



US25024935

Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0005850/25

Věc: Pl. ÚS 6/25

Doručeno: 16. 4. 2025 19:14:21

ID zprávy: DZ-225082

Email/DS: 9x7nbxx

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo	5
dne:	16 -04- 2025
1+1	krát Přílohy: 8
Vyřizuje:	Po.

Odesílatel Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.

K Rukám:

Do vlastních rukou: Ne

Spisová značka:

SP. Zn. Odesílatele:

Předchází

Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	US-vyjadreni-CLASS.pdf		
Podpis je platný	US-vyjadreni-CLASS.pdf	SERIALNUMBER=P589432, G=Lenka, SN=Vostrá, CN="JUDr. Lenka Vostrá, Ph.D.", C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ
Podpis je platný	PrijataDZ.zfo	SERIALNUMBER=S906210, CN=Informační systém datových schránek – produkční prostředí, OU=Digitální a informační agentura, O=Digitální a informační agentura, OID.2.5.4.97=NTRCZ-17651921, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ

ÚSTAV	STÁTU
A	PRÁVA

Ústav státu a práva
AV ČR, v. v. i.
Národní 18, 110 00 Praha 1

T +420 221 990 711
E ilaw@ilaw.cas.cz
www.ilaw.cas.cz

Ústavní soud ČR
Joštova 8
660 83 Brno

K č. j/ Pl. ÚS 6/25

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	16 -04- 2025
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

Předchází

V Praze 16. dubna 2025
Č.j.: USP/0326/2025

Věc: Vyjádření k otázce existence pozitivních závazků ČR ke snižování koncentrace skleníkových plynů v ovzduší

I. Popis skutkových okolností, za nichž je písemné vyjádření zpracováváno, identifikace právních otázek, v nichž si zadavatel vyžádal vyjádření Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., a shrnutí rámce použitého pro jeho zpracování

Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i., obdržel žádost Ústavního soudu ze dne 18. března 2025 o poskytnutí expertního právního názoru jako *amicus curiae* Ústavnímu soudu k jeho dotazům týkajícím se věci Pl. ÚS 6/25, položeným k otázce existence pozitivních závazků České republiky ke snižování koncentrace skleníkových plynů v ovzduší následujícím způsobem: *Jaké konkrétní závazky Česká republika má, k čemu konkrétně Českou republiku zavazují a z čeho (z jakých pramenů práva vnitrostátního, mezinárodního i unijního) konkrétně vyplývají? Jsou mezi nimi i pozitivní závazky, z nichž lze přímo dovodit kvantifikovatelnou povinnost samotné České republiky ke snížení emisí skleníkových plynů? Zavazuje a jak EU NDC individuálně jednotlivé členské státy snížit do roku 2030 emise skleníkových plynů oproti hodnotám v roce 1990, nebo jde jen o závazek EU jako celku o snížení o 55 %?*

S cílem pokrýt všechny dílčí otázky Ústavního soudu se první část vyjádření věnuje klimatickým závazkům států a pramenům práva, z nichž vyplývají. Je zde zdůrazněno zejména, že závazky ke snižování emisí skleníkových plynů nevyplynou pouze z mezinárodního klimatického režimu (potažmo z jej implementujícího evropského práva), ale rovněž z mezinárodního režimu ochrany lidských práv a z dalších pramenů práva. Druhá část vyjádření se věnuje specificky závazku států zajišťovat klimatickou mitigaci a jeho kvantifikaci. V závěrečné části shrnujeme náš právní názor na konkrétní obsah závazků ČR v oblasti klimatické mitigace a na faktory rozhodné pro posouzení dostatečnosti jejich plnění. S ohledem na výše uvedený záběr je třeba zdůraznit, že vyjádření reflektuje pouze část komplexní problematiky klimatických závazků, tj. zaměřuje se pouze na závazky a jejich kvantifikaci na úseku snižování emisí skleníkových plynů. Přitom je třeba uvést, že uvedená výše klimatického práva nestojí a neobstojí izolovaně od dalších nástrojů, jako je posílení obnovitelných zdrojů energie, adaptace, energetická účinnost apod.

II. Shrnutí závěrů právního rozboru (odpovědi na otázky)

Zde shrnujeme odpovědi na otázky Ústavního soudu, k nimž jsme dospěli a podáváme je jako zjednodušené souhrnné vyjádření ke vzneseným otázkám. Toto shrnutí je třeba chápat v kontextu argumentačního aparátu poskytnutého níže. Dále je třeba vzít v potaz, že některé z položených otázek je v zásadě oprávněn vykládat závazným způsobem pouze Soudní dvůr EU. *Jaké konkrétní závazky [v oblasti snižování koncentrace skleníkových plynů v ovzduší] Česká republika má, k čemu konkrétně Českou republiku zavazují a z čeho (z jakých pramenů práva vnitrostátního, mezinárodního i unijního) konkrétně vyplývají?*

Česká republika má v oblasti klimatické mitigace závazek (povinnost konat) přijmout a provádět opatření ke snižování emisí skleníkových plynů. Tento závazek plyne z mezinárodního klimatického režimu, z evropského práva, z práva lidských práv a z českého ústavního pořádku.

Jsou mezi nimi i pozitivní závazky, z nichž lze přímo dovodit kvantifikovatelnou povinnost samotné České republiky ke snížení emisí skleníkových plynů?

Z analyzovaných pramenů práva nelze přímo dovodit kvantifikaci celkové povinnosti ČR ke snižování emisí, pouze dílčí povinnost snížit emise v sektoru sdílení úsilí do roku 2030 o 26 % oproti roku 2005 vyplývající z práva EU. To ovšem podle našeho názoru neznámá, že celková povinnost ČR v oblasti snižování emisí je nekvantifikovatelná, resp. jinak nevymežitelná. Její vymezení za situace, kdy nevyplývá přímo z právní úpravy, by mělo být možné výkladem za využití odborné mimoprávní expertízy, za využití východisek a vodítek, které specifikujeme níže. Dále, nynější absence konkrétní kvantifikace neznámá, že povinnost ČR přijmout a provádět opatření ke snižování emisí neexistuje nebo že ji nelze plnit.

Zavazuje a jak EU NDC individuálně jednotlivé členské státy snížit do roku 2030 emise skleníkových plynů oproti hodnotám v roce 1990, nebo jde jen o závazek EU jako celku o snížení o 55 %?

EU NDC je kolektivním cílem EU snížit emise do roku 2030 celkem o 55 % oproti roku 1990. Nejde o cíl každého jednotlivého členského státu EU. Z tohoto kolektivního cíle EU nevyplývá závazek ČR v téže výši. Stanovení závazku na úrovni EU (jako kolektivního závazku sdíleného podle Pařížské dohody, jehož dostatečnost z hlediska plnění této dohody je ale možno nahlížet s určitými pochybnostmi) nicméně nezbavuje ČR povinnosti konat, tj. činit opatření ke snižování emisí skleníkových plynů v míře, která odpovídá zdrojům a principům uvedeným níže v argumentační části vyjádření.

III. Právní rozbor předmětné problematiky s odůvodněním

Klimatické závazky států a prameny práva, z nichž vyplývají

Závazky ČR v oblasti snižování koncentrace skleníkových plynů v ovzduší (tzv. *mitigace*) jsou součástí širší množiny závazků v oblasti řešení dopadů klimatické změny. Tyto závazky jsou hlavním předmětem mezinárodního klimatického režimu, který určuje základní koncepty, principy a instrumenty pro akci států ve věci klimatu, ale zároveň tento režim není jejich jediným mezinárodněprávním zdrojem. Mezinárodněprávní klimatické závazky států mají svůj zdroj v různých typech pramenů mezinárodního práva, které se uplatňují souběžně, a zahrnují horizontální povinnosti mezi státy navzájem, vyplývající především z mezinárodních klimatických a environmentálních úmluv, a vertikální povinnosti vůči osobám, vyplývající především z práva lidských práv. Dalším pramenem je právo EU a také právo vnitrostátní.

Mezinárodní klimatický režim a mezinárodní právo životního prostředí

Mezinárodní klimatický režim určuje rozsah a obsah povinností států ve věci snižování emisí ne zcela jasným způsobem, nýbrž spíše vágně, což je výsledkem kompromisu při mezinárodním vyjednávání velkého počtu smluvních stran. Rámcová úmluva OSN o klimatické změně ('UNFCCC')¹, resp. Pařížská dohoda ('PD')² stanoví cíle

- udržet nárůst průměrné globální teploty výrazně pod 2 °C oproti předindustriální úrovni a usilovat o omezení tohoto nárůstu na 1.5 °C (čl. 2 PD),
- dosáhnout globálního vrcholu emisí skleníkových plynů co nejdříve a poté urychleně snižovat emise s cílem dosáhnout rovnováhy mezi antropogenními emisemi ze zdrojů a propady v druhé polovině století (čl. 4 PD).

Konkrétním závazkem států v oblasti snižování emisí je povinnost (povinnost konat), a to připravit, sdělit a zachovávat vnitrostátně stanovené příspěvky, kterých chtějí dosáhnout ('NDCs') a zároveň provádět vnitrostátní mitigační opatření tak, aby dosáhly cílů svého příspěvku (čl. 4 odst. 2 PD)³; každý následující příspěvek bude představovat pokrok oproti předchozímu a odrážet nejvyšší možné ambice (čl. 4 odst. 3 PD).

Pařížská dohoda (a UNFCCC) musí být interpretována – v rámci vnitrostátního právního pořádku každý stát sám zajišťuje dodržování přijatých norem – ve svém „normativním prostředí“, tedy při respektování právních zásad – a vědomí toho, že mezinárodní společenství k zachování cílů PD momentálně nesměruje.⁴ Pařížská dohoda (a UNFCCC) je také doplňována rozhodnutími Konference smluvních stran, kdy z výsledku globálního hodnocení (1/CMA.5) smluvní strany

¹ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu (1992), vyhlášená pod č. 80/2005 Sb. m. s.

² Pařížská dohoda k Rámcové úmluvě o změně klimatu (2015), vyhlášená pod č. 64/2017 Sb. m. s.

³ Vice např. BENOIT, Mayer, 2018. Obligations of conduct in the international law on climatechange: A defence. *RECIEL*. Vol. 27, No. 2.

⁴ RAJAMANI, Lavanya, 2024. Interpreting the Paris Agreement in its Normative Environment. *Current Legal Problems*. Vol. 77, str. 167–200.

vychází při přípravě svých NDC (viz níže). K tomuto výkladu pravděpodobně přispěje také očekávaný poradní posudek MSD ve věci klimatu.

Podstatná vodítka pro zjištění a zpřesnění obsahu a rozsahu mitigačních závazků států vyplývají z principů zakotvených mezinárodním právem a mezinárodním environmentálním a klimatickým právem.

Princip společné, ale rozdílné odpovědnosti (common but differentiated responsibility - 'CBDR', nověji CBDRRC) byl formován při vývoji mezinárodního práva životního prostředí, a v mezinárodním klimatickém režimu je přímo ústředním pilířem pro rozdělení povinností mezi státy. V UNFCCC je tento princip, v literatuře traktovaný také jako koncept „differentiation“⁵, zmíněn již v preambuli (odst. 6) a následně je zakotven mezi zásadami v čl. 3 odst. 1 a 2: „Smluvní strany by měly chránit klimatický systém (...) na základě rovnosti a v souladu s jejich společnými, i když rozdílnými, odpovědnostmi a odpovídajícími schopnostmi. V této souvislosti by měly smluvní strany rozvinutých zemí zaujmout vedoucí postavení v boji proti změně klimatu a z ní plynoucích negativních důsledků.“ CBDR znamená, že při řešení dopadů klimatické změny se větší úsilí i vynaložení prostředků očekává od rozvinutých a bohatších států, neboť více přispěly ke vzniku problému klimatické změny, a také mají větší schopnosti a kapacity k zavádění účinných řešení. Je možno doplnit, že Česká republika se z pohledu mezinárodního klimatického režimu řadí mezi rozvinuté země – tak tehdejší Československo zařadila již příloha I. UNFCCC. To by mělo vést k myšlence, že ČR by mělo mít větší mitigační závazky.

Princip předběžné opatrnosti je zavedeným principem práva životního prostředí, reagujícím na situace vědecké nejistoty. Prvním rozměrem tohoto principu je podpora přijímání opatření i v situaci, kdy neexistuje plná vědecká jistota o dopadech rizika. V čl. 3 odst. 3 UNFCCC stanoví, že pokud existuje hrozba vážné nebo nevratné škody, neměl by nedostatek úplné vědecké jistoty sloužit jako důvod k odkladu opatření k prevenci či minimalizaci účinků změny klimatu. Druhým aspektem principu předběžné opatrnosti je zabránění aktivitám např. v oblasti zavádění nových technologií, jejichž negativní důsledky na životní prostředí nelze s vědeckou jistotou vyloučit. Ve vztahu k závazku mitigace má princip předběžné opatrnosti význam v obou směrech. Za prvé vede státy k přijímání účinných a přiměřených opatření k prevenci rizik vážné a nevratné škody na životním prostředí – včetně klimatické mitigace, resp. spolu s nejnovějšími poznatky klimatické vědy ohledně jejího zrychlování⁶ velí mitigační snahy zintenzivnit. Za druhé nařizuje obezřetnost při zavádění nových technologií včetně těch, které mají za cíl snižovat množství skleníkových plynů pomocí technologií (tzv. klimatické inženýrství či geoinženýrství), avšak jejich dopady na životní prostředí nebyly ještě plně prozkoumány. V tomto směru budou s principem předběžné opatrnosti v rozporu takové mitigační plány států, které by nepřiměřenou část snižování emisí v čase oddalovaly s poukazem na budoucí nyní teprve vyvíjené klimatické technologie.

⁵ VOIGT, C. a FERREIRA, F. 2016. Differentiation in the Paris Agreement. *Climate law*. 1–2, s. 58 ff. WILL, U. 2022. Differentiation in the NDCs to the Paris Agreement – A Legal and Empirical Analysis. *Carbon & Climate Law Review* 12, s. 56 ff.

⁶ Viz např. HANSEN, J. E., KHARECHA, P., SATO, M., et al. 2025. Global Warming Has Accelerated: Are the United Nations and the Public Well-Informed? *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 67(1), s. 6–44. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/00139157.2025.2434494>.

Princip mezigenerační spravedlnosti vyžaduje spravedlivou rovnováhu mezi současnými a budoucími generacemi v naplňování potřeb, resp. nesení břemen, pokud je budoucí vývoj v daných směrech předvídatelný. UNFCCC obsahuje princip mezigenerační spravedlnosti v posledním odstavci preambule a pak mezi hlavními zásadami v čl. 3 odst. 1, kde se zdůrazňuje potřeba chránit klimatický systém ve prospěch současných i budoucích generací lidstva. V oblasti klimatické mitigace vede princip mezigenerační spravedlnosti k požadavku zahájit mitigační opatření okamžitě a neoddalovat je v čase ani neukládat budoucím generacím nepřiměřeně větší zátěž co do snižování emisí než současným generacím. Pojetí principu mezigenerační spravedlnosti jako temporálního aspektu principu proporcionality přinesl německý Ústavní soud v případě *Neubauer*.⁷ Soud konstatoval částečnou protiústavnost německého klimatického zákona z toho důvodu, že dostatečně nespecifikoval, jak bude probíhat snižování emisí po roce 2030. To není v souladu s principem proporcionality, jelikož snižování emisí skleníkových plynů není rovnoměrně rozloženo v čase. Soud vyvodil, že čl. 20a německého Základního zákona nedovoluje jedné generaci spotřebovat velkou část uhlíkového rozpočtu a nést relativně malý podíl na snižování emisí, pokud by to znamenalo ponechat následujícím generacím razantní zátěž při snižování emisí, a tak vystavit jejich životy vážným omezením.

Mezinárodní obyčejové právo

Z oblasti mezinárodního obyčejového práva má pro závazek států snižovat emise skleníkových plynů význam povinnost předcházet významným přeshraničním škodám a minimalizovat jejich riziko. Počínaje sporem ve věci *Trail Smelter*⁸ byla povinnost předcházet významným přeshraničním škodám na životním prostředí opakovaně zdůrazňována v dokumentech mezinárodního *soft law*⁹ a zakotvena v mnohostranných úmluvách o životním prostředí, v UNFCCC, jakož i potvrzována mezinárodními soudy,¹⁰ a je považována za součást korpusu mezinárodního práva životního prostředí. Každý stát má podle této zásady povinnost při suverénním využívání svých vlastních zdrojů zajistit, aby aktivity pod jeho jurisdikcí nebo kontrolou nepůsobily škody na životním prostředí jiných států nebo v oblastech mimo národní jurisdikci. Naplněním povinnosti předcházet přeshraničním škodám je provádění „řádné péče“ (tzv. *due diligence*). Státy musí přijmout všechna vhodná opatření, aby zabránily významným přeshraničním

⁷ Rozhodnutí I. senátu Spolkového Ústavního soudu ze dne 24. března 2021, stížnosti 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20 a 1 BvR 288/20. Dostupné z: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html;jsessionid=AF9D1F19FAAA3C754DEF48317218D520.internet981, para 192.

⁸ *Trail Smelter Arbitration* (U.S. v. Can.), 3 R.I.A.A. 1905 (1941), 1905-82.

⁹ Stockholmská deklarace o lidském životním prostředí 11 I.L.M. 1416 (1972), princip 21; Deklarace z Ria o životním prostředí a rozvoji, 31 I.L.M. 874 (1992), princip 2 (Státy mají v souladu s Chartou OSN a principy mezinárodního práva suverénní právo využívat své vlastní zdroje podle svých environmentálních politik, a zároveň povinnost zajistit, aby aktivity pod jejich jurisdikcí nebo kontrolou nepůsobily škody na životním prostředí jiných států nebo v oblastech mimo národní jurisdikci).

¹⁰ Například případy *Pulp Mills on the River Uruguay* (Arg. v. Ur.), Judgment, 2010 I.C.J. 14 (Apr. 20), at para. 101; *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hung. v. Slov.), Judgment, 1997 I.C.J. 7 (Sept. 25), at para. 53; *Nuclear Weapons Advisory Opinion*, at para. 29; IACtHR, *Advisory Opinion OC-23/17*, paras. 95-103.

škodám nebo v každém případě minimalizovaly jejich riziko.¹¹ Tento zákaz přeshraničních škod se týká nejen škod mezi sousedními státy, kde byl jeho původní význam, ale i škod na globálních statcích, jako jsou oceány nebo atmosféra. Tyto globální statky zahrnují též klimatický systém planety. Povinnost *due diligence* v oblasti klimatu proto vyžaduje po státech, aby přijaly veškerá nezbytná opatření ke zmírnění a regulaci chování, které přispívá ke změně klimatu, tj. zejména ke snižování emisí skleníkových plynů, a aby v tomto směru regulovaly činnost soukromých aktérů, neboť právě jejich činnost na území států nebo pod jejich jurisdikcí stojí za velkou částí globálních emisí skleníkových plynů.¹² V tomto smyslu je povinnost *due diligence* zakotvena též v mezinárodním klimatickém režimu – v preambuli a čl. 3 odst. 3 UNFCCC a následně rozvedena v povinnosti států provádět mitigační opatření podle PD.

Evropské klimatické právo

Pramenem klimatického práva EU v oblasti mitigace je zejména Evropský právní rámec pro klima.¹³ Ten stanoví závazný cíl dosažení klimatické neutrality EU do roku 2050, zároveň za účelem jeho naplnění upravuje mezitímní cíl čistého domácího snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 ve srovnání s rokem 1990. Uvedené unijní nařízení zavazuje instituce EU a členské státy k přijetí nezbytných opatření (jde tedy o povinnost konat) na unijní i národní úrovni „aby umožnily společně dosažení cíle klimatické neutrality“ (s přihlédnutím k významu spravedlnosti a solidarity mezi členskými státy a nákladové efektivity; čl. 2 odst. 2). K tomuto cíli EU a členské státy směřují pomocí závazného cíle pro rok 2030; při dosahování průběžného cíle členské státy upřednostňují rychlé a předvídatelné snížení emisí a zároveň podporují jejich pohlcování pomocí přirozených propadů (čl. 4 odst. 1).

Pro naplnění cílů jsou stěžejní závazky konkretizovány v dalších směrniciích a nařízeních, a to na různých úsecích pokrytých agendou Zelené dohody, resp. balíčkem Fit for 55, a to zejména v oblastech obchodování s emisními povolenkami (EU ETS), sdílení úsilí (tzv. *effort sharing*) a LULUCF. **Kvantifikované cíle pro jednotlivé členské státy v oblasti snižování emisí jsou stanoveny na úseku sdílení úsilí.**¹⁴

Právo lidských práv

V současné době se má již za dostatečně prokázané, že dopady klimatické změny ohrožují lidská práva. **Povinnosti vyplývající státům z mezinárodně zakotvených lidských práv zahrnují i povinnosti v oblasti klimatické mitigace.**¹⁵ **Lidskoprávní závazky v oblasti klimatické změny**

¹¹ Státy musí v souladu se svými diferencovanými závazky přijmout veškerá nezbytná opatření ke zmírnění a regulaci chování, které přispívá ke změně klimatu, a k minimalizaci a posílení odolnosti vůči dopadům změny klimatu. Případ *Pulp Mills*, para. 101.

¹² Viz například MALJEAN-DUBOIS, S. 2021. The No-Harm Principle as the Foundation of International Climate Law. In ZAHAR, A. a MAYER, B. (Eds.). *Debating Climate Law*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 16. Dostupné online např. z: <https://shs.hal.science/halshs-03286152/document>.

¹³ Nařízení (EU) 2021/1119.

¹⁴ Pro ČR se jedná o cíl snížení o 26 % do roku 2030 oproti roku 2005. Cíle v oblasti LULUCF či dále OZE a energetické účinnosti nejsou v tomto vyjádření řešeny.

¹⁵ **Společné stanovisko lidskoprávních orgánů OSN o lidských právech a klimatické změně** konstatuje, že „nepřijetí opatření k předcházení předvídatelným škodám na lidských právech způsobeným změnou klimatu nebo k regulaci činností, které k těmto škodám přispívají, může představovat porušení závazků států v oblasti

se nemusí svým obsahem a rozsahem zcela překrývat s těmi zakotvenými v mezinárodním klimatickém režimu, a to i pokud jde o povinnost mitigace, byť v obecné rovině půjde v obou oblastech o závazek snižování emisí skleníkových plynů. Soudy v Evropě již v některých případech shledaly, že mitigační povinnosti států plněné v souladu s UNFCCC a PD nejsou dostačující z pohledu závazků, které soudy daným státům dovodily na základě lidských práv, případně z vnitrostátní legislativy.¹⁶

Co se týče evropského režimu lidskoprávní ochrany, závazky ve věci klimatické ochrany lze formulovat na základě dřívější environmentální jurisprudence Evropského soudu pro lidská práva ('ESLP'), nyní zásadně modifikované a doplněné prvním klimatickým rozsudkem ve věci *KlimaSeniorinnen* z dubna 2024.¹⁷ V nejobecnější rovině platí, že smluvní strany Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ('Úmluva') musí přijmout všechna nutná a vhodná opatření (tj. je stanovena povinnost konat) k ochraně jednotlivců před předvídatelnými hrozbami.¹⁸ Obsah těchto povinností podle Úmluvy musí být vykládán mj. v kontextu platného mezinárodního práva (včetně UNFCCC a PD a uznávaných principů mezinárodního práva životního prostředí) a nejlepších dostupných vědeckých poznatků (tj. zejména zpráv IPCC).

V rozsudku *KlimaSeniorinnen* formuloval ESLP pozitivní závazky států v oblasti klimatické změny. Poté, co se ve věci míry uvážení států odchýlil od své dosavadní environmentální jurisprudence,¹⁹ stanovil právě obsah pozitivních závazků států ve věci klimatické změny, který bude vodítkem pro test posouzení v budoucích případech, zda stát dodržel své lidskoprávní závazky:

- specifikovat časový rámec pro dosažení klimatické neutrality a metodou uhlíkového rozpočtu nebo jinou vhodnou metodou kvantifikovat snižování emisí v souladu s mezinárodními nebo národně stanovenými závazky;

lidských práv" a že „státy jsou povinny regulovat soukromé subjekty, včetně jejich odpovědnosti za škody, které způsobují vnitrostátně i extraterritoriálně.“ Joint statement by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, the Committee on the Rights of the Child and the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, HRI/2019/1, 14. 5. 2020, para 10 a 12. Dostupné z: <https://docs.un.org/en/HRI/2019/1>. Rovněž **Zvláštní zpravodaj OSN pro lidská práva a změnu klimatu** zdůraznil, že „státy musí omezit emise skleníkových plynů, aby zabránily současným a budoucím negativním dopadům klimatu na lidská práva. Kromě toho jsou státy povinny přijmout opatření ke zmírnění změny klimatu a regulovat emise podniků, které spadají pod jejich jurisdikci, a tak předcházet předvídatelným negativním dopadům na lidská práva.“ Zpráva *Promotion and protection of human rights in the context of climate change*, A/77/226, 26. 7. 2022, para 9. Dostupné z: <https://docs.un.org/en/A/77/226>.

¹⁶ Případy *The State of the Netherlands v. Urgenda*, Case. No. 19/00135 (Engels) (Dec. 20, 2019); *Neubauer et al. v. Germany*, Federal Constitutional Tribunal, (Apr. 29, 2021); *Commune de Grande-Synthe*, N° 427301 (Conseil d'Etat, République Française); a *Klimaatzaak* ASBL v. Belgium, no. 2015/4585/A, Judgment of 17 June 2021.

¹⁷ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz And Others V. Switzerland* [GG], no. 53600/20 (2024).

¹⁸ Např. *Öneryıldız v. Turkey* [GC], no. 48939/99, para. 101 (2004); *Kolyadenko and Others v. Russia*, no. 17423/05, para. 212 (2012); *Taşkın and Others v. Turkey*, no. 46117/99, para. 113 (2004).

¹⁹ V klimatických případech hodlá ESLP u aspektu výběru prostředků, které státy použijí na boj proti dopadům klimatické změny, přiznávat státům nadále širokou míru uvážení. Ale u aspektu samotného zavedení klimatických opatření, tj. realizace ochrany klimatu jako takové, stanovení cílů, zavedení rámců a opatření, je namísto užší míra uvážení. *KlimaSeniorinnen*, para 543.

- stanovit střednědobé cíle snižování emisí a cesty k dosažení těchto cílů podle sektorů nebo jinou vhodnou metodou;
- monitorovat emise tak, aby bylo možno prokázat, zda jsou vytčené cíle plněny podle vytčených plánů;
- aktualizovat cíle v případě potřeby na základě *due diligence* a podle nejlepších dostupných poznatků;
- při vytváření a implementaci příslušné legislativy a opatření jednat včas a vhodným a konzistentním způsobem.²⁰

Kromě těchto základních povinností tvořících vlastní „test“ formuloval ESLP několik dalších velmi důležitých požadavků, které uvedený test blíže vysvětlují a upřesňují. Státy mají:

- přijmout a v praxi efektivně provádět regulace a opatření pro mitigaci dopadů klimatické změny pro „podstatné a postupné snižování emisí skleníkových plynů s cílem dosáhnout klimatické neutrality v zásadě během následujících tří desetiletí“;
- postupovat realisticky a bez přenášení nepřiměřené zátěže na budoucí generace, tj. začít klimatickou akci okamžitě a naplánovat ji v čase adekvátně až do dosažení klimatické neutrality, což „na prvním místě předpokládá vtělení příslušných opatření do závazných forem regulace na národní úrovni, které musí být následováno adekvátní implementací“;
- připravit příslušné cíle a časové plány tak, aby tvořily „integrální část domácího regulačního systému, jako základ pro obecná i sektorová mitigační opatření“.²¹

České ústavní a zákonné předpisy

Z hlediska existence závazků státu v oblasti změny klimatu je relevantní také státní cíl v čl. 7 Ústavy ČR vymezující povinnost k ochraně životního prostředí a zakotvení **práva každého na příznivé životní prostředí v čl. 35 Listiny základních práv a svobod, ze kterého vyplývá pozitivní závazek státu – povinnost konat k zajištění tohoto práva. To je nutno považovat za relevantní také v kontextu ochrany klimatu včetně mitigace**, jelikož neřešení dopadů změny klimatu zasahuje do ústavně zaručených lidských práv. Rozsah pozitivního závazku státu v oblasti snižování emisí skleníkových plynů však není v rovině ústavního práva blíže vymezen ani kvantifikován.

Pokud jde o závazky na zákonné úrovni, v České republice nebyl přijat rámcový klimatický zákon, který by závazně vytyčil dlouhodobé a krátkodobé klimatické cíle ČR a postup jejich dosažení,²² a nebyla ani schválena aktualizace hlavního mitigačního dokumentu, *Politiky ochrany klimatu ČR*, který má být funkčním základem pro plnění klimatických závazků na národní úrovni.

Existující zákonné předpisy v ČR tedy neobsahují výslovně zakotvený závazek klimatické neutrality ani konkrétní procentuální cíle pro snižování emisí skleníkových plynů. Dílčí procentuální cíl snížení emisí skleníkových plynů pro ČR vyplývá z unijní legislativy, to však pouze

²⁰ *KlimaSeniorinnen*, para 550.

²¹ *KlimaSeniorinnen*, para 548–549.

²² K tomu blíže viz BALOUNOVÁ, E., SNOPOKOVÁ, T. 2024. Towards the adoption of climate change acts in the Visegrad Group countries. *Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL)*. Vol. 33, Issue 3, doi:10.1111/reel.12566, s. 592–603. BALOUNOVÁ, E., SNOPOKOVÁ, T. 2023. Český klimatický zákon – nutnost nebo...? *České právo životního prostředí*. 23 (1), s. 13-39.

pro oblast pokrytou nařízením o sdílení úsilí (a to ve výši 26 % do roku 2030 oproti stavu z roku 2005).

Závazek státu zajišťovat klimatickou mitigaci, jeho kvantifikace a provádění

Jak je předestřeno výše, **závazek státu zajišťovat klimatickou mitigaci vyplývá paralelně z několika typů pramenů práva. Domníváme se, že podstata obsahu mitigačního závazku je stejná, ať už vyplývá z kteréhokoli z pramenů práva – snižování emisí skleníkových plynů, avšak jeho kvantifikace se může lišit. Zejména standardy ochrany lidských práv mohou vyžadovat jiné, vyšší mitigační povinnosti než ty, které lze hodnotit jako souladné s Pařížskou dohodou a právem EU. Pokud se výkladem různých pramenů práva dospěje k různé výši mitigačního závazku státu, měla by podle našeho názoru být rozhodující ta nejnáročnější (nejvyšší) varianta.**

V následující části se snažíme dospět k vodítkům pro kvantifikaci mitigačního závazku pro ČR primárně podle tří oblastí pramenů práva – mezinárodního klimatického režimu, práva EU a práva lidských práv (se zaměřením na evropský lidskoprávní standard dle ESLP).

Kvantifikace mitigačního cíle z pohledu mezinárodního klimatického režimu

Kvantifikace mitigačního cíle státu ve vztahu k plnění závazků z mezinárodního klimatického režimu se odvíjí od globálního teplotního cíle PD. To je politický cíl, byť podložený poznatky klimatické vědy, s původem v roce 2015, na němž se podařilo získat shodu států při vyjednávání PD. Tento cíl zní: “udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1.5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí”. V tomto stanovisku se pro zjednodušení držíme pouze teplotního cíle 1.5 °C.²³

Novější poznatky klimatické vědy zpochybňují dostatečnost teplotního cíle 1.5 °C. Jde sice nadále o politicky všeobecně akceptovaný cíl mezinárodního klimatického práva, od něhož se odvíjí cíle snižování emisí států, a na nějž je poukazováno i v rámci *lidskoprávní* klimatické litigace (viz níže), ale nelze tvrdit, že tento cíl je podle novějších poznatků klimatické vědy vyhovující nebo dostačující z hlediska bezpečnosti (pro životy a zdraví, potravinové zabezpečení, dostatek vody atd.). Už jeho dosažení znamená značné změny pro ekosystémy, a jeho překročení, byť dočasné (tzv. *overshoot*) „by mělo za následek nevratné nepříznivé dopady na některé málo odolné ekosystémy, jako jsou polární, horské a pobřežní ekosystémy, které jsou ovlivněny táním ledového příkrovu, ledovců nebo zrychlujícím se a silnějším vzestupem mořské hladiny (vysoká pravděpodobnost).”²⁴ Nejnovější poznatky klimatické vědy tak volají po udržení oteplení pod 1.5°C,

²³ Kolem dvojice teplotních cílů, jejich formulace, pochybností, které vzbuzují, a jejich skutečného významu je vedena velká odborná diskuse. Viz například RAJAMANI, L. a WERKSMAN, J. 2018. The legal character and operational relevance of the Paris Agreement's temperature goal. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*. č. 2119, s. 1–14. MAYER, B. 2021. Temperature Targets and State Obligations on the Mitigation of Climate Change. *Journal of Environmental Law* 3, s. 585–610. PRESTON, B. J. 2021. The Influence of the Paris Agreement on Climate Litigation: Legal Obligations and Norms (Part I). *Journal of Environmental Law*. 1, s. 1–32.

²⁴ IPCC AR6, Synthesis Report, 2023, Summary for Policymakers, B.7.2. Dostupné z: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf.

kteře se vřak zdá čim dál méně dosažitelné,²⁵ a autoři v oblasti klimatického práva nyní častěji upozorňují, že právní závazky v oblasti mitigace by měly být striktně založeny na nejnovějších podkladech klimatické vědy, nikoli na cíli politicky vyjednaném před 10 lety v PD.²⁶ Z hlediska klimatické vědy je také možno nad rámec tohoto stanoviska poukázat na to, že existují nejen pochybnosti o adekvátnosti výře teplotního cíle právě na úrovni 1.5 °C, ale také názory, že správně má být klimatický cíl vyjádřen nikoli teplotou, ale pomocí koncentrace skleníkových plynů, a sice na úrovni 350 ppm, s oporou konceptu „Earth’s Energy Imbalance“.²⁷

UNFCCC ani PD nestanovují konkrétní číselné hodnoty snižování emisí pro jednotlivé státy. Namísto toho stanoví, že jednotlivé státy si mají samy určit a každých pět let aktualizovat své cíle snižování emisí, tzv. *nationally determined contributions*, ‘NDCs’. Jedinou kvantifikací danou v tomto směru přímo textem PD je výře komentovaný teplotní cíl. PD byla vyjednána v podobě, která předpokládá, že NDCs všech jednotlivých států povedou dohromady k dodržení globálního teplotního cíle. Naplnění tohoto předpokladu je vřak nanejvýš problematické z několika důvodů:

- převedení globálního cíle vyjádřeného pomocí teploty na dílčí cíle pro jednotlivé státy, které mají být vyjádřeny kvantifikací snížení emisí, tj. pomocí procent nebo v absolutních číslech hmotnosti v daném čase, je maximálně obtížné;
- PD ukládá státům NDCs “připravit, sdělit a zachovávat”, jakož i provádět vnitrostátní mitigační opatření tak, aby daných NDCs dosáhly, avřak neukládá povinnost vyhlášených NDCs skutečně dosáhnout, ani nestanoví žádné sankční mechanismy pro jejich nedodržení.²⁸
- doposud vyhlášené, resp. aktualizované NDCs států světa k naplnění globálního teplotního cíle zjevně nevedou,²⁹

²⁵ Rok 2024 již byl ohlášen jako celosvětově nejteplejší rok v historii a první kalendářní rok, kdy průměrná globální teplota překročila 1.5 °C oproti době před průmyslovou revolucí. Copernicus, Global Climate Highlights 2024. Dostupné z: <https://climate.copernicus.eu/copernicus-2024-first-year-exceed-15degc-above-pre-industrial-level>.

²⁶ Např. SANCKEN, Lauren E., RODGERS, Andrea K., and MARLOW, Jennifer. 2022. The Injustice of 1.5°C–2°C: The Need for a Scientifically Based Standard of Fundamental Rights Protection in Constitutional Climate Change Cases, 40 *Virginia Environmental Law Journal* 102. Dostupné z <https://digitalcommons.law.uw.edu/faculty-articles/919>.

²⁷ Tento směr uvažování se odvíjí od práce jednoho z nejvýznamnějších světových klimatologů Jamese Hansena a jeho článku z roku 2008 (HANSEN, J. et al. 2008. Target atmospheric CO₂: Where should humanity aim? *The Open Atmospheric Science Journal*, 2 (1), DOI 10.2174/1874282300802010217. Dostupné z: <https://arxiv.org/pdf/0804.1126>).

²⁸ Proto je plnění tohoto závazku autory komentováno jako „očekávané v dobré víře“. Např. SCHWARTE, C. 2021. EU Climate Policy under the Paris Agreement. *Climate Law*. 2, s. 161.

²⁹ Viz IPCC AR6, Synthesis Report, 2023, Summary for Policymakers, A.4. Dostupné z: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf. Rovněž srov.: Podle analýz zveřejněných UNFCCC by plány stanovené v NDCs států, pokud by byly realizovány, vedly ke zvýšení emisí skleníkových plynů do roku 2030 přibližně o 9 % a ke zvýšení teploty do roku 2100 o 2.1 až 2.8 °C. UNFCCC, Nationally determined contributions under the Paris Agreement: Synthesis report by the secretariat, U.N. Doc. FCCC/PA/CMA/2023/12, para. 15 (Nov. 14, 2023). Dostupné z: <https://unfccc.int/ndc-synthesisreport-2023>.

Pro stanovení výše NDCs ze strany států stanoví PD následující vodítka:

NDC

- má odrážet nejvyšší možné ambice daného státu,
- má přihlížet ke společné, i když rozdílné odpovědnosti, a odpovídajícím schopnostem daného státu,
- má zohlednit zvláštní vnitrostátní podmínky,
- každý následující NDC smluvní strany má představovat pokrok oproti stávajícímu NDC, tj. má být vyšší.

Pravidlo přihlížet k principu CBDR při stanovení státního NDC se odráží v problematice stanovení tzv. *fair shares*. Stanovení *fair share* znamená stanovení „spravedlivého podílu“ pro snažení daného státu při úsilí o globální snižování emisí. Státy při tomto stanovení svého *fair share*, který se má následně promítnout do vyhlášeného NDC, berou v potaz různým způsobem celou řadu faktorů (např. současné emise skleníkových plynů státu, emise na hlavu, podíl státu na historických emisích a tedy na způsobení problému klimatické změny, charakteristika státu jako rozvinutého nebo rozvojového, jeho HDP, HDP na hlavu, současná podoba jeho ekonomiky a míra závislosti na fosilních zdrojích atd.) Vzhledem k tomu, že státy si samy určují své NDCs, je tak do značné míry na nich, podle jakých kritérií postupují, a co vše zohledňují při stanovení svého spravedlivého podílu.³⁰

Dodatečné zpřesnění kvantifikace globálního mitigačního cíle přinesl výsledek prvního globálního hodnocení plnění PD ve smyslu jejího čl. 14. Ve výsledném dokumentu z hodnocení z roku 2023 se stanoví, že dodržení teplotního limitu 1.5 °C bez jeho překročení nebo jen s omezeným překročením vyžaduje rychlé a razantní snížení globálních emisí o 43 % do roku 2030 a o 60 % do roku 2035 oproti roku 2019.³¹ V tomto případě jde opět o globální cíle, nikoli cíl pro každý jednotlivý stát, nicméně jedná se o konkrétnější cílovou hodnotu.

Kvantifikace mitigačního závazku jednotlivého státu podle mezinárodního klimatického režimu tedy znamená převedení globálního teplotního cíle 1.5 °C (resp. po roce 2023 procentních cílů upřesněných v prvním globálním hodnocení) na cíl snižování emisí odpovídající spravedlivému podílu jednotlivého státu a v souladu s vodítky danými PD. K tomu mohou vést různé metody, jak ukazují i různé varianty metody výpočtu mitigačního závazku ČR, předložené spolkem Klimatická žaloba ČR, z. s., v rámci předchozích fází řízení o první české klimatické žalobě. Nejčastěji uváděným přístupem je **metoda uhlíkového rozpočtu**, která vychází z rozpočítání zbývajících globálního uhlíkového rozpočtu, tj. celkového množství CO₂, které lze vypustit do atmosféry, aby nebyla překročena daná hodnota globálního oteplení,³² na jednotlivé státy. Výsledek rozpočítání na jednotlivé státy je ovlivněn výběrem kritérií, která bereme v potaz.

³⁰ Snaha o objektivizaci kritérií pro určení *fair shares* viz zejména RAJAMANI, L., JEFFERY, L., HÖHNE, N., HANS, F., GLASS, A., GANTI, G. a GEIGES, A. 2021. National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law. *Climate Policy*, 8, s. 585–610.

³¹ Rozhodnutí 1/CMA.5. Outcome of the first global stocktake. UNFCCC, 2023, bod 27. Dostupné z: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/1_CMA.5.pdf.

³² Fakta o klimatu, Koncept: Uhlíkový rozpočet. Dostupné z: <https://faktaoklimatu.cz/infografiky/koncept-uhlikovy-rozpocet>.

Jedná se o mimoprávní expertizu, která však má, zejména v oblasti škály zohledněných kritérií, určitá právní vodítka, jež vyplývají z výše rozebraných pramenů práva, mezi něž mimo jiné patří:

- rozvinuté státy tzv. globálního Severu, mezi něž patří i Česká republika, by svůj historický podíl na způsobení problému klimatické změny měly zohlednit v podobě vyšších mitigačních závazků, než by například odpovídalo pouhému přepočtu podle podílu na světové populaci či na světovém HDP; resp. vyšších mitigačních závazků, než jsou globální cíle snižování emisí vzešlé z prvního globálního hodnocení;
- při stanovení výše závazku nelze argumentovat, že ostatní, třeba velké a rozvinuté země, ke snižování emisí dostatečně nepřispívají, nebo že snahy jednotlivého státu samotného nejsou relevantní.³³

Česká republika nemá svůj vlastní státní NDC, ale vztahuje se na ni společný NDC Evropské unie, tedy kolektivní cíl, jehož vyhlášením EU využila možnost danou čl. 4 odst. 16 jednat společně a vydala Updated EU NDC v uvedené výši.³⁴ Tento cíl zní: „EU a její členské státy, jednajíce společně, se přihlašují k závaznému cíli snížit do roku 2030 čisté domácí emise skleníkových plynů nejméně o 55 % ve srovnání s rokem 1990.“³⁵ V souvislosti s tímto vyhlášením EU NDC vyvstávají nejméně dva okruhy právních problémů, které mohou být relevantní pro posouzení otázek položených Ústavním soudem:

- zda je tento EU NDC v souladu s PD,
- co vyplývá z kolektivní povahy EU NDC pro jednotlivé členské státy.

Za prvé, EU NDC je kritizován a jeho soulad s PD je zpochybňován. V době podání (2020) EU NDC neobsahoval (nové) úrovně emisí přidělené každé smluvní straně v příslušném časovém období, jak to výslovně požaduje čl. 4 odst. 16 PD. Neexistovalo tedy žádné vodítko, jaký podíl na snižování emisí má nést jednotlivý členský stát. Závazné podíly pro jednotlivé členské státy v sektoru sdílení úsilí byly přiděleny novelou Effort Sharing Regulation³⁶ v roce 2023 (pro ČR to bylo již zmíněných 26 %), ovšem v oblasti EU ETS existují pouze společné cíle. Z tohoto pohledu **EU podle našeho názoru dodnes není v souladu s uvedeným požadavkem čl. 4 odst. 16 PD, neboť nepřidělila jednotlivým členským státům jejich celkové cíle snížení emisí pro dané období, ale pouze cíle snížení emisí v jednom dílčím sektoru. Navíc je zpochybňováno, zda EU NDC představuje fair share – spravedlivý podíl z hlediska globálního snažení.** Sama EU obhájí spravedlivost a dostatečnou ambicióznost svého podílu v podstatě pouze poukazem na značné zvýšení cíle oproti stavu „business as usual“ a oproti předchozímu cíli (40 %).³⁷ Nicméně nedává žádnou úvahu o zhodnocení z hlediska principu CBDR – přitom právě řada zemí EU patří mezi nejrozvinutější a nejbohatší země, jimž využívání fosilních zdrojů, které způsobilo klimatickou

³³ Srov. např. Neubauer, para 202–203.

³⁴ The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States. Submission by Germany and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, 17 December 2020 (EU NDC). Dostupné z: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf.

³⁵ Ibid. para 27.

³⁶ Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2023/857 ze dne 19. dubna 2023, kterým se mění nařízení (EU) 2018/842 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a nařízení (EU) 2018/1999. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023R0857>.

³⁷ EU NDC, s. 17–18.

změnu, k tomuto standardu dopomohlo. Objevují se také názory, že EU by byla schopna dosáhnout vyšších cílů snižování emisí, a že tedy nesplňuje požadavek nejvyšších možných ambicí podle čl. 4 odst. 3 PD.³⁸

Za druhé, kolektivní cíl vymezený EU NDC – snížit emise o 55 % do roku 2030 nelze interpretovat jako odpovídající cíli každé jednotlivé členské země snížit emise o 55 %. EU nestanovila a neplánuje stanovit členským zemím jejich celkové podíly na snížení emisí, ale pouze podíly v jednom ze tří sektorů snižování emisí. Některé členské státy EU mají své vnitrostátní klimatické zákony, v nichž závazně stanoví své celkové cíle snížení emisí do roku 2030 – z takového zákona pak vyplývá jejich závazný mitigační cíl. Některé země si stanovily závazek vyšší než 55 % nebo závazek shodný se společným cílem EU, tj. 55 %, jako svůj vnitrostátní závazek.³⁹ **Problém s kvantifikací mitigačního cíle nastává u zemí, které nemají svůj vnitrostátně stanovený závazný cíl, jako je tomu v případě ČR. Podle našeho názoru nelze s jistotou říci, že např. v případě ČR je cíl nižší než 55 %.⁴⁰**

Určení mitigačního standardu pro sféru ochrany lidských práv

Lidskoprávní argumentace ohledně standardu snižování emisí by se měla opírat o nejnovější vědecké poznatky prezentované IPCC, a politicky vyjednaný teplotní cíl by neměla automaticky brát jako standard platný rovněž v oblasti ochrany lidských práv. Obsah lidskoprávních závazků má být vykládán ve světle nejlepších dostupných vědeckých poznatků, přičemž klimatická věda se velmi rychle vyvíjí a údaje se zpřesňují. Teplotní cíl 1.5 °C je považován za všeobecně uznávaný politický cíl, který, spolu s procentními cíli snižování emisí podle výsledku prvního globálního hodnocení plnění PD, jsou patrně také, jedinými konkrétními číselnými vyjádřeními přímo v mezinárodněprávních dokumentech, o které se lze opřít. Na cíl 1.5 °C se odvolávají i lidskoprávní tělesa a soudy v lidskoprávních litigacích, rovněž ESLP s ním operuje v rozsudku *KlimaSeniorinnen*. Tento přístup lze z našeho pohledu považovat za sporný, a to s ohledem na nejnovější závěry klimatické vědy, které tento cíl nepovažují za bezpečný.

Povinnost konat v oblasti snižování emisí skleníkových plynů

Součástí mitigačních závazků států, po vymezení cílů, je jejich provádění, vyplývající z povinnosti konat. Jak již bylo uvedeno výše, státy mají povinnost jednat v oblasti snižování emisí na základě vícero pramenů práva. Z mezinárodního klimatického režimu plyne povinnost sdělit svůj NDC v rámci Pařížské dohody (Evropská unie, a tedy i ČR je momentálně ve zpoždění) a provádět vnitrostátní mitigační opatření tak, aby bylo dosaženo cílů tohoto NDC (čl. 4 odst. 2 PD).⁴¹ Z práva EU plyne povinnost přijmout nezbytná opatření na úrovni členského státu, aby bylo umožněno dosažení cíle klimatické neutrality (čl. 2 odst. 2 nařízení 2021/1119) a k dosažení průběžného cíle – tj. snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku

³⁸ SCHWARTE, C. *EU Climate Policy under the Paris Agreement*, op. cit., s. 159–160.

³⁹ Podrobněji např. BALOUNOVÁ, E., SNOPOKOVÁ, T. 2021. Towards the adoption of climate change acts in the Visegrad Group countries. *Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL)*. Vol. 33, Issue 3, doi:10.1111/reel.12566, s. 592–603; BALOUNOVÁ, E., SNOPOKOVÁ, T. 2023. Český klimatický zákon – nutnost nebo...? *České právo životního prostředí*. 23(1), s. 13–39.

⁴⁰ Jen na základě použití metody přepočtu v nařízení o sdílení úsilí.

⁴¹ Více např. MAYER, B., 2018. Obligations of conduct in the international law on climatechange: A defence. *RECIEL*. Vol. 27, No. 2.

2030 oproti roku 1990 – přitom upřednostnit rychlé a předvídatelné snížení emisí a zároveň podporovat jejich pohlcování pomocí přirozených propadů (čl. 4 odst. 1 nařízení 2021/1119).

Povinnost konat konečně vyplývá i z práva lidských práv, jak bylo již nastíněno, a jak se k tomu podrobně vyjádřil také ESLP, který také konkretizoval, jakou právní podobu by toto konání mělo mít, a z mezinárodního obyčejového práva. Konečně lze připomenout, že povinnostmi konat v oblasti mitigace se zabývaly i jiné soudy a odborná literatura, které například zdůrazňují aspekt přizvání nestátních aktérů.⁴²

Faktory rozhodné pro posouzení dostatečnosti českých mitigačních závazků a jejich plnění

České republice se po roce 1990 dařilo snižovat emise skleníkových plynů, což bylo dáno zejména celkovou transformací hospodářství po roce 1989, nikoliv primárně snahou snižovat emise skleníkových plynů. V současné době v ČR chybí jasné vytyčení směru snižování emisí skleníkových plynů a obecně v oblasti klimatu, a tedy poskytnutí investiční jistoty soukromým subjektům, vodítek obcím a státním orgánům tak, aby veškerá činnost zohledňovala požadavky mitigace a adaptace na změnu klimatu, a koneckonců i občanům.⁴³

V ČR momentálně existuje pouze jeden aktualizovaný, a tedy aktuální dokument týkající se mitigace změny klimatu, a to je *Národní energeticko-klimatický plán* (NKEP), který je vyžadován podle práva EU. Ani tento plán však nepostačuje k výše zmíněnému: chybí cíl pro rok 2030 a jasná trajektorie do roku 2050,⁴⁴ chybí plány pro snižování dotací fosilním palivům, cíl pro obnovitelné zdroje energie je nízký, chybí reference k EU ETS 2, atp. V ČR nebyl přijat tzv. klimatický zákon a aktualizace *Politiky změny klimatu* (nezávazný dokument) nebyla – i přes jasný apel Nejvyššího správního soudu⁴⁵ – dosud dokončena a přijata.

V rámci EU se dle našeho názoru Česká republika jeví chovat jako *černý pasažér*, když spoléhá na to, že bude moci v rámci kolektivního cíle 55 % plnit méně, neboť jiné státy budou dobrovolně plnit více.

Shrňme-li výše uvedenou analýzu, domníváme se, že České republice vyplývají povinnosti související s klimatickou mitigací, tj. povinnost státu konat – konkrétně snižovat emise skleníkových plynů, ze čtyř hlavních zdrojů: z mezinárodního klimatického režimu, z členství ČR v EU, z Úmluvy a z českého ústavního pořádku. Přitom plnění povinností vyplývajících z práva EU nezbavuje ČR povinností z dalších zdrojů, které mohou být jiného rozsahu.

⁴² Vyjádřený zejména v rozhodnutí COP21, kterým byla PD přijata, a dále rozvedený př. HAUTEREAU-BOUTONNET, M. a MALJEAN-DUBOIS, S., 2023. Combining Tools and Actors for a Better Enforcement: A Case of the 2015 Paris Agreement on Climate Change. *Environmental Policy and Law*. Vol. 53, No. 5-6, s. 415-424, nebo rozhodnutí Okresního soudu v Haagu ze dne 26. 5. 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337 – srovnej bod 71 – rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2020, č. j. 54 A68/2019-123.

⁴³ Jak se vyjádřil německý Spolkový ústavní soud ve věci Neubauer – i občanům je potřeba dát jistotu, jaká opatření je čekají.

⁴⁴ Podle NKEP: „Cílem ČR je dosáhnout do roku 2030 snížení emisí skleníkových plynů v souladu se závazky vyplývajících z balíčku Fit for 55 a směřovat k dosažení klimatické neutrality do roku 2050.“

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 9 As 264/2023 – 128 ze dne 26. 11. 2024, odst. 117.

Domníváme se, že v současné době vede k dovození nejnáročnější (a zároveň nejpřesnější) podoby mitigačního závazku právo lidských práv, neboť umožňuje dynamicky reagovat na vědu vyvíjející se v čase a díky rozhodnutí *KlimaSeniorinnen* poskytuje již přesnější požadavky v širším spektru přesahujícím „pouhou“ kvantifikaci snižování emisí.

V následujícím přehledu stavíme vedle sebe tzv. pozitivní závazky státu vyplývající z rozsudku ESLP *KlimaSeniorinnen*,⁴⁶ námi shrnuté do okruhů podle jejich obsahu, a stav jejich plnění v ČR.

Plánování mitigace z hlediska času: Specifikovat časový rámec pro dosažení klimatické neutrality zhruba během následujících tří desetiletí, začít klimatickou akci okamžitě a naplánovat ji v čase adekvátně až do dosažení klimatické neutrality, bez přenášení nepřiměřené zátěže na budoucí generace.

Česká republika si závazek klimatické neutrality nestanovila, tedy nemá ani jeho časový rámec. Platí pro ni pouze závazný (kolektivní) cíl klimatické neutrality EU do roku 2050 vyplývající z Evropského právního rámce pro klima. Strategický dokument NKEP používá vágní a obecnou formulaci klimatických cílů, a kromě toho odkazuje na aktualizovanou *Politiku ochrany klimatu*, tedy na dokument, jehož aktualizace dosud nebyla dokončena a schválena.⁴⁷ Z toho též vyplývá, že ČR se zahájením skutečné klimatické akce otálí, a tím přenáší větší zátěž na budoucnost.

Plánování mitigace z hlediska kvantity: Metodou uhlíkového rozpočtu nebo jinou vhodnou metodou kvantifikovat snižování emisí v souladu s mezinárodními nebo národně stanovenými závazky, stanovit střednědobé cíle snižování emisí a cesty k dosažení těchto cílů podle sektorů nebo jinou vhodnou metodou.

Metodu uhlíkového rozpočtu, a pokud je nám známo, ani jinou vhodnou metodu ČR nevyužila, a ani se ji nechystala využít pro aktualizovanou (a doposud neschválenou) verzi *Politiky ochrany klimatu*.⁴⁸ Střednědobý cíl pro rok 2040 bude navržen na úrovni EU, a to v rámci naplňování požadavků Evropského právního rámce pro klima.⁴⁹ ČR k doporučenému cíli snížení emisí skleníkových plynů o 90 % do roku 2040 vyjádřila nesouhlas, ale jiné vlastní cíle nestanovila.⁵⁰

Forma opatření: Přijmout a v praxi efektivně provádět regulace a opatření pro mitigaci dopadů klimatické změny, přitom zásadní opatření vtělit do závazných forem regulace na národní úrovni.

ČR nemá klimatické cíle stanovené v závazných formách práva; v právním řádu není dostatečně zohledněno (regulováno) zapojení subjektů od státu odlišných (samosprávy, obchodní společnosti aj.) do mitigačního úsilí (resp. do právního rámce, který jim umožní reflektovat mitigační úsilí), čímž

⁴⁶ *KlimaSeniorinnen* para 548–550.

⁴⁷ Na jednání vlády 17. 7. 2024 byl bod „Aktualizace Politiky ochrany klimatu v ČR“ stažen z programu. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/zvlady/jednani-detail/2024-07-17/>.

⁴⁸ V mitigačních strategiích či jejich návrzích se lze setkat s projekcemi emisí nebo scénáři vývoje, nikoliv s celkovým uhlíkovým rozpočtem.

⁴⁹ Lze poznamenat, že EU tento návrh odložila.

⁵⁰ Postoj vlády byl představen na tiskové konferenci dne 16. 12. 2024. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/media-centrum/aktualne/premier-fiala-odmitame-navrh-evropske-komise-na-dalsi-zpriseni-klimatickych-cilu-pro-rok-2040-na-uroven-90--snizeni-emisi-217633/>.

ÚSTAV	STÁTU
A	PRÁVA

jsou potenciálně zasahována další ústavně zaručená práva (kromě výše zmíněného práva na příznivé životní prostředí).

Monitorování pokroku a aktualizace cílů: Monitorovat emise tak, aby bylo možno prokázat, zda jsou vytčené cíle plněny podle stanovených plánů. Aktualizovat cíle v případě potřeby na základě *due diligence* a podle nejlepších dostupných poznatků.

Naplnování monitoringu je součástí unijních i mezinárodních závazků ČR (ze zavedeného Národního inventarizačního systému vychází neschválený návrh aktualizace *Politiky ochrany klimatu*; existující monitoring byl také podkladem pro Vyhodnocení *Politiky ochrany klimatu* v ČR⁵¹). Problémová je však nedotažená aktualizace cílů, a tedy nemožnost zohlednění toho, jak jsou vytčené plány plněny. Neaktualizovaná *Politika ochrany klimatu* tedy zohledňuje pouze období před rokem 2017, z povahy věci nereflexuje vývoj na poli klimatických cílů EU, dopadů klimatické změny, klimatické vědy, dopadů na lidská práva atd., tj. nejlepší dostupné požadavky nejsou implementovány.

Způsob postupování státu: Při vytváření a implementaci příslušné legislativy a opatření jednat včas a vhodným a konzistentním způsobem.

ČR k řešení změny klimatu nepřistupuje konzistentně ani komplexně:

- pokud jde o legislativní opatření, zákonodárce selektivně prioritizuje vybraná opatření, která, přestože mohou obecně směřovat k naplnění klimatických cílů, nejsou primárně vztažena ke komplexnímu stanovení a naplnění unijních nebo mezinárodních cílů na úseku snižování emisí skleníkových plynů; viz např. existující či připravovaná legislativní podpora využívání obnovitelných zdrojů energie nebo nově koncipovaný tzv. liniový zákon, nyní zákon o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury;
- pokud jde o strategické nástroje, u hlavní mitigační strategie *Politiky ochrany klimatu* nebyla dokončena aktualizace, přitom tento úkol měl být naplněn již v roce 2023;
- limitem strategických dokumentů je jejich nezávazná povaha a nedostatečná implementace v praxi;
- v ČR neexistuje rámcový klimatický zákon, který by jednoznačně potvrdil závazné cíle snížení emisí na národní úrovni, a zároveň zavedl potřebné kontrolní a nápravné mechanismy, a také pokryl požadavky na relevantní aktéry řešení změny klimatu;
- proti naplnění konzistentního a komplexního přístupu stojí také to, že ČR nepostupuje transparentně vůči široké veřejnosti: z pohledu běžné, ale i zainteresované veřejnosti stojící mimo politické kruhy je obtížné zjistit, jaké verze aktualizovaných strategických dokumentů jsou projednávány, a zejména, jaký bude další osud neschválené aktualizace *Politiky ochrany klimatu*.

⁵¹ Dokument shrnuje, že Splnění cíle *Politiky ochrany klimatu* k roku 2030 (pokles o 44 Mt CO₂ ekv. vůči roku 2005) je možné očekávat jen při naplnění scénáře s dodatečnými opatřeními, – to znamená, že dosavadní opatření ke splnění cíle nestačí. Vyhodnocení zpracovala Česká informační agentura životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí, Českým hydrometeorologickým ústavem a členy Meziresortní pracovní skupiny pro změnu klimatu, 2022. Dostupné z: https://cenia.gov.cz/wp-content/uploads/2021/11/OEOK_POK_vyhodnoceni_20211101.pdf.

ÚSTAV	STÁTU
A	PRÁVA

Ústav státu a práva
AV ČR, v. v. i.
Národní 18, 110 00 Praha 1

T +420 221 990 711
E ilaw@ilaw.cas.cz
www.ilaw.cas.cz

Závazky v oblasti klimatické mitigace jsou svou povahou závazky s progresivním plněním. Při jejich přezkumu k určitému datu předcházejícímu termínu, kdy má být závazek naplněn, nelze posuzovat splnění závazku, ale to, zda stát podnikl nebo podniká kroky, z kterých lze rozumně usuzovat, že jsou reálně s to vést k naplnění závazku v daném časovém horizontu. Tedy v případě klimatických závazků, zda stát má vytyčen (kvantifikovaný nebo jinak blíže určený) cíl a dílčí cíle vázané k určitým bodům v čase a zda činí další dílčí kroky, které k plnění cíle mohou vést (regulace, rozdělení pravomocí a úkolů, monitorování plnění atd.). Věc se nám jeví tak, že český stát nevykazuje téměř žádnou aktivitu reálně vedoucí k takovému plnění. Fakt, že je nadmíru obtížné stanovit konkrétní číselné vyjádření národního mitigačního závazku, nemůže vést k závěru, že závazek nelze plnit. Naopak je třeba takový existující závazek vyjádřit, případně i pomocí neurčitých pojmů, aby bylo možné jeho plnění přezkoumat.

Tým zpracovatelů:

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D., vedoucí týmu
JUDr. Eva Balounová, Ph.D., LL.M.
JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.

JUDr. Lenka Vostrá,
Ph.D.
Digitálně
podepsal JUDr.
Lenka Vostrá,
Ph.D.
Datum: 2025.04.16
19:11:11 +02'00'

JUDr. Lenka Vostrá, Ph.D.
pověřená řízením

Toto stanovisko je právním názorem výzkumného pracovníka, resp. výzkumných pracovníků, kteří jej zpracovali. Toto vyjádření nepředstavuje autoritativní ani závazný výklad práva a má pouze doktrinární povahu. Jde o literární autorské dílo, které se vydává na základě žádosti a podkladů toho, kdo se na ÚSP AV ČR, v. v. i., obrátil, a to v souladu s posláním vyplývajícím z ustanovení § 13 písm. d) zákona č. 283/1992 Sb., o Akademii věd, v platném znění. Toto vyjádření není poskytnutím právní služby či pomoci ve smyslu právních předpisů upravujících výkon advokacie, není odborným vyjádřením ve smyslu § 105 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, v platném znění, ani není radou či informací ve smyslu § 2950 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, v platném znění, ani jiným obdobným vyjádřením. Objednatel tohoto vyjádření bere na vědomí, že orgány veřejné moci mohou k výkladu práva zaujmout jiný, případně i opačný právní názor, než ten, který je uveden v tomto vyjádření.