiky. V oblasti energetiky jsou vedle politiky ochrany klimatu a využívání potenciálu obnovitelných zdrojů pro MŽP prioritou energetické úspory. Nicméně, jak uvedl v rozhovoru Mgr. P. Holub, poté, co si Ministerstvo životního prostředí zrušilo odbor udržitelné energetiky, nemá reálnou kapacitu se tomuto tématu věnovat. V gesci MŽP je však program Zelená úsporám, resp. Nová zelená úsporám.

**Ministerstvo pro místní rozvoj** (MMR) je odpovědno za politiku bydlení, regionální politiku. Mimo to plní roli Národního koordinačního orgánu, který stanovuje jednotný rámec pro řízení a provádění pomoci poskytované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v České republice. Podílelo se také v rámci pracovní skupiny na přípravě novely zákona.

Z hlediska fondů jsou mezi aktéry významný **Státní fond životního prostředí ČR** (SFŽP), který je pověřen administrací programu Nová zelená úsporám a od roku 2007 je zprostředkujícím orgánem Operačního programu životní prostředí. Dále je také důležitý **Státní fond rozvoje bydlení** (SFRB), který poskytuje prostředky určené na podporu bydlení a má na starosti program Panel 2013 + zaměřený na bytové domy. SFRB se též podílel na přípravě novely zákona. (SFŽP, 2013; SFRB, 2011)

Na přípravě novely zákona se podíleli i **experti a odborníci**. Většinou se jednalo o experty na energetiku a techniku, kteří byli zastoupeni především Českým vysokým učením technickým (ČVUT), či experty provádějící ekonomické analýzy. Zcela ale absentuje zastoupení dalších oborů, které by se zaměřilo například na sociální důsledky.

V souvislosti s odborníky by měly být uvedeny také **nevládní organizace**, které mohou přinášet politickým představitelům a zástupcům státní správy kvalifikovaný vhled do kontextu problematiky. Poskytují konzultace a doporučení. Navíc disponují cennými informacemi a mohou být nápomocny při implementaci politiky. Jsou schopné tvořit střešní organizace a společně agregovat zájmy a definovat požadované cíle. Z hlediska dané problematiky lze mezi nejvýznamnější neziskové organizace řadit především zmíněnou organizaci Šance pro budovy, která je společnou iniciativou Centra pasivního domu a České rady pro šetrné budovy. Šance pro budovy reprezentuje více než 200 firem (projektantů a architektů, developerů, stavebních firem, výrobců a dodavatelů materiálů a technologií, finančních institucí, konzultačních a certifikačních společností). Cílem této iniciativy je „*přispět ke kvalitní implementaci směrnice o*

*energetické náročnosti budov v České republice, a tím k dosažení mnohočetných přínosů, které s sebou energeticky úsporné budovy nesou“.* (Šance pro budovy, 2011a) Mohou tak při tvorbě legislativy poskytnout zkušenosti s dopadem legislativy do reálného byznysu a díky kontaktům i znalost dobré praxe z celé EU. (ibid.) Důležitá je také nezisková organizace Asociace energetických auditorů (AEA), jejímž cílem je sdružovat všechny specialisty, jejichž odborným zájmem je provádění energetických auditů, energetických posudků a provádění kontrol zařízení. (AEA, 2012)

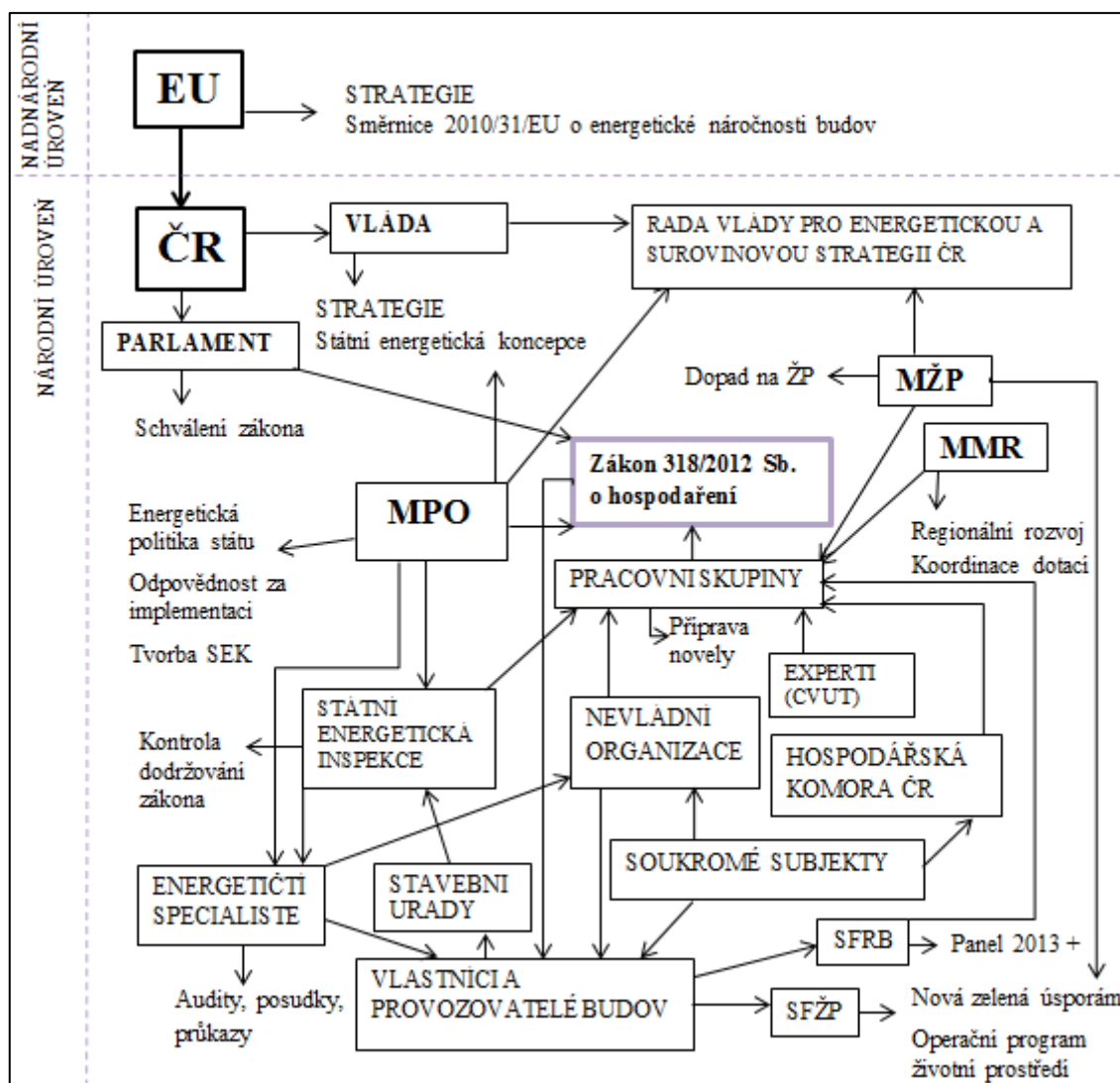
V tomto případě nevládní organizace ve formě zájmových skupin zastupují **soukromé subjekty**. Zájmy podnikatelů ve stavebnictví a profesních odborníků v dané oblasti také hájí **Hospodářská komora ČR** (HK ČR). Jak Hospodářská komora, tak i zmíněné nevládní organizace se též v rámci pracovních skupin podíleli na přípravě návrhu novely.

Svou roli hrají také územní orgány státní správy, tedy **kraje a obce**. Kraje jsou zákonem povinny zpracovávat územní energetické koncepce (§4, odst. 1), kterými definují energetickou politiku kraje, je však nutné, aby územní koncepce vycházely ze Státní energetické koncepce. Územní samosprávné celky vykonávají státní správu v přenesené působnosti prostřednictvím svých úřadů. Jednou z kompetencí některých úřadů je i **Stavební úřad**, který je oprávněn vydávat stavební povolení. Obecným stavebním úřadem prvního stupně je typicky pověřený obecní úřad, avšak kraj může tuto působnost přiznat i dalším obcím, které jsou k tomu způsobilé. Stavební úřady mají vyžadovat průkazy energetické náročnosti budov. Nicméně dle Mgr. Holuba ne všechny stavební úřady zatím o tom ví. (rozhovor s Mgr. P. Holubem, ŠPB) Ze stavebních úřadů pak průkazy poputují na SEI, kde proběhne jejich kontrola.

Měla by zde být uvedena i veřejnost, resp. **vlastníci a provozovatelé budov**. Na samotnou implementaci neměli přímý vliv, nicméně se jedná o subjekty novelou zákona dotčené. Vznikají pro ně povinnosti ze zmíněného zákona vyplývající. Názor veřejnosti hraje v politice velkou roli a její tvůrci musí samozřejmě brát v potaz „průchodnost“ daného opatření. Význam veřejného mínění je obzvláště velký v případě kontroverzního tématu, jako je tomu v této práci. V tomto ohledu by neměla být opomínuta ani velice významná role **médií**.

Následující obrázek zobrazuje schematicky síť jednotlivých aktérů ve vzájemném vztahu a ve vztahu k implementaci směrnice.

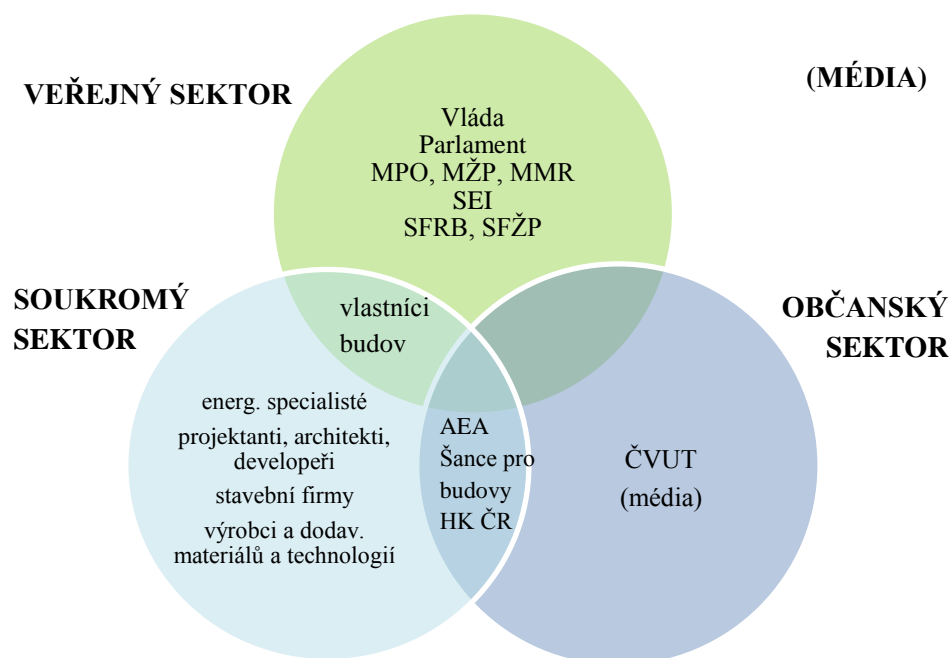
Obrázek č. 6: Síť aktérů v případě implementace směrnice



(Zdroj: autorka)

#### 9.4.2 Kategorizace aktérů a jejich vzájemná interakce

Výše vyjmenované aktéry je prostřednictvím teorie strategického vládnutí možné klasifikovat dle rozdělení do tří klíčových skupin: trh – stát – občanský sektor. Jinými slovy lze aktéry rozdělit jako příslušníky veřejného, komerčního a občanského sektoru. Veřejný sektor disponuje politickou mocí, reprezentuje veřejný zájem a má odpovědnost za sledování důsledků rozhodnutí. V jeho působnosti je též koordinace a harmonizace úsilí ostatních aktérů. Organizace občanského sektoru mají různé cíle a využívají široké spektrum nástrojů, nejrůznější zdroje. Svou roli hrají také aktéři komerčního sektoru, tedy firmy. Tento typ aktéra má jasně daný cíl, a tím je prosperita na trhu. (Ochrana, 2010: 18)

**Obrázek č. 7: Klasifikace aktérů dle veřejného, komerčního a občanského sektoru**

(Zdroj: autorka)

Mezi těmito aktéry, jak již bylo řečeno v úvodu práce, existuje určitá provázanost. Vzhledem k tomu, že v tomto případě neziskové organizace (tedy občanská sféra) zastupují sdružení jistých firem, je zde patrná především interakce státu a soukromé sféry. Státní moc někdy vstupuje do tržních vztahů, kde definuje podmínky kontraktu. (Potůček, 1997: 34) Stát zasahuje do tržních mechanismů v případech, kdy dochází k určitým tržním selháním. Je tomu tak z důvodu, že v politické praxi se uplatňují i jiná kritéria než jenom kritérium ekonomické. Tak tomu je mimo jiné právě například v případě zohlednění hodnot trvale udržitelného způsobu života. Kritérium udržitelnosti překračuje rámec úvahy o prospěchu člověka a bere v potaz prospěch i dalších živých bytostí a živé i neživé přírody. (Vavroušek, 1993 in Potůček, 1997: 27) K selhání trhu dochází také v případech, kdy není splněn předpoklad existence ideálního tržního prostředí. Takováto situace nastává například v případě existence veřejných statků, externalit, přirozeného monopolu na straně nabídky nebo poptávky, informační asymetrie mezi prodávajícím a kupujícím, v případě změny preferencí účastníků tržní směny či v případě zanedbávání budoucnosti. (Potůček, 1997: 27-29)

V případě tématu této práce můžeme pozorovat, že dochází v různé míře k selhávání téměř ve všech těchto aspektech. Existuje zde veřejný statek v podobě zdrojů energie. V důsledku jejich užívání vznikají negativní externality ve formě emisí



oxidu uhličitého a závislosti na dovozu těchto strategických surovin. O existenci monopolu se dá v tomto případě uvažovat v souvislosti s vlivem a mocí společnosti ČEZ. Informační asymetrie je zde z důvodu složitosti předmětu směny. Navíc je zde patrná i v souvislosti s posledním bodem, tedy zanedbáváním budoucnosti, kdy lidé nejsou dostatečně informováni, a tudíž ani neuvažují o investicích v dlouhodobém horizontu. „Z ekonomické teorie je to samozřejmě tak, že volný trh funguje tam, kde je dostatečná informovanost všech účastníků toho trhu o kvalitě zboží a kde je velká likvidita, v ideálním případě. (...) A to v tomhle případě neplatí, protože je to poměrně složitá věc. (...) Člověk když kupuje, nebo renovuje barák, tak to dělá jednou, dvakrát za život, takže když udělá chybu, tak se z toho pravděpodobně poučí až za třicet let.“ (rozhovor s Mgr. P. Holubem, ŠPB)

Z pohledu veřejné sféry bylo na nadnárodní úrovni usneseno rozhodnutí, že je nezbytné, aby veřejná moc zasáhla a upravila podmínky z hlediska naplnění strategických cílů v oblasti energetických úspor. V případě daného tématu vidíme, jak státní moc vstupuje a reguluje tržní prostředí v oblasti trhu s nemovitostmi. Tento typ trhu je do značné míry specifický. Je velmi komplexní a existují v něm významné informační bariéry, v tomto ohledu jsou pak jisté státní zásahy ospravedlnitelné. Teoreticky jsou oprávněné cíle státních intervencí na trhu bydlení mimo jiné v případech, kdy je třeba „snížit tržní distorze vyplývající z nedokonalostí specifického trhu bydlení (externality, nedostatek relevantních informací o trhu nebo jejich nespolehlivost, vysoké transakční náklady, nízká likvidita, nízká cenová elasticita nabídky a poptávky)“ (Lux, Sunega, 2011: 49)

Prostřednictvím implementace novely zákona o hospodaření energií vstupuje stát do tržního prostředí tak, že definuje určité povinné parametry produktu a zavádí nástroj sloužící k ochraně spotřebitele (tedy průkaz energetické náročnosti budovy) a zvýšení jeho informovanosti o dlouhodobých důsledcích jeho investic (a zabránit tímto informační asymetrii mezi kupujícími a prodávajícími).

Je potřeba se na novou legislativu podívat i z druhé strany, tedy optikou trhu. Nová legislativa, která zpřísňuje energetické nároky ve výstavbě budov, má samozřejmě dopad na trh s nemovitostmi. Mezi subjekty na reálním trhu je však nutné rozlišovat mezi developery a mezi běžnými investory, kteří si pořizují vlastní bydlení. „U profesionálních investorů, developerských projektů, se trh v posledních letech velmi posouvá k šetrné výstavbě. Finančníci si začínají uvědomovat, že zdaleka nejde jenom o

*návratnost investice na provozních nákladech, ale zejména o rozdílově vyšší prodejní cenu na trhu. U jednotlivých investorů do vlastního bydlení se nespokulují na prodejní cenu.“* Ti uvažují spíše o těch provozních nákladech. (Vogel pro E15, 2013: 14)

Existují zde samozřejmě obavy z dopadu novely zákona na realitní trh. Jak uvedli pracovníci Hospodářské komory ČR, nemělo by z titulu zákona a jeho požadavků dojít k ovlivnění trhu s nemovitostmi. *„To jsme ve své práci hlídali a prověřovali i porovnáním se zahraničím. Podmínkou ovšem je, aby správně fungovaly státní instituce, zejména MPO a SEI, ale i stavební úřady.“* (rozhovor s Ing. L. Janákovou, HK ČR) Toto tvrzení potvrdila i Marcela Juračková z MPO, která uvedla, že z logiky věci lze předpokládat spíše pozitivní dopad na trh s nemovitostmi. (rozhovor s Ing. M. Juračkovou, MPO)

Mezi rezidenčními developery panují velmi rozporuplné reakce na nové požadavky ve výstavbě. Náзор developerů a stavebních firem je do značné míry odvozen od filozofie dané společnosti, tedy od toho, jaké typy budov, resp. bytů již v současné době staví. Obecně lze říci, že větší část společností se k direktivnímu zásahu tohoto typu staví negativně. Většina firem se snaží stavět s co nejnižšími náklady a vyšší požadavky s sebou přináší další investice. Navíc poukazují na to, že jejich klienti energetickou náročnost při koupi nemovitosti neřeší. Na prvním místě je pro ně cena (která u nízkoenergetických domů vzroste o 10 až 15 %) a dopravní dostupnost. (Evžen Korec, ředitel, Ekospol pro E15, 2013: 22)

Naopak společnosti, které již dnes staví na nízkoenergetickém (i vyšším) standardu, změny téměř nepocítují. Vliv nových požadavků je pak spíše administrativní povahy. Některé firmy, které zastávají tuto filozofii, reprezentuje iniciativa Šance pro budovy. Je v ní sdruženo přes 200 významných společností z oblasti výstavby a renovace budov. V tomto ohledu vidíme patrné provázání občanské a soukromé sféry. Iniciativa vznikla za účelem toho, aby přispěla ke kvalitní implementaci směrnice, aby podpořila zavedení chytrých finančních nástrojů na podporu energeticky kvalitních novostaveb a důkladných renovací a také aby společně s dalšími profesními sdruženími a státní správou zahájili informační kampaň pro profesionály, firmy i širokou veřejnost. (Šance pro budovy, 2011b) Mimo to se podílela na přípravě návrhu novely zákona. Ing. Vogel v osobním rozhovoru uvedl, že z hlediska iniciativy, byla hlavním zájmem, který v procesu tvorby novely zákona sledovali, především správná implementace prováděcí metodiky. (rozhovor s Ing. P. Vogelem, CZGBC)

Provázanost soukromé sféry s občanskou je patrná také na občanském sdružení Asociace energetických auditorů. I ta se podílela na přípravě novely zákona a je zde tedy zjevná i provázanost s veřejnou sférou. Na jednu stranu státní moc reguluje činnost těchto subjektů, na druhou stranu mohou tyto subjekty (tedy představitelé podnikatelských kruhů) do určité míry prostřednictvím aktivního vyjednávání s představiteli státu prosazovat své zájmy. Podle vyjádření Mgr. P. Holuba, MPO spolupracovalo na vyjednávání. *„To ministerstvo nás vyslyšelo a nějakým způsobem reflektovalo to, co jsme tam předkládali. Mimo jiné i kvůli té omezené kapacitě.“* (rozhovor s Mgr. P Holubem, ŠPB)

Zájmy podnikatelské sféry hájí při tvorbě legislativy také Hospodářská komora ČR, u které lze předpokládat spíše konzervativní zájmy. Ta si za své cíle v této oblasti vymezila *„splnit požadavky směrnice v co nejužší návaznosti na legislativu a normy platné v ČR; požadavky na energetickou náročnost prosazovat hlavně cestou reakce na požadavky zákazníků a stimulační trhu a k tomu využít energetických průkazů; normativní požadavky na energetickou efektivnost budov posunout jen do úrovně nákladově optimálních požadavků a tyto nepřekračovat; požadavky na obnovitelné zdroje minimalizovat; nenarušit ani neohrozit trh s nemovitostmi.“* (rozhovor s Ing. L. Janákovou, HK ČR) Dle odpovědí poskytnutých pracovní skupinou EPBD Hospodářské komory České republiky byly všechny tyto cíle nakonec splněny.

Nesmíme ale zapomínat také na média. Ve výše uvedeném obrázku jsem je částečně zařadila mezi aktéry občanské sféry. Vycházela jsem z rozdělení dle A. Veselého (2007: 228). Jejich vliv je však dostatečně silný na to, aby představovaly samostatnou pozici jako regulátor společenského života. Jejich význam roste právě v případech kontroverzních témat. I proto jsem se rozhodla věnovat pozornost mimo politického diskurzu i diskurzu mediálnímu, respektive argumentaci kontroverzních bodů, jež byla užita v mediálním diskurzu (viz kapitola 9.5). Thompsonova sociální teorie médií (2004) upozorňuje na hrozbu nekontrolovatelného zkreslování veřejného prostoru vinou mediální činnosti. (Potůček, 2006b: 522)

Ing. Vogel se v osobním rozhovoru vyjádřil: *„To je mediální svět. Články, které na to vycházely, měly třeba strašné titulky a některé byly dokonce fakticky ohnuté, jako například že auditoři si vylobbovali byznys. Jenže když se člověk přečetl v tom článku dál, tak tam už to bylo naopak napsané profesionálně. Byly tam protinázory a člověk si*

*mohl následně udělat svůj názor. Ale prostě negativní titulky táhnou.*“ (rozhovor s Ing. P. Vogelem, CZGBC)

## **9.5 Identifikace kontroverzních bodů zákona a jejich argumentace**

Dané téma, jak již bylo zmíněno, je do značné míry kontroverzní a myslím si, že je vhodné zde věnovat určitý prostor analýze toho, jaké kontroverze v dané problematice vznikají a kde je jejich původ.

Protichůdné názory vznikají jak na straně odborníků, politiků ale i na straně laické veřejnosti. O kontroverzi nového zákona vypovídá jak veto a následné vyjádření prezidenta, tak i debata, která se k návrhu zákona vedla v Poslanecké sněmovně, jež byla nastíněna v kapitole věnované legislativnímu procesu (kap. 9.1.2). Nejednoznačný postoj je i na straně rezidenčních developerů. V této kapitole se tedy zaměřím na shrnutí hlavních argumentů z politického a mediálního diskurzu, jak na straně podporovatelů zákona, tak i na straně krajních kritiků a tyto argumenty zde podrobím vzájemné konfrontaci.

### **9.5.1 Identifikace hlavních kontroverzních bodů**

Názorů na novinky v oblasti energetického standardu staveb je opravdu celá řada. Tábor odpůrců považuje průkazy budov za další byrokratický výmysl Evropské unie. Příznivci na druhé straně v tom naopak vidí oživení trhu s nemovitostmi a podporu nízkoenergetické výstavby, která s sebou přináší řadu pozitiv.

Problematické prvky nových opatření jsem identifikovala v rámci parlamentní rozpravy (tedy politický diskurz), v rámci článků uveřejněných v médiích (mediální diskurz), ale také i v rámci osobních rozhovorů s odborníky. Celkem jsem identifikovala 5 významných kontroverzních bodů (jistě jich lze nalézt více, uvedu ale pouze ty, která jsem identifikovala v rámci rozhovorů a kterým byla věnována největší pozornost). Jsou to:

- 1) nadbytečná regulace a omezení osobní svobody občana
- 2) vyšší náklady na výstavbu a pořízení průkazu, které nese zákazník
- 3) veřejná podpora určitého segmentu soukromého sektoru
- 4) možnosti zjednodušení: předložení účtů za poslední tři roky místo průkazu, průkaz pro celý dům namísto pro každý byt zvlášť, průkazy pro typizované domy

- 5) vypovídací hodnota průkazu: vyhotovování průkazů „od stolu“, obsahová stránka

### 9.5.2 Původ kontroverze a argumenty pro a proti

Nabízejí se zde tři možnosti vzniku kontroverzí. Buď se jedná o problematická místa obsažená již v samotné evropské směrnici, nebo vznikají českou podobou implementace této směrnice, anebo problém spočívá ve špatné interpretaci a komunikaci.

Ke všem kontroverzním bodům lze nalézt protichůdné argumenty. Nyní se tedy budu věnovat jednotlivým bodům a zhodnotím původ jejich vzniku a jejich argumentaci.

#### 1) Nadbytečná regulace a omezení osobní svobody občana

Jak bylo naznačeno již v teoretické části práce, otázka regulace vždy vyvolává jisté kontroverze. *„Je to prostě regulace jako jakákoliv jiná s tím rozdílem, že regulace v oblasti životního prostředí má dopady společenské. Máme tady nějaké omezené množství zdrojů, neobnovitelných zdrojů, a budovy jsou z celého toho portfolia, kde šetřit, nejlepší. Kde se dá ekonomicky šetřit, a tudíž z pohledu celospolečenského, stejně jako se regulují emise z elektráren, tak se reguluje to, co se staví, takže se to vnímá jako společenský standard. Čistý trh v tomhle selhává.“* (rozhovor s Ing. P. Voglem, CZGBC)

Novému požadavku na zvyšování energetického standardu budov a s ním souvisejícím povinností se nejvíce vytyká to, že jde regulaci nadbytečnou a zasahuje do osobní svobody občana. Argument omezení osobní svobody byl použit bývalým prezidentem Václavem Klausem v jeho vyjádření předsedkyni Poslanecké sněmovny Miroslavě Němcové s odůvodněním prezidentského veta. V. Klaus ve svém sdělení poukazuje právě na omezení osobní svobody občanů, kdy jsou soukromé subjekty nuceny k rozsáhlým renovacím, *„jako kdyby stát a EU lépe než majitelé domů věděli, co je pro ně dobré. Jako kdyby nebylo věcí jejich rozvahy, zda chtějí utrácet své peníze za energii nebo například za různé tepelné izolace.“* (Klaus, 2012) Evžen Korec (ředitel, Ekospol) se pro časopis E15 vyjádřil takto: *„Tento bruselský nápad klientům bere možnost svobodného výběru a nutí je kupovat pouze ty nemovitosti, které bruselští úředníci považují za vhodné.“* (Evžen Korec pro E15, 2013: 22)

Protiargument spočívá v tom, že regulace slouží k ochraně (nedostatečně informovaného) spotřebitele. Ing. Petr Vogel v osobním rozhovoru k tomuto uvedl:

*„Bydlení si každý investor kupuje jednou za život, dvakrát maximálně, si projde celým tím cyklem. Laik tomu nerozumí a velká pasáž, nebo velký proargument téhle regulace je v tom, že se prostě těm lidem připraví to, čemu oni sami nerozumí a to, co zjistí třeba během toho prvního roku, dvou, tří provozu toho domu, kdy už je ale vynaložena investice, kdy už je všechno naprojektované a vlastně teprve následně zjišťují, co zvorali.“* (rozhovor s Ing. P. Vogelem, CZGBC) Podobný argument uvedl v rozhovoru i Mgr. P. Holub. Obdobně se též vyjádřil v parlamentní rozpravě poslanec Jiří Šlégr (ČSSD): *„Je to problematika příliš komplexní na to, aby jí každý jednotlivec byl schopen adekvátně porozumět.“* (PSP ČR, 19. září 2012).

Prezident také tvrdí, že zákon nutí stát i soukromníky rekonstruovat, i když by sami nechtěli. (Klaus, 2012) Nicméně toto tvrzení je zavádějící, jelikož takováto povinnost ve směrnici ani v zákoně není. Zákon pouze specifikuje, na jaké úrovni rekonstruovat. Rozhodnutí o rekonstrukci ale stojí na majiteli. Jinými slovy, když už se někdo do rekonstrukce pustí, musí je provádět na takzvané nákladově optimální úrovni. Ing. Vogel označil tento argument dokonce za lživý: *„To je prostě samo o sobě blbost. To tam není napsané a nikdy nebylo napsané. Ta směrnice říká, včetně té implementované složky, že pokud někdo rekonstruuje, tak musí splnit standardy, stejně jako dneska tomu tak je, tak do budoucna tomu tak bude s tím, že se ty standardy zas posouvají o něco dál.“* (rozhovor s Ing. P. Vogelem, CZGBC)

V souvislosti s „nadbytečnou“ regulací je zde nutné poukázat na zjevný mechanismus posilování protievropských nálad. Tento problém z velké části souvisí s obecnou nechtí veřejnosti k regulaci z EU, která je v současné době velmi patrná. Česká veřejnost pociťuje stále větší nárůst byrokracie, úřadů i značné omezování unijními zákony. Vyplývá to z výsledků průzkumu Centra pro výzkum veřejného mínění (CVVM)<sup>34</sup>. S názorem o nárůstu počtu úřadů a byrokracie se ztotožňuje 82 % Čechů. Evropská unie pak Česko příliš omezuje svoji legislativou podle tří čtvrtin dotázaných, pouze pětina lidí si myslí opak. Jako další zápor Bruselu směrem k České republice vnímají dvě třetiny oslovených příliš velký vliv EU na tuzemskou politiku. (EuroZprávy.cz, 2012)

Negativní přijetí evropské regulace potvrdil v rozhovoru i Mgr. Holub, který se k tomuto problému vyjádřil takto: *„Co byly ty argumenty, tak systémově nebo koncepčně je to regulace z Evropské unie a cokoliv přichází z Evropské unie, tak je*

<sup>34</sup> CVVM provedlo šetření mezi 2. a 9. dubnem 2012 na vzorku 1048 dotázaných, kteří mají reprezentovat obyvatelstvo ve věku od 15 let.

špatně (...). To je argument politický, se kterým lze nebo nelze souhlasit, ale není to argument věcný.“ (rozhovor s Mgr. P. Holubem, ŠPB)

## 2) Vyšší náklady na výstavbu a pořízení průkazu, které nese zákazník

K dalším argumentům (který také použil Václav Klaus ve svém vyjádření) patří, že aplikace tohoto zákona výrazně prodraží výstavbu. (Klaus, 2012)

Se zvyšujícími se požadavky na energetický standard budov samozřejmě vzrostou i náklady na stavbu. Argument vysokých nákladů, které zasáhnou rozpočty rodin, použil také v parlamentní rozpravě poslanec Karel Šidlo (KSČM), nebo poslanec Břetislav Petr (ČSSD). Oproti tomu stojí názor poslance Šlégra (ČSSD), který poukazuje na širší souvislosti spojené s vyššími náklady. „*Nepřesností je strašení vysokými vícenáklady. Bavíme-li se o nízkoenergetických domech, tak ty se dnes staví již běžně. Pasivní domy mají vícenáklady na úrovni cca 5 až 10 %, které se ovšem díky úspoře energie rychle vrátí. Co je ale důležitější, směrnice zavádí požadavky na úrovni tzv. nákladového optima, tedy na ekonomicky racionální úrovni, což by každý liberál měl přivítat. Tím, že nákladovou optimalizaci provede stát pro všechny hlavní typy budov, značně ulehčí všem jednotlivcům, kteří potom nebudou muset pro tyto budovy kalkulaci provádět sami. Zákon tak posouvá budovy k ekonomicky optimálnímu stavu za snížených transakčních nákladů.*“ (PSP ČR, 19. září 2012)

Obdobně se k tomuto argumentu vyjádřil v rozhovoru Mgr. Petr Holub. „*Ten zákazník sice zaplatí o něco víc, ale zároveň má hodnotnější věc, a podruhé na tom vydělá tím, že uspoří peníze za energie. A cena průkazu, to jsou desetiny procenta prodejní ceny nemovitosti. (...) Je třeba uvažovat, že ten dům nemá jenom tu jednu investiční cenu, ale zároveň se k tomu připočítávají ty provozní náklady.*“ (rozhovor s Mgr. P. Holubem, ŠPB)

Návratnost víceinvestice je silným argumentem i některých developerů. Například Martin Svoboda (ředitel, JRD) uvádí, že návratnost jen díky úsporám a při současných cenách energií se pohybuje kolem deseti až patnácti let. Obdobný názor zastává Jiří Vajner (obchodní ředitel, Central Group). „*Může dojít ke zvýšení investičních nákladů, které se následně promítnou do prodejních cen, naproti tomu snižování spotřeb energií zlevňuje následný provoz.*“ (E15, 2013: 23) Ing. Petr Vogel se v osobním rozhovoru vyjádřil k návratnosti investice takto: „*(...) Nikdo si nekupuje byt nebo dům na krátkou dobu. (...) Uvažovat s touhle investicí má určitě smysl. (...) Když si převedete, kolik procent vlastně ta návratnost je, tak je to pětiprocentní zhodnocení té víceinvestice.*

*Bankovní spoření, to nejlepší, vám dneska dá dvě procenta.“ (rozhovor s Ing. P. Vogelem, CZGBC) Mikuláš Ordnung (obchodní ředitel, Manghi CZ) navíc uvádí, že vícenáklady na výstavbu nízkoenergetických budov stále klesají. „Naši architekti jsou dnes schopni navrhnout ekologicky šetrný dům téměř za stejnou cenu jako standardní.“ (E15, 2013: 23)*

### **3) Veřejná podpora určitého segmentu soukromého sektoru**

Kritika též spočívá v tom, že zákon zakládá veřejnou podporu soukromému sektoru, zejména firem, které budou provádět instalaci vybraných zařízení využívajících „obnovitelné“ zdroje energie. Václav Klaus se vyjádřil, že *„na své si přijdou na úkor ostatních pouze obchodníci s technologiemi, které by za běžných podmínek byly neprodejně“.* (Klaus, 2012) Týž názor zastává například Evžen Korec (ředitel, Ekospol), který se pro časopis E15 (2013: 22) vyjádřil takto: *„Jde o znásilnění trhu a administrativní povýšení okrajového tržního segmentu na segment většinový.“*

Poslanec Jiří Šlégr označil toto tvrzení za manipulativní. *„Samozřejmě, že posun k energeticky úsporným budovám prospěje určitým odvětvím průmyslu, například zateplovacímu. Ovšem stejně tak setrvání u stávajícího neutěšeného stavu plýtvajících budov prospěje zase jinému odvětví - energetickému.“* (PSP ČR, 19. září 2012) V tom prvním případě většinu trhu tvoří malé a střední firmy ve všech regionech, zatímco druhý případ je mnohem méně konkurenční a kvůli přirozenému monopolu státem regulovaný. *„Jakékoliv rozhodnutí někomu prospěje a je iluze myslet si, že lze rozhodnout zcela neutrálně. Je třeba se přiklonit buďto k úsporám, anebo k výrobě energie.“* (ibid.)

Občas se objeví i názor, že je novela iniciována z podnikatelských kruhů. Miroslav Jonáš (obchodní ředitel, M & M reality) patří též ke kritikům tohoto nástroje. *„Dle našeho názoru se jedná především o nástroj, jehož hlavním cílem je přihrát 300 milionů korun z kapes prodávajících do kapes lobby, které si tento zákon po vzoru EU prosadilo.“* (E15, 2013: 22) Stejný názor zastává i Luděk Hruška (ředitel oddělení přípravy výstavby, Finep): *„Je to opět pouze lobby některých výrobců stavebních technologií a hmot a samozřejmě se na tom obohatí řada „odborníků“, kteří budou štítky vydávat.“* (ibid.: 23)

V osobním rozhovoru na MPO mi ovšem bylo řečeno, že pokud měla nějaký vliv lobby firem, muselo to být na úrovni EU, než se směrnice prosadila, nikoliv v rámci ČR. *„Vždycky někdo křičí a někdo je rád. (...) Takhle je to bohužel u všeho. A jestli*



*tohle byla nějaká lobby, tak je to lobby v Evropské komisi, ne u nás. Protože my jsme vlastně akorát převzali, co nám říká Evropská komise, a přizpůsobili to našim podmínkám.“* (rozhovor s Ing. M. Juračkovou, MPO) Jaroslav Maroušek, předseda Pracovní skupiny EPBD při Hospodářské komoře ČR uvedl: *„Každý zákon je samozřejmě v hledáčku lobbistů, ale v tomto případě se zástupci podnikatelů k nové směrnici vyjadřovali, až když už proběhlo jednání v Evropském parlamentu.“* (Jaroslav Maroušek pro E15, 2012) Právě Hospodářská komora usilovala o to, aby nová legislativa výrazně nezvýhodňovala některé společnosti. *„Je nepochybné, že směrnice, která vyžaduje vyšší energetické parametry budov, bude pro výrobce, kteří tuto kvalitu mohou dodat, nebo vyrábí příslušné technologie, přínosem a snaží se podporovat její zavedení. V pracovní skupině HK ČR však byli zástupci nejen těchto firem, ale i společností, které se zavedení směrnice obávali a snažili se o minimalizaci jejího průmětu do stávající stavební legislativy. Výsledná legislativa rozhodně nenahrává výrazně jedné nebo druhé straně, ale je kompromisem obou.“* (rozhovor s Ing. L. Janákovou, HK ČR)

#### **4) Možnosti zjednodušení: předložení účtů za poslední tři roky místo průkazu, průkaz pro celý dům namísto pro každý byt zvlášť, průkazy pro typizované domy**

Existuje zde několik možností v souvislosti s vypracováním průkazu, které vznikly se záměrem usnadnit splnění povinností. Tyto eventuality vznikly z iniciativy MPO. Nicméně ani tyto možnosti zjednodušení nejsou přijímány jednoznačně.

V českém zákonu existuje možnost vyhnout se certifikaci předložením účtů za energie z posledních tří let. Možnost nahrazení průkazu fakturami za energie lze využít tehdy, pokud průkaz na celý bytový dům nebyl dosud zpracován. Tato možnost navíc platí pouze do roku 2016. Po 2016 musí mít bytový dům průkaz vystaven. Otázka totiž je, jakou vypovídací hodnotu tyto účty mají. *„Je to jako kdybyste při nákupu auta místo informace o kombinované spotřebě na sto kilometrů dostali štos účtenek z benzinek bez informace o projetych kilometrech.“* (Kašpárek, 2012) *„Představme si (...) následující možnou situaci: předchozí majitel dlouhodobě byt neužíval, vytápěl jen jeden pokoj ze tří a sprchoval se v práci. Naoko bude tedy byt z fakturačních údajů velmi úsporný, ale realita pro čtyřčlenu rodinu, která se do bytu nastěhuje, bude odlišná.“* (Kotek, Antonín, Ročárek, 2013)

Ing. Vogel poukázal na to, že účty samozřejmě zohledňují užívání bytu či domu, ale mohou zohlednit jiné aspekty, které teoretický výpočet podchytit neumí. (rozhovor s Ing. P. Vogelem, CZGBC)

Ministr průmyslu a obchodu Martin Kuba ve své řeči v Poslanecké sněmovně poté, co byl návrh zákona vetován prezidentem Klausem, upozornil na to, že diskuse se vedla o tom, jestli novela je skutečně pouze implementací směrnice Evropské unie, anebo jestli v sobě obsahuje i něco navíc, co Evropská unie nenařizuje. Poukázal na to, že v tomto zákoně oproti směrnici existuje povinnost činžovních domů nebo domů, které mají více bytů, vypracovat průkaz pro celý dům. *„Je to ryze praktická záležitost, kterou naše ministerstvo dalo do tohoto zákona, a to z toho důvodu, abychom nevystavovali majitele jednotlivých bytů nutnosti získávat tyto štítky pro každý byt zvlášť, také proto, abychom nevytvářeli prostředí, kde pro každý dům, který v sobě obsahuje třeba 30 nebo 40 bytů, bude vystavováno 40 štítků zbytečně.“* (PSP ČR, 19. září 2012) Poslanec Břetislav Petr (ČSSD) toto opatření komentoval takto: *„To je základní popření fyzikálních zákonů. Jiné ztráty bude mít byt, který bude nahoře a ještě rohový, proti bytu, který bude mít jednu stěnu, která souvisí s okolním ovzduším, a ještě ta stěna bude na jižní straně. Tyto rozdíly mohou být až trojnásobné.“* (ibid.) Naopak v osobním rozhovoru se Mgr. P. Holub vyjádřil, že v bytovém domě, kde je jeden zdroj, se stejně více než polovina nákladů rozpočítává, tudíž je tento způsob zjednodušení oprávněný (v některých typech domů, kde jsou různé zdroje, je pak samozřejmě protiargument relevantní).

Otázkou zde také je, co naopak v české podobě normy chybí, resp. jaká možnost nebyla využita. Z evropské směrnice vypadla v českém zákonu možnost využít už existující certifikát identické nemovitosti. Namísto jednoho certifikátu pro ulici typových domků bude muset být vystaven pro každý dům zvlášť. (Kašpárek, 2010) Ing. Vogel však na tuto možnost pohlíží kriticky: *„Stejná řadovka ještě nemusí mít stejný zdroj vytápění, nebo stejnou, já nevím, otopnou soustavu. Právě problém těch průkazů je v tom a od toho se samozřejmě odvíjí ta relativně vysoká cena oproti štítkům na pračce, na automobilu je ten, že stavbařina není masová výroba. Zprv to vždycky někdo jiný projektuje, za druhé ten barák vypadá jinak, je z něčeho jiného postavený, má jiné zdroje vytápění, chlazení, větrání, osvětlení, je jinak postavený, kvalitně, takže to štítkování budov je o toto komplikovanější. Nejde prohlásit, že když zvenčí jsou dvě řadovky stejné, tak že se budou stejně energeticky chovat.“* (rozhovor s Ing. P.

Vogelem, CZGBC) Obdobně se vyjádřil v rozhovoru i Mgr. Holub, který toto opatření považuje za obtížně proveditelné a patrně by ani nemělo výrazný přínos.

##### **5) Vypovídací hodnota průkazu: vyhotovování průkazů „od stolu“, obsahová stránka**

Je zřejmé, že velká část kritiky se týká právě průkazů energetické náročnosti budov. „*Vlastně o těch standardech moc ta debata nebyla, byla o průkazech. (...) Bez těch průkazů se to ale neobejde, protože to je ta informace o kvalitě zboží, byť nemusí být na prvním místě, ale do budoucna může rozhodovat o cenách na reálném trhu.*“ (rozhovor s Mgr. P. Holubem, ŠPB) Jak bylo již naznačeno v předchozím bodě, budova je podstatně složitější objekt než úsporná chladnička nebo pračka, vstupuje do ní více druhů energie, které se liší svou cenou, a energie je zde využívána daleko rozmanitějším způsobem. Tvorba průkazu energetické náročnosti je pak značně komplikovaná.<sup>35</sup> Výsledné hodnocení tvoří spíše průměr, ze kterého není jasné, kolik z toho tvoří náklady na jednotlivé položky. Existují zde pak argumenty, které upozorňují na nízkou vypovídací hodnotu průkazu.

Milan Zavadil (předseda představenstva a generální ředitel M&M reality) poukázal na to, že „*ze štítku přitom stejně nikdo nepozná, jak vysoké jsou měsíční náklady na energii, dozví se jen „průměrný součinitel prostupnosti tepla obálkou domu*“.“ (E15, 2012) Na druhou stranu Jaroslav Maroušek, předseda Pracovní skupiny EPBD při Hospodářské komoře ČR se vyjádřil, že ačkoliv z průkazu samozřejmě nelze vygenerovat, kolik přesně bude majitel či podnájemce za energie platit, neznamená to ale, že v průkazu tuto informaci nenajde. Ze štítku podle výsledné kategorie (A až G) snadno zjistí, kde se nachází. (ibid.)

Miroslav Jonáš (obchodní ředitel, M&M reality) poukázal také na to, že většina štítků se dělá od stolu z kanceláře, aniž by se někdo na budovu podíval. (E15, 2013: 22) Ing. Petr Vogel na druhou stranu v osobním rozhovoru k tomuto argumentu řekl, že, pokud jsou dodány kvalitní podklady, není dělán průkaz takzvaně od stolu problém. S osobní prohlídkou by samozřejmě narostla cena průkazu. U složitějších budov je však návštěva odborníka nutná. (rozhovor s Ing. P. Vogelem, CZGBC)

---

<sup>35</sup> Problém může nastat obzvláště u starých bytových domů, kde často není k dispozici stavební dokumentace a na mnohých domech proběhly četné a často nezdokumentované stavební úpravy.

### 9.5.3 Shrnutí a diskuse

Výše uvedené kontroverze shrnuje následující tabulka, kde uvádím přehled hlavních konfliktních argumentů pro a proti.

**Tabulka 12: Shrnutí argumentace pro a proti v kontroverzních otázkách nové legislativy**

Argumentace proti	Argumentace pro
Je to nadbytečná regulace a omezení osobní svobody občana.	Regulace k ničemu nenutí, pouze v případě svobodného rozhodnutí upravuje povinné parametry, kterým laik nerozumí.
Zvýší se náklady na výstavbu a pořízení průkazu. Tyto náklady nese zákazník.	Vícenáklady se brzy vrátí díky nízkým nákladům na provoz.
Zakládá se veřejná podpora určitého segmentu soukromého sektoru.	Vždy se podpoří určitý segment. Je třeba se přiklonit buďto k úsporám, anebo k výrobě energie. Úspory přináší podporu menším firmám.
Předložení účtů za poslední tři roky nevyovídá o energetické náročnosti. Průkaz pro celý dům nezohledňuje rozdíly mezi jednotlivými byty. I typizované domy mohou být z hlediska energetické náročnosti odlišné.	Předložení účtů je dočasné opatření k usnadnění splnění povinnosti. Průkaz pro celý bytový dům také zajišťuje zjednodušení. Obdobné zjednodušení by poskytl i jeden průkaz pro typizované domy.
Zákazník z průkazu nepozná, jak vysoké jsou náklady na energie. Většina průkazů se dělá „od stolu“, aniž by dům někdo viděl.	Zákazník snadno pozná, v jaké kategorii se nachází. S kvalitní dokumentací zle průkaz vyhotovit „od stolu“.

(Zdroj: autorka)

Z této argumentace je patrné, že názory na nové požadavky ve výstavbě nízkoenergetických budov jsou značně rozporuplné. Je evidentní, že každá z kontroverzních oblastí nového zákona má své příznivce i odpůrce. Kritika z velké části směřuje obecně k evropské směrnici jako takové (novela zákona je pak vnímána jako naše povinnost dostát závazkům k EU). Nadbytečná regulace a byrokracie, která přichází z Bruselu, je v současné době živým tématem. Negativní přijímání tohoto konkrétního opatření je tak do značné míry ovlivněno obecně negativním postojem k evropskému intervencionismu. Toto tvrzení podporuje i MPO: „*Ten problém je v dnešní době způsobený hlavně tím všeobecným vnímáním Evropské unie. Cokoliv jde z Evropské unie, tak je pro naše lidi špatně. A samozřejmě Evropská komise by se nad tím měla zamyslet a dávat lidem svobodu, dávat jim možnost výběru.*“ (rozhovor s Ing. M. Juračkovou, MPO) Otázka, zda je to ze strany Komise dobře, že nutí členské státy,

aby jejich obyvatelé byly povinni ve všech případech, nebo jestli by tam měla být nějaká výjimka v případech, že někdo opravdu nechce, je diskutabilní.

Určitá část kritiky se váže k tomu, co bylo nebo nebylo implementováno do české podoby regulace. Týká se to dvou opatření, jejichž smyslem je úleva či zjednodušení pro občany, tedy, možnost předložení účtů za tři roky zpět a vyhotovení jednoho průkazu pro celou bytovou budovu namísto průkazu pro každý byt zvlášť. Co naopak bylo vypuštěno, je možnost vypracovat jeden průkaz pro typizované domy (například pro ulici typově stejných domků). Ani k jedné z těchto úlev však nejsou zaujímány jednoznačné postoje.

Celkově však považuji za nejvýznamnější původ kontroverze samotnou interpretaci jednotlivých kritizovaných oblastí, kdy v některých případech jsou tvrzení velice zavádějící a manipulativní povahy. Týká se to především argumentace některých odpůrců (bohužel z veliké části i vyjádření bývalého prezidenta Václava Klause), kdy jsou fakta podávána tak, že vyvolávají negativní reakce. Tato fakta jsou ale někdy nepřesně interpretována. Příkladem takovéhoho manipulativního tvrzení může být argument, který je ze strany odpůrců používán nejvíce, tedy že směrnice *nutí* lidé k rozsáhlým a nákladným rekonstrukcím. Toto tvrzení není pravdivé. Směrnice pouze stanovuje povinný minimální standard budovy při nákladově optimální úrovni, a to za předpokladu, že se občan k rekonstrukci sám svobodně rozhodne. V osobním rozhovoru na Státní energetické inspekci bylo na špatnou interpretaci faktů též upozorněno: *„Hrozné je, že v novinách, ale i z ministerstva vycházejí informace, které jsou nepřesné.“* (rozhovor s pracovníky SEI)

Právě to, jakým způsobem je daná problematika komunikována, se samozřejmě významně odráží ve vnímání problému veřejností. Lze zde do určité míry pozorovat posilování protievropských postojů prostřednictvím určitého způsobu komunikace daného problému.

Právě způsob komunikace a interpretace dané problematiky je hlavní příčinou vzniku kontroverzí. Jednoznačně jako na největší nedostatek implementace poukázala Hospodářská komora na způsob prezentace, který nebyl ze strany MPO včas řízen. *„Dnes je zřejmé, že chyběla informační a vzdělávací kampaň, která by záměr státu včas a správně prezentovala. Místo toho se média prioritně zaměřila na požadavek průkazů ve smyslu zbytečných nákladů a porovnání „co za co“ (tedy cena průkazu vs. profesionální a nezávislá informace o kvalitě mnohamilionové investice včetně*

informace o budoucích platbách za energie) se objevilo až mnohem později a stále nepřeznívá přes „nesmyslné náklady“. Přitom již probíhající soutěže na zpracování průkazů ukazují na mnohem nižší ceny průkazů, než se uváděly v médiích.“ (rozhovor s Ing. L. Janákovou, HK ČR) Na tuto chybu upozornila i M. Juračková z MPO: „Tady úplně ne správně proběhla taková ta informovanost veřejnosti, proč to vlastně chceme. Tam ten původní záměr Komise nebyl proto, aby si to členské státy implementovali, protože musí, tam jde o to, že vlastně opravdu ten člověk, co si kupuje ten dům, nebo člověk, co si to pronajímá, tak aby byl informován. (...) U nás se to bohužel pochopilo trochu jinou stranou.“ (rozhovor s Ing. M. Juračkovou, MPO) Články vztahující se k tématu často zdůrazňují především nové povinnosti občanů a opomíjí širší souvislosti problému. Ing. P. Vogel v rozhovoru na otázku, co vyvolává negativní postoj veřejnosti, odpověděl, že je to právě především z neznalosti věci. „Něco nového, neznámého vnímá většina lidí jako hrozbu, zejména když to stojí nějaké peníze, kde jakoby na první pohled si lidi nějak skrze málo informací neumí spojit tu výhodu.“ (rozhovor s Ing. P. Vogelem, CZGBC)

Z hlediska komunikace a argumentace je navíc patrné, že kritika spočívala ve zpochybnění politiky jako takové, nikoliv jejího konkrétního provedení. V momentě kdy bylo upozorněno na nějakou chybu či nedostatek, bylo tohoto použito jako argumentu proti celé věci. „Směrnice se v průběhu naší práce ukázala jako složitější, než jsme čekali, její aplikace byla velmi náročná a prakticky veškerá kritika vyplývá z nedostatečné znalosti jak směrnice, tak české legislativy. Jen málo oblastí lze vytrhnout z kontextu, aniž by se narušil celý systém. Jednoduché pohledy kritiků na jednotlivé paragrafy bez návaznosti na celý smysl směrnice a ostatní části může být zavádějící. Proto je zde stále velký prostor pro dobře vedenou informační kampaň o přínosech směrnice jak pro stavebnictví, tak zejména pro budoucí investory.“ Uvedli pracovníci hospodářské komory ČR ve svém vyjádření. (rozhovor s Ing. L. Janákovou, HK ČR)

## **9.6 Zhodnocení implementace**

Cílem této práce je především zhodnotit implementaci směrnice o energetické náročnosti budov v ČR. V rámci výzkumu jsem uskutečnila rozhovory s klíčovými aktéry, kteří se přímo podíleli na samotné implementaci. Díky těmto poskytnutým rozhovorům jsem obdržela dostatek informací, které využiji ke zhodnocení

implementace dané politiky. K evaluaci implementace použijí šest hlavních faktorů provádění implementace podle Nagela (1998: 172-175), která byla uvedena v teoretické části práce. Těmito kritérii úspěšnosti jsou: technologická, politická, administrativní, legální, ekonomická a psychologická proveditelnost.

- 1) **Technologická proveditelnost** sleduje případné překážky technické povahy. Z hlediska daného opatření nespátřuji, že by měl z hlediska technické proveditelnosti nastat zásadní problém. Při přípravě novely se v rámci pracovní skupiny podíleli odborníci z oboru a technickým aspektům byla věnována dostatečná pozornost. O obsahu novely diskutovali zástupci všech pilířů, na kterých dané opatření stojí a kterých se dotýká, tzn. firmy, právníky, akademickou sféru, lidé, kteří byli účastni už u EPBD I, ale i subjekty, které mají konzervativní podnikatelské názory jako Hospodářská komora, či dokonce zájmy úplně opačné jako je Teplárenské sdružení.

Pro prostředí „východní“ Evropy jsou nové požadavky relativně přísné a náběh na energeticky úsporné stavitelství je poměrně rychlý, nicméně opatření je nastaveno tak, aby bylo přizpůsobeno národním podmínkám a odpovídalo tak možnostem České republiky. „*V porovnání s Německem, Francií, Dánskem cílíme vcelku na výrazně méně přísné energetické standardy.*“ (Vogel pro E15, 2013: 16) Navíc ministerstvo nastavilo pomalejší náběh celé implementace, a tudíž zde máme posunuté termíny. Kvůli této věci Komise Českou republiku i kontaktovala a v současné době o tom probíhají jednání.

Směrnice specifikuje nové termíny. Jedním z nich je termín „budova s téměř nulovou spotřebou energie“, který však není zcela v pořádku, protože budova sama o sobě k nulové spotřebě nemůže inklinovat, myšleno je tím, že spotřeba bude substituována v maximální míře z obnovitelných zdrojů energie. Že je tento termín špatně formulovaný, potvrdili v rámci rozhovoru i pracovníci SEI. Mimo to také zhodnotili samotný tento požadavek jako poměrně tvrdý. (rozhovor s pracovníky SEI) Jedná se ale spíše o špatnou formulaci než o technický problém. Navíc je tento nedostatek zakotven v samotné směrnici a není tedy způsoben implementací v ČR.

I podle vyjádření o pracovní skupiny při Hospodářské komoře ČR lze po technické stránce zhodnotit implementaci za kvalitní, nicméně zde stále v některých oblastech existuje prostor pro „*preciznější formulace a dotažení technických podrobností.*“ (rozhovor s Ing. L. Janákovou, HK ČR)

- 2) **Politická proveditelnost**, resp. průchodnost se týká legislativního procesu. Znamená, že daná politika nebude vetována. V tomto ohledu musím konstatovat, že novela zákona byla prosazena především z povinnosti České republiky jako členského státu EU směrnicí implementovat. Z jiných okolností, tedy za předpokladu, že by zde povinnost nebyla, by tento zákon byl patrně neprůchodný. Vypovídá o tom jak veto prezidenta, tak i rozpravy v Senátu a v Poslanecké sněmovně. Z rozpravy v Senátu ze dne 20. 7. 2012 je patrné, že většina senátorů, kteří se k zákonu vyjádřili, zaujímala negativní postoj (pouze 4 kladné postoje proti 10 negativním). Stejně tak z rozpravy v Poslanecké sněmovně ze dne 19. 9. 2012 lze vyčíst, že většina poslanců, kteří se k zákonu vyjádřili, zaujímala negativní postoj (kladné postoje vyjádřili pouze 2 poslanci, 6 jich vyjádřilo nesouhlas s daným opatřením).

Právě v průběhu vyjednávání novely zákona se celé téma zpolitizovalo a stalo se předmětem vyhraněné kritiky. Samotný legislativní proces byl doprovázen poměrně ostrou argumentací, kterou umocnilo prezidentské veto. *„Když to procházelo Sněmovnou poprvé, tak to bylo poměrně dlouho ve výborech, Výbor pro životní prostředí a Hospodářský výbor, a tam ta debata byla jako konstruktivní (...) a nebyla tak negativní určitě. (...) Ta debata se začala hrotit až v Senátu. (...) Samozřejmě do toho vstoupil prezident, tehdy ještě Klaus, který to vetoval, a potom už byla ta debata vyhrocená už i ve Sněmovně, když se přehlasovávalo veto prezidenta.“* (rozhovor s Mgr. P. Holubem, ŠPB) Sám ministr MPO M. Kuba, tedy předkladatel novely zákona, upozorňoval především na povinnost směrnicí implementovat, resp. na to, že proti České republice byl v tomto případě veden impeachment ve druhém stupni. Pokud by tento zákon nebyl přijat, tak by velmi pravděpodobně tento proces dospěl k Evropskému soudnímu dvoru a České republice by pak hrozily sankce. Otevřeně se v Senátu k novele zákona vyjádřil takto: *„Já rozumím tomu, že je to nepříjemná záležitost, nikdy bych to nevymýšlel. Znovu říkám, zdědil jsem to a teď stojím před tím, to obhajovat. Na druhou stranu jsem přesvědčen, že to úplně neúnosná věc v této chvíli není.“* (Senát ČR, 19. 7. 2012)

- 3) **Administrativní proveditelnost** znamená schopnost implementaci uvádět do života (vynucovat) a monitorovat. Z administrativního hlediska bylo nejprve řešeno problematické stanovení termínů požadavků (např. by mohlo dojít k pozdržení



vydání stavebního povolení). Tento problém byl ošetřen vazbou splnění požadavků na termín podání žádosti o stavební povolení nebo ohlášení.

V souvislosti s administrativní stránkou věci hraje nejdůležitější roli činnost energetických specialistů a Státní energetické inspekce, která má oprávnění dodržování zákona kontrolovat. Na kompletní zhodnocení tohoto aspektu je ale v této fázi implementace příliš brzy. Z provedeného rozhovoru na SEI lze pouze konstatovat, že personální kapacita dostačovat zdaleka nebude. Kontrola plnění povinností tak patrně bude spíše povrchní a nebude moci být provedena hloubkově. „Doted' jsme se vyjadřovali jenom k budovám nad 700 GJ (...), teď budeme dávat závazná stanoviska ke všem novostavbám. (...) A součástí těch dokumentací musí být ten průkaz energetické náročnosti budovy. (...) Nějaké hloubkové kontroly tam nemůžou být, protože nejsme vybaveni personálně. Máme problémy sehnat kvalitní odborníky (...) Ročně se postaví sedmnáct, osmnáct tisíc domů ročně, jen rodinných domků. A těch osmnáct tisíc průkazů připadne na našich deset poboček. A my jsme velká pobočka a u nás se tomu v Praze věnují dva lidi a ve středočeském kraji jeden člověk, jen novostavby rodinných domků. A pak jsou další a další věci, které musí zvládnout, jakou jsou územní plány, rekonstrukce. To je takový nárůst práce, no nevíme, jak to zvládneme, popravdě řečeno. Bude to problém a ministerstvo průmyslu zatím to neřeší, zatím zkouší, jestli to zvládneme. (...) Nejvíce se nás dotkne, že musí být průkazy vlastně ke každé stavbě (...) takže žádných 700 giga, ale budeme muset ke každé králíkárně. Navíc někde jsou ještě k tomu průkazu energetické náročnosti předepsané posudky.“ (rozhovor s pracovníky SEI)

Aby byla politika efektivní, je ale nezbytné, aby probíhala kvalitní kontrola. V tomto ohledu jsou na státní úřady kladeny vysoké nároky. „Ve státní správě se po půl roce vždycky něco pokazí. (...) To byly sociální dávky, registr vozidel, teď jsou možná na řadě průkazy. I když je tady dobrá myšlenka, tak schopnost státní správy ji zrealizovat je malá. (...) Kvalita těch úřadů a úředníků je z větší části asi špatná. Probíhají na státní energetické inspekci nějaká školení. (...) Je samozřejmě potřeba, aby ty průkazy byly věrohodné, protože když nebudou věrohodné, tak je to skutečně k ničemu.“ (rozhovor s Mgr. P. Holubem, ŠPB)

- 4) Kritérium **legální proveditelnosti** znamená, že implementovaný program není v rozporu s žádnou právní normou. Novela zákona je formálně v souladu s právem Evropské unie i s právem ČR. Nicméně je zde na místě připomenout, že ze strany

kritiků se objevili argumenty upozorňující, že zákon omezuje osobní svobodu občana. Tyto argumenty lze ale hodnotit jako přehnané a zavádějící.

- 5) **Ekonomická proveditelnost** zvažuje, zda je pro implementaci programu dostatek prostředků. Náklady nese v tomto případě občan. Novela zákona nepředpokládá významný dopad na veřejné rozpočty. Veřejné finance budou dotčeny v případech týkajících se budov vlastněných orgány veřejné moci. Na druhou stranu opatření s sebou přináší ekonomické přínosy ve formě úspor, vytvoření nových pracovních míst, podpoření ekonomického růstu a zvýšení konkurenceschopnosti hospodářství.

Z ekonomického hlediska je potřeba poukázat na dotační programy k podpoře zvyšování energetického standardu budov, jakým je program Nová zelená úsporám. Vynaložené státní investice však mají zpětnou návratnost prostřednictvím daní z příjmu firem, daní z příjmu zaměstnanců, zdravotního pojištění, sociálního pojištění a nevyplacených sociálních dávek v nezaměstnanosti.

- 6) **Psychologická proveditelnost** zkoumá, jaké jsou postoje lidí, kterých se program týká, event. jaké lze očekávat změny v lidských postojích. V tomto ohledu sledávám velký nedostatek implementace. Obecně lze říci, že nově přijatá legislativa byla veřejností přijata negativně. *„Nelze očekávat, že všichni nadšeně uvítají nuceně zvýšené stavební náklady, promítnuté do kupní ceny nemovitosti. (...) Šetření energiemi a šetrný přístup k životnímu prostředí je a zůstane i nadále spíše v životní filozofii a uvědomění všech souvislostí než jen v jednoduchém ekonomickém kalkulu.“* (Ondřej Diblík, analytik, Lexxus pro E15, 2013: 23)

Negativní přijetí politiky veřejností, jak bylo zjištěno v předcházející kapitole, je do značné míry ovlivněno i celkovým postojem české společnosti k evropskému intervencionismu, který byl ještě posílen způsobem interpretace a argumentace, která se okolo nových opatření vedla.

V osobním rozhovoru na ministerstvu průmyslu a obchodu mi bylo řečeno, že v současné době se kvůli negativnímu přijetí veřejností zvažuje úprava ve formě zmírnění požadavků či zavedení výjimek. *„V tuto chvíli, vzhledem k tomu, jaký je přístup veřejnosti k průkazům energetické náročnosti budov, tak musím říct, že*

*uvážujeme o nějakém způsobu zmírnění toho zákona<sup>36</sup>.“ (rozhovor s Ing. M. Juračkovou, MPO)*

### 9.6.1 Shrnutí

Po technické stránce lze přípravu novely zákona zhodnotit jako dobře provedenou. Podle Ing. Vogela i Mgr. Holuba se na přípravě návrhu novely zákona podílely všechny zainteresované osoby. Výsledkem je jakýsi poměrně kvalitní kompromis, na kterém se shodli odborníci a zástupci všech pilířů, na kterých dané opatření stojí a kterých se dotýká. *„Ministerstvo průmyslu jednak svolávalo pracovní skupiny, to znamená, zapojilo stakeholdery do toho procesu, což bylo určitě dobře, a jednak je začalo svolávat chvíli po tom, co ta směrnice přišla z Bruselu, takže k tomu přistoupilo nějakým způsobem včas a dobře. (...) Ten výsledek je dobrý, v zásadě všeobjímající, co se týče zelených budov, energeticky úsporných budov. Co tomu chybí, je nějaký silnější drive na financování toho přechodu.“ (rozhovor s Mgr. P. Holubem, ŠPB)*

Po obsahové stránce byla implementace směrnice také kvalitní a směrnice byla implementována kompletně. *„Na základě dvouleté práce na aplikaci směrnice se dotčená pracovní skupina HK ČR nedomnívá, že by zákon mohl být jednoduše dále zlepšen, aniž by významněji narušil požadavky směrnice. (rozhovor s Ing. L. Janákovou, HK ČR) Lze konstatovat, že Ministerstvo průmyslu a obchodu se snažilo držet minimalistické verze, nikterak nepřesahovat rámec požadavků a v maximální míře přizpůsobit požadavky národním podmínkám. „V tuto chvíli ještě neproběhlo žádné hodnocení Komisí, jestli máme zimplementováno úplně, nebo nemáme, protože ty implementační závěry jsou teprve na Komisi. (...) Co se týče té směrnice, tak si myslím, že jí máme zimplementovanou celou.“ (rozhovor s Ing. M. Juračkovou, MPO)*

Ve směrnici byl povinný energetický standard stanoven tak, aby byl na nákladově optimální úrovni, přičemž ponechává na členských státech, aby tuto hranici stanovili v souladu s podmínkami dané země. Nicméně pro prostředí východní Evropy je náběh na energeticky úsporné stavitelství poměrně rychlý. MPO se pak snažilo vyjít občanům vstříc a zavedlo jisté úlevy ve splnění povinností a v současné době zvažuje ještě další úpravy. Navíc kvůli posunutým termínům v současné době probíhá jednání s Evropskou komisí.

---

<sup>36</sup> Existuje například návrh, že kdo nebude chtít průkaz, bude v případě koupi či pronájmu automaticky zařazen do té nejhorší třídy. Tento návrh se ale teprve bude projednávat. (rozhovor s pracovníky SEI)

Jako velmi problematická místa implementace se ukázala být oblast politické a psychologické průchodnosti. Důvodem je silná kontroverze a absence konsensu v oblasti energetické politiky. Ačkoliv, jak bylo uvedeno v úvodu práce, veřejnost preferuje v oblasti energetiky úspory a na podobě nových opatření se shodla i odborná veřejnost, v případě politiků ke shodě zdaleka nedošlo. Právě argumentace a komunikace ze strany politiků má vliv na vnímání opatření veřejností. Sám ministr Kuba jej prezentoval jako jakousi nepříjemnou nutnost. *„Ta komunikace od té politické elity má samozřejmě vliv na tu debatu. (...) Kdyby to politici začali komunikovat jako v Německu, tak by to bylo úplně jiné.“* (rozhovor s Mgr. P. Holubem, ŠPB) Přijetí novely zákona pak bylo motivováno v první řadě povinností implementovat směrnici do českého právního systému. Celá interpretace tématu a politická debata se jeví být příkladem mechanismu vytváření protievropských postojů, kdy původně veřejností akceptovaná myšlenka byla postupně prostřednictvím argumentace a způsobem prezentace otočena a došlo tak k dalšímu posílení protievropských nálad v české veřejnosti. Argumentace byla mnohdy velmi zavádějící a ohýbala fakta. Navíc je z argumentace patrné, že kritika spočívala ve zpochybnění politiky jako takové, nikoliv jejího konkrétního provedení. I to je patrně jedna z příčin negativního přijetí veřejností.

V průběhu implementace značně selhala osvěta veřejnosti, která se jeví být největším nedostatkem implementace. Informační kampaně byly směřovány především k odborníkům (developeři, energetičtí specialisté, inspektoři aj.). Právě nedostatečná informovanost veřejnosti a prezentace opatření v širších souvislostech významně přispěla k negativnímu postoji populace k danému opatření. Problematika je totiž značně složitá a právě díky tomu může snadno dojít ke zkreslení informací směrem k veřejnosti.

Z administrativního hlediska zde mohou nastat potíže s nedostatečnou personální kapacitou Státního energetické inspekce, které se s přijetím novely zákona změnila kompetence, a rozšířil se okruh její činnosti. V současné době ale nelze zcela posoudit, zda bude SEI schopna zajistit kvalitní kontrolu plnění zákona, jelikož jeho působnost v tomto ohledu odstartovalo až přijetí prováděcí vyhlášky s účinností od 1. 4. 2013. Navíc nějakou dobu ještě potrvá, než budou zpracovány starší projekty. *„Ted' teprve dobíhají ty projekty, co byly vypracované v březnu, takže my vlastně ještě jedeme podle staré vyhlášky. (...) Ten nával se teprve očekává v květnu, v červnu, takže teprve pak uvidíme, jak budeme schopni to zvládat.“* (rozhovor s pracovníky SEI)

Otázka budoucího vývoje je v tuto chvíli samozřejmě spekulací. Jedná se o zásah do tržních mechanismů, a tudíž je diskutován možný dopad nových požadavků na trh s nemovitostmi. Obecně lze upozornit na to, že zde vzniká určitý potenciál pro vznik nezamýšlených důsledků.

### 9.6.2 Doporučení a možnosti do budoucna

Ze zjištěných poznatků této práce vyplývá i několik možností zlepšení a eventualit, které by mohlo být vhodné zvážit jako případná doporučení do budoucna.

Z hlediska širšího kontextu práce je zřejmé, že v energetické politice České republiky chybí ucelená dlouhodobá strategická koncepce s jasně definovanými cíli a nástroji jejich dosažení. Takováto strategie by měla být sledována bez ohledu na aktuální politickou orientaci vlády.

Z poznatků této práce také vyplývá, že ČR by se měla více zapojit a podílet se na tvorbě politiky na evropské úrovni, kde by měla aktivně usilovat o prosazování národních zájmů.

V případě konkrétních možností zlepšení daných opatření vyplývá jeden návrh z rozhovoru s Ing. Petrem Vogelem, který uvedl příklad, že v Německu je běžnou praxí, že realitní agent na žádost předloží jak průkaz energetické náročnosti budovy, tak zároveň i poslední tři faktury. Je to nepovinné, ale na realitním trhu zavedené. Dvojitý údaj (tedy jak teoretický výpočet, tak reálné účty) pak poskytne srovnání a podá komplexnější informaci.

Kromě legislativních nástrojů je především potřeba klást důraz na informační a vzdělávací nástroje. Znamená to jednak zajištění kvalitního vzdělání architektů a projektantů pro přípravu návrhů úsporných novostaveb a kvalitní zateplení budov stávajících, ale také i důsledné informování veřejnosti, které bylo v tomto případě velice nedostatečné.

Další doporučení souvisí s optimalizací personální kapacity. To se týká autorizovaných zpracovatelů průkazu energetické náročnosti budov, ale zejména zajištění dostatečného počtu pracovníků SEI, kde s rozšířením kompetence budou kladeny vyšší nároky na už tak dost vytížený úřad. Pouze důsledná kontrola pak může zajistit efektivitu politiky.

## 10 Závěr

Předkládaná práce je zaměřena na problematiku efektivního využívání energie u koncového uživatele, konkrétně na implementaci nástrojů ke zvyšování energetických úspor v sektoru budov. Zkoumané téma je velice aktuální a v současné době je stále v živém procesu. Z hlediska politiky se navíc jedná o průřezovou oblast, která se dotýká soukromých činitelů, životního prostředí, průmyslu, rozvoje nových technologií, ekonomické konkurenceschopnosti, ale i mezinárodní bezpečnosti.

Diplomová práce se věnuje dané problematice z hlediska teorie strategického vládnutí. Strategie se formují na různých úrovních. Pro účely této práce jsou stěžejní energetické strategie na evropské a na národní úrovni, tedy v rámci České republiky. Prvním cílem této práce bylo odpovědět na otázku, zda je energetická strategie České republiky v souladu se strategií Evropské Unie, jejímž je členem. Případně identifikovat, v čem se priority EU a ČR liší. V rámci Evropské unie se energetická politika stává v posledních letech jednou z klíčivých priorit, přičemž se zaměřuje především na energetickou účinnost a v tomto ohledu stanovuje poměrně ambiciózní cíle. V úsilí o zvyšování energetické účinnosti pak právě sektor budov nabízí největší potenciál pro úspory energií a navíc je to nákladově nejefektivnější způsob dosažení cílů. Z hlediska energetické strategie České republiky je nejvýznamnějším dokumentem Státní energetická koncepce, na jejíž aktualizaci se v současné době pracuje. Budu-li posuzovat energetickou politiku dle této koncepce, pak musím konstatovat, že česká energetická strategie není zcela v souladu s evropskou, respektive každá z těchto strategií staví na jiných prioritách. Zatímco evropská strategie se zaměřuje na úspory, česká strategie staví na podpoře zdrojů energie.

Nicméně Česká republika jakožto členský stát je povinna plnit závazky vůči Evropské Unii. Tato diplomová práce je případovou studií implementace evropské směrnice do české legislativy, konkrétně se jedná o případ revidované směrnice o energetické náročnosti budov z roku 2010. Druhá směrnice o energetické náročnosti budov zavádí nové požadavky, zejména co se týče energetického standardu budov a jejich certifikace. Cílem je do roku 2020 dosáhnout toho, aby se všechny nové budovy stavěly s téměř nulovou spotřebou energie. Kromě úspor za energie, má zvyšování energetického standardu budov přinést další nepřímé přínosy, například ve formě

vytvoření nových pracovních míst, zvýšení energetické bezpečnosti, snížení emisí skleníkových plynů či zvýšení tlaku na vývoj nových technologií.

Česká republika transponovala tuto směrnici do svého právního řádu prostřednictvím novely zákona o hospodaření energií s účinností od 1. 1. 2013. Cílem této práce bylo zhodnotit implementaci této směrnice v ČR a odpovědět na otázky, jaký byl samotný proces a obsah implementace. Dále bylo cílem identifikovat kritické prvky implementace a zjistit, v čem tkví jejich kontroverze a jak byly tyto kontroverzní prvky implementace argumentovány. V neposlední řadě bylo cílem této práce zjistit, jací aktéři zde figurují, jaké jsou jejich perspektivy a jaký byl jejich vliv na implementaci směrnice o energetické náročnosti budov v ČR.

Nová právní úprava legislativně ukotvuje již existující trend, tedy zvyšování energetických standardů budov. Dává mu ale ucelenou a progresivní podobu. Nejvýznamnější změny, které s sebou implementace směrnice přináší, jsou jednak zmiňované vyšší požadavky na energetickou náročnost budov, ale také rozšíření využití průkazu energetické náročnosti budovy na realitním trhu, kde funguje jako nástroj ochrany spotřebitele při prodeji či pronájmu nemovitosti.

Novelizace zákona o hospodaření energií byla motivována především povinností implementace směrnice o energetické náročnosti budov. V případě její neimplementace by Evropská komise zahájila řízení s hrozbou nemalých sankcí pro ČR. Jedná se tedy o autoritativní model implementace, jenž je předurčen legislativním a vynutitelným dokumentem.

Přípravnou fází novely zákona lze hodnotit jako kvalitní, jelikož se na ní podílely všechny zainteresované subjekty. Samotný legislativní proces byl však pozdržen nepodepsáním zákona bývalým prezidentem a jeho vrácením sněmovně. Prezidentské veto pak bylo Poslaneckou sněmovnou přehlasováno.

Oblast této politiky se dotýká poměrně velkého množství aktérů. Nejvýznamnějším aktérem je Ministerstvo průmyslu a obchodu, v jehož gesci byla příprava novely zákona a je za implementaci odpovědné. MPO navíc uděluje oprávnění energetickým specialistům, kteří jsou tímto pověřeni výkonem auditů, posudků a zhotovováním průkazu energetické náročnosti budov. Podřízeným orgánem MPO je i Státní energetická inspekce odpovědná za kontrolu plnění zákona. Významná je zde především silná provázanost veřejné a soukromé sféry. Veřejná moc v dané oblasti zasahuje do tržních mechanismů, aby zamezila tržním selháním, která zde vznikají. Na druhou

stranu se zástupci soukromé sféry prostřednictvím sdružující občanské iniciativy podíleli na tvorbě politiky. Navíc se prostřednictvím oprávnění uděleného veřejnou mocí soukromé subjekty podílejí na realizaci dané politiky.

Kolem novelizace zákona se postupně vytvořily velmi vyhraněné názory. Argumentace kontroverzních oblastí se mimo jiné týkala především otázky omezení osobní svobody a vysokého finančního zatížení občana, podpory určitého segmentu na trhu, úlev ve splnění povinnosti a vypovídací hodnoty průkazu. Každá z těchto kontroverzních oblastí má své příznivce i odpůrce. V jejich argumentaci lze identifikovat určité manipulace a dokonce i zkreslování faktů.

Kritika je do značné míry podmíněna obecně negativním postojem české populace k Evropské unii jako celku, respektive k evropskému intervencionismu a omezování suverenity národa dle konceptu multi-level governance. Z tohoto hlediska je nutné poukázat na slabou schopnost ČR aktivně se podílet na tvorbě evropské legislativy. Předkládaná práce pak navíc odhaluje případ mechanismu posilování protievropských nálad v české společnosti, kdy původně akceptovatelná myšlenka byla v průběhu legislativního procesu zpolitizována a prezentována jako nadbytečná regulace ze strany EU, což významně přispělo k negativnímu přijetí opatření veřejností.

Z hlediska faktorů úspěšnosti implementace se v tomto případě prokázalo selhání v oblasti politické průchodnosti a psychologické proveditelnosti. Tato selhání jsou způsobena kontroverzí opatření a konfliktními zájmy aktérů. Teorie implementace spatřuje právě v absenci konsenzu možné příčiny neúspěšné implementace. Dle Sabatierova syntetizujícího přístupu k analýze implementace hraje významnou roli interpretace hodnot a názorové a zájmové konflikty mezi sítěmi aktérů. Stejně tak Pressman a Wildavsky upozorňují na absenci konsenzu jako na překážku úspěšné implementace. Co se týče politické průchodnosti, tak je zřejmé, že v případě neexistence povinnosti transponovat směrnici do české legislativy, novela zákona by byla politicky neprůchodná. Dokazuje to silně motivované prezidentské veto, ale i z rozprav v Parlamentu vyplývá, že převládají negativní postoje k dané věci a přijetí zákona bylo dáno povinností ve vztahu k EU. Mimo to, zde existuje také potenciál pro potíže s administrativní proveditelností, kdy je podhodnocena personální kapacita k zajištění kvalitního fungování politiky.



Tato práce byla evaluací ve stádiu mid-term, tedy se zaměřením na průběh implementace a realizace politiky. V průběhu tvorby této diplomové práce byla politika v živém procesu uvádění do praxe. Její skutečné efekty se pak projeví teprve v čase.

## **Resumé**

Tato diplomová práce se zabývá implementací evropské směrnice o energetické náročnosti budov v ČR. Zjištěním této práce je, že Česká energetická strategie není v souladu s evropskou. Zatímco evropská strategie se zaměřuje na úspory, česká strategie preferuje podporu energetických zdrojů. Různé priority jsou jedním z důvodů ne zcela úspěšné transpozice evropské směrnice do české legislativy. Cílem nových opatření je dosáhnout do roku 2020, aby všechny nové budovy byly postaveny s téměř nulovou spotřebou energie. Implementace se uskutečnila prostřednictvím novely zákona o hospodaření energií. Nejvýznamnější změny se týkají vyšších požadavků na energetickou náročnost budov a rozšíření možnosti uplatnění certifikátu energetické náročnosti na trhu s nemovitostmi, kde má sloužit jako nástroj ochrany spotřebitele při prodeji nebo pronájmu nemovitosti. Je zde patrna silná provázanost veřejného a soukromého sektoru. Orgány veřejné moci zasahují do tržních mechanismů, aby se redukovala tržní selhání. Na druhé straně, zástupci soukromého sektoru se zapojují do tvorby a realizace politiky. Ačkoliv lze přípravu novely hodnotit jako dobrou a na její obsahové stránce se shodla odborná veřejnost, legislativní proces byl doprovázen kontroverzí a ostrou kritikou. Argumentace byla v určitých bodech manipulativní a bylo užito i zkreslování faktů. Kritika je do značné míry podmíněna obecně negativním postojem obyvatel ČR k Evropské unii jako celku. Nedostatek shody se jeví jako příčina neúspěšného provedení. Implementace směrnice se uskutečnila především z povinnosti splnit závazek vůči EU. Z hlediska faktorů úspěšnosti implementace v tomto případě pak došlo k selhání politické přijatelnosti a psychologické proveditelnosti. Je zde také potenciál pro problémy s administrativní proveditelností z důvodu podhodnocené personální kapacity pro zajištění kvalitního fungování politiky.

## **Summary**

This diploma thesis deals with the implementation of the European Energy Performance of Buildings Directive in Czech republic. Finding of this work is that the Czech energy strategy is not in harmony with European energy strategy. While the European strategy focuses on savings, Czech strategy builds on the support of energy sources. Different priorities is one of the reasons unsuccessful implementation of the Directive. The aim is to achieve by 2020 that all new buildings will be built with nearly-zero energy. The most important changes is the higher energy performance requirements for buildings and expand the use of an energy performance certificate on the real estate market, which is an instrument of consumer protection in the sale or rental of property. There is a strong interdependence of public and private sector. Public authority intervenes in the market mechanisms to prevent market failure. On the other hand, representatives of the private sector involved in policy making and realization. Although the preparation of the amendment can be assessed as good and experts agreed on the content of amendment, the legislative process has been accompanied by controversy and sharp criticism. Arguments were at certain points manipulative and has been used and distortion of facts. Criticism is largely conditioned by generally negative attitude of the population of the Czech Republic to the European Union as a whole. The lack of consensus seems to be the cause of the unsuccessful implementation. Transposition of the Directive has got through mainly from the obligation to meet the commitment to EU. In terms of implementation success factors in this case there was a failure of political acceptability and psychological feasibility. There is also the potential for problems with administrative feasibility because of under-staffing to ensure quality operation of the policy.

## Použitá literatura

- A resource-efficient Europe – Flagship initiative of the Europe 2020 Strategy* [online]. European Commission, Brussels, 26. 1. 2011 [cit. 2013-04-04]. Dostupné z www: <[http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/pdf/resource\\_efficient\\_europe\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/pdf/resource_efficient_europe_en.pdf)>.
- Akční plán pro energetickou účinnost: využití možností* [online]. Komise evropských společenství. V Bruselu dne 19. 10. 2006 [cit. 2013-04-04]. 25 s. Dostupné z www: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0545:FIN:CS:PDF>>.
- Aktualizace Státní energetické koncepce České republiky* [online]. Praha : MPO, listopad 2012 [cit. 2013-04-05]. 112 s. Dostupné z www: <<http://www.mpo.cz/dokument119078.html>>.
- AMINEH, M. P., GUANG, Y. (ed.). *The Globalization of Energy: China and the European Union*. XXI. Leiden : Brill, 2010. 362 p. ISBN 978-90-04-18112-0
- Asociace energetických auditorů. *Stanovy* [online]. Změna stanov provedena 12. 11. 2012 [cit. 2013-04-07]. Dostupné z www: <<http://www.aeaonline.cz/?page=stanovy>>.
- BIS. *Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2011*. Bezpečnostní informační služba [online]. 2012-22-08 [cit. 2013-02-15]. Dostupné z www: <<http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vz2011.pdf>>.
- BusinessInfo.cz. *Lisabonská strategie* [online]. 2003-09-11 [cit. 2013-04-03]. Dostupné z www: <<http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/lisabonska-strategie-5134.html#ekologicky>>.
- BusinessInfo.cz. *Energetická politika EU a její nástroje* [online]. 2009-16-06 [cit. 2013-01-20]. Dostupné z www: <<http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/energeticka-politika-eu-nastroje-5132.html>>.
- Centrum pasivního domu. *Základní principy* [online]. © 2006 - 2012 [cit. 2013-05-03]. Dostupné z www: <<http://www.pasivnidomy.cz/pasivni-dum/principy/zakladni-principy.html>>.
- Cíle strategie Evropa 2020* [online]. Evropská komise, duben 2011 [cit. 2013-04-02]. Dostupné z www: <[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_cs.pdf)>.

- CÍSAŘ, O. *Transnacionální politické sítě: Jak mezinárodní instituce ovlivňují činnost nevládních organizací*. Ediční řada Monografie, svazek č. 11. 1. vyd. Brno : MPÚ, 2004. 181 s. ISBN 80-210-3591-9
- COLEBATCH, H., K. *Úvod do policy*. 1. vyd. Brno : Barrister and Principal, 2005. 141 s. ISBN 80-86598-79-9
- ČERNOCH, F., ZAPLETALOVÁ, V., VLČEK, T. *Energetická politika ČR v rozhodování politických stran: agregace a artikulace zájmů z hlediska jejich intenzity a konzistence. Středoevropské politické studie*. 2010. Ročník XII, Číslo 4, s. 255-284.
- DRHOVÁ, Z. Kvalita a udržitelnost života. In: POTŮČEK, M., MUSIL, J., MAŠKOVÁ, M. *Strategické volby pro českou společnost. Teoretická východiska*. 1. vyd. Praha : SLON, 2008. s. 295-337. ISBN 978-80-86429-86-1
- DURNOVÁ, A. Diskurzivní přístupy v policy analysis. In: Nekola, M., Geissler, H., Mouralová, M. *Současné metodologické otázky ve veřejné politice*. 1. vyd. Praha : Karolinum, 2011. s. 64-104. ISBN 978-80-246-1865-4
- DYE, T., R. *Understanding Public Policy*. 13 ed. New York : Longman, 2011. 346 s. ISBN 978-0-205-75742-8
- E15. *Ekobydlení*. Tématická příloha časopisu bydlení stavby reality vydaná ve spolupráci s deníkem Mladá fronta E15. 2013. Neoficiální verze článku poskytnuta při osobním rozhovoru s Ing. Petrem Vogelem.
- E15/euro. *Polemika: Jak energetické štítky ovlivní realitní byznys?* [online]. 2012-01-10 [cit. 2013-03-14]. Dostupné z www: <<http://euro.e15.cz/profit/polemika-jak-energeticke-stitky-ovlivni-realitni-byznys-917286>>.
- Ekowatt.cz: Centrum pro obnovitelné zdroje energie a úspory energie. *Energetický audit budov* [online]. © 2011 [cit. 2013-02-12]. Dostupné z www: <<http://www.ekowatt.cz/cz/sluzby/energeticky-audit>>.
- Energetická politika České republiky* [online]. Schválená usnesením vlády České republiky ze dne 12. ledna 2000 č. 50 [cit. 2013-04-05]. Dostupné z www: <[http://www.eis.cz/dokumenty/153\\_5\\_0\\_12005-10-30\\_13-51-58.htm](http://www.eis.cz/dokumenty/153_5_0_12005-10-30_13-51-58.htm)>.
- Energy 2020: A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy*. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. 23 s. ISBN 978-92-79-18869-5.
- European Energy Agency. *Total primary energy consumption by energy source in 2007, EU-27* [online]. 2010-04-15. Aktualizováno 2012-11-29 [cit. 2013-04-01].

- Dostupné z www: <<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/total-primary-energy-consumption-by>>.
- Europa: Summaries of EU legislation. Energy [online]. [cit. 2013-04-02]. Dostupné z www: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/index_en.htm)>.
- Eurostat. *Consumption of energy* [online]. 2012-10-12 [cit. 2013-05-09]. Dostupné z www: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Consumption\\_of\\_energy](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Consumption_of_energy)>.
- Euroline.cz. *Nízkoenergetické domy* [online]. © 1995 - 2013 [cit. 2013-04-06]. Dostupné z www: <<http://www.euroline.cz/cz/projekty/rodinne-domy/nizkoenergeticky-dum.html>>.
- EuroZprávy.cz. *Členství v Evropské unii přináší jen byrokracii a omezuje nás, tvrdí našťvaní Češi* [online]. 2012-05-07 [cit. 2013-03-14]. Dostupné z www: <<http://domaci.eurozpravy.cz/politika/48935-clenstvi-v-evropske-unii-prinasi-jen-byrokracii-a-omezuje-nas-tvrdi-nastvani-cesi/>>.
- Evropa 2020: Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění* [online]. Evropská komise, V Bruselu dne 3. 3. 2010 [cit. 2013-04-02]. Dostupné z www: <[http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/strategie-evropa-2020/Evropa\\_2020\\_cz\\_Sdeleni\\_EK.pdf](http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/strategie-evropa-2020/Evropa_2020_cz_Sdeleni_EK.pdf)>.
- Evropská komise. *Komise koncipuje strategii v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030* [online]. Tisková zpráva IP/13/272. Brusel, 27. března 2013 [cit. 2013-04-02]. Dostupné z www: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-272\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-272_cs.htm)>.
- FIALA, P., SCHUBERT, K. *Moderní analýza politiky*. 1. vyd. Brno : Barrister&Principal, 2000. 170 s. ISBN 80-85947-50-1
- FOCUS, Marketing and Social Research. *Energetická politika České republiky pohledem české populace: Závěrečná zpráva z kvantitativního sociologického výzkumu pro Hnutí DUHA* [online]. Zář 2012 [cit. 2013-02-12]. Dostupné z www: <[http://www.hnutiduha.cz/sites/default/files/publikace/2012/11/ver\\_mineni\\_hnuti\\_duha\\_9\\_12.pdf](http://www.hnutiduha.cz/sites/default/files/publikace/2012/11/ver_mineni_hnuti_duha_9_12.pdf)>.
- GASPER, D., APHORPE, R. Introduction: Discourse Analysis and Policy Discourse. *The European Journal of Development Research*, 1996. Vol. 8, no. 1. Dostupné z www: <<http://www.palgrave-journals.com/ejdr/journal/v8/n1/pdf/ejdr19961a.pdf>>.

- Green paper: A 2030 framework for climate and energy policies* [online]. European Commission. Brussels, 27. 3. 2013 [cit. 2013-04-02]. Dostupné z www: <[http://ec.europa.eu/energy/consultations/doc/com\\_2013\\_0169\\_green\\_paper\\_2030\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/consultations/doc/com_2013_0169_green_paper_2030_en.pdf)>
- HENDL, J. *Kvalitativní výzkum*. 2. vyd. Praha : Portál, 2005. 407 s. kap. 6. Metody získávání dat. s. 161-206. ISBN 8073670402.
- HEYWOOD, A. *Politologie*. 3. vyd. [Překlad Zdeněk Masopust]. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 537 s. ISBN 978-80-7380-115-1
- HOWLETT, M., RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 2nd ed. Oxford University Press Canada, 2003. 311 p. ISBN 978-0-19-541794-4
- HOLUB, P. *Úsporné budovy: Řešení pro klima, energetickou bezpečnost i rodinné rozpočty* [online]. Zelený kruh, 2010. [cit. 2012-12-15]. Dostupné z www: <<http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/usporne-budovy-final.pdf>>.
- International Energy Agency. *World energy outlook 2010*. Paris : IEA, 2010. 731 p. ISBN 978-92-64-08624-1
- International Energy Agency. *Sustainable Buildings* [online]. © 2013 [cit. 2013-01-21]. Dostupné z www: <<http://www.iea.org/topics/sustainablebuildings/>>.
- Intelligent Energy Europe: For a Sustainable Future*. Call for Proposals 2012 [online]. 8 May 2012 [cit. 2013-04-02]. Dostupné z www: <[http://ec.europa.eu/energy/intelligent/files/call\\_for\\_proposals/call\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/intelligent/files/call_for_proposals/call_2012_en.pdf)>.
- JANOUSH, V. *Energetické štítky? Lidé inspektorům nadávají* [online]. Deník.cz 2013-02-16 [cit. 2013-03-14]. Dostupné z www: <<http://www.denik.cz/ekonomika/energeticke-stitky-lide-inspektorum-nadavaji-20130215.html>>.
- JELÍNKOVÁ, M. Případová studie. In: Nekola, M., Geissler, H., Mouralová, M. *Současné metodologické otázky ve veřejné politice*. 1. vyd. Praha : Karolinum, 2011. s. 194-220. ISBN 978-80-246-1865-4
- JERMÁŘ, M. K. *Globální změna: Cesta ze světového chaosu do budoucnosti*. 1. vyd. Praha : Aula, 2010. 414 s. ISBN 978-80-86751-05-4
- KAŠPÁREK, M. *Chceme úsporné budovy! Ať to stojí, co to stojí* [online]. Peníze.cz. 2012-08-17 [cit. 2013-03-07]. Dostupné z www:

<<http://www.penize.cz/bydleni/240928-chceme-usporne-budovy!-at-to-stoji-co-to-stoji>>.

KLAUS, V. *Tisková sdělení: Prezident vetoval zákon o hospodaření energií* [online].

2012-08-09 [cit. 2013-03-04]. Dostupné z www:

<<http://www.klaus.cz/clanky/3156>>.

KOPAČKOVÁ, D. *Zajímavosti z konference TZB-info Energetická náročnost budov 2013* [online] 2012-11-12 [cit. 2013-05-05]. Dostupné z www: <<http://www.tzb-info.cz/energeticka-narocnost-budov/9274-zajimavosti-z-konference-tzb-info-energeticka-narocnost-budov-2013>>.

KOTEK, P., ANTONÍN, J., ROČÁREK, Z. *Zahýbou s trhem nemovitostí od nové průkazy energetické náročnosti?* [online]. ASB 2013-02-07 [cit. 2013-03-14].

Dostupné z www: <<http://www.asb-portal.cz/tzb/energie/zahybou-s-trhem-nemovitosti-od-nove-prukazy-energeticke-narocnosti-3476.html>>.

LUX, M., SUNEGA, P. *Ideální role státu v oblasti bydlení*. In: LUX, M.,

KOSTELECKÝ, T. (eds.) *Bytová politika: teorie a inovace pro praxi*. 1. vyd. Praha : SLON, 2011. ISBN 978-80-7419-068-1

MÁCHA, P., NOVÁČEK, P. *Dočkáme se energetické krize?* 1. vyd. Olomouc :

Společnost pro trvale udržitelný rozvoj, 1995. 76 s. ISBN80-902053-0-5

McKINSEY & Co. *Náklady a potenciál snižování emisí skleníkových plynů v České republice* [online]. 2009 [cit. 2013-04-06]. Dostupné z www:

<[http://www.mckinsey.com/locations/prague/work/probonoccreport/Report\\_czech\\_version.pdf](http://www.mckinsey.com/locations/prague/work/probonoccreport/Report_czech_version.pdf)>.

MEZŘICKÝ, V. *Perspektivy globalizace*. 1. vyd. Praha : Portál, 2011. 226 s. ISBN 978-80-7367-846-3

Ministerstvo průmyslu a obchodu. *Zákon o hospodaření energií* [online]. 2006-07-27

[cit. 2013-01-22]. Dostupné z www: <<http://www.mpo.cz/dokument20167.html>>.

Ministerstvo průmyslu a obchodu. *Rada vlády pro energetickou a surovinovou strategii České republiky* [online]. 2013-02-26 [cit. 2013-03-23]. Dostupné z www:

<<http://www.mpo.cz/dokument91412.html>>.

Ministerstvo průmyslu a obchodu. *Státní energetická koncepce České republiky*

[online]. 2013-01-03 [cit. 2013-04-05]. Dostupné z www:

<<http://www.mpo.cz/dokument119078.html>>.



- Ministerstvo životního prostředí. *Obnovitelné zdroje energie* [online]. © 2008 – 2012a [cit. 2013-01-21]. Dostupné z www: <[http://www.mzp.cz/cz/obnovitelne\\_zdroje\\_energie](http://www.mzp.cz/cz/obnovitelne_zdroje_energie)>.
- Ministerstvo životního prostředí. *Udržitelný rozvoj* [online]. © 2008 – 2012b [cit. 2013-01-23]. Dostupné z www: <[http://www.mzp.cz/cz/udrzitelny\\_rozvoj](http://www.mzp.cz/cz/udrzitelny_rozvoj)>.
- Ministerstvo životního prostředí. *Energetická efektivita a úspory energie* [online]. © 2008 – 2012c [cit. 2013-03-12]. Dostupné z www: <[http://www.mzp.cz/cz/energeticka\\_efektivita\\_ustory\\_energie](http://www.mzp.cz/cz/energeticka_efektivita_ustory_energie)>.
- MOLDAN, B. *Příroda a civilizace*. 1. vyd. Praha : SPN, 1997. 147 s. ISBN 80-04-26434-4
- MOLDAN, B. *Ekologická dimenze udržitelného rozvoje*. 1. vyd. Praha : Karolinum, 2001. 102 s. ISBN 80-246-0246-6
- MOLDAN, B. *Podmaněná planeta*. 1. vyd. Praha : Karolinum, 2009. 419 s. ISBN 978-80-246-1580-6
- Národní akční plán energetické účinnosti České republiky II* [online]. 19. srpna 2011. 56 s. Dostupné z www: <[download.mpo.cz/get/45106/50714/583777/priloha002.pdf](http://download.mpo.cz/get/45106/50714/583777/priloha002.pdf)>
- Narizení Evropského parlamentu a Rady (ES) číslo 2493/2000 ze dne 7. listopadu 2000* [online]. 2000-11-15 [cit. 2012-12-12]. Dostupné z www: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:11:34:32000R2493:CS:PDF>>.
- NEČAS, I. *Energetické auditorství*. Bakalářská práce. Brno, 2009. 38 s. Masarykova univerzita. Ekonomicko-správní fakulta. Vedoucí práce doc. RNDr. Milan Víturka, CSc.
- NEKOLA, M., VESELÝ, A., OCHRANA, F. *Metody a metodologie v analýze a tvorbě veřejných politik*. In: VESELÝ, A., NEKOLA, M. (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha : SLON, 2007. str. 141–156. ISBN 978-80-86429-75-5
- NERSESIAN, R. L. *Energy for the 21st Century: A Comprehensive Guide to Conventional and Alternative Sources*. 2nd ed. New York : M. E. Sharpe, 2010. 401 s. ISBN 978-0-7656-2413-0
- Nová zelená úsporám. *Ministr Tomáš Chalupa představil vládě ČR program Nová zelená úsporám* [online]. © 2012 [cit. 2013-03-28]. Dostupné z www: <<http://www.nova-zelenausporam.cz/>>.

- NOVÁČEK, P., MEDERLY, P. a kol. *Strategie udržitelného rozvoje*. Přírodovědecká fakulta Univerzity Palackého, Společnost pro trvale udržitelný život, Olomouc. 1. vyd. Praha : G plus G, 1996. 196 s. ISBN 80-901896-2-8
- NOVÁČEK, P. *Křížovatky budoucnosti: Směřování k udržitelnému rozvoji a globálnímu řízení*. 1. vyd. Praha : G plus G, 1999. 281 s. ISBN 80-86103-27-7
- NOVÁČEK, P. *Udržitelný rozvoj*. 1. vyd. Olomouc : Univerzita Palackého, 2010. 430 s. ISBN 978-80-244-2514-6
- OCHRANA, F. a kol. *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. 1. vyd. Praha : Matfyzpress, 2010. 193 s. ISBN 978-80-7378-130-9
- OECD. *The DAC Guidelines: Strategies for Sustainable Development* [online]. France, 2001. ISBN 92-64-19505-X. 75 p. [cit. 2013-03-15]. Dostupné z www: <<http://www.oecd.org/dac/environment-development/2669958.pdf>>.
- OECD. *Green growth and energy efficiency* [online]. [cit. 2013-01-21]. Dostupné z www: <<http://www.oecd.org/greengrowth/greeningenergy/greengrowthandenergyefficiency.htm>>.
- Operační program životní prostředí. *Prioritní osa 3* [online]. [cit. 2013-02-13]. Dostupné z www: <<http://www.opzp.cz/sekce/369/prioritni-osa-3/>>.
- OSN. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* [online]. Oslo : OSN, 1987. [cit. 2013-01-17]. Dostupné z www: <<http://upload.wikimedia.org/wikisource/en/d/d7/Our-common-future.pdf>>.
- PATEROVÁ, H., VESELÝ, A., NKALOUS, J., NEKOLA, M. Přijetí a implementace veřejné politiky. In: VESELÝ, A., NEKOLA, M. (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha : SLON, 2007. s. 311-336. ISBN 978-80-86429-75-5.
- Plán energetické účinnosti 2011* [online]. Evropská komise, V Bruselu dne 8. 3. 2011 [cit. 2013-04-02]. Dostupné z www: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0109:FIN:CS:PDF>>.
- POTŮČEK, M. *Nejen trh: Role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách české společnosti*. Ediční řada Studie, 13. svazek. 1. vyd. Praha : SLON, 1997. 188 s. ISBN 80-85850-26-5

- POTŮČEK, M. *Konceptuální základy strategického vládnutí*. Pražské sociálně vědní studie. Veřejná politika a prognostika. Praha : Fakulta sociálních věd UK, 2006a. 20 s. PPF-009. ISSN 1801-5999
- POTŮČEK, M. Koncept strategického vládnutí a možnosti jeho uplatnění v analýze české veřejné politiky. In: NĚMEC, J. – ŠŮSTKOVÁ, M. , ed. *III. Kongres českých politologů, Olomouc 8.-10. 9. 2006*. 1. vyd. Praha : Česká společnost pro politické vědy, 2006b. s. 516-533. ISBN 80-902176-0-7.
- POTŮČEK, M. *Vládnutí v České republice v době globalizace a evropské integrace*. Současná Evropa a Česká republika. Pracovní verze příspěvku na konferenci FSV UK „Střední Evropa v Unii a Unie ve Střední Evropě“ [online]. 2007/2. [cit. 2013-01-14]. 22 s. Dostupné z www:  
<[http://www.martinpotucek.cz/index.php?option=com\\_rubberdoc&view=category&id=44%3Aodborne-clanky&Itemid=64&lang=cs&limitstart=20](http://www.martinpotucek.cz/index.php?option=com_rubberdoc&view=category&id=44%3Aodborne-clanky&Itemid=64&lang=cs&limitstart=20)>.
- POTŮČEK, M. (et al.). *Strategic Governance ant he Czech Republic*. 1st ed. Praha : Karolinum, 2009. 194 p. ISBN 978-80-246-1681-0
- POTŮČEK, M., VASS, L., KOTLAS, P. Veřejná politika jako proces. In: POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha : SLON, 2010. s. 33-60. ISBN 978-80-86429-50-2  
prukazybudov.cz. *Proč PENB – průkaz energetické náročnosti budovy?* [online]. Průkaz energetické náročnosti budov. [cit. 2013-02-16]. Dostupné z www:  
<<http://www.prukazybudov.cz/proc-penb>>.
- PURKRÁBEK, M. *Veřejný zájem a stárnutí* [online]. Praha : ISS FSV UK, 1999. s. 22-29. [cit. 2013-03-15]. Dostupné z www:  
<[http://www.martinpotucek.cz/index.php?option=com\\_content&view=article&id=178%3Acerejna-politika-sm501&catid=35%3Aostatni-kurzy&Itemid=80&lang=cs](http://www.martinpotucek.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=178%3Acerejna-politika-sm501&catid=35%3Aostatni-kurzy&Itemid=80&lang=cs)>.
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Stenografický zápis 36. schůze* [online]. 13. března 2012 [cit. 2013-03-05]. Dostupné z www:  
<<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/036schuz/36-1.html#47>>.
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Stenografický zápis 40. schůze* [online]. 20. června 2012 [cit. 2013-03-05]. Dostupné z www:  
<<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/040schuz/40-9.html#904>>.

- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Stenografický zápis 46. schůze* [online]. 19. září 2012 [cit. 2013-03-05]. Dostupné z www: <<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/046schuz/46-2.html#119>>.
- prukaznadum.cz. *Vše, co potřebujete vědět o nových průkazech energetické náročnosti: Čas šetřit energii* [online]. [cit. 2013-02-11]. Dostupné z www: <<http://www.prukaznadum.cz/cas-setrit-energii>>.
- Rada vlády pro udržitelný rozvoj, MŽP. *Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky*. 1. vyd. Praha : MŽP, 2010. 96 s. ISBN 978-80-7212-536-4
- SABATIER, P. A. *Theories of the Policy Proces*. 2nd ed. Colorado : Westwiew Press, 2007. 344 p. ISBN 978-0-8133-4359-4
- Senát Parlamentu České republiky. *Těšnopisecká zpráva z 24. schůze Senátu* [online]. 2. den schůze – 19. 07. 2012 [cit. 2013-04-11]. Dostupné z www: <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psenat/htmlhled?action=doc&value=65418>>.
- SKALÍK, J. *Energetické úspory a efektivita: cesty k českým inovacím a konkurenceschopnosti* [online]. Zelený kruh, 2010 [cit. 2013-03-12]. Dostupné z www: <<http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/zk-energeticke-uspory-a-efektivita.pdf>>.
- SOJKA, M., KONEČNÝ, B. *Malá encyklopedie moderní ekonomie*. 4. vyd. Praha : Libri, 2001. 271 s. ISBN 80-7277-032-2
- Státní fond rozvoje bydlení. *Panel 2013 +* [online]. Zpravodaj o bydlení. Informační měsíčník, číslo 11. Listopad 2012 [cit. 2013-04-02]. Dostupné z www: <<http://www.sfrb.cz/o-sfrb/zpravodaj-sfrb/>>.
- Státní fond rozvoje bydlení. *Statut fondu* [online]. © 2011 [cit. 2013-04-02]. Dostupné z www: <<http://www.sfrb.cz/o-sfrb/statut-fondu/>>.
- Státní fond životního prostředí ČR [online]. [cit. 2013-04-07]. Dostupné z www: <<https://www.sfzp.cz/sekce/92/statni-fond-zivotniho-prostredi-cr/>>.
- Státní energetická koncepce České republiky* [online]. Praha : MPO. Schválená usnesením vlády České republiky č. 211 ze dne 10. března 2004 [cit 2013-04-05]. 49 s. Dostupné z www: <<http://www.mpo.cz/dokument5903.html>>.
- Šance pro budovy. *Návrh aktualizované Státní energetické koncepce: nevyužitá příležitost za 40 miliard korun ročně* [online]. 2013-02-05 [cit. 2013-02-18]. Dostupné z www: <<http://www.sanceprobudovy.cz/cs/pro-media/146-navrh>>.

aktualizovane-statni-energeticke-koncepce-nevyuzita-prilezitost-za-40-miliard-korun-rocnen.html>.

Šance pro budovy. *Iniciativa pro modernizaci stavebnictví* [online]. © 2011a [cit. 2013-02-15]. Dostupné z www: <<http://www.sanceprobudovy.cz/>>.

Šance pro budovy. *Proč jsme vznikli* [online]. © 2011b [cit. 2013-02-15]. Dostupné z www: <<http://www.sanceprobudovy.cz/cs/o-iniciative/proc-jsme-vznikli.html>>.

Šance pro budovy. *Novela zákona o hospodaření energií* [online]. © 2011c [cit. 2013.02.27]. Dostupné z www: <[http://www.sanceprobudovy.cz/images/docs/infolist\\_spb.pdf](http://www.sanceprobudovy.cz/images/docs/infolist_spb.pdf)>.

United Nations Framework Convention on Climate Change. *Doha Climate Change Conference - November 2012* [online]. Report of the Conference, 28 February 2013 [cit. 2013-04-03]. Dostupné z www: <<http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf>>.

VAVROUŠEK, J. *Hledání lidských hodnot slučitelných s trvale udržitelným způsobem života*. Příspěvek na zasedání Etické pracovní skupiny a komise pro environmentální právo v průběhu valného shromáždění IUCN. Buenos Aires. Teologické texty. 1994, roč. 5, č. 1, s. 7-10. ISSN 0862-6944

VESELÝ, A., DRHOVÁ, Z., NACHTMANNOVÁ, M. „Vědění o politice“: teoretické poznatky o tvorbě veřejných politik. In: VESELÝ, A., NEKOLA, M. (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha : SLON, 2007. s. 43-66. ISBN 978-80-86429-75-5.

VESELÝ, A., PATEROVÁ, H., NEKOLA, M. „Vědění pro politiku“: praktické přístupy k analýze a tvorbě politik. In: VESELÝ, A., NEKOLA, M. (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha : SLON, 2007. s. 67-86. ISBN 978-80-86429-75-5.

VESELÝ, A. Analýza a vymezení problému. In: VESELÝ, A., NEKOLA, M. (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha : SLON, 2007. s. 191-234. ISBN 978-80-86429-75-5.

Vyhláška č. 78/2013 Sb. o energetické náročnosti budov. *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Roč. 2013 [cit. 2013-04-06], částka 36. Dostupné z www: <[http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=78/2013&typeLaw=zakon&what=Cislo\\_zakona\\_smlouvy](http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=78/2013&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy)>.

- WINKLER, J. *Implementace: Institucionální hledisko analýzy veřejných programů*. 1. vyd. Brno : Masarykova Univerzita, 2002. 160 s. ISBN 80-210-2932-3
- WINTER, S. C. *Implementation*. In PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. *Handbook of Public Policy*. London : SAGE Publications, 2006. Ltd. 512 s. ISBN 100-7619-4061-8
- Zákon č. 17/1992 Sb. o životním prostředí. *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Roč. 1992 [cit. 2013-03-15], částka 4. Dostupné z www: <[http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=17/1992%20&typeLaw=zakon&what=Cislo\\_zakona\\_smlouvy](http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=17/1992%20&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy)>.
- Zákon č. 318/2012 Sb. o hospodaření energií. *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Roč. 2012 [cit. 2013-03-15], částka 117. Dostupné z www: <[http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=318/2012&typeLaw=zakon&what=Cislo\\_zakona\\_smlouvy](http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=318/2012&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy)>.
- Zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí. *Sbírka zákonů České republiky* [online]. Roč. 2001 [cit. 2013-04-05], částka 40. Dostupné z www: <[http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=100/2001&typeLaw=zakon&what=Cislo\\_zakona\\_smlouvy](http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=100/2001&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy)>.
- ZÁMEČNÍK, M., LHOTÁK, T. *Srovnání makroekonomických dopadů národních programů pro zvyšování energetických standardů budov s jinými, státem financovanými alternativami* [online]. Šance pro budovy, květen 2012 [cit. 2013-03-29]. Dostupné z www: <[http://www.sanceprobudovy.cz/images/docs/analyza\\_ives2012.pdf](http://www.sanceprobudovy.cz/images/docs/analyza_ives2012.pdf)>.
- Zelená úsporám. *Popis programu* [online]. © 2009 [cit. 2013-02-13]. Dostupné z www: <<http://www.zelenausporam.cz/sekce/470/popis-programu/>>.
- Zelená kniha o energetické účinnosti aneb Méně znamená více* [online]. Komise evropských společenství. V Bruselu dne 22. 6. 2005 [cit. 2013-04-04]. 51 s. Dostupné z www: <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/com/2005/com%2005\\_0265cs01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/com/2005/com%2005_0265cs01.pdf)>.
- Zelená kniha: Evropská strategie pro udržitelnou, konkurenceschopnou a bezpečnou energii* [online]. Komise evropských společenství. V Bruselu dne 8. 3. 2006 [cit.

2013-03-18]. 21 s. Dostupné z www. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0105:FIN:cs:PDF>>.

*Zelená kniha: Přizpůsobení se změně klimatu v Evropě – možnosti pro postup EU*

[online]. Komise evropských společenství. V Bruselu dne 29. 6. 2007 [cit. 2013-04-04]. 27 s. Dostupné z www: <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/com/2007/com<sup>2</sup> 007\\_0354cs01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/com/2007/com%2007_0354cs01.pdf)>.

## **Seznam příloh**

**Příloha č. 1:** Seznam použitých zkratk

**Příloha č. 2:** Seznam provedených rozhovorů

**Příloha č. 3:** Odvození doby návratnosti a čisté současné hodnoty investice (tabulka)

**Příloha č. 4:** Makroekonomické a environmentální dopady (tabulka)

**Příloha č. 5:** Přehled opatření v sektoru domácností podle NAPEE II (tabulka)

**Příloha č. 6:** Opatření pro zvýšení počtu budov s téměř nulovou spotřebou energie dle NAPEE II (tabulka)

**Příloha č. 7:** Grafické znázornění průkazu energetické náročnosti budovy



## **Přílohy**

### ***Příloha č. 1: Seznam použitých zkratk***

- CZGBC – Czech Green Building Council (Česká rada pro šetrné budovy)
- EPBD - The Energy Performance of Buildings Directive (Směrnice o energetické náročnosti budov)
- EU – Evropská unie
- EEA – European Environment Agency (Evropská agentura pro životní prostředí)
- HK ČR – Hospodářská komora ČR
- IEA – International Energy Agency (Mezinárodní energetická agentura)
- IEE – Intelligent Energy Europe (program Inteligentní energie pro Evropu)
- MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj
- MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu
- MŽP – Ministerstvo životního prostředí
- NAPEE II – 2. Národní akční plán energetické účinnosti České republiky
- OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj)
- OSN – Organizace spojených národů
- PENB – Průkaz energetické náročnosti budovy
- PSP ČR – Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR
- SEI – Státní energetická inspekce
- SEK – Státní energetická koncepce
- SFRB – Státní fond rozvoje bydlení
- SRUR – Strategický rámec udržitelného rozvoje
- SFŽP – Státní fond životního prostředí ČR
- ŠPB – Šance pro budovy
- UNEP – United Nations Environment Programme (Program OSN pro životní prostředí)
- UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change (Rámcová úmluva OSN o změně klimatu)
- WCED – World Commission on Environment and Development (Světová komise pro životní prostředí a rozvoj)

**Příloha č. 2: Seznam provedených rozhovorů**

<b>Respondent</b>	<b>Organizace / instituce</b>	<b>Datum rozhovoru</b>
<b>Mgr. Petr Holub</b>	Šance pro budovy (koordinátor iniciativy)	9. 4. 2013
<b>Ing. Petr Vogel</b>	Česká rada pro šetné budovy (předseda představenstva)	20. 3. 2013
<b>Ing. Marcela Juračková</b>	MPO (vedoucí oddělení energetických úspor, Odbor elektroenergetiky)	3. 4. 2013
(na přání anonymní)	Státní energetická inspekce (3 zaměstnanci)	10. 4. 2013
<b>Ing. Lenka Janáková*</b>	Hospodářská komora ČR (tajemnice Sekce ekologie a životního prostředí a Energetické sekce)	15. 4. 2013  (na přání respondenta proběhlo dotazování formou e-mailové komunikace)

\* Odpovědi byly zpracovány v rámci pracovní skupiny EPBD Hospodářské komory České republiky

Příloha č. 3: Odvození doby návratnosti a čisté současné hodnoty investice (tabulka)

BUDOVY	JEDNOTLIVÁ OPATŘENÍ	Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku	Historické budovy (do roku 1899)	Standardní dřívovní budovy (1900-1945)	Převážně panelové objekty existující (1946-1990)	Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku	Historické budovy (do roku 1899)	Standardní existující (1900-1990)	Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku	Návratnost investice do Opatření						Čistá současná hodnota investice v Kč	
										Průměrná úspora energie za rok podle struktury spotřeby (ceny roku 2012)	Průměrná cena energie za GJ podle struktury spotřeby (ceny roku 2012)	Průměrná úspora energie za rok podle struktury spotřeby (ceny roku 2012)	Výše investice v modelovém příkladu	Podíl investice v modelovém příkladu uhrazená investorem po započtení podpory	Doba prosté návratnosti investice		Doba životnosti investice
										v GJ/rok	v Kč/GJ	v Kč/rok	v mil. Kč	v mil. Kč	v letech		v letech
BUDOVY	Bytové domy	Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku				Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku			Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku	17,6	574	10 100	0,14	0,08	8	30	139 785
BUDOVY	Bytové domy	Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku				Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku			Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku	22,7	520	11 800	0,19	0,11	10	30	144 648
BUDOVY	Bytové domy	Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady	Historické budovy (do roku 1899)			Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady			Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady	30,2	311	9 400	0,14	0,11	11	30	99 542
BUDOVY	Bytové domy	Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady		Standardní dřívovní budovy (1900-1945)		Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady			Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady	35,2	341	12 000	0,21	0,16	13	30	107 782
BUDOVY	Bytové domy	Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady			Převážně panelové objekty existující (1946-1990)	Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady			Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady	44,8	433	19 400	0,28	0,21	11	30	216 735
BUDOVY	Rodinné domy	Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku				Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku			Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku	34,0	515	17 500	0,35	0,21	12	30	173 588
BUDOVY	Rodinné domy	Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku				Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku			Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku	43,7	469	20 500	0,46	0,28	13	30	173 346
BUDOVY	Rodinné domy	Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady	Historické budovy (do roku 1899)			Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady			Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady	47,3	433	20 500	0,55	0,41	20	30	36 846
BUDOVY	Rodinné domy	Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady		Standardní existující (1900-1990)		Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady			Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady	87,2	396	34 500	0,90	0,68	20	30	81 216
BUDOVY	Veřejné budovy	Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku				Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku			Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku	17,6	574	10 100	0,14	0,14	13	30	85 385

JEDNOTLIVÁ OPATŘENÍ		Návratnost investice do Opatření										
		Průměrná úspora energie za rok v GJ/rok	Průměrná cena energie za GJ spotřeby (ceny roku 2012) v Kč/GJ	Průměrná úspora energie za rok podle struktury spotřeby (ceny roku 2012) v Kč/rok	Výše investice v modelovém příkladu v mil. Kč	Podíl investice v modelovém příkladu uhrazená investorem po započtení podpory v mil. Kč	Doba prosté návratnosti investice v letech	Doba životnosti investice v letech	Čistá současná hodnota investice v Kč			
BUDOVY	Veřejné budovy	Novostavby - investiční vícenásledky oproti legislativnímu požadavku		Pasivní standard	17,6	574	10 100	0,14	0,14	13	30	85 385
BUDOVY	Veřejné budovy	Novostavby - investiční vícenásledky oproti legislativnímu požadavku		Téměř nulová budova	22,7	520	11 800	0,19	0,19	16	30	68 648
BUDOVY	Veřejné budovy	Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady	Historické budovy (do roku 1899)	Díčí energeticky kvalitní rekonstrukce	30,2	311	9 400	0,14	0,14	15	30	64 042
BUDOVY	Veřejné budovy	Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady	Standardní (1900-1945)	Celková energeticky kvalitní rekonstrukce	35,2	341	12 000	0,21	0,21	17	30	56 032
BUDOVY	Veřejné budovy	Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady	Převážně panelové objekty (1946-1990)	Celková energeticky kvalitní rekonstrukce	44,8	433	19 400	0,28	0,28	14	30	147 235

(Zdroj: Zámečník, Lhoták, 2012)

Příloha č. 4: Makroekonomické a environmentální dopady

JEDNOTLIVÁ OPATŘENÍ		MAKROEKONOMICKÉ EFEKTY						ENVIRONMENTÁLNÍ EFEKTY						
		HDP		zaměstnanost		příjmy státního rozpočtu		pojistné na sociální zabezpečení		Snížení CO <sub>2</sub>	Úspory energie			
		mil. Kč	pořadí	počet osob	pořadí	mil. Kč	pořadí	tis. Kč	pořadí		tuny/rok	pořadí	GJ/rok	pořadí
BUDOVI	Bytové domy	Novostavby - investiční vícenáskladny oproti legislativnímu požadavku	0,87	4	0,811	10	0,29	4	47,30	10	13,6	7	129,4	7
BUDOVI	Bytové domy	Novostavby - investiční vícenáskladny oproti legislativnímu požadavku	0,90	1	0,842	5	0,30	1	49,11	5	12,5	9	119,5	9
BUDOVI	Bytové domy	Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady	0,84	9	0,843	3	0,28	9	49,14	3	22,3	1	212,7	1
BUDOVI	Bytové domy	Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady	0,84	11	0,813	8	0,28	11	47,39	8	17,9	3	170,0	3
BUDOVI	Bytové domy	Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady	0,82	13	0,790	13	0,28	13	46,08	13	16,9	5	161,2	5
BUDOVI	Rodinné domy	Novostavby - investiční vícenáskladny oproti legislativnímu požadavku	0,86	7	0,811	12	0,29	7	47,30	12	10,2	11	97,1	11
BUDOVI	Rodinné domy	Novostavby - investiční vícenáskladny oproti legislativnímu požadavku	0,89	3	0,844	1	0,30	3	49,23	1	10,0	13	95,0	13
BUDOVI	Rodinné domy	Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady	0,86	6	0,843	2	0,29	6	49,16	2	9,0	14	86,0	14
BUDOVI	Rodinné domy	Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady	0,85	8	0,819	7	0,29	8	47,77	7	10,2	12	96,9	12
BUDOVI	Veřejné budovy	Novostavby - investiční vícenáskladny oproti legislativnímu požadavku	0,87	4	0,811	10	0,29	4	47,30	10	13,6	8	129,4	7

BUDOVY	JEDNOTLIVÁ OPATŘENÍ	MAKROEKONOMICKÉ EFEKTY						ENVIRONMENTÁLNÍ EFEKTY										
		HDP		zaměstnanost		příjmy státního rozpočtu		pojistné na sociální zabezpečení		Snížení CO <sub>2</sub>		Úspory energie						
		mil. Kč	pořadí	počet osob	pořadí	mil. Kč	pořadí	tis. Kč	pořadí	tuny/rok	pořadí	GJ/rok	pořadí					
BUDOVY	Veřejné budovy																	
	Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku																	
	Veřejné budovy	0,87	4	0,811	10	0,29	4	47,30	10	13,6	8	129,4	7					
BUDOVY	Veřejné budovy																	
	Novostavby - investiční vícenáklady oproti legislativnímu požadavku																	
	Veřejné budovy	0,90	1	0,842	5	0,30	1	49,11	5	12,5	10	119,5	9					
BUDOVY	Veřejné budovy																	
	Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady																	
	Historické budovy (do roku 1899)	0,84	9	0,843	3	0,28	9	49,14	3	22,3	2	212,7	1					
BUDOVY	Veřejné budovy																	
	Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady																	
	Standardní (1900-1945)	0,84	11	0,813	8	0,28	11	47,39	8	17,9	4	170,0	3					
BUDOVY	Veřejné budovy																	
	Rekonstrukce - celkové energeticky relevantní investiční náklady																	
	Převážně panelové objekty (1946-1990)	0,82	13	0,790	13	0,28	13	46,08	13	16,9	6	161,2	5					
STÁT	Rozpočtové výdaje																	
	Aplikace fiskálního multiplikátoru	0,60	15															

(Zdroj: Zámečník, Lhoták, 2012)

**Příloha č. 5: Přehled opatření v sektoru domácností podle NAPEE II (tabulka)**

Č.	Název opatření	Cílové akce zaměřené na koncového uživatele	Úspory energie očekávané v roce 2016 (GWh)
1.1	Podpora modernizace bytového fondu s využitím stavebního spoření	Nabídka výhodného způsobu spoření s podporou státu a možností získání výhodného úvěru (či překlenovacího úvěru) pro potřeby bydlení fyzických osob	1179 [tepelná energie]
1.2	Regenerace panelových domů – Program PANEL / Nový Panel	Motivace vlastníků domů či bytových jednotek postavených v některé z typizovaných konstrukčních soustav Finanční podpora oprav statických poruch a zlepšení tepelně technických vlastností ochlazovaných konstrukcí	544 [tepelná energie]
1.3	Dotace Státního fondu rozvoje bydlení na opravy bytových domů	Dotace ke krytí části nákladů spojených s opravami panelového domu	261 [tepelná energie]
1.4	Úvěry městům a obcím na modernizaci bytů	Prostředky úvěrového fondu lze použít k úhradě nákladů spojených s opravami nebo modernizacemi bytů a to včetně nákladů spojených s vedením peněžního účtu u banky. Další možnosti nakládání s prostředky úvěrového fondu je splátka úvěru podle §4 Nařízením vlády č. 396/2001Sb.	9 [tepelná a elektrická energie]
1.5	Osvěta – podpora státu aktivitám vedoucím ke snižování spotřeby tepelné energie v domácnostech	V posledních letech došlo k rychlému vývoji a dostupnosti různých informací týkající se snížení energetické náročnosti budov. V současnosti je mnoho informací volně dostupných na internetu. Další způsob vzdělávání a informovanosti o možnostech snížení energetické náročnosti v sektoru budov je pomocí odborných seminářů, konferencí, výstav či cílených školení.	81 [tepelná a elektrická energie]
1.6	Energetické štítkování domácích elektrospotřebičů	- Důsledná kontrola označování energetického štítkování spotřebičů na prodejnách, kontrola informačního obsahu štítků testováním elektrospotřebičů, - finanční podpora informačním kampaním propagujících energeticky úsporné elektrospotřebiče, - urychlená adaptace nové legislativy o energetickém štítkování.	1127 [elektrická energie]
1.7	Úspory elektrické energie v oblasti osvětlování domácností	Organizace informačních a vzdělávacích kampaní financovaných se státní podporou	56 [elektrická energie]
1.8	Program Zelená úsporám	V rámci programu Zelená úsporám jsou podporována tato opatření v obytných budovách: Úspory energie na vytápění (komplexní nebo dílčí zateplení) Nová výstavba v pasivním energetickém standardu Využití OZE pro vytápění a ohřev teplé vody Dotační bonus za vybrané kombinace opatření	2 419

(Zdroj: NAPEE II, 2011: 31-33)

**Příloha č. 6: Opatření pro zvýšení počtu budov s téměř nulovou spotřebou energie dle NAPEE II (tabulka)**

Č.	Návrh opatření
1.	podpora informačních a vzdělávacích aktivit v oblasti nízkoenergetické výstavby budov <ul style="list-style-type: none"> <li>- informování o přednosti úspor budov,</li> <li>- informování o finančním dopadu směřující k tomu, že nově řešené budovy mohou být stavěny za shodných nebo téměř shodných pořizovacích nákladů jako dosud běžná výstavba,</li> <li>- informování o zvýšené kvalitě vnitřního prostředí v nově řešených budovách</li> </ul>
2.	podpora zavádění odpovídajících změn přístupů ve výuce budoucích profesionálů ve stavebnictví <ul style="list-style-type: none"> <li>- výuka střední až vysoké školy,</li> <li>- pořádání kurzů pro praxi,</li> <li>- podpora spolupráce s profesionálními organizacemi a komorami (CKA, CKAIT)</li> </ul>
3.	podpora mezinárodní výměny informací a know-how, v rámci přeshraničních projektů, v rámci celé EU, zapojení do specializovaných projektů Mezinárodní energetické agentury
4.	podpora pilotních projektů (konkrétní výstavby vzorových budov jednotlivých typologických druhů, s podrobným monitoringem a publicitou
5.	vytvoření systematické podpory (časově omezené) z veřejných zdrojů pro ty investory, kteří budou plnit nastavená povinná kritéria dříve, než je předepsáno, nebo kteří budou plnit kritéria přísnější např. nulové budovy. Doporučuje se volit nějaký finanční model, který není zátěží pro státní rozpočet - například dotace na zlepšení výše úroku při úvěru nebo z příslušných fondů zajistit odsunutí zahájení splácení úvěru (vytvoření modelu ve spolupráci s ministerstvem financí a metodická podpora při vytváření takových podpor na úrovni krajů)
6.	intenzivní požadavek na zavedení vzorového řešení nově stavěné nebo rekonstruované budovy pro státní a veřejnou správu a publikování těchto informací
7.	podpora vývoje technologických řešení komponentů vhodných pro nulové budovy - v příslušných dotačních programech a grantech (VaV) včetně spolufinancování s podnikatelskou sférou atd.

(Zdroj: NAPEE II, 2011: 52-53)



## Příloha č. 7: Grafické znázornění průkazu energetické náročnosti budovy

Celková dodaná energie (Energie na vstupu do budovy)		Neobnovitelná primární energie (Vliv provozu budovy na životní prostředí)	
<b>Měrné hodnoty kWh/(m<sup>2</sup>·rok)</b>			
Mimofádně úsporná <b>A</b>	<input type="text" value="Dop."/>	<input type="text" value="Dop."/>	<input type="text" value="Dop."/>
Velmi úsporná <b>B</b>	<input type="text" value="XXX"/>	<input type="text" value="XXX"/>	<input type="text" value="XXX"/>
Úsporná <b>C</b>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Méně úsporná <b>D</b>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Nehospodárná <b>E</b>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Velmi nehospodárná <b>F</b>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Mimofádně nehospodárná <b>G</b>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<b>Hodnoty pro celou budovu</b> MWh/rok	<input type="text" value="XX,X"/>	<input type="text" value="XX,X"/>	<input type="text" value="XX,X"/>

PRŮKAZ ENERGETICKÉ NÁROČNOSTI BUDOVY	
vydaný podle zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, a vyhlášky č. xxx/2012 Sb., o energetické náročnosti budov	
Ulice, číslo: ..... PSČ, místo: ..... Typ budovy: ..... Plocha obálky budovy: ..... m <sup>2</sup> Objemový faktor tvaru A/V: ..... m <sup>3</sup> /m <sup>2</sup> Celková energeticky vztažná plocha: ..... m <sup>2</sup>	

ENERGETICKÁ NÁROČNOST BUDOVY	
<b>Měrné hodnoty kWh/(m<sup>2</sup>·rok)</b>	
Mimofádně úsporná <b>A</b>	<input type="text" value="Dop."/>
Velmi úsporná <b>B</b>	<input type="text" value="XXX"/>
Úsporná <b>C</b>	<input type="text"/>
Méně úsporná <b>D</b>	<input type="text"/>
Nehospodárná <b>E</b>	<input type="text"/>
Velmi nehospodárná <b>F</b>	<input type="text"/>
Mimofádně nehospodárná <b>G</b>	<input type="text"/>
<b>Hodnoty pro celou budovu</b> MWh/rok	<input type="text" value="XX,X"/>


### DOPORUČENÁ OPATŘENÍ

Opatření pro	Stanovena
Vnější stěny:	<input checked="" type="checkbox"/>
Okna a dveře:	<input checked="" type="checkbox"/>
Střechu:	<input checked="" type="checkbox"/>
Podlahu:	<input type="checkbox"/>
Vytápění:	<input checked="" type="checkbox"/>
Chlazení/klimatizaci:	<input type="checkbox"/>
Větrání:	<input checked="" type="checkbox"/>
Přípravu teplé vody:	<input type="checkbox"/>
Osvětlení:	<input checked="" type="checkbox"/>
Jiné:	<input type="checkbox"/>

Popis opatření je v protokolu průkazu a vyhodnocení jejich dopadu na energetickou náročnost je znázorněno šipkou **Doporučení!**

### PODÍL ENERGO NOSITELŮ NA DODANÉ ENERGII

Hodnoty pro celou budovu  
MWh/rok



■ Elektrizace ze sítě - XX,X  
■ Slunce a en. prostředí - XX,X  
■ Zemní plyn - XX,X

### UKAZATELE ENERGETICKÉ NÁROČNOSTI BUDOVY

	Obálka budovy	Vytápění	Chlazení	Větrání	Úprava vlhkosti	Teplá voda	Osvětlení
	$U_{am}$ W/(m <sup>2</sup> ·K)	Dílní dodané energie					Měrné hodnoty kWh/(m <sup>2</sup> ·rok)
Měřítko úspornosti A B C D E F G	 Dop.	 Dop.	 Dop.	 Dop.	 Dop.	 XX	 XX Dop.
Měřítko úspornosti	X,XX	XX	XX	XX	Dop.	XX	Dop.
Hodnoty pro celou budovu MWh/rok	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X	XX,X

Zpracovatel: ..... Osvědčení č.: .....

Kontakt: ..... Vyhотовeno dne: .....

..... Podpis: .....

(Zdroj: Vyhláška č. 78/2013)