



Evropská unie  
Evropský sociální fond  
Operační program Zaměstnanost

# Energetická chudoba v kontextu sociálního vyloučení – řešení energetické chudoby cestou snížení spotřeby energií

## Tematicko-průřezový výzkum

---

---

Petr Lang (petr.lang@mmr.cz)

Martin Šmoldas (martin.smoldas@mmr.cz)

Zuzana Korecká (zuzana.korecka@mmr.cz)

prosinec, 2021



MINISTERSTVO  
PRO MÍSTNÍ  
ROZVOJ ČR



Agentura  
pro sociální začleňování

Tento materiál vznikl za finanční podpory Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Zaměstnanost v rámci projektu „Systémové zajištění sociálního začleňování“, registrační číslo projektu:

CZ.03.2.63/0.0/0.0/15\_030/0000605

## Obsah

Energetická chudoba v kontextu sociálního vyloučení – řešení .....	1
Úvod.....	3
Definice energetické chudoby a zranitelného zákazníka.....	5
Energetická chudoba v kvantitativních a kvalitativních datech Agentury pro sociální začleňování .....	6
Řešení energetické chudoby cestou snížení spotřeby energií – tzv. kotlíkové dotace pro domácnosti s nízkými příjmy.....	9
Datový zdroj EU-SILC.....	10
Bydlení ve vlastním domě a vytápění pevnými palivy s ohledem na příjmy domácností....	10
Finanční zdroje domácností vlastníků domů vytápěných pevnými palivy .....	12
Doporučení pro zvýhodněný přístup ke kotlíkovým dotacím.....	14
Přílohy .....	16
Příloha č. 1.....	16
Příloha č. 2 Další možná kritéria pro zvolení hranice na 4. nebo 5. decilu (mediánu) ....	19

## Seznam grafů:

Graf 1 – Potenciální příjemci kotlíkových dotací podle decilového rozdělení čistých peněžních příjmů na osobu (EU SILC 2019).....	11
Graf 2 – Podíl pevných paliv na vytápění vlastního domu podle decilového rozdělení čistých peněžních příjmů na osobu (EU SILC 2019) .....	12
Graf 3 – Podíl domácností žijících ve vlastním domě s vytápěním na pevná paliva, které nejsou schopny pokrýt vyšší výdaje (EU-SILC).....	13
Graf 4 – Subjektivně hodnocené příjmy a náklady dle příjmového rozložení domácností .....	22

## Seznam tabulek

Tabulka 1 – Odhad počtu domácností (ve vlastním domě a topící tuhými palivy) dle decilového rozdělení čistých peněžních příjmů na osobu (rok 2019).....	16
Tabulka 2 – Decilové hranice příjmů na osobu a modifikovanou spotřební jednotku (rok 2019) .....	16
Tabulka 3 – Modelové situace nároku na „kotlíkovou dotaci“ (v návaznosti na data EU-SILC 2019).....	17
Tabulka 4 – Modelové situace nároku na „kotlíkovou dotaci“ (v návaznosti na data EU-SILC 2019).....	18
Tabulka 5 – Subjektivně hodnocené příjmy a náklady dle příjmového rozložení domácností	20
Tabulka 6 – Subjektivně hodnocené příjmy a náklady dle příjmového rozložení domácností do 4. a 5. decilu.....	21

## Úvod

Energetická chudoba je problém, který se v českém mediálním prostoru začal frekventovaněji objevovat až na podzim roku 2021. Pozornost médií přitáhl rychlý nárůst cen plynu a elektřiny ještě umocněný ukončením aktivit skupiny Bohemia Energy dodávající elektřinu a plyn více než milionu odběratelů. V období před parlamentními volbami v říjnu 2021 se tak chudé a zranitelné domácnosti a jejich (ne)schopnost zaplatit energie dostaly i do předvolebního zájmu politiků.

Energetická chudoba však představuje dlouhodobější problém. V roce 2019 přinesl projekt Vysoké školy ekonomické (VŠE) zaměřený na tuto problematiku údaje o tom, že platit včas své účty za energie nezvládalo téměř 14 % domácností v Ústeckém kraji, jen o něco lépe na tom byly domácnosti v Moravskoslezském kraji. STEM na výzvu organizace Ashoka CZ & SK<sup>1</sup> zpracoval na přelomu ledna a února 2019 výzkum na téma výdajů na vytápění domácností a zároveň na základě veřejně dostupných dat a informačních zdrojů realizoval analýzu tématu energetické chudoby v České republice. Podle výsledků výzkumu téměř čtvrtina oslovených domácností (22 %) měla náklady na vytápění tak vysoké, že musela omezovat jiné výdaje, aby náklady na topení pokryla. Dvě pětiny domácností (39 %) uváděly, že kvůli výši nákladů na topení v zimě některé části bytu či domu nevytápí tak, jak by jim vyhovovalo. Data STEM naznačují, že vedle důchodců se k úsporným opatřením častěji uchylují rovněž domácnosti nezaměstnaných (vzhledem k nízkému počtu nezaměstnaných respondentů v průzkumu se jednalo pouze o orientační údaj). Na základě sekundární analýzy zdrojů dospěl STEM k označení tří skupin nejčastěji ohrožených energetickou chudobou: lidé v důchodovém věku, kteří žijí ve špatně zateplených domech a bytech a nemají dostatek financí na zateplení nebo přestěhování; domácnosti sólo rodičů a domácnosti s více dětmi; domácnosti v hmotné nouzi, obecně tedy domácnosti s velmi nízkými příjmy<sup>2</sup>.

Již zmíněný projekt VŠE<sup>3</sup>, jehož cílem bylo mimo jiné problém definovat, finančně podpořil stát prostřednictvím Technologické agentury ČR (TA ČR)<sup>4</sup>, a to z důvodu, že podle evropských směrnic by si měla každá země vytvořit svou definici energetické chudoby a takzvaného zranitelného zákazníka, tedy člověka, který vlivem své ekonomické, sociální nebo třeba zdravotní situace přijde o přístup na trh s energiemi, a stát by měl přijmout vhodná opatření na jeho ochranu. Definice budou stručně představeny v jedné z kapitol.

Oddělení výzkumů a evaluace Agentury pro sociální začleňování (dále také „OVE“) v posledních dvou letech disponuje unikátními daty, jež se vztahují k životním podmínkám obyvatel sociálně vyloučených lokalit (dále také „SVL“), a která se tématu energetické chudoby také dotýkají. Výzkumníci OVE již od roku 2016 problematiku vytápění a přístupu k energiím v domácnostech identifikovaných jako sociálně vyloučené nebo sociálním vyloučením

---

<sup>1</sup> Ashoka vyhledává a podporuje sociální inovátory, kteří vidí za vážnými problémy naší společnosti jejich skutečné příčiny a jsou odhodlaní je vyřešit. Více viz <https://www.ashoka.org/cs-cz>

<sup>2</sup> <https://www.stem.cz/naklady-na-vytapeni-ceskych-domacnosti-a-energeticka-chudoba-v-cr/>

<sup>3</sup> Tahal, R., Kubeček, V., Burešová, L., Borovská, D., Šafr, K., Soukup, J., Říha, D. 2021. Zranitelný zákazník a energetická chudoba: Certifikovaná metodika. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze

<sup>4</sup> [https://www.tacr.cz/wp-content/uploads/2019/10/190531\\_TZ\\_energetickaChudoba.pdf](https://www.tacr.cz/wp-content/uploads/2019/10/190531_TZ_energetickaChudoba.pdf)

ohrožené zpracovávají ve vstupních (situačních) analýzách nebo v tematických výzkumech, které vycházejí z terénních výzkumů ve spolupracujících lokalitách. Podrobnější informace přinese příslušná kapitola.

Opatření proti energetické chudobě by měla zvyšovat energetické úspory a zároveň také snižovat emise a celkově ekologickou zátěž. Proto je ve stěžejní kapitole předkládané výzkumné zprávy vymezena cílová skupina domácností, jimž by mohla být určena dotační podpora na pořízení nového kotle, který bude vyhovovat legislativním požadavkům na energetickou účinnost a úroveň emisí. Požadavek na výměnu kotlů na pevná paliva vychází ze závazků České republiky a právních norem v oblasti ochrany ovzduší a klimatu<sup>5</sup>.

Jeho realizace na úrovni konkrétních domácností však může být omezena řadou faktorů, mezi které patří také finanční situace domácnosti a její možnost realizovat takovou investici. U domácností s nízkými příjmy a finančními rezervami je tedy splnění této povinnosti spojené s významnými riziky (např. zadlužení se u subjektů poskytujících půjčky s vysokým úrokem). Předlužení může vést k závažným důsledkům, jako je ztráta bydlení, ztráta motivace k zaměstnání, s tím spojená ztráta sociálních kontaktů a riziko sociálního vyloučení.<sup>6</sup>

Protože by při dosahování legitimních a potřebných environmentálních cílů neměly vznikat takto závažné sociální dopady, je vhodné identifikovat skupinu domácností, jejichž vlastní finanční zdroje by neumožňovaly pokrýt náklady na pořízení nového kotle, a poskytnout jim dostatečnou podporu pro splnění této povinnosti.

Součástí kapitoly je rovněž představení šetření EU-SILC, které je datovým východiskem pro tuto část analýzy. Další text se zaměřuje na charakteristiku domácností, které žijí ve vlastním domě vytápěném na pevná paliva, tj. nejširší možné skupiny příjemců zvažované dotační podpory. Následuje část, jež se zaměřuje na možnosti těchto domácností uskutečnit větší plánovaný nebo neočekávaný výdaj. S ohledem na předpokládané negativní ekonomické důsledky současné epidemie COVID-19, využívá tato část také data o finanční situaci domácností v období poslední ekonomické krize (rok 2012). Závěrem jsou formulována doporučení, jak by mohla být na základě dostupných dat o finančních možnostech domácností vymezena cílová skupina pro zvýšenou podporu výměny kotlů.

---

<sup>5</sup> Česká republika je signatářem Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu a Pařížské dohody, ve které se spolu s ostatními státy zavázala snížit globální oteplování pod hranici 2°C a snížit emise skleníkových plynů minimálně o 40 % do roku 2030 v porovnání s rokem 1990. Jako členský stát EU je dále vázána například povinnostmi vyplývajícími z nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 525/2013 nebo nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2018/1999, které vytvořilo právní rámec pro tzv. Zelenou dohodu s cílem do roku 2050 dosáhnout komplexní uhlíkové neutrality. Jedním z konkrétních kroků směřujících k plnění těchto závazků na národní úrovni bylo i přijetí Zákona 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (respektive novely tohoto zákona č. 172/2018 Sb.), který stanovuje konkrétní podmínky pro výměnu kotlů na tuhá paliva do roku 2021.

<sup>6</sup> Náklady na sociální vyloučení následně nese zejména státní rozpočet, jejich výše se odhaduje v různých studiích zhruba na 200 000 Kč na jednu osobu ročně v důsledku nezaměstnanosti a ještě vyšší částky v případě ztráty bydlení.

## Definice energetické chudoby a zranitelného zákazníka

Evropská komise pracuje s definicí vycházející ze standardů Světové zdravotnické organizace (WHO), která říká, že „domácnost je ohrožena, pokud má potíže nebo nemůže svou hlavní obytnou místnost vytopit na teplotu 18 až 21 °C za cenu, již si může finančně dovolit.“<sup>7</sup> Přitom musí být zachovány další služby spojené s dodávkou energií, jako je dodávka elektřiny, doprava, internet. Z tohoto teplotního rozsahu pak WHO doporučuje vyšší teploty pro osoby z více ohrožených skupin obyvatel, kam řadí osoby starší, hendikepované a děti.

Energetická chudoba je obecně charakterizována jako situace, kdy domácnost není schopna adekvátně vytápět svůj domov nebo uspokojovat jiné požadované energetické potřeby za dostupnou cenu. V širším smyslu je takto možné označit domácnosti ohrožené chudobou nebo domácnosti s nízkými příjmy.

Podle autorů studie VŠE se energetická chudoba v České republice zdá být „souputnicí materiální deprivace“. Jako určující je dle jejich názoru výše hrubého domácího příjmu a čistý příjem domácnosti. Důležitá je rovněž i schopnost s dosaženým příjmem zacházet čili finanční gramotnost domácností.

Energetická chudoba nese nejen problém nedostatečného vytápění v místnostech. Snaha o zajištění tepelného komfortu může domácnostem způsobovat vysoké platby za energie, což vede k jejich zadlužování nebo pozdnímu hrazení plateb za energie. Definování zranitelného zákazníka vychází z uvedených definic energetické chudoby. Skupinu zranitelných zákazníků lze chápat jako podmnožinu skupiny osob nebo domácností zatížených energetickou chudobou. Na základě výsledků projektu přináší autoři z VŠE následující definici: „Zranitelný zákazník je osoba nebo domácnost nacházející se ve stavu energetické chudoby, která je současně charakterizována specifickými potřebami, jež vyžadují zajištění trvalého přístupu k energiím.“ Vymezení zranitelných zákazníků by mělo umožnit jejich identifikaci pro účely tvorby opatření, která budou řešit ochranu zranitelného zákazníka.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Viz např.: <https://energetika.tzb-info.cz/11557-energeticka-chudoba-tema-dneska-1>

<sup>8</sup> Viz Energetická chudoba a zranitelný zákazník Certifikovaná metodika, dostupná zde: [https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/vyzkum-a-vyvoj-v-energetice/resene-dokoncene-projekty-a-jejich-vystupy/projekty-podporene-v-ramci-1-verejne-souteze-programu-theta/2021/7/ECH\\_ZZ\\_metodika.pdf](https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/vyzkum-a-vyvoj-v-energetice/resene-dokoncene-projekty-a-jejich-vystupy/projekty-podporene-v-ramci-1-verejne-souteze-programu-theta/2021/7/ECH_ZZ_metodika.pdf)

# Energetická chudoba v kvantitativních a kvalitativních datech Agentury pro sociální začleňování

Agentura pro sociální začleňování má k dispozici soubor dat získaných dotazníkovým šetřením provedeným v roce 2020 mezi obyvateli sociálně vyloučených lokalit staršími 15 let. Získaná data přinesla komplexní popis životních podmínek domácností v SVL. Na základě těchto dat zpracovávali výzkumníci OVE tematicky zaměřené zprávy. Jedna z nich se věnovala problematice materiální a sociální deprivace<sup>9</sup> a dotkla se tak i tématu energetické chudoby. Do kompozitního indikátoru materiální deprivace bylo zařazeno celkem 9 položek, patřila k nim i položka *dostatečně vytápět byt*. Tuto položku si nemohlo dovolit celkem 34 % respondentů zastupujících domácnosti žijící v SVL. Nejčastější položkou, kterou si domácnosti ze SVL nemohly dovolit, byl *neočekávaný výdaj ve výši 12000 Kč*, jenž byl v době šetření nedostupný pro 84 % respondentů. Položku *schopnost úhrady nákladů na bydlení a ostatních splátek* si nemohlo dovolit 48 % respondentů.<sup>10</sup>

Dotazníkové šetření v sociálně vyloučených lokalitách proběhlo také v roce 2021, výsledky prezentované v analytické zprávě opět potvrdily, že domácnosti respondentů se s energetickou chudobou skutečně potýkají. Na otázku *Může si Vaše domácnost dovolit uvedené služby nebo výrobky?* v případě položky *dostatečně vytápět byt* odpovědělo 32 % respondentů, že si tento výdaj dovolit nemůže. Podobně tomu bylo u otázky *Dostala se Vaše domácnost někdy během posledních 12 měsíců do takových finančních problémů, že nebyla schopna zaplatit v termínu některou z následujících plateb?* v případě položky *Platby za teplo, elektřinu, plyn, vodu za tento byt/dům* odpovědělo kladně 35 % respondentů, což znamená, že během posledního roku měly tyto domácnosti problém s úhradou energií (a vody).

V předchozím textu už zaznělo, že kromě finanční situace je ohrožení energetickou chudobou spojené i s kvalitou bydlení. Stavební a technický stav budov, v nichž podstatná část obyvatel sociálně vyloučených lokalit žije, zpravidla neodpovídá běžným standardům. Snížená kvalita bydlení (např. vysoká vlhkost, netěsnící okna a vchodové dveře do bytů i domů, nevhodná topidla) se přímo odráží na vysoké spotřebě energií k zabezpečení (alespoň minimálního) tepelného komfortu v bytech, což zároveň vede k vysokým výdajům za energie a zvyšuje už tak vysoké náklady za bydlení.

Terénní šetření v sociálně vyloučených objektech ve městech a obcích napříč republikou, které výzkumníci OVE navštívili v chladnějších měsících roku, tuto skutečnost potvrzují. Je zřejmé, že stav budov a bytů i nevhodná volba topných zařízení vedou k velké spotřebě a domácnosti pak musí na vytápění vydávat vysoké částky, které spolu s často neadekvátními cenami za nájemné zhoršují jejich tíživou finanční situaci. Lze tedy souhlasit s tvrzením

---

<sup>9</sup> Šmoldas, M. 2021. Životní podmínky obyvatel SVL: Materiální a sociální deprivace. Praha: ASZ

<sup>10</sup> Ibid, s. 13

výzkumníků VŠE, že energetická chudoba jde v mnoha případech ruku v ruce s materiální a sociální deprivací.

V rámci terénních šetření výzkumníci ve většině obcí hovořili s obyvateli bytů v sociálně vyloučených objektech, které nejsou v jejich vlastnictví. Tito lidé jako nájemci mohli jen zřídka zlepšit kvalitu bytů nebo si zvolit způsob vytápění, tak aby byl zajištěn jejich teplotní komfort a zároveň se snížila spotřeba energie a tím i výše plateb za spotřebované služby.

S velkou mírou zobecnění lze byty v sociálně vyloučených objektech, obývané domácnostmi postiženými energetickou chudobou, z technického hlediska charakterizovat následujícím způsobem:

- vlhké – zatékání střechou, zvýšená vlhkost zdí, podlahy, základů;
- tmavé – nedostatek světla kvůli umístění v domě (byty v přízemí, byty orientované do dvora), malým oknům nebo použití „závěsů“ jako tepelné izolace kvůli udržení tepla;
- malé – nedostatek místa pro vhodná topidla, příliš nábytku a dalších předmětů (sušáky na prádlo);
- v zanedbaných domech – stále otevřené (neuzavíratelné) vchodové dveře, rozbitá okna, velké praskliny ve zdech a poškozené krovy a střechy.

Pro ilustraci je uveden příklad dvou domů ve středně velkém středočeském městě, jež má na svém území několik sociálně vyloučených objektů. V době realizace výzkumu (listopad 2017) bylo možné naprostou většinu zdejších domácností spojit s termínem energetické chudoby.

**„lokality se špatnou pověstí“, „problematická lokalita“**

**domy jsou v soukromém vlastnictví, je zde několik různých vlastníků**

**dva bytové domy, každý o dvou vchodech**

**3 nadzemní podlaží (byty se nachází v 1., 2. a 3. patře)**

**celkem 6 bytů v každém vchodu, celkem 24 bytů v obou domech, nejméně jeden z bytů je již vybydlený a nevyužívá se**

**odhadem žije v domě okolo 140 obyvatel, jsou tam zastoupeny převážně vícečlenné domácnosti, včetně vícegeneračních rodin s malými dětmi**

**vlastníci bytů uzavírají s nájemníky smlouvy, zpravidla jen na několik měsíců s možností prodloužení**

**rozvody elektrického proudu uvnitř bytů vykazují v některých bytech vady a neodborné zásahy**

**v bytech byla zaznamenána zvýšená vlhkost**

**k vytápění jsou ve většině bytů využívána krbová kamna, která si nájemníci museli sami opatřit, tato kamna jsou často jedinými topnými tělesy v bytech**

**nájemníci si na vlastní náklady museli zajistit topná tělesa, kterými jsou vesměs krbová kamna nebo přímotopy, v bytech sice radiátory jsou, ale centrální kotelna není funkční, v chladnějším období si musí obstarat také otop, většinou uhlí nebo ještě častěji dřevo, které shání po okolí**

**v některých bytech bylo chladno vzhledem k možnosti topit pouze v jedné z místností**

**společné prostory v některých vchodech nesou známky vandalizmu (poničené poštovní schránky, vysklená okna, poškozené zdi, zdevastované sklepní prostory, poškozené zámky u vstupních dveří), v každém z vchodů je situace různá, v jednom z nich se v úklidu střídají jednotlivé domácnosti**

**okolo domů je nepořádek, v blízkosti jednoho z nich je skládka starého nábytku, vyřazené sanitární keramiky, odpadků a pneumatik**



Foto: archiv výzkumníků OVE, říjen 2017



Se sociálně vyloučenými budovami v podobně neutěšeném stavu se výzkumníci setkali i v rámci aktuálnějších terénních šetření. V zimě 2021 například v Liberci a na podzim 2021 pak v některých obcích v ORP Frýdlant nebo ve městech v okrese Chomutov. Jak už zaznělo, obyvatelé těchto domů jakožto nájemníci mohou jenom těžko zlepšit stav domů a způsob vytápění, jedinou zatím dosažitelnou cestou alespoň ke zmírnění energetické chudoby je s pomocí sociálních služeb dosáhnout na příspěvky na bydlení nebo se pokusit o zvýšení efektivity způsobu vytápění. V lepší pozici by mohly být domácnosti žijící ve vlastnickém bydlení, i když i mezi nimi je mnoho skupin energetickou chudobou ohrožených. Na tuto skupinu osob se detailněji zaměří následující kapitola.

## **Řešení energetické chudoby cestou snížení spotřeby energií – tzv. kotlíkové dotace pro domácnosti s nízkými příjmy**

Roman Matoušek uvádí, že jedno z řešení energetické chudoby využívané v některých zemích EU spočívá v cílené podpoře energeticky chudých domácností, aby snížily svou spotřebu energií. Výzkum Daniela Prokopa a PAQ Research podle něj jasně ukázal, že chudé domácnosti vytvářejí v bydlení a při vytápění větší uhlíkovou stopu. Žijí totiž ve starších domech a využívají starší spotřebiče s většími tepelnými a energetickými ztrátami, protože nové si nemohou dovolit. V Anglii nebo Skotsku či dalších zemích, které se vydaly touto cestou, naopak nejchudší domácnosti dostávají jako pomoc nové úsporné žárovky a spotřebiče. V Německu tisíce domácností využívají finanční schémata charitativních organizací, díky kterým bez vlastní hotovosti získají solární panely, které pak splácejí z dosahovaných úspor. Nedávno tímto směrem vykročilo i české ministerstvo životního prostředí, které nové kotlíkové dotace pro domácnosti s nízkými příjmy již nepodmiňuje finanční spoluúčastí.<sup>11</sup>

V této kapitole bude vymezena cílová skupina domácností, kterým by mohla být určena dotační podpora na pořízení nového kotle, jenž bude vyhovovat legislativním požadavkům na energetickou účinnost a úroveň emisí. Text se zaměřuje na charakteristiku domácností, které žijí ve vlastním domě vytápěném na pevná paliva, tj. nejširší možné skupiny příjemců zvažované dotační podpory. Následuje část věnovaná možnostem těchto domácností uskutečnit větší plánovaný nebo neočekávaný výdaj. Datovým východiskem pro tuto část analýzy je EU-SILC.

---

<sup>11</sup> <https://a2larm.cz/2021/10/kdyz-se-zima-zepta-co-jsme-v-minulych-letech-delali-s-energetickou-chudobou/>

## Datový zdroj EU-SILC

Relevantní datové zdroje pro vymezený úkol jsou značně omezené. Ačkoli výsledky posledního cenzu „Sčítání lidu, domů a bytů“ (SLDB) poskytují informace o způsobech vytápění, na základě těchto dat není možné zhodnotit finanční situaci domácností topící tuhými palivy.<sup>12</sup> Poslední dostupný cenzus navíc proběhnul v roce 2011, jde tedy o data značně neaktuální.

Za jediný relevantní zdroj dat v tomto ohledu platí šetření Českého statistického úřadu (ČSÚ) „Životní podmínky“. Jedná se o dotazníkové šetření, které po vstupu České republiky do Evropské unie probíhá každoročně v několika tisících domácností. Toto šetření je součástí širšího unijního šetření tzv. EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions), které – jak napovídá název – probíhá ve všech zemích EU (ale nejen v nich).<sup>13</sup> Šetření je koncipováno jako reprezentativní a dotazování probíhá na úrovni hospodářských domácností. Kupříkladu poslední vlny šetření v roce 2019 se v ČR účastnilo bezmála 11 000 domácností, přičemž necelých 9 000 bylo vyšetřeno úspěšně.<sup>14</sup>

Výsledky dotazovaných domácností umožňují po patřičném zpracování dat inferenci („přepočít“) na celkovou situaci českých domácností. Jinak řečeno, z reprezentativních výsledků z cca 9 000 domácností je možné usuzovat, jaká je situace napříč všemi domácnostmi v ČR. Je ovšem třeba upozornit, že tento přepočít je zatížen tzv. výběrovou chybou – ačkoli dále uvádíme údaje o počtech domácností v jednotkách, *nejedná se o přesná čísla*. Z tohoto důvodu u každého z odhadů počtu domácností uvádíme interval (rozpětí), v němž se s určitou pravděpodobností skutečný počet domácností nachází.

S domácnostmi, resp. jejich členy, zahrnutými do výzkumného vzorku EU-SILC je realizováno obsáhlé vyplňování dotazníku pokrývající nejrůznější tematické oblasti. Pro záměr tohoto dokumentu jsou klíčové tyto otázky: (1) právní forma užívání domu; (2) způsob vytápění domu; (3) možnost domácnosti dovolit si mimořádný finanční výdaj; (4) možnost domácnosti dovolit si dovolenou; (5) finanční příjmy domácnosti.<sup>15</sup>

Prezentované výsledky pocházejí z otevřených dat publikovaných Českým statistickým úřadem<sup>16</sup> a ze zpracování individuálních dat, které dle požadavků Agentury provedl ČSÚ.

## Bydlení ve vlastním domě a vytápění pevnými palivy s ohledem na příjmy domácností

V roce 2019 bylo v ČR dle dat EU-SILC zaznamenáno necelých 4,45 milionu domácností. Plánovaná dotace na nový kotel bude určena jen domácnostem ve vlastním domě. Těchto domácností bylo v roce 2019 38,7 %, tj. 1,72 milionu. Z nich uvedlo pevná paliva (uhelná

<sup>12</sup> <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=statistiky&katalog=30628>

<sup>13</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>

<sup>14</sup> <https://www.czso.cz/documents/10180/125571069/16002120mc.pdf/928a9d22-e11d-4fa1-82c4-06ef6354e1c2?version=1.0>

<sup>15</sup> Dotazníky EU-SILC viz [https://www.czso.cz/csu/czso/papirove\\_dotazniky\\_eu\\_silc](https://www.czso.cz/csu/czso/papirove_dotazniky_eu_silc)

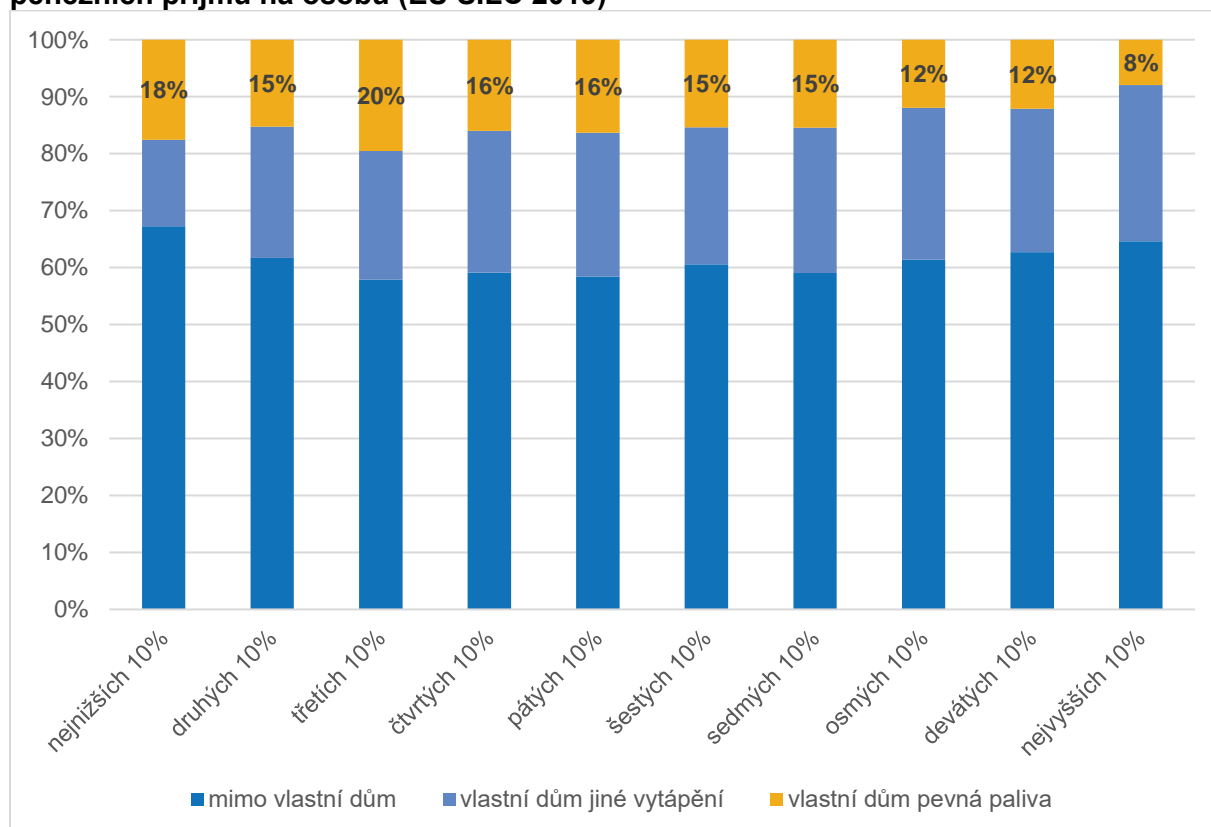
<sup>16</sup> <https://www.czso.cz/csu/czso/prijmy-a-zivotni-podminky-domacnosti-2019>

paliva, palivové dřevo nebo biomasa) jako *hlavní* zdroj vytápění celkem zhruba 656,7 tis. domácností (+/- 33 tis. domácností)<sup>17</sup>; bezpochyby existuje významné množství domácností, které rovněž topí pevnými palivy, ale tento zdroj vytápění pro ně není zdrojem hlavním. Další parametry vytápění (např. stáří používaného kotle apod.) data EU-SILC neobsahují. Není proto možné stanovit, kterých domácností se bude povinnost výměny kotle vyplývající z legislativy týkat a které domácnosti mají již nyní vyhovující kotel.

Z hlediska sociální struktury sledované přes finanční příjmy (viz Graf č. 1) lze nejvyšší podíl domácností využívající pevná paliva k vytápění vlastního domu přiřadit k nižší střední třídě a ke skupině obyvatel ohrožených chudobou. Nejvyšší podíly vykazuje 3. příjmový decil, následovaný 1. příjmovým decilem. Nejnižší podíl vytápění pevnými palivy naopak vykazuje vysokopříjmová skupina domácností (8. až 10. příjmový decil).

V případě nejchudších domácností (1. příjmový decil) jsou pevná paliva využívána k vytápění více než polovinou domácností žijících ve vlastním domě (54 %), naopak v 10. decilu je tento podíl nejnižší (23 %). Vytápění pevnými palivy je tedy z hlediska relativního podílu silněji zastoupeno u nízkopříjmových majitelů rodinných domů. Situace napříč jednotlivými decily viz Graf č. 2.

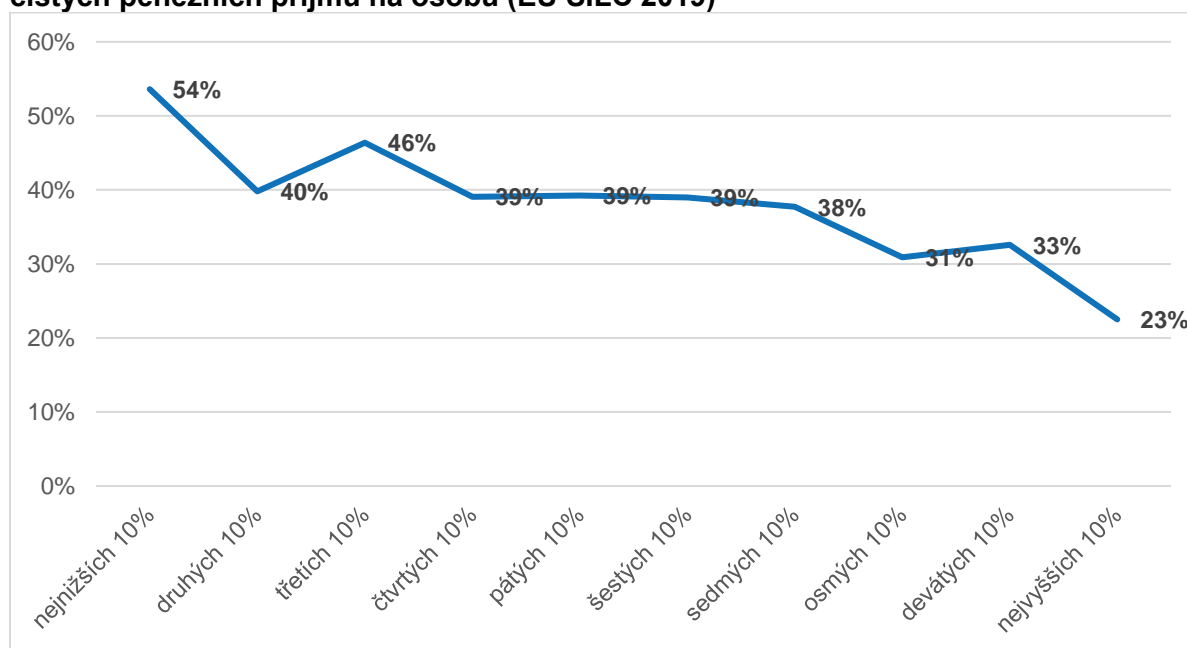
**Graf 1 – Potenciální příjemci kotlíkových dotací podle decilového rozdělení čistých peněžních příjmů na osobu (EU SILC 2019)**



Zdroj: data ČSÚ (EU-SILC 2019), zpracování MMR/Agentura

<sup>17</sup> Závorka doplňuje odhad počtu domácností o interval vymezený tzv. výběrovou chybou.

**Graf 2 – Podíl pevných paliv na vytápění vlastního domu podle decilového rozdělení čistých peněžních příjmů na osobu (EU SILC 2019)**



Zdroj: Data ČSÚ (EU-SILC 2019), zpracování MMR/Agentura

## Finanční zdroje domácností vlastníků domů vytápěných pevnými palivy

Z hlediska možnosti výměny kotle za nový na základě zákonem uložené povinnosti<sup>18</sup> je nezbytné vyhodnotit finanční situaci těchto domácností z hlediska výše jejich disponibilních finančních úspor. Data EU-SILC umožňují posoudit materiální situaci domácností podle dvou kritérií – zda si může domácnost dovolit neočekávaný jednorázový výdaj ve výši 11 200 Kč<sup>19</sup> a zda si může dovolit týdenní dovolenou mimo domov (tj. plánovaný větší jednorázový výdaj). Možnost vynaložit jednorázově vyšší částku není v šetření sledována.

Poslední dostupná data vypovídají o situaci v roce 2019, tedy o období vrcholícího ekonomického růstu, téměř plné zaměstnanosti a vysokého tempa růstu mezd. Je ovšem potřeba upozornit na ekonomické důsledky současné epidemie COVID-19, které se významně projevuje i na úsporách domácností.<sup>20</sup> Z tohoto důvodu prezentujeme pro srovnání také data EU-SILC z roku 2012, tedy z doby, kdy zhruba kulminovala recese způsobená globální ekonomickou krizí. Zároveň lze předpokládat, že domácnosti, které v roce 2012 neměly finanční rezervy na mimořádný výdaj ve výši 9 300 Kč (jde o ekvivalent 11 200 Kč z r. 2019),

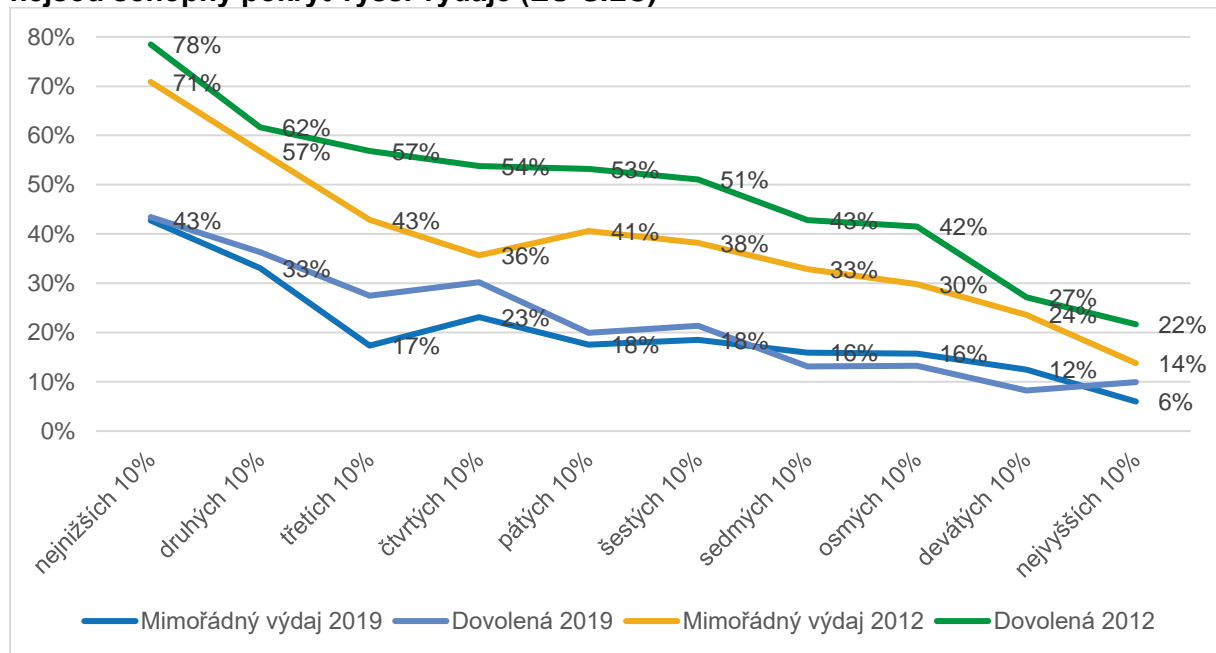
<sup>18</sup> S ohledem na platnost novely zákona o ochraně ovzduší (178/2018 Sb.) nebude od 1. 9. 2022 možné provozovat kotle na tuhá paliva odpovídající emisním třídám 1 a 2 (nebo bez emisní třídy) a nebude již možný prodej nových kotlů s nižší emisní třídou než 5.

<sup>19</sup> Výše neočekávaného výdaje pro rok n se vypočítá jako jedna dvanáctina z národní hranice chudoby pro rok n-2. Národní hranice chudoby je definována jako 60 % mediánového příjmu.

<sup>20</sup> Srv. např. s výsledky šetření společnosti PAQ Research z poloviny května 2020: <https://www.paqresearch.cz/post/ekonomicke-problemy-domacnosti-v-polovine-kvetna>

jen s obtížemi vydělaly od té doby dostatečné prostředky jak na vytvoření těchto rezerv (úspor v dané výši), tak na výměnu kotle bez potřeby finanční podpory státu (desetitisíce Kč).

**Graf 3 – Podíl domácností žijících ve vlastním domě s vytápěním na pevná paliva, které nejsou schopny pokrýt vyšší výdaje (EU-SILC)**



Zdroj: Data ČSÚ (EU-SILC 2019), zpracování MMR/Agentura

V roce 2019 bylo odhadnuto 141 tis. (+/- 15 tis.) domácností žijících ve vlastním domě a topící pevnými palivy, které si nemohly dovolit mimořádný výdaj ve výši 11 200 Kč. Domácností, které si nemohly dovolit týdenní dovolenou, bylo odhadnuto 157 tis. (+/- 16 tis.). Z hlediska podílů je situace následující: domácností bez možnosti mimořádného výdaje je 21 %<sup>21</sup> ze všech domácností ve vlastním domě a topících pevnými palivy; dále 24 % domácností je bez možnosti dovolit si týdenní dovolenou. V „po-krizovém“ roce 2012 si ovšem nemohlo mimořádný výdaj dovolit dokonce 41 % těchto domácností a dovolenou si nemohlo dovolit 52 %. Obecně lze tedy říci, že ekonomická situace sledované skupiny domácností byla v roce 2012 oproti roku 2019 dvojnásob nepříznivá, takže počet domácností po dopadech současné epidemie může být cca 280 tis. (bez možnosti mimořádných výdajů), resp. cca 320 tis. (bez možnosti dovolené).

Při zohlednění příjmových decilů (viz Graf č. 3) je evidentní, že situace napříč jednotlivými decily výrazně variuje. Až na výjimky však platí pravidlo, že týdenní dovolená byla mimo finanční možnosti domácností spíše než mimořádný výdaj. Co se tedy mimořádného výdaje týče, v nejnižším příjmovém decilu si jej nemohlo v roce 2019 dovolit 43 % domácností (v roce 2012 71 % domácností), v nejvyšším decilu se jednalo o 6 % domácností (v roce 2012 o 14 %).

<sup>21</sup> Pro srovnání: Ze studie provedené v roce 2021 Agenturou pro sociální začleňování vyplynulo, že si mimořádný výdaj ve výši 12 000 Kč nemohlo v roce 2020 dovolit celkově až 84 % domácností v sociálně vyloučených lokalitách (Šmoldas, Lang, 2020, s. 13).

## Doporučení pro zvýhodněný přístup ke kotlíkovým dotacím

Dostupná data ukazují, že domácnosti, pro které představuje výdaj spojený s pořízením nového kotle ekonomické riziko, a domácnosti, které jej jsou schopny pořídit bez dalších problémů, nedělí jasná hranice ve výši příjmů. Se zvyšujícími se příjmy klesá pravděpodobnost, že pořízení kotle bude mít negativní dopady na finanční situaci domácnosti. Zároveň ale obavy z mimořádného výdaje vyjadřuje i část domácností s nejvyššími příjmy v 8. – 10. decilu; na druhé straně část domácností z nízkých příjmových decilů obavy z větších výdajů nevyjadřuje.<sup>22</sup>

Jakákoliv příjmová hranice pro zvýhodněný přístup ke kotlíkovým dotacím proto bude mít pravděpodobnostní charakter a může být kritizováno, že část domácností pod takovou hranicí by kotel pořídila i bez zvýhodnění nebo že finanční problémy s pořízením kotle mají i některé domácnosti nad stanovenou hranicí.

S ohledem na nejistotu budoucí ekonomické situace a zkušenost z poslední ekonomické krize se jako vhodná jeví hranice stanovená na úrovni 4. nebo 5. decilu (mediánu) příjmů domácností na osobu/spotřební jednotku.<sup>23</sup> S ohledem na srozumitelnost pro příjemce dotací může být vhodnější využít počet osob v domácnosti (bez přepočtu na spotřební jednotku, tj. vážení dalších členů domácnosti). Jedná se o skupinu, ve které v období ekonomické krize (2012) polovina domácností neměla dostatek vlastních prostředků na větší výdaje, a kde i v období významného růstu zaměstnanosti a mezd (2019) uvádí tento problém zhruba třetina domácností.

Ve finančním vyjádření navržené hranice odpovídá čistým peněžním příjmům zhruba 157 000 Kč nebo 171 000 Kč na osobu v domácnosti ročně, nebo zhruba 13 000 – 14 250 Kč měsíčně – viz Tabulka č. 2 v Příloze. Modelové situace pro jednotlivé typy domácností s ohledem na případnou možnost čerpání dotace v návaznosti na hypotetické příjmové hranice viz Tabulka č. 3 a Tabulka č. 4 v Příloze. Pro výpočet dalších modelových situací, stejně jako pro finální stanovení příjmových hranic k dotačnímu programu viz „Kalkulačka pro příjmové hranice kotlíkových dotací“<sup>24</sup>.

Zatímco si celkově v prvních pěti decilech v roce 2019 nemohlo dovolit mimořádný výdaj 27 % domácností (100 tis., +/- 12 tis.), v roce 2012 tomu tak bylo u 50 % domácností. Při zaměření se na první čtyři decily vyplývá, že v roce 2019 si nemohlo tento výdaj dovolit 29 % domácností (87 tis., +/- 10 tis.) a v roce 2012 52 % domácností. Pokud bychom hypoteticky považovali dopady ekonomické krize z roku 2008 za možný scénář současného ekonomického vývoje, domácností vlastníků domů s vytápěním na pevná paliva a bez možnosti mimořádného výdaje

<sup>22</sup> Částečně může tento jev souviset se zatížením i vysokopříjmových domácností úvěry na bydlení, spotřebními úvěry, výdaji na vzdělávání (školné na soukromých školách), s ne/pravidelností příjmů apod.

<sup>23</sup> Spotřební jednotky podle upravené stupnice OECD mají váhy definovány takto: první dospělý v domácnosti = 1,0, každý další dospělý (osoba starší 13 let) = 0,7, každé dítě (třináctileté nebo mladší) = 0,5. Počet členů větších domácností je tedy upraven s ohledem na nelineární růst potřeb domácnosti s dalším členem.

<sup>24</sup> Dostupná například zde: [KOTLÍKOVÉ DOTACE OP ŽP - Program výměny zdrojů tepla v domácnostech Zlínského kraje | Zlínský kraj \(kr-zlinsky.cz\)](#)

ve výši 11 200 Kč by mohlo být kolem 187 tis. (+/- 14 tis.) v prvních pěti příjmových decilech, v prvních čtyřech decilech pak kolem 156 tis. (+/- 12 tis.).

Je nezbytné říci, že k těmto číslům je potřeba přistupovat jako k odhadům. Při nastavování hranic pro dotace je nutné dále zvážit, jaký podíl domácností z daného počtu má již kotel vyhovující nadcházející normě Ministerstva životního prostředí, a rovněž také zohlednit, že dané odhady počtu domácností se vážou k částce mimořádného výdaje ve výši 11 200 Kč, přičemž pořizovací cena normám vyhovujícího kotle bude pravděpodobně několikanásobně vyšší. V případě pořízení nového kotle na plyn nebo na pevná paliva se řádově jedná o několik desítek tisíc Kč, v případě pořízení tepelného čerpadla jde o investici v řádech nižších statisíců Kč.

## Přílohy

### Příloha č. 1

**Tabulka 1 – Odhad počtu domácnosti (ve vlastním domě a topící tuhými palivy) dle decilového rozdělení čistých peněžních příjmů na osobu (rok 2019)**

**Čisté peněžní příjmy na osobu** (rozdělení domácností do decilů vychází z celkové situace v ČR)

<b>Může si domácnost dovolit:</b>		<i>nejnižších 10%</i>	<i>druhých 10%</i>	<i>třetích 10%</i>	<i>čtvrtých 10%</i>	<i>pátých 10%</i>	<i>šestých 10%</i>	<i>sedmých 10%</i>	<i>osmých 10%</i>	<i>devátých 10%</i>	<i>nejvyšších 10%</i>	<b>CELKEM</b>
Mimořádný výdaj	<i>ano</i>	44 780	45 383	71 895	54 734	59 968	55 714	57 867	44 716	47 343	33 320	<b>515 721</b>
	<i>ne</i>	33 415	22 433	15 091	16 449	12 771	12 641	10 938	8 352	6 744	2 125	<b>140 959</b>
Zaplatit dovolenou	<i>ano</i>	44 235	43 176	63 076	49 678	58 222	53 744	59 790	46 042	49 633	31 933	<b>499 529</b>
	<i>ne</i>	33 960	24 640	23 909	21 505	14 517	14 611	9 015	7 026	4 454	3 513	<b>157 150</b>

Zdroj: ČSÚ (EU-SILC 2019)

**Tabulka 2 – Decilové hranice příjmů na osobu a modifikovanou spotřební jednotku (rok 2019)**

<b>Čisté peněžní příjmy v Kč za rok</b>	<i>nejnižších 10%</i>	<i>druhých 10%</i>	<i>třetích 10%</i>	<i>čtvrtých 10%</i>	<i>pátých 10%</i>	<i>šestých 10%</i>	<i>sedmých 10%</i>	<i>osmých 10%</i>	<i>devátých 10%</i>	<i>nejvyšších 10%</i>
Na osobu	89 330	126 118	143 323	156 940	170 900	188 171	210 209	242 985	293 297	454 249
Na spotřební jednotku	120 465	162 145	186 814	210 051	233 367	260 474	292 478	332 980	393 811	585 510

Zdroj: ČSÚ (EU-SILC 2019)



**Tabulka 3 – Modelové situace nároku na „kotlíkovou dotaci“ (v návaznosti na data EU-SILC 2019)**

**Hranice pro dotaci na úrovni průměru 5. příjmového decilu  
(čisté příjmy na osobu / rok – 170 899,7 Kč)**

<i>Typ domácnosti</i>	<i>1členná (samostatně žijící senior apod.)</i>	<i>2členná s jedním dítětem (rodič samoživitel)</i>	<i>3členná se dvěma dětmi (rodič samoživitel)</i>	<i>4členná (dva dospělí s menšími dětmi)</i>	<i>4členná (dva dospělí s většími dětmi, nebo soužití více dospělých)</i>
<i>Počet dospělých</i>	1	1	1	2	4
<i>Počet dětí (do 13 let vč.)</i>	0	1	2	2	0
<i>Čistý příjem domácnosti / měsíc</i>	14 000	28 000	42 000	56 000	56 000

**Hranice pro dotaci na úrovni průměru 5. příjmového decilu  
(čisté příjmy na spotřební jednotku / rok – 233 367,1 Kč)**

<i>Počet dospělých</i>	1	1	1	2	4
<i>Počet dětí (do 13 let vč.)</i>	0	1	2	2	0
<i>Velikost domácnosti ve spotřebních jednotkách</i>	1	1,5	2	2,7	3,1
<i>Čistý příjem domácnosti / měsíc</i>	19 000	29 000	38 000	52 000	60 000

Zdroj: ASZ MMR

**Tabulka 4 – Modelové situace nároku na „kotlíkovou dotaci“ (v návaznosti na data EU-SILC 2019)**

**Hranice pro dotaci na úrovni průměru 4. příjmového decilu  
(čisté příjmy na osobu / rok – 156939,6 Kč)**

<i>Typ domácnosti</i>	<i>1členná (samostatně žijící senior apod.)</i>	<i>2členná s jedním dítětem (rodič samoživitel)</i>	<i>3členná se dvěma dětmi (rodič samoživitel)</i>	<i>4členná (dva dospělí s menšími dětmi)</i>	<i>4členná (dva dospělí s většími dětmi, nebo soužití více dospělých)</i>
<i>Počet dospělých</i>	1	1	1	2	4
<i>Počet dětí (do 13 let vč.)</i>	0	1	2	2	0
<i>Čistý příjem domácnosti / měsíc</i>	13 000	26 000	39 000	52 000	52 000

**Hranice pro dotaci na úrovni průměru 4. příjmového decilu  
(čisté příjmy na spotřební jednotku / rok – 210050,9 Kč)**

<i>Počet dospělých</i>	1	1	1	2	4
<i>Počet dětí (do 13 let vč.)</i>	0	1	2	2	0
<i>Velikost domácnosti ve spotřebních jednotkách</i>	1	1,5	2	2,7	3,1
<i>Čistý příjem domácnosti / měsíc</i>	17 500	26 000	35 000	47 000	54 000

Zdroj: ASZ MMR

## Příloha č. 2 Další možná kritéria pro zvolení hranice na 4. nebo 5. decilu (mediánu)

Při stanovování hranice pro zvýhodněný přístup ke kotlíkovým dotacím by nad rámec již diskutovaných indikátorů z EU-SILC mohly být zohledněny i další indikátory tohoto šetření.

Graf č. 4 nabízí pohled na vybrané položky obecně se týkající materiální deprivace, přičemž graf vychází z odpovědí všech dotazovaných domácností (tj. bez ohledu na jejich typ bydlení a způsob vytápění). Nad rámec indikátorů k neočekávanému výdaji a nemožnosti dovolit si týdenní dovolenou jsou zohledněny další dva indikátory, a to zda pro domácnost představují náklady na bydlení velkou zátěž a zda domácnost vychází s příjmy s určitými (velkými až menšími) obtížemi.

Grafické znázornění ukazuje, že domácnosti potýkající se s určitou formou finančních problémů či s finanční nejistotou se nacházejí zejména do 4. nebo 5. decilu (mediánu) příjmového rozdělení. Jinak řečeno, míra souhlasu s uvedenými výroky klesá nejvýrazněji právě do 4. či 5. decilu, od 6. decilu dále míra souhlasu klesá mnohem pozvolněji (snad s výjimkou toho, jak domácnosti vycházejí s příjmem).

Při zvolení hranice na úrovni 4. decilu budou ve vymezené cílové skupině zhruba dvě třetiny ze všech domácností, pro které jsou velkou zátěží výdaje na bydlení či si nemohou dovolit větší výdaje. Při zvolení hranice na úrovni 5. decilu bude ve vymezené cílové skupině 70 – 75 % ze všech domácností, pro které jsou velkou zátěží výdaje na bydlení či si nemohou dovolit větší výdaje (viz tabulka č. 2).

Ve skupině od 5. či 6. decilu (tj. nad variantami příjmové hranice) je významně nižší podíl domácností s uvedenými problémy (viz tabulka č. 1).

Dané výsledky jenom podporují tezi z předkládaného dokumentu, že hranice pro přístup ke kotlíkovým dotacím by mohla být stanovena na úrovni 4. nebo 5. decilu.

**Tabulka 5 – Subjektivně hodnocené příjmy a náklady dle příjmového rozložení domácností**

	Od 1. do 4. decilu (vč.)	Od 5. do nejvyššího decilu	Od 1. do 5. decilu (vč.)	Od 6. do nejvyššího decilu	Všechny domácnosti
Náklady na bydlení jsou velkou zátěží	24%	11%	23%	10%	17%
Moje domácnost vychází z příjmem s určitými (velkými až malými) obtížemi	59%	33%	56%	30%	43%
Moje domácnost nemůže zaplatit neočekávaný výdaj 11200 Kč	37%	15%	34%	14%	24%
Moje domácnost si nemůže dovolit týdenní dovolenou mimo domov	36%	13%	33%	11%	22%

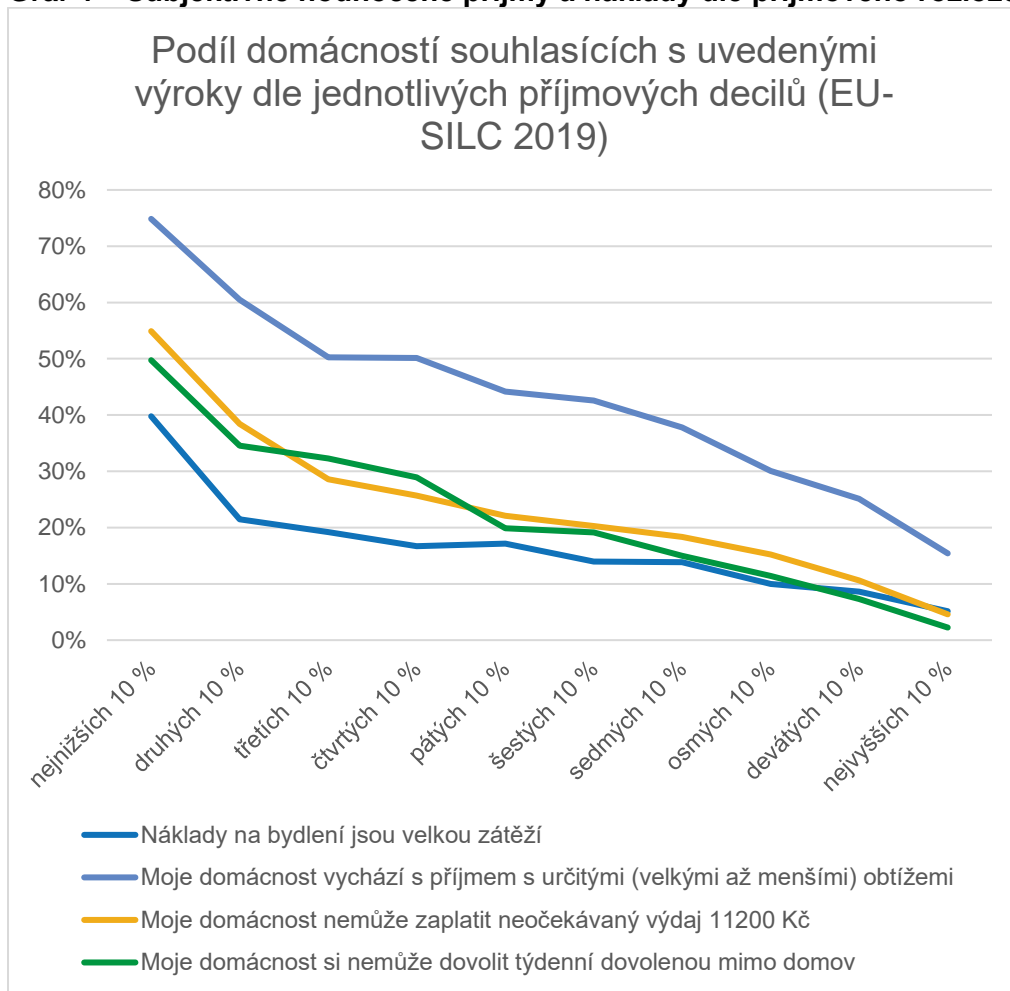
Zdroj: Data ČSÚ (EU-SILC 2019), zpracování MMR/Agentura

**Tabulka 6 – Subjektivně hodnocené příjmy a náklady dle příjmového rozložení domácností do 4. a 5. decilu**

	Do 4. decilu (vč.)	Do 5. decilu (vč.)
Náklady na bydlení jsou velkou zátěží	59%	69%
Moje domácnost vychází z příjmem s určitými (velkými až malými) obtížemi	55%	65%
Moje domácnost nemůže zaplatit neočekávaný výdaj 11200 Kč	62%	71%
Moje domácnost si nemůže dovolit týdenní dovolenou mimo domov	66%	75%

Zdroj: Data ČSÚ (EU-SILC 2019), zpracování MMR/Agentura

**Graf 4 – Subjektivně hodnocené příjmy a náklady dle příjmového rozložení domácností**



Zdroj: Data ČSÚ (EU-SILC 2019), zpracování MMR/Agentura