

Jak omezit fosilní dotace?

Fosilní dotace představují v současnosti výdaj odpovídající 4 % HDP a v uplynulých třech letech zatížily státní rozpočet více než 63 miliardami korun jen na přímých (explicitních) veřejných nákladech – významně více než v letech předcházejících. Jakými prostředky k tomuto razantnímu navýšení došlo? A jak může stát do budoucna zabránit tomu, aby tyto náklady opět skokově rostly, například v souvislosti se zavedením emisních povolenek pro dopravu a budovy?

Fosilní dotace¹ v Česku **dosahují až 4 % HDP**.² Z toho zhruba 3 % HDP představují **implicitní dotace** – skutečné náklady na využívání fosilních paliv včetně externalit, tedy nákladů spojených s řešením negativních dopadů jejich spalování.³ V cenách roku 2023 to představuje více než **306 miliard korun ročně**, které vynakládá Česko z veřejných prostředků na podporu paliv, jejichž spotřebu má zároveň omezovat.

I pokud se zaměříme jen na explicitní dotace, tedy přímé finanční transfery bez započítání externalit, je patrný výrazný nárůst v uplynulých letech. Mezi lety 2022 a 2023 vzrostly dotace na fosilní plyn oproti předchozím letům **sedmínásobně a celkové dotace na všechna fosilní paliva se zvýšily čtyřnásobně**.⁴ Tempo růstu výdajů spojených s fosilními dotacemi bylo

¹ Fosilní dotaci lze na obecné úrovni definovat jako jakoukoliv aktivitu státu nebo samosprávy, která snižuje náklady na výrobu energie z fosilních zdrojů, zvyšuje cenu, kterou obdrží výrobci energie z fosilních zdrojů, nebo uměle snižuje cenu, kterou zaplatí spotřebitelé energií (podpora odbytu a tržní pozice). V tomto textu pracujeme s vyčíslením dotací podle OECD, které ale zahrnuje jen část transferů, reálné finanční objemy fosilních dotací v širokém smyslu jsou tak ještě vyšší.

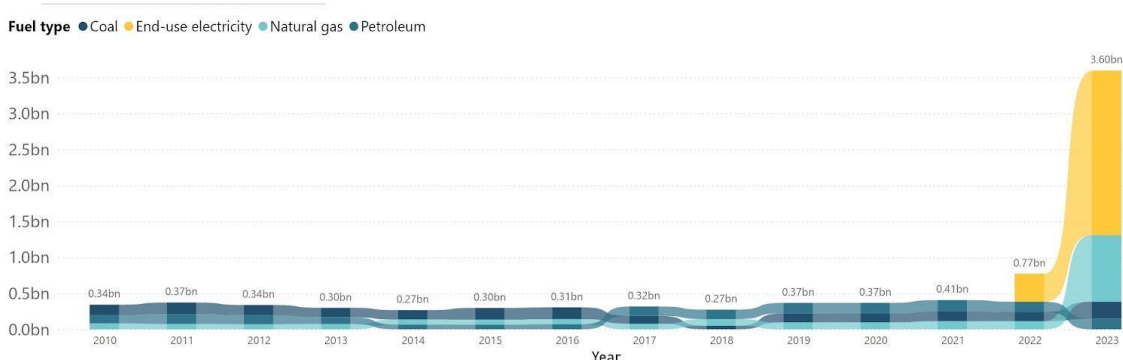
² Jde o souhrn implicitních a explicitních dotací podle Mezinárodního měnového fondu, data zde: <https://climatedata.imf.org/pages/mitigation#mi3>

³ K rozdílu mezi implicitními a explicitními dotacemi viz například CDE (2023): Infolist k fosilním dotacím, https://www.cde-org.cz/media/object/2284/cde_fosilni_dotace_v3.pdf

⁴ Jde o průměr EU23 podle dat OECD, zdroj dat zde: <https://data-explorer.oecd.org>

dvaapůlkrát rychlejší než v evropském průměru.⁵ V evropském srovnání je také zřejmé, že v Česku významně rostly především **přímé výdaje rozpočtu**, tedy nikoliv daňové úlevy. V roce 2023 dosáhly 0,83 % HDP, což převyšuje evropský průměr, kde přímé výdaje činily “pouze” 0,72 % HDP. Přímé dotace z veřejných rozpočtů v roce 2023 nominálně dosáhly **63,5 miliardy korun**.

Vývoj explicitních (přímých) fosilních dotací



Zdroj: <https://fossilfuelsubsidytracker.org/country/>, ceny jsou uvedené v USD.

V kontextu současných globálních výzev, které zahrnují potřebu navyšování financování bezpečnosti stejně jako nutnost investovat do dekarbonizace ekonomiky, se nabízí otázky, zda jde o efektivně vynaložené prostředky a jakou “protihodnotu” za ně vlastně veřejný sektor získává. Základní problém ale spočívá už v tom, že souhrnný objem peněz vynaložených na přímou či nepřímou podporu fosilních paliv nejde snadno vyčíst z oficiálních rozpočtů či závěrečných účtů. **Ministerstvo financí nemá povinnost tento údaj sledovat**, takže data o úrovni podpory fosilních paliv lze získat jen zprostředkovaně skrze databáze mezinárodních organizací jako Mezinárodní měnový fond (IMF), Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) nebo Mezinárodní energetická agentura (IEA). Jejich metodika se navíc liší a zejména starší údaje příliš nezohledňují skutečné náklady na fosilní paliva včetně externalit.

Můžeme se tak jen domnívat, že příkrý nárůst výdajů na fosilní dotace z veřejných rozpočtů mezi lety 2022 a 2023 souvisel s probíhající energetickou krizí a státními výdaji na její zmírnění. Tomu by odpovídalo **extrémně rychlé tempo růstu nákladů na dotace fosilního plynu (z 2,4 miliardy korun v roce 2021 na 20,5 miliardy korun v roce 2023)**, jehož skokově rostoucí cena byla hlavní příčinou zdražování elektřiny po ruské invazi na Ukrajinu. Níže ukazujeme, jakými konkrétními cestami se prostředky přesunuly z veřejných rozpočtů k podnikatelům s

⁵ Tamtéž.

fosilními zdroji. A pokoušíme se odpovědět na ještě naléhavější otázku: může se podobná situace zopakovat v budoucnu a jak se tomu případně dá předejít?

Proč se v posledních třech letech fosilní dotace tak navýšily?

Ministerstvo průmyslu a obchodu mělo při zpracování aktualizace Vnitrostátního plánu v oblasti energetiky a klimatu v roce 2024 identifikovat hlavní fosilní dotace v českých podmínkách. K roku 2021 podle autorů vynakládal stát na dotace spojené s fosilními palivy asi 8,8 miliard korun, což odpovídá datům OECD. Z této částky tvořily více než 6 miliard korun daňové úlevy – konkrétně vratka spotřební daně u ropy a motorové nafty v zemědělství a osvobození od spotřební daně u zemního plynu a pevných paliv. Zbýlé zhruba 2 miliardy korun připadly na dotace spojené zejména s útlumem těžby, které mají původ hluboko v 90. letech.⁶ Je tedy zřejmé, že k výraznému nárůstu přímých rozpočtových výdajů na podporu fosilních paliv (nejméně o 55 miliard korun, viz částka výše) mezi lety 2022 a 2023 musely být využity jiné nástroje.

Podle údajů think tanku Bruegel vynaložilo Česko mezi lety 2021 a 2023 na zvládnutí vysokých cen energií přes 220 miliard korun (za celé období celkově),⁷ přičemž důležitým nástrojem byl během roku 2023 **cenový strop na elektřinu a plyn**. Ten spočíval v kombinaci několika opatření. Za prvé, vláda nařízením stanovila maximální ceny silové složky elektřiny a plynu pro domácnosti, ale i firemní zákazníky, veřejnou správu a velkoodběratele, s tím, že u podnikatelů byl zároveň limitovaný maximální finanční prospěch.⁸ Tyto maximální ceny se týkaly vztahů mezi obchodníkem s energiemi a konečnými spotřebiteli – tedy i některých tepláren. Protože ale obchodníci s energiemi ve stejné době museli nakupovat elektřinu a plyn za vyšší ceny, než za kolik jim bylo vládou umožněno prodávat dále, spočívala druhá část cenového stropu v tom, že stát obchodníkům s energiemi **kompensoval uvedený rozdíl cen**.

⁶ MPO (2024): Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu, str. 320–321.

https://mpo.gov.cz/assets/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/2024/12/Vnitrostatni-plan-Ceske-republiky-v-oblasti-energetiky-a-klimatu-_prosinec-2024_.pdf

⁷ Bruegel (2023): National fiscal policy responses to the energy crisis.

<https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>

⁸ Nařízení vlády č. 298/2022 Sb. o stanovení cen elektřiny a plynu v mimořádné tržní situaci a o stanovení s tím souvisejícího nejvyššího přípustného rozsahu majetkového prospěchu zákazníka.

Podle údajů Ministerstva průmyslu a obchodu vyrostly veřejné náklady na tyto kompenzace **během roku 2023 na více než 52 miliard korun.**⁹ Jen pro úplnost dodáváme, že šlo o prostředky, které nezůstaly u českých obchodníků s energiemi, ale naopak byly dříve zaplacené v rámci nákupu elektřiny a plynu ve vztahu obchodník – výrobce elektřiny, potažmo dodavatel plynu. Touto cestou se tedy **přesunuly peníze z veřejných zdrojů k výrobcům energie z fosilních paliv**, což je dané tím, že v Česku stále spotřebováváme významně více energie z uhlí a plynu.¹⁰ Byli to tak právě majitelé uhelných a paroplynových elektráren, u kterých fakticky končily finanční prostředky vynaložené na kompenzace.¹¹

Ještě v roce 2022 stát také podpořil část domácností formou tzv. **úsporného tarifu** (jednorázové platby na odběrné místo), kterou zřejmě alespoň některé z nich využily na úhradu vyšších nákladů na energie, ačkoliv to nebylo podmínkou. Souhrnné náklady na tato opatření se blíží výše zmíněným 55 miliardám korun, o které narostly přímé explicitní veřejné dotace do fosilních zdrojů v uvedených letech 2022 až 2023.

Zajímavé je, že tyto náklady nejsou formálně označené jako státní dotace,¹² a tudíž s nimi nepracují ani některé ekonomické analýzy.¹³ Není to ovšem tak, že každý přímý výdaj státu musí automaticky být pojmenovaný jako dotace. Jiné současné studie přitom ukazují, že na celkových dotacích do fosilní energetiky mají formálně označené dotační programy jen menší podíl. Většina financí přichází skrze **různé kompenzační mechanismy, včetně např. kapacitních plateb.**¹⁴

⁹ SeznamZprávy (2023): Stát dal energetikům padesát miliard jako náhradu za stropy. Kdo dostal nejvíc <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/ekonomika-firmy-stat-dal-energetikum-padesat-miliard-jako-na-hradu-za-stropy-kdo-dostal-nejvic-240281>

¹⁰ Viz

https://ourworldindata.org/grapher/energy-consumption-by-source-and-country?stackMode=absolute&country=CZE~OWID_EU27

¹¹ Viz také https://re-set.cz/download/2022/reset_loupez_ONLINE_UP1.pdf

¹² Rozdíl mezi dotací a kompenzací spočívá teoreticky v tom, že v prvním případě stát motivuje k určité činnosti a na poskytnutí dotace zásadně není právní nárok, v případě kompenzací má jít o formu odškodnění, která náleží tomu, kdo utrpěl nějakou újmu. Kompenzace jsou někdy upravené přímo i zákonem (viz např. § 11 zákona o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů) a může na ně být právní nárok. V praxi se ale rozdíl mezi oběma nástroji často stírá, např. u zemědělských dotací a kompenzací nebo při pomoci po živelních událostech a mimořádných situacích. Anglický pojem subsidies také zahrnuje jak dotace, tak kompenzace.

¹³ Například analýza národních dotací od Centra veřejných financí Univerzity Karlovy, viz:

https://www.irozhlas.cz/ekonomika/na-narodnich-dotacich-se-loni-vyplatilo-az-83-miliard-vydajum-v-evodi-obnovitelne_2508291729_jho

¹⁴ Viz např.

<https://re-set.cz/aktuality/217-nova-publikace-cerni-pasazeri-jak-verejnymi-penezmi-dotujeme-soukrome-zisky-uhlobaronu>

Když znečišťovatel neplatí, platíme my všichni

Tento příklad vypovídá hned několik důležitých věcí o tomto typu fosilních dotací a také o rozpočtových pravidlech, která se v Česku uplatňují. Za prvé, je zřejmé, že veřejné transfery do fosilních paliv mohou meziročně růst o desítky procent a stát nemá adekvátní nástroje, jak je omezit nebo přibrzdit. Za druhé, cenový strop sledoval důležitý sociální cíl, tedy to, aby na straně spotřebitelů nerostla cena energií tak, jak v danou chvíli rostla na evropském trhu. Takové opatření bylo v dané situaci namísto z hlediska ochrany spotřebitelů a domácností před pádem do chudoby. Zároveň ale ukazuje na širší problém: stát nemá příliš mnoho jiných možností, jak zasáhnout, když jednotliví hráči na energetickém trhu **přenášejí své náklady na koncové zákazníky**.

Znamená to, že v případě růstu nákladů v jakékoliv části energetického trhu – k čemuž může docházet například adekvátním zohledněním pojistných rizik, promítnutím nákladů na modernizaci infrastruktury, nebo právě volatilitou cen na burzách v důsledku globálních bezpečnostních či logistických krizí – vzniká principiální **riziko, že tyto soukromé náklady nakonec zaplatí stát z veřejných zdrojů** prostřednictvím sociálních opatření na podporu domácností. **To je ale v přímém rozporu s jednou z hlavních zásad uplatňovaných v ochraně životního prostředí – že to je znečišťovatel, kdo platí.** Znečišťovatel má nést finanční rizika spojená s činností, která poškozuje životní prostředí. Pokud za něj tato rizika přebírá stát, omezuje tím i jeho motivaci hledat méně poškozující řešení.

Problém fosilních dotací maskovaných jako sociální opatření, jejichž potřeba je vyvolaná plným přenášením cen na zákazníky, bude velmi aktuální při zavádění **emisních povolenek v sektoru budov a dopravy** (EU ETS2). Stát totiž nemá vhodné nástroje na kontrolu **nepřiměřených zisků** a nemůže tedy ani účinně zajistit, že nově regulované subjekty (tedy např. prodejci paliv a dodavatelé tepla) své ceny nenavýší více, než o kolik jim vzrostly skutečné náklady. Pokud by jim v takovém případě stát plně kompenzoval navýšené ceny, jako k tomu docházelo například u cenových stropů, dodavatelé fosilních paliv by po zavedení emisních povolenek v sektoru budov a dopravy vykázali čistý zisk – stát by jim zkrátka **překompenzoval skutečné náklady**. To by ale zcela vyprázdnilo smysl nových emisních povolenek. Místo incentive pro hledání čistších řešení by naopak takto nastavený systém konzervoval současnou strukturu zdrojů a vytvořil by jen další zátěž na veřejné rozpočty. Obdobný vývoj jsme navíc mohli sledovat v případě takzvaných **kompenzací nepřímých nákladů odvětví ohrožených únikem uhlíku**, které ročně představují kolem 1-2 miliard korun,¹⁵ aniž by bylo jasné, co v praxi přinášejí.

¹⁵ Viz např.

<https://mpo.gov.cz/cz/prumysl/prumysl-a-zivotni-prostredi/kompenzace-neprimych-nakladu/informace-o-vyplacenych-kompenzacich-neprimych-nakladu-za-kalendarni-rok-2023--285430/>

Jak můžeme dalšímu nárůstu fosilních dotací bránit?

Výše popsané riziko představuje jeden z klíčových důvodů, proč by stát neměl mít zcela neomezené možnosti ohledně vyplácení fosilních dotací, a to ani v případě, kdy mají podobu sociálních opatření. Níže formulujeme doporučení, vycházející ze zkušeností v zahraničí i z odborných tuzemských studií, jakým způsobem by se riziko fosilních dotačních tunelů dalo v českých podmínkách omezit:

1. Stát by měl přijmout **závaznou právní definici fosilních dotací** s rozlišením na explicitní (jako jsou veřejné transfery a daňové úlevy) a implicitní (jako jsou úhrady negativních externalit z veřejných zdrojů či podpora příjmů a odbytu), kterou by uplatňoval jak při tvorbě rozpočtu, tak v dotačních politikách nebo například ve veřejných zakázkách. Mezinárodní definice fosilních dotací jsou zatím nezávazné a neexistuje ani jednotná celoevropská definice. Do jisté míry je možné využít zásady „Do No Significant Harm“, která se uplatňuje v některých evropských fondech, ale pro účely fosilních dotací je ještě příliš obecná. Je ale možné navázat na nové metodiky rozlišující různé druhy environmentálně škodlivých dotací, které mělo Česko povinnost zpracovat v rámci 8. akčního programu EU pro životní prostředí.
2. Stát by měl přímo v rozpočtových dokumentacích, dotačních programech a veřejných zakázkách **sledovat objem prostředků, který naplňuje charakteristiku fosilních dotací**, a pravidelně (např. jednou za dva roky) **přezkoumávat jejich potřebnost a přínosnost**. Pokud nejsou přínosné ani potřebné (resp. jejich přínosy nejsou větší než náklady na ně), měl by **připravit plán jejich vyřazení**. To implicitně vyplývá i z požadavků evropských předpisů na tvorbu a vyhodnocování Vnitrostátního plánu v oblasti energetiky a klimatu.
3. Poskytnutí fosilní dotace by mělo být zásadně spojené se **závazkem příjemce, že konkrétním způsobem sníží emise** ze své činnosti, potažmo nahradí využívané fosilní zdroje bezemisním řešením či zvýší energetickou účinnost. Za tímto účelem je vhodné zapojovat i pokročilé finanční nástroje – namísto jednoduchých jednosměrných dotací, jako jsou **dvoustranné uhlíkové rozdílové smlouvy**,¹⁶ které pomáhají typicky průmyslovým firmám s finanční stabilitou, dokud je nová bezemisní technologie v počátcích, a naopak představují příjem veřejného rozpočtu, když se technologie projevuje jako konkurenceschopná.

¹⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Klimaschutzverträge.
<https://www.klimaschutzvertraege.info/startseite>

4. Dotace by v žádném případě **neměly být poskytovány na budování nebo samotné udržení nekonkurenceschopné a emisně náročné infrastruktury**. V takovém případě by totiž veřejné prostředky sloužily ke kompenzaci soukromých ztrát a **prohlubovaly by riziko potřeby sociálních opatření v budoucnu**. Pokud jsou fosilní dotace poskytovány jako investiční, na modernizaci určitého odvětví, musí příjemce jednoznačně doložit soulad projektu s dlouhodobými dekarbonizačními strategiemi a stát musí **odůvodnit, proč v daném případě nepodporuje emisně výhodnější technologie**. To se týká v současné době především investic do infrastruktury pro fosilní plyn, do budoucna ale i případně technologií pro ukládání uhlíku nebo využití vodíku.
5. Pokud má fosilní dotace charakter sociálního opatření, jako je kompenzace vyšších cen pro zákazníky, neměla by být jedinou formou politiky a podpory a měla by být vždy doplněna adekvátními a dostatečně finančně zajištěnými **nástroji, které zákazníkům umožní trvale řešit příčinu problému** (např. vyměnit zdroj vytápění, zajistit přístup k bezemisní dopravě apod.). Takto kombinované programy podpory fosilní dotaci ve formě sociálního opatření (např. přímé platby domácnostem) zahrnovat mohou, ale ideálně v úvodních fázích, po časově omezenou dobu a s jasným zacílením na nejpotřebnější.
6. Tam, kde je fosilní dotace poskytována jako podpora cen (jako v případě kompenzací vysokých cen energií či paliv), by měl stát posílit své **monitorovací a analytické nástroje regulátora**, aby byl schopen např. včas vyhodnotit rizika narušení hospodářské soutěže s negativním dopadem na zákazníky (jako je “koordinovaný” vyšší nárůst cen) a zasáhnout proti nim. To odpovídá i doporučení vládního NERVu, který upozorňuje na rezervy regulační činnosti státu v síťových odvětvích.¹⁷ Vzhledem k tomu, že i Bezpečnostní informační služba upozorňuje na **tajnou koordinaci energetických společností** a hodnotí ji jako riziko pro ekonomické zájmy státu,¹⁸ je potřeba lepší regulace o to naléhavější.
7. Nástroje jako windfall tax (daň z nepřiměřených zisků) je vhodné chápat jako jeden z možných příkladů takzvaných **“clawback” mechanismů**, kdy stát vymáhá zpět vyplacené prostředky, které představovaly neoprávněnou výhodu (např. překompenzací). Ačkoliv je vhodné takovým situacím spíše předcházet vhodnými regulačními opatřeními, včetně důrazu na transparentnost (viz předchozí bod),

¹⁷ NERV (2024): Návrhy NERV k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu.

<https://vlada.gov.cz/assets/ppov/NERV/aktuality/navrhy-NERV.pdf>

¹⁸ Bezpečnostní informační služba (2025): Výroční zpráva za rok 2024.

<https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocní-zpravy/2024-vz-cj.pdf>

repertoár těchto mechanismů by měl být větší a měl by zahrnovat i méně invazivní nástroje (např. **nepromíjení pokut, neudělení daňových výjimek v případě překompenzace apod.**)

Zdroje

- Bezpečnostní informační služba (2025): Výroční zpráva za rok 2024.
<https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocní-zpravy/2024-vz-cj.pdf>
- Bruegel (2023): National fiscal policy responses to the energy crisis.
<https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>
- CDE (2023): Infolist k fosilním dotacím,
https://www.cde-org.cz/media/object/2284/cde_fosilni_dotace_v3.pdf
- Mezinárodní měnový fond, databáze fosilních dotací:
<https://climatedata.imf.org/pages/mitigation#mi3>
- MPO (2024): Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu,
<https://mpo.gov.cz/assets/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/2024/12/Vnitrostatni-plan-Ceske-republiky-v-oblasti-energetiky-a-klimatu-prosinec-2024.pdf>
- NERV (2024): Návrhy NERV k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu. <https://vlada.gov.cz/assets/ppov/NERV/aktuality/navrhy-NERV.pdf>
- OECD, databáze explicitních fosilních dotací: <https://data-explorer.oecd.org>
- Re-set (2025): Černí pasažéři. Jak veřejnými penězi dotujeme soukromé zisky uhlobaronů?
<https://re-set.cz/aktuality/217-nova-publikace-cerni-pasazeri-jak-verejnymi-penezmi-dotujeme-soukrome-zisky-uhlobaronu>
- Re-set (2022): Velká energetická loupež,
https://re-set.cz/download/2022/reset_loupez_ONLINE_UP1.pdf

Centrum pro dopravu a energetiku: Již více než dvacet let přinášíme expertní pohled na energetickou transformaci ohleduplnou k lidem i klimatu. Prosazujeme ambiciózní a spravedlivou klimatickou politiku. Monitorujeme využívání veřejných financí. Spolupracujeme s veřejnou správou, byznysem i akademickou sférou. Usilujeme o klimaticky neutrální svět.

www.cde-org.cz

Říjen 2025

Autorka: Heda Čepelová, heda.cepelova@cde-org.cz