



US25022767

Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0005292/25

Věc: Pl. ÚS 6/25

Doručeno: 8. 4. 2025 10:16:51

ID zprávy: DZ-224481

Email/DS: 9tmj9e4

Odesílatel Masarykova univerzita

K Rukám:

Do vlastních rukou: Ne

Spisová značka:

SP. Zn. Odesílatele: MU-IS/104972/2025/2727333/PrF

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo	5
dne: - 8 -04- 2025	
1+1 krát Přílohy: 0	
Vyřizuje:	P. J.

Předchází

Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	PrF-MU---Vyjadreni-amicus-curiae-Pl.-US-625.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	PrF-MU---Vyjadreni-amicus-curiae-Pl.-US-625.pdf		
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

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo	5
dne:	- 8 -04- 2025
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Váš dopis zn. / ze dne:

Pl. ÚS 6/25

18. března 2025

Číslo jednací

MU-IS/104972/2025/2727333/PrF

Vyřizuje / e-mail:

Vojtěch Vomáčka

vomacka@mail.muni.cz

Místo / datum

Brno

8. dubna 2025

Pl. ÚS 6/25 – Vyjádření *amicus curiae* k otázce existence pozitivních závazků České republiky ke snižování koncentrace skleníkových plynů v ovzduší

Vážené soudkyně a vážení soudci Ústavního soudu,

Právnická fakulta Masarykovy univerzity byla dne 18. 3. 2025 vyzvána k vyjádření v nadepsané věci. Formulaci vyjádření pověřil děkan fakulty doc. JUDr. Mgr. Martin Škop, Ph.D., členstvo katedry práva životního prostředí a pozemkového práva. Jako vedoucí této katedry **podávám ve stanovené lhůtě vyjádření** s tím, že jsem připraven závěry v něm uvedené dále rozvést či upřesnit, bude-li třeba.

Jak je Ústavnímu soudu jistě známo, otázka závazků států v oblasti ochrany klimatu je předmětem dlouhodobé akademické debaty. Proto prezentované závěry nelze vnímat jako dogmatické. Nejlépe však odpovídají pohledu členstva katedry, které se danou problematikou zabývá. Z toho důvodu je vyjádření psané v množném čísle.

Vycházíme z toho, že předmětem zájmu Ústavního soudu jsou tzv. mitigační opatření, a to s ohledem na znění žádosti, argumentaci v posuzované ústavní stížnosti a v napadených rozsudcích správních soudů. Vyjádření se proto jen okrajově zabývá **adaptačními opatřeními**, která se však mohou „dostat do hry“ v návaznosti na další postup Ústavního soudu (zamítavý výrok V prvního rozsudku MS v Praze čj. 14 A 101/2021-248, týkající se adaptačních opatření žalovaných, byl potvrzen výrokem II rozsudku NSS *Klimatická žaloba I*, takže již nebyl předmětem přezkumu NSS v rozsudku *Klimatická žaloba II*). Co se týče pozitivního závazku ČR provádět adaptační opatření, ztotožňujeme se s koncepcí vyjádřenou v *obiter dictum* napadeného rozsudku NSS *Klimatická žaloba II* (bod 145), že jejich dostatečnost „je vázána především na území jednotlivého členského státu, takže v ní naopak nelze dost dobře odkazovat na sdílené úsilí všech členských států vyjádřené ve společném EU NDC a nařízení 2018/842“.

Jinak řečeno, adaptační opatření musí státy provádět přiměřeně k hrozícímu environmentálnímu nebezpečí každý sám za sebe. Takový závěr lze přímo podpořit judikaturou ESLP.

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Veveří 158/70, 611 80 Brno, Česká republika

T: +420 549 49 1211, E: info@law.muni.cz, www.law.muni.cz

Bankovní spojení: KB Brno-město, ČÚ: 85636621/0100, IČ: 00216224, DIČ: CZ00216224

V odpovědi, prosím, uvádějte naše číslo jednací.

Ten sice ponechává státům široký prostor pro uvážení, jakými nástroji budou nebezpečí čelit, ale pokud je zřejmé, že se riziko může projevit změnami v území, které mají parametry přírodní katastrofy, pak tyto nástroje v zásadě musí být mimo jiné součástí územně plánovacích nástrojů i nástrojů krizového řízení (viz zejm. rozsudek ve věci *Budayeva a další proti Rusku*, stížnosti č. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 a 15343/02; ve věci *Özel a další proti Turecku*, stížnosti č. 14350/05, 15245/05 a 16051/05; a nejnověji patrně ve věci *Aktürk proti Turecku*, č. 16757/21). Ve věci *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a další proti Švýcarsku* (stížnost č. 53600/20) ESLP z našeho pohledu upřesnil, že adaptační opatření musí být „zaměřená na nejzávažnější nebo bezprostřední důsledky změny klimatu s přihlédnutím k případným zvláštním potřebám ochrany. Tato opatření musí být zavedena a účinně uplatňována v souladu s nejlepšími dostupnými poznatky. Významné budou i procesní záruky dostupné dotčeným osobám. To platí i ve vztahu k obecným politikám zahrnujícím přístup k volbě prostředků pro boj proti změně klimatu prostřednictvím zmírňování a přizpůsobování.“

Lze přitom pochybovat, že jsou česká pravidla územního plánování nastavena dostatečně (navzdory nedávné rekodifikaci veřejného stavebního práva), resp. že jsou obecné, ale klíčové povinnosti dostatečně využívané v praxi (např. posouzení vlivů územně plánovací dokumentace na klima). To platí také – mimo díky ESLP – pro regulaci lesního a zemědělského hospodaření, což má dopad vedle nedostatečné adaptace i na ochranu biodiversity a fungování přírody.

K otázkám Ústavního soudu uvádíme následující.

Povinnost ČR zavádět mitigační opatření vyplývá zejména z **Pařížské dohody**. Vedle toho UNFCCC obdobnou povinnost, byť bez přesnějšího vymezení konkrétních cílů, obsahuje už základním vymezení principů a v závazků. Svoji odpovědnost ČR sdílí s ostatními členskými státy EU, jak Pařížská úmluva předvídá. Obsah povinnosti vyjadřuje EU NDC a konkrétně pak **požadavky unijních předpisů**, které je možné rozdělit na tři hlavní oblasti (EU ETS, činnosti mimo EU ETS a LULUCF), přičemž nepřímo ke snižování emisí přispívá celá řada dalších unijních předpisů zejm. z oblasti ochrany ovzduší nebo posuzování vlivů na životní prostředí. S ochranou klimatu a šířeji životního prostředí pak v souladu se zásadou integrace souvisí obrovské množství požadavků v předpisech zaměřených od veřejných zakázek po výrobu čokolády.

Důležitost unijních požadavků zvýrazňuje test ESLP v rozsudku ve věci *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a další proti Švýcarsku* (stížnost č. 53600/20). ESLP – jistě ne náhodou – spojil lidskoprávní standard ochrany v režimu čl. 8 Úmluvy se společným standardem většiny stran Úmluvy, tedy se základními cíli unijní ekopolitiky. Nejsme přesvědčeni, že se unijní úpravou povinnosti ČR vyčerpávají, nicméně unijní systém ochrany klimatu v zásadě požadavkům ESLP vyhovuje, a ve srovnání s jinými světovými regiony i zásadně posiluje efektivitu přijímaných opatření a jejich prosazování.

Ostatně tomu ani nemůže být jinak, s ohledem na sdílenou působnost Unie v oblasti ochrany životního prostředí a rozsáhlou unijní legislativu, která dílčí klimatické nástroje upravuje více než 30 let, v poslední dobou s výrazným podílem přímo účinných nařízení (a zároveň při zohlednění rozdílné situace v jednotlivých regionech Unie v souladu s čl. 191 odst. 2 SFEU). Česko tak ani nemá v řadě oblastí možnost přijmout vlastní úpravu. A i kdyby mělo a byla by k tomu politická vůle, těžko by

upravilo např. vlastní ETS, aby se jednalo o úpravu účinnou. To si mohou dovolit jen větší státy jako např. Indie, Čína nebo Austrálie.

Ovšem tam, kde unijní úprava plně testu ESLP nevyhoví, nastupuje podle našeho názoru povinnost ČR plnění požadavků ESLP doplnit. Taková situace může nastat např. tehdy, pokud se změni cíle unijní politiky způsobem, že již nebudou směřovat k dosažení klimatické neutrality v roce 2050. Česko, vázané Úmluvou, by muselo takový cíl samo zakotvit. Pochybnosti však máme již k současnému stavu: ESLP mimo jiné vyžaduje, aby státy naplánovaly jasné kroky k dosažení klimatické neutrality. Unie se sice vedle hlavního cíle k roku 2025 domluvila i na dílčím cíli pro rok 2030, nicméně dohoda o dalším cíli k roku 2040 selhává. I pokud k dohodě dojde, je možné, že výsledný kompromis nebude odpovídat dílčímu kroku, jak jej vnímá ESLP (Evropská komise chce zachovat cíl snížit emise o 90 %, ale změnit způsob, jakým země počítají svůj pokrok).

Lze argumentovat, že ESLP nemá dílčími kroky na mysli pouze jeden krok v roce 2030, ale vyžaduje např. dílčí cíle k 2035, 2040 a 2045. Za takové situace by mělo Česko přijmout cíle samo, přinejmenším k roku 2040, a to závazným způsobem, tedy zákonem. Pochopitelně není na soudech, aby přesně stanovily, jaké přesně mají tyto cíle vypadat, alespoň ne v prvním kole přezkumu státní klimatické politiky. Jejich absence nicméně z našeho pohledu může naplňovat znaky nezákonného zásahu. Stejně jako musí být klimatická ochrana dlouhodobým a komplexním postupem, nic nebrání soudům, aby v míře soudní kontroly zohlednily, v jaké situaci se ČR (resp. ministerstva v pozici žalovaných) nachází – i že například není schopná přijmout ani aktuální politiku ochrany klimatu. K tomu je možné doplnit, že stávající (zastaralá) politika ochrany klimatu ani nepočítá se změnami právní úpravy, takže je z našeho pohledu spíše jen základem pro dotační programy a cenným příspěvkem k potvrzení vědeckého poznání o závažnosti klimatických změn.

ESLP neříká, zda stanovené dílčí kroky musí platit pro celkovou politiku, nebo je možné se spokojit s cíli podle jednotlivých předpisů. Ovšem i cíle zásadních unijních předpisů jsou jasné ukotveny zejm. k roku 2030. Typicky to platí pro nařízení o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 (2023/857), které patrně nejvíce odpovídá požadavku ESLP, aby státy vycházely z určitého uhlíkového rozpočtu. ČR je podle tohoto nařízení zavázána ke snížení emisí skleníkových plynů v roce 2030 oproti úrovním z roku 2005 o 26 %. I v tomto ohledu je možné pochybovat, zda unijní nebo česká úprava vyhovuje testu ESLP, protože není zřejmé, zda má být uhlíkový rozpočet přímo stanoven (vyjádřen). V případě unijních předpisů je však možné alespoň dovodit, že z uhlíkového rozpočtu vychází. K uvedenému nařízení je např. možné odkázat na alokaci uhlíkového rozpočtu skrze prováděcí rozhodnutí Komise (2020/2126).

Bylo by možné opačně namítat, že unijní systém ochrany klimatu není efektivní a s ohledem na historii environmentálních infringementů a nízkou četnost ukládání pokut SDEU nehrozí ČR žádné větší riziko, pokud unijní požadavky nesplní. Takový názor nesdílíme, protože je nutné vnímat širěji, nakolik jsou klimatické požadavky propojeny s financováním z unijních fondů, takže ČR může být relativně jednoduše pozastaveno financování rozvojových a jiných projektů.

Pokud bude ČR porušovat unijní právo v ochraně klimatu, což je k roku 2030 více než pravděpodobné, může se z našeho pohledu jednat opět o porušení Úmluvy a rovněž i čl. 35 odst. 1

Listiny. V případě, že stát neschválí vlastní závazky (např. klimatickým zákonem), které jsou schopné přispět ke snížení emisní zátěže, ani nedokáže plnit *základní* požadavky unijního práva, zasahuje tím do samého jádra práva na příznivé životní prostředí. Jsme si vědomi toho, že Ústavní soud neměl dosud možnost výslovně vymezit obsah práva na příznivé životní prostředí ve vztahu k unijním předpisům. Za *meze zákonů*, které toto právo provádějí, je však třeba považovat i unijní právo. Jinak by došlo k vyprázdnění tohoto práva, protože i různé veřejnoprávní limity ochrany veřejného zdraví, na které Ústavní soud často poukazuje, jsou již upravené unijním právem (v případě nařízení bez prováděcího českého zákona). Obecná povinnost ČR zavádět mitigační opatření tak vyplývá i z čl. 35 odst. 1 Listiny.

Jak je patrné z uvedeného, nelze podle nás bez dalšího dovodit obecnou kvantifikovatelnou povinnost samotné České republiky ke snížení emisí skleníkových plynů vyjádřitelnou přesným procentem ve vztahu k roku 1990. Jde o souhrn požadavků vyplývajících z práva EU, přičemž členské státy celkovou povinnost sdílí. K interpretaci závazků vyplývajících z Pařížské dohody si dovoluujeme ve zkratce odkázat rovněž na dotaz soudce Mezinárodního soudního dvora Tladiho na *předmět a účel* Pařížské dohody spolu s navazujícími odpověďmi účastníků řízení ve věci *Povinnosti států v souvislosti se změnou klimatu* (<https://www.icj-cij.org/case/187>).

Tento *amicus curiae* neslouží k podpoře stěžovatelů ani žalovaných v původní věci. Máme však zájem na tom, aby rozhodnutí Ústavního soudu přispělo k objasnění některých naznačených otázek a tím i ke zlepšení právního a společenského prostředí, jak se podařilo v minulosti u řady případů z oblasti ochrany životního prostředí. Vnímáme zbytečnou kontroverzi tématu a vyhrocenou debatu napříč společnostmi, která řešení klimatických změn zneužívá k nízkým cílům a útokům. Těm je vystavena nejen mladá generace, ale také vzdělaná a uvědomělá část obyvatel. Věříme, že úvahy a závěry soudu v klimatické litigaci mohou tento stav kultivovat. K tomu přejeme Ústavnímu soudu vše dobré a děkujeme za možnost se vyjádřit.

V úctě

doc. JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

vedoucí katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity

Ostatní členové katedry:

doc. JUDr. Jakub Hanák, Ph.D. et Ph.D.

JUDr. Jiří Vodička, Ph.D.

JUDr. Dominik Židek, Ph.D.

Mgr. Hana Adamová, Ph.D.

Mgr. Lucie Zdráhalová