

**OBECNÁ ČÁST****Současný právní a faktický stav**

Návrh klimatického zákona byl připraven v souladu se závazky a povinnostmi, které plynou České republice z Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu<sup>1</sup> (UNFCCC) a na ni navazující Pařížské dohody<sup>2</sup>, a dále z evropského práva, zejména Evropského právního rámce pro klima<sup>3</sup> a souvisejících sektorových regulací.

Přijetím a ratifikací výše zmíněných mezinárodních úmluv, respektive schválením zmíněných evropských právních předpisů, přijala Česká republika závazky a povinnosti týkající se snižování emisí CO<sub>2</sub>, respektive skleníkových plynů<sup>4</sup>. Některé z těchto závazků promítla Česká republika již dříve do svých strategických dokumentů (viz níže), závaznou vnitrostátní právní úpravu ale dosud postrádají.

**K nezbytnosti navrhované právní úpravy**

Česká republika se ke svým závazkům v oblasti snižování emisí v obecné rovině hlásí, provádí je ale pouze nezávaznými strategickými dokumenty. Těmi jsou především:

- Státní energetická koncepce (SEK), zpracovávaná podle zákona o hospodaření energií;
- Politika ochrany klimatu (POK), dříve zpracovávaná podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013 ze dne 21. května 2013 o mechanismu monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů a podávání dalších informací na úrovni členských států a Unie vztahujících se ke změně klimatu<sup>5</sup>, nyní však bez opory v zákonném rámci;
- Vnitrostátní plán pro oblast energetiky a klimatu (NECP), zpracovávaný na základě platného nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu; zákon o

---

<sup>1</sup> Česká republika Úmluvu podepsala dne 13. 6. 1993 a ratifikovala ji dne 7. 10. 1993 (vyhlášená pod č. 80/2005 Sb. m. s.)

<sup>2</sup> Pařížská dohoda (dále jen „Dohoda“) byla přijata smluvními stranami Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (Úmluva) 12. prosince 2015. Česká republika ji ratifikovala dne 4. listopadu 2017 (vyhlášená pod č. 64/2017 Sb. m. s.)

<sup>3</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“)

<sup>4</sup> S pojmem „snižování emisí CO<sub>2</sub>“ se pracuje ve smyslu antropogenních emisí ze zdrojů a pohlcování pomocí propadů skleníkových plynů uvedených v části 2 přílohy V nařízení (EU) 2018/1999.

<sup>5</sup> V roce 2018 bylo nahrazeno Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu.

podporovaných zdrojích energie jeho přípravu gesčně svěřuje Ministerstvu průmyslu a obchodu, další podrobnosti však nestanoví.

Pouze SEK a NECP jsou zpracovávány na základě zákona<sup>6</sup>, a pouze SEK je ze zákona podkladem pro územní plánování, zatímco cíle uvedené v NECP jsou relevantní zejména pro finanční podporu vybraných zdrojů energie<sup>7</sup>. Do roku 2024 existovala mezi všemi těmito strategickými dokumenty značná neprovázanost, což bylo dáno zejména datem jejich vzniku. To ale vedlo k nežádoucímu stavu, kdy mj. režimy finanční podpory vybraných zdrojů energie neodpovídaly očekávanému využití území, a ani jedno nebylo nutně v souladu s dlouhodobou strategií státu v oblasti ochrany klimatu.

Nezávazný charakter a nesoulady zmíněných strategií vedl v případě SEK a POK k tomu, že se jimi vytyčené cíle a kroky k jejich dosažení často nenaplňovaly (u NECP je zatím příliš krátká doba na podobné zhodnocení, protože první pravidelnou revizí procházel až v roce 2023). Docházelo k rušení či změně stanovených opatření<sup>8</sup>, nebo přímo k praktickému rozporu s předpokládanými scénáři.<sup>9</sup> Je tak zřejmé, že zmíněné strategické dokumenty neposkytují dostatečný právní a věcný rámec k řízení dekarbonizační politiky (ačkoliv jsou užitečným vodítkem například pro úspory ve veřejném sektoru), když většina emisí vzniká v soukromém sektoru mimo sféru, kterou je stát schopen ovlivnit “soft nástroji”.

Zmíněné strategické dokumenty neprocházejí standardním legislativním procesem a na jejich základě nemohou vznikat práva a povinnosti. Není tak ani možné právně přezkoumat, zda jsou kroky České republiky v oblasti snižování emisí dostatečné vůči převzatým závazkům z výše zmíněných mezinárodních smluv a evropských předpisů, jak konstatoval i Nejvyšší správní soud.<sup>10</sup> Jasně měřítko pro posuzování aktivity (či pasivity) orgánů veřejné moci může poskytnout právě klimatický zákon.<sup>11</sup>

Pozitivní povinnost státu přijmout a účinně vymáhat opatření, která jsou způsobila snížit emise skleníkových plynů a tím zmírnit existující a potenciálně nevratné budoucí dopady klimatické změny dovodil i Evropský soud pro lidská práva,<sup>12</sup> když předtím vzal do úvahy širokou diskreci států v otázce volby vhodných prostředků, stejně jako dosavadní kroky Švýcarska jako žalované strany. Švýcarsko v době rozhodnutí dokonce mělo platný a účinný rámcový klimatický zákon, neobsahoval ale závazné cíle pro nadcházející desetiletí.

<sup>6</sup> NECP je v současnosti zpracováván na základě § 3 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>7</sup> Viz např. Závaznost cílů obsažených ve vnitrostátním plánu (STEHLÍK, Vít, WILHELM, David, VOŘÍŠEK, Martin. § 3 [Integrovaný vnitrostátní plán a nařízení vlády o vymezení rozvoje podporovaných zdrojů energie]. In: ŠIKOLA, Luděk, STEHLÍK, Vít, OBŮRKA, Jakub a kol. Zákon o podporovaných zdrojích energie. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 45, marg. č. 14.)

<sup>8</sup> Viz Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu z roku 2021: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika\\_ochrany\\_klimatu\\_2017/\\$FILE/OEOK\\_POK\\_vyhodnoceni\\_20211101.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/$FILE/OEOK_POK_vyhodnoceni_20211101.pdf)

<sup>9</sup> Například nezahrnutí důsledků energetických úspor a snižování celkové konečné spotřeby, významně nadhodnocená role zemního plynu v POK.

<sup>10</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166 (zejména bod 134).

<sup>11</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166, bod 139.

<sup>12</sup> Rozhodnutí ze dne 9. 4. 2024 ve věci VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ AND OTHERS v. SWITZERLAND, ecl:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020.

Absence vhodného právního rámce zvyšuje riziko, že Česká republika nedodrží své závazky v oblasti snižování emisí. Česká republika jako strana Pařížské dohody využívá možnosti uvedené v čl. 4 odst. 16 až 18 této mezinárodní smlouvy a nepřispívá k jejímu naplňování prostřednictvím vnitrostátně stanoveného příspěvku (NDC), ale prostřednictvím kolektivně stanoveného příspěvku Evropské unie (EU NDC). Pro naplňování cílů a závazků z Pařížské dohody je tak klíčová správná implementace a adaptace předpisů Evropské unie, jimiž se EU NDC provádí<sup>13</sup>, respektive přizpůsobení vnitrostátních procesů tak, aby bylo možné dosáhnout účinky zamýšlené těmito právními předpisy Evropské unie. Těmi jsou zejména a) celounijní pokles emisí skleníkových plynů o 55 % v roce 2030 oproti referenčnímu roku 1990<sup>14</sup> a b) dosažení vyrovnané bilance emisí a jejich pohlcování v roce 2050<sup>15</sup>.

Na tomto místě je vhodné zmínit, že pokud by Česká republika nevyužívala možnosti kolektivního příspěvku podle čl. 4 odst. 16 až 18 Pařížské úmluvy, bylo by na místě posuzovat míru potřebného úsilí ve snižování emisí podle tzv. uhlíkového rozpočtu. Metodou jeho stanovení se podrobně zabývá odborný posudek Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku<sup>16</sup>, ze kterého vyplývá, že by v takovém případě měla Česká republika směřovat ke snížení emisí o 84 % v porovnání s rokem 1990, tedy zvýšit tempo dekarbonizace asi o třetinu ve srovnání s kolektivním postupem podle EU NDC.

Neplnění emisních závazků znamená potenciálně značný reputační problém v některých mezinárodních vztazích, včetně obchodních. Samotná vyšší emisní zátěž může dlouhodobě znevýhodňovat české výrobce<sup>17</sup>, brzdit jejich zapojování do globálních výrobních řetězců a zhoršovat jejich exportní kapacitu. Nedodržování emisních závazků může být také posuzováno perspektivou práva na příznivé životní prostředí, práva na život, případně práva na respektování soukromého a rodinného života, jak ukazuje například zmíněné rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva.

Chybějící právní rámec ale může mít za následek i situaci, že některé ekonomicky motivované změny (například uzavírání uhelných elektráren) budou probíhat živelně, se značnými a dlouhodobými sekundárními dopady na životní úroveň i veřejné rozpočty, energetickou bezpečnost i konkurenceschopnost české ekonomiky<sup>18</sup>. V neposlední řadě má

---

<sup>13</sup> Jejich základní přehled shrnuje například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166 v bodu 114 a zejména samotná současná podoba EU NDC ve znění aktualizovaného příspěvku ze dne 16. října 2023:

<https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-10/ES-2023-10-17%20EU%20submission%20NDC%20update.pdf>

<sup>14</sup> Článek 4 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999.

<sup>15</sup> Článek 2 téhož nařízení.

<sup>16</sup> Anderson a Calverley, 2021:

[https://www.klimazaloba.cz/wp-content/uploads/2021/03/UoM-overeny-preklad-m0136\\_Quantifying-the-implications-of-the-Paris-Agreement-for-the-Czech-Republic\\_fin.pdf](https://www.klimazaloba.cz/wp-content/uploads/2021/03/UoM-overeny-preklad-m0136_Quantifying-the-implications-of-the-Paris-Agreement-for-the-Czech-Republic_fin.pdf)

<sup>17</sup> Viz například studie zpracovaná pro Výbor pro průmysl, dopravu, výzkum a energetiku (ITRE) Evropského parlamentu: Energy-intensive industries [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652717/IPOL\\_STU\(2020\)652717\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652717/IPOL_STU(2020)652717_EN.pdf)

<sup>18</sup> Nezbytná úprava odpovědností a povinností pro spravedlivou a řízenou tranzici byla popsána například ve studii německé Agentury pro životní prostředí: Structural change in coal regions –

absence právního rámce značné dopady i do oblasti kontroly vynakládaných veřejných prostředků na dekarbonizační opatření. Pokud nejsou stanoveny jasné a měřitelné cíle, je prakticky nemožné doložit, jaké opatření s finanční podporou státu přispělo k jejich naplnění a zda byla hodnota vložených finančních prostředků úměrná jejich výslednému přínosu.

Dekarbonizaci a snižování emisí si za cíl klade i celá řada dotačních a podpůrných programů financovaných z evropských i národních zdrojů. V samotných kohezních fondech pro programové období 2021 – 27 jsou vyčleněny řádově desítky miliard korun směřujících do opatření s dekarbonizačním efektem (např. podpora železnic v rámci OP D, zateplení veřejných budov v rámci OP ŽP, podpora obnovitelných zdrojů nebo modernizace plynárenství v OP TAK, také samostatný OP Spravedlivá transformace určený na transformaci uhelných regionů), další prostředky určené ke snižování emisí přinesl Národní plán obnovy (povinný podíl 42 % z původní grantové části ve výši 7 miliard EUR, tj. 165 mld. Kč), (sem spadají opatření jako podpora železnic, zateplení a energetické úspory, transformace teplárenství nebo budování infrastruktury pro alternativní paliva) a samostatným zdrojem financování opatření v souvislosti s klimatickými cíli je Modernizační fond, který by měl mít do roku 2030 k dispozici zdroje až 500 mld. Kč (sem spadají například opatření jako podpora nových obnovitelných zdrojů, energetické úspory nebo komunitní energetika). Další podpůrná finanční opatření je možné nalézt ve Společné zemědělské politice, od roku 2025 by také měl fungovat nový Sociálně klimatický fond. Je tedy zřejmé, že do oblasti snižování emisí putují a v nejbližších letech putovat budou prostředky z veřejných rozpočtů v rádech vyšších stovek miliard korun.

Kromě těchto přímých transferů je pak nutné zahrnout ještě transfery nepřímého charakteru (kompenzace, úlevy, výjimky), které však svým výsledným dopadem mohou značně snižovat efektivitu přímých transferů (například přidělování bezplatných emisních povolenek, které eliminuje tržní signál v případě ceny energie z fosilních zdrojů). V současnosti jejich jednotná evidence či kontrola ze strany státu, co do výsledku ve skutečném snižování emisí, neexistuje<sup>19</sup>.

Základním nástrojem České republiky v oblasti snižování emisí je doposud zákon upravující podmínky obchodování s emisními povolenkami<sup>20</sup>, který promítá evropský rámec fungování systému EU ETS<sup>21</sup>. Tento zákon však nevytváří potřebný právní rámec pro koordinované řízení snižování emisí, protože upravuje pouze podmínky pro získání a směnu emisních povolenek u zařízení, která odpovídají rámci EU ETS, nikoliv tedy všem účastníkům podílejícím se na tvorbě emisí napříč hospodářskými sektory (např. sektor odpadového hospodářství) a zejména z něj pro stát nevyplývají jednoznačné povinnosti ve vztahu k závazkům v oblasti snižování emisí, jejich sledování, vykazování a přijímání účinných opatření.

---

Lessons learnt from structural change processes, [https://inis.iaea.org/collection/NCLCollectionStore/\\_Public/53/099/53099142.pdf?r=1](https://inis.iaea.org/collection/NCLCollectionStore/_Public/53/099/53099142.pdf?r=1)

<sup>19</sup> Viz Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu z listopadu 2019, str. 292, kapitola 4.6, část iv.

<sup>20</sup> Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>21</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/959 ze dne 10. května 2023, kterou se mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a rozhodnutí (EU) 2015/1814 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

Z výše uvedeného je zřejmé, že nejvhodnějším řešením nastíněných problémů je přijetí samostatného zákona, který by oblast snižování emisí celkově zastřešil a nastavil odpovídající práva, povinnosti a koordinační i kontrolní roli státu v této oblasti. K podobnému řešení již přistoupila řada evropských států, například Německo (2019) i jednotlivé spolkové země (například Bavorsko 2020), Rakousko (2011), Dánsko (2021), Francie (2018 a 2021); obdobný návrh byl v roce 2022 připraven na Slovensku.

### **Navrhovaná úprava**

Cílem nové právní úpravy je poskytnutí jednoznačného a závazného právního rámce pro organizaci vnitrostátních opatření směřujících k dlouhodobým cílům v oblasti ochrany klimatu. Návrh zákona nejprve upravuje zákonné ukotvení závazků České republiky v oblasti snižování emisí do roku 2030 a 2050. Stanoví také mechanismy, jakými budou obdobné závazky stanoveny pro jednotlivá dílčí období. Takto stanovené zákonné cíle v oblasti snižování emisí budou obecně závazné jak pro veřejný, tak pro soukromý sektor.

Zákon dále upraví práva a povinnosti jednotlivých ministerstev a nadresortních orgánů ve stanovení konkrétních postupů, opatření, finanční podpory a jejich výsledné kontroly. Maximálně jsou respektovány již existující mechanismy (například zpracování inventurní zprávy), které jsou vhodně propojeny a doplněny o nové kontrolní a řídicí mechanismy. Systém řízení a plánování opatření ke snižování bude respektovat následující principy:

- multilevel governance (řízení, které pracuje s úrovní státní správy, samosprávy, samoregulace v soukromém sektoru, zapojením širší veřejnosti);
- plánování, řízení a kontrolu založenou důsledně na datech;
- povinnost informovat úplně, pravdivě a přesně o stavu emisí a souvisejících opatřeních;
- hospodárnost nakládání s veřejnými prostředky ve financování opatření ke snižování emisí;
- silnou roli nezávislých, odborných orgánů jak v oblasti plánování, tak v oblasti realizace a kontroly opatření ke snižování emisí.

#### **1. Emisní cíle**

##### **1.1. Celkové emisní cíle**

Navrhuje se, aby zákon stanovil celkové emisní cíle pro českou ekonomiku jako:

- závazek snížit celkové emise ve srovnání s rokem 1990 alespoň o 65 % do roku 2030
- a závazek dosáhnout klimatické neutrality do roku 2050 a po roce 2050 dosáhnout negativních emisí.

Vymezení pojmů “emise” a “klimatická neutralita” se navrhuje provést odkazem na terminologii evropského právního rámce pro klima, ze kterého vychází i tvorba národních inventurních zpráv, NECP a příspěvků k naplňování Pařížské úmluvy. Záměrem

předkladatele je tedy převzít významově zcela tyto pojmy evropského práva. Tím se předejde případným výkladovým nejasnostem, duplicitnímu měření a nesourodosti dat.

Závazek snížení emisí o 64 % oproti roku 1990 do roku 2030 vychází z veřejné konzultace Ministerstva životního prostředí k aktualizaci Politiky ochrany klimatu.

Závazek dosáhnout klimatické neutrality do roku 2050 odpovídá evropskému právnímu rámci pro klima.

## 1.2. Sektorové emisní cíle

Navrhuje se, aby zákon stanovil sektorové emisní cíle ve struktuře, v jaké se sektory pracuje evropský právní rámec, tedy:

- pokles emisí v sektoru EU ETS oproti roku 2005 alespoň o 62 % do roku 2030,
- pokles emisí v sektorech pokrytých směrnicí o sdílení úsilí alespoň o 26 % k roku 2030 oproti roku 2005,
- a zvýšit schopnost pohlcovat emise CO<sub>2</sub> v sektoru využívání krajiny, půdy a lesa tak, aby přispěl celkově nejméně 1 228 kt CO<sub>2</sub>eq do roku 2030.

Závazky odpovídají současnému platnému stavu evropského práva. V souvislosti s přijetím zákona bude také třeba revidovat podzákonné předpisy, které upravují podmínky vykazování a započítávání emisí v jednotlivých sektorech tak, aby byla zajištěna konzistence celkových vykazovaných dat a jejich maximální přesnost, zejména v sektoru využívání krajiny, půdy a lesa, kde se kromě samotných emisí vykazuje i jejich přirozené pohlcování a ukládání.<sup>22</sup>

## 2. Víceleté plány a plány opatření

### 2.1. Inventurní zprávy

Základem pro plánování vývoje snižování emisí a potřebných opatření budou roční inventurní zprávy, které už v současnosti zpracovává Český hydrometeorologický úřad. Na jejich základě navrhne Ministerstvo životního prostředí vládě závazné emisní limity za celou ekonomiku i jednotlivé sektory na období jednoho roku a s výhledem na další dva roky. Obdobně zákon zakotví také dvouleté hodnotící zprávy, které se budou vázat na hodnocení a aktualizace Víceletého klimatického plánu.

### 2.2. Roční plány opatření

Vládou stanovené limity budou podkladem pro zpracování ročních operativních plánů opatření. Plány budou mít podobu vyhlášky ministerstva životního prostředí. Jejich součástí budou i kvantitativní údaje umožňující meziroční a průběžnou kontrolu plnění. Do plánů se budou zahrnovat opatření s termínem dokončení realizace v daném roce. MŽP bude na vypracování operativních plánů spolupracovat s věcně příslušnými resorty, samosprávami, Výborem pro klimatické investice a Klimatickou radou.

### 2.3. Víceletý klimatický plán

---

<sup>22</sup> Čl. 5 až 10 Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2018/841 ze dne 30. května 2018 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030.

Navrhuje se, aby zákon poskytl jednoznačný právní rámec pro NECP, který by se tak stal hlavním zastřešujícím dokumentem a víceletým plánem, jež propojuje dílčí strategie v oblasti rozvoje energetiky a dalších opatření souvisejících s klimatem. NECP by se stal (podobně jako dnes SEK) podkladem pro územní plánování a závazným podkladem pro výkon veřejné správy, namísto dnešního indikativního dokumentu pro jednání s Evropskou komisí.

#### 2.4. Klimatické plány samospráv

Navrhuje se, aby zákon posílil roli těch samospráv a dobrovolných svazků obcí, které v souladu s klimatickým zákonem a platným NECP zpracují své vlastní klimatické plány. Silnější role bude spočívat zejména v možnosti samostatně navrhnout projekty do ročních plánů opatření bez nutnosti předchozího souhlasu věcně příslušných ministerstev.

### 3. Posílení strategické, koordinační a kontrolní role státu

#### 3.1. Klimatická rada

Pro posílení schopnosti strategicky a odborně podloženě plánovat se navrhuje zřídit zvláštní klimatickou radu, která bude mít jasně stanovené pravomoci v oblasti hodnocení víceletých plánů a plánů opatření a také v hodnocení návrhů na stanovení ročních závazných emisních limitů. Klimatická rada bude mít také podpůrnou roli ve vedení veřejných konzultací a bude oprávněna navrhnout opatření či oblasti problémů k budoucímu řešení.

Odborný poradní orgán zaměřený na vyhodnocování klimatických politik je pravidelnou součástí klimatických zákonů v Evropě<sup>23</sup> (viz např. německá, dánská, švédská, rakouská nebo navrhovaná slovenská úprava, v roce 2024 působí v rámci Mezinárodní sítě klimatických rad (ICCN) celkem 9 klimatických rad ze zemí EU 27, klimatická rada zřízená na úrovni samotné EU a klimatická rada Velké Británie.)<sup>24</sup>

Klimatické poradní orgány na národní úrovni se liší svými kompetencemi a postavením (např. v Bavorsku se jedná o fakultativní poradní orgán ministra životního prostředí, oproti tomu na německé spolkové úrovni jde o samostatné nezávislé těleso), s tím souvisí také způsob jejich obsazování a kvalifikační předpoklady. Na nejobecnější úrovni lze rozlišovat mezi klimatickými poradními orgány, jejichž role je spíše podpůrná a konzultativní, v takovém případě se lze setkat např. s obsazováním na základě politického půdorysu (viz například rakouská úprava, na obdobném principu fungovala v minulosti v Česku také tzv. Uhelná komise).

Vede toho se v modernějších úpravách stále častěji prosazuje koncepce nezávislého expertního klimatického poradního orgánu, jehož role spočívá spíše v nezávislém posuzování a hodnocení klimatických politik [viz například úkoly svěřené klimatické radě v § 12 německého spolkového zákona o ochraně klimatu (*Bundesklimaschutzgesetz*)] a jehož obsazování se řídí spíše odbornými než politickými předpoklady.

Navrhovaná koncepce české klimatické rady vychází z modelu nezávislého expertního poradního orgánu, s přihlédnutím ke zkušenostem s fungováním jiných nezávislých rad v českém prostředí (např. tzv. mediální rady, Rada pro výzkum, vývoj a inovace apod.)

<sup>23</sup> European Environment Agency, The contribution of national advisory bodies to climate policy in Europe, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2800/452760>

<sup>24</sup> Viz <https://climatecouncilsnetwork.org/members/>

Předpokládá se také zapojení rady do procesu veřejných konzultací, a to zejména v podobě sběru a vyhodnocování podnětů a připomínek veřejnosti (ať už k jednotlivým návrhům konkrétních plánů, nebo např. směrem k možným doporučením a návrhům opatření ze strany Rady), které mohou být podkladem pro stanoviska a návrhy rady.

### 3.2. Výbor pro klimatické investice

Pro posílení koordinační schopnosti ústředních orgánů státní správy se navrhuje zřídit meziresortní výbor pro klimatické investice. Ten převezme část úkolů dnešního vládního výboru pro strategické investice<sup>25</sup>, jehož působnost v současnosti koliduje s působností jiných poradních těles na úrovni vlády (např. Porada ekonomických ministrů, Rada vlády pro energetickou a surovinovou strategii, Rada pro fondy Evropské unie a další, samostatnou otázkou jsou řídicí orgány fondů, např. Státního fondu životního prostředí).

Současná nejednoznačnost řídicí a implementační struktury politik v oblasti dekarbonizace má negativní dopady zejména na srozumitelnost a přehlednost realizovaných opatření nebo na konzistenci jednotlivých rozhodnutí.<sup>26</sup> Podle Ministerstva životního prostředí Česko v současnosti platí za fosilní paliva miliardu korun denně (tj. 365 miliard Kč ročně, téměř 5 % HDP), z toho polovina odchází do třetích zemí, často politicky nestabilních nebo vyloženě nepřátelských<sup>27</sup>. I z toho je patrné, že současný systém managementu prostředků vynakládaných ať už přímo na dekarbonizační opatření, nebo naopak na opatření omezující jejich účinnost, vyžaduje změny směrem k posílení schopnosti státu vynakládat prostředky v souvislosti s dekarbonizací efektivním způsobem.

Potřeba intenzivní horizontální (mezi jednotlivými ministerstvy) a vertikální (mezi státní správou a samosprávou) koordinace bude v nadcházejících letech navíc ještě narůstat, už jen s ohledem na očekávaný útlum těžby a zpracování uhlí v energetice a nutností realizovat komplexní programy transformace, které by také (kromě čistě technických cílů v podobě snižování emisí) měly sledovat zásadu tzv. spravedlivé transformace.<sup>28</sup> Navržená koncepce Výboru sleduje především zajištění horizontální koordinace a odstranění duplicitních rovin řízení.

### 3.3. Zásady finanční podpory

Pro posílení kontrolní schopnosti státu se navrhuje přímo zákonem upravit hlavní zásady rozhodování o případné finanční podpoře konkrétních projektů spojených s navrhovanými opatřeními. Zákon prosadí princip, že kdo chce získat veřejnou podporu na opatření v souvislosti se snižováním emisí, musí splnit podmínky stanovené tímto zákonem (zejména musí prokazatelně snížit emise).

## 4. Soudní ochrana

Navrhuje se, aby zákon koncepčně reagoval na současný právní stav, kdy je judikatorně dovozena obecná přípustnost tzv. klimatické žaloby jako zásahové žaloby podle § 82

<sup>25</sup> Viz usnesení vlády č. 448 ze dne 21. 6. 2023.

<sup>26</sup> Na nekonzistenci zejména v oblasti dotačních politik poukazuje např. výroční zpráva NKÚ za rok 2022: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2022.pdf>

<sup>27</sup> Tisková zpráva MŽP ze dne 24. 4. 2024: [https://www.mzp.cz/cz/news\\_20240423\\_Penize-z-emisnich-povolenek-pujdou-vyhradne-do-modernizace-ekonomiky-adaptacnich-opatreni-i-na-pomoc-domacnostem](https://www.mzp.cz/cz/news_20240423_Penize-z-emisnich-povolenek-pujdou-vyhradne-do-modernizace-ekonomiky-adaptacnich-opatreni-i-na-pomoc-domacnostem)

<sup>28</sup> Viz např. recitál nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2021/1119 ze dne 30. června 2021



soudního řádu správního<sup>29</sup>. Vzhledem k tomu, že se jedná o dynamicky se rozvíjející oblast litigace, jeví se jako účelné zakotvit specifickou formu soudní ochrany cílů a práv vymezených tímto zákonem; tím z povahy věci nemohou být dotčeny jiné prostředky soudní ochrany, které by se dovolávaly ochrany práv plynoucích z jiných právních titulů.

#### 5. Informační povinnost a přestupky

Navrhuje se, aby zákon stanovil jasné oprávnění státu zjišťovat údaje neosobní povahy potřebné pro stanovení emisí nebo jejich snížení, a souvztažně k tomu povinnost poskytnout pravdivé, úplné a přesné informace. Zákon také vymezí nový přestupek spočívající v neposkytnutí úplných, pravdivých a přesných údajů o stavu emisí tam, kde zákon tuto povinnost stanoví (obdobně jsou vymezeny skutkové podstaty přestupků např. v § 12 odst. 1 písm. l) zákona o hospodaření energií<sup>30</sup>).

### **Soulad návrhu s ústavním pořádkem a ostatními součástmi právního řádu České republiky**

Navrhovaná úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Zákon přispívá k naplnění cíle vyjádřeného v čl. 7 Ústavy a práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 Listiny. Konkretizace tohoto práva je v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny v kompetenci zákonodárce.

### **Soulad návrhu se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii**

Navrhovaná úprava odpovídá závazkům vyplývajícím České republice z členství v Evropské unii, jejichž provedení usnadňuje. Jmenovitě návrh usnadňuje adaptaci a provádění následujících právních předpisů Evropské unie:

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“),
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018 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 o změně nařízení (EU) č. 525/2013,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/955 ze dne 10. května 2023, kterým se zřizuje Sociální klimatický fond a mění nařízení (EU) 2021/1060,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841 ze dne 30. května 2018 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 a rozhodnutí č. 529/2013/EU,
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/959 ze dne 10. května 2023, kterou se mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s

<sup>29</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>30</sup> Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů.

povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a rozhodnutí (EU) 2015/1814 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů,

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/2413 ze dne 18. října 2023, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001, nařízení (EU) 2018/1999 a směrnice 98/70/ES, pokud jde o podporu energie z obnovitelných zdrojů, a zrušuje směrnice Rady (EU) 2015/652,
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1791 ze dne 13. září 2023 o energetické účinnosti a o změně nařízení (EU) 2023/955 (přepřacované znění).

### **Soulad návrhu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána**

Navrhovaná úprava odpovídá mezinárodním smlouvám, jejichž provedení usnadňuje. Jmenovitě se jedná především o následující mezinárodní smlouvy:

- Rámcová úmluva OSN o změně klimatu (č. 80/2005 Sb. m. s.),
- Pařížská dohoda (č. 64/2017 Sb. m. s.),
- Aarhuská úmluva (č. 124/2004 Sb. m. s.).

### **Předpokládaný hospodářský a finanční dopad návrhu na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty**

Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované úpravy je z hlediska veřejných rozpočtů pozitivní. Zákon výrazně zlepšil účelnost vynakládaných veřejných prostředků na dekarbonizaci, jejichž výše do roku 2030 pravděpodobně přesáhne 500 mld. Kč. Tato částka podle studie Klimaticky neutrální Česko<sup>31</sup> odpovídá odhadovaným nákladům na dodržení klimatických závazků dle evropského právního rámce pro klima, ale pouze v případě, kdy snižování emisí bude následovat scénáře uvedené ve studii. Zlepšení účelnosti vynakládaných dotací doporučuje i Nejvyšší kontrolní úřad<sup>32</sup>, který poukázal mimo jiné na nevhodný způsob výběru podpořených projektů a nedostatečnou kontrolu jejich reálných přínosů. Zlepšení připravenosti státu na zelenou ekonomiku patří také mezi návrhy Národní ekonomické rady vlády k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu.<sup>33</sup>

Zlepšení koordinační a kontrolní role státu může dále snížit náklady, které by na straně veřejných rozpočtů vznikly v důsledku živelného, ekonomicky motivovaného procesu dekarbonizace, reprezentovaného např. jednostranným rozhodnutím o uzavření uhelných elektráren, jejichž provoz se nadále nevyplatí. Takové rozhodnutí by veřejnou sféru vystavilo zásadnímu finančnímu a administrativnímu tlaku, nemluvě o dopadech na energetickou bezpečnost. Jak ukázala krize cen energií v roce 2022, státní intervence na trhu s energiemi

<sup>31</sup> McKinsey 2020:  
[https://www.mckinsey.com/cz/~/\\_media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/czech%20republic/our%20work/decarbonization\\_report\\_cz\\_vf.pdf](https://www.mckinsey.com/cz/~/_media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/czech%20republic/our%20work/decarbonization_report_cz_vf.pdf)

<sup>32</sup> Výroční zpráva NKÚ za rok 2022:  
<https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2022.pdf>

<sup>33</sup> Návrhy NERV k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu:  
<https://vlada.gov.cz/assets/ppov/NERV/aktuality/navrh-y-NErv.pdf>, bod 35.

mohou představovat extrémní zátěž pro státní rozpočet, prohlubovat deficit a omezovat schopnost státu zajišťovat jiné povinnosti.

Nastavení jasného právního rámce pro dekarbonizaci naopak takovým jednorázovým a nákladným krizím pomáhá předejít. Proto je součástí prakticky všech doporučení pro zvládnutí dekarbonizace a s ní spojené “spravedlivé transformace” požadavek na vytvoření adekvátního koordinačního modelu a poskytnutí včasné podpory v oblastech, kde by změny mohly vyvolat nejvýznamnější dopady. To se týká nejen regionů s vysokým podílem těžby uhlí, ale také ochrany spotřebitelů před skokovým růstem cen.

Součástí opatření, se kterými klimatický zákon počítá, je i podpora rozvoje obnovitelných zdrojů. Podle studie společnosti Deloitte<sup>34</sup> by jen využití dostupné dotační podpory na obnovitelné zdroje vedlo ke zvýšení příjmů veřejných rozpočtů o 118,8 mld. Kč do roku 2030 a zvýšení příjmů domácností o 145,1 mld. Kč ve stejném časovém období.

Přijetí zákona nepředpokládá významné ekonomické náklady na straně státu, které by byly spojené se samotnou administrativou. Předpokládá se, že nově zřizované orgány do značné míry převezmou činnost již existujících poradních uskupení či zmocněnců.

### **Sociální dopad návrhu**

Zákon posiluje ochranu spotřebitelů i zaměstnanců tím, že stanoví jasná a předvídatelná pravidla pro dekarbonizaci, jejíž živelná, ekonomicky motivovaná podoba by je jinak vystavovala vyššímu riziku ztráty zaměstnání, omezení příjmů nebo skokového růstu cen.

### **Dopad návrhu na životní prostředí**

Zákon má výrazně pozitivní dopad na životní prostředí, protože pomůže naplnit závazky České republiky v oblasti snižování emisí, které jsou hlavní příčinou probíhající klimatické změny.

### **Dopad návrhu ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů**

Zákon nemá negativní dopad na oblast ochrany soukromí a osobních údajů, nepředpokládá další zpracování osobních údajů nad rámec údajů, které již v současnosti veřejný sektor zpracovává (např. údaje o příjemci dotace, o skutečném majiteli apod.)

### **Zhodnocení korupčních rizik**

Zákon výrazně přispívá k omezení korupčních rizik, protože vytváří jasný a předvídatelný právní rámec pro dekarbonizaci a s ní spojenou veřejnou podporu. Na rizika takzvané “uhlíkové korupce” v Česku upozornila opakovaně například Transparency International<sup>35</sup>. Jasně stanovení odpovědností, kontrolních mechanismů i způsobu výběru a hodnocení podpořených projektů rizika uhlíkové korupce omezuje.

<sup>34</sup>

Deloitte

2023:

<https://www.modernienergetika.cz/wp-content/uploads/2023/06/Rozvoj-obnovitelnych-zdroju-do-roku-2030-Final-quality-pod-sebou-.pdf>

<sup>35</sup> <https://www.uhlikovakorupce.cz/>

## Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Zákon má pozitivní dopad na energetickou bezpečnost České republiky, protože přispívá k víceúrovňové koordinaci ve snižování emisí (mj. ze sektoru energetiky) a snižuje tak rizika jednostranných ekonomicky motivovaných rozhodnutí, které by mohly potenciálně narušit energetickou bezpečnost ČR.

Zákon má pozitivní dopad i na bezpečnost České republiky v širším smyslu, mimo jiné proto, že snižuje její dovozní závislost na fosilních palivech z Ruska. Rusko podle platné Bezpečnostní strategie ČR působí proti ekonomické, politické a sociální stabilitě České republiky a je tak žádoucí omezit jeho vliv v tak strategické oblasti, jakou je zajištění energie.

## ZVLÁŠTNÍ ČÁST

### K § 1

Úvodní ustanovení v souladu s čl. 48 odst. 1 Legislativních pravidel vlády vymezuje podstatu a účel zákona. Zdůrazňuje se návaznost na existující prameny práva, kterými jsou jednak Pařížská dohoda jakožto mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, jednak právo Evropské unie.

Pokud jde o sekundární právo Evropské unie, zákon se dotýká především nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („**evropský právní rámec pro klima**“), a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 **o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu**, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013. Na druhé jmenované nařízení navazují prováděcí nařízení Komise.

Jak konstatoval Nejvyšší správní soud, z Pařížské dohody ani z práva EU nevyplývá konkrétní závazek České republiky, pokud jde o cíl celkového snižování emisí. Takový závazek proto upravuje teprve tento zákon. Z nařízení EU však vyplývají jednak sektorové cíle, jednak další povinnosti vnitrostátních orgánů, pokud jde například o předkládání koncepčních dokumentů. Proto tento zákon stanoví konkrétní orgány, které jsou příslušné k plnění jednotlivých povinností vyplývajících z práva EU; nejedná se však o vyčerpávající adaptaci přímo použitelného předpisu Evropské unie, neboť ta v tomto případě není potřebná.

### K § 2

Ustanovení vymezuje základní pojmy zákona.

#### K odst. 1

V odst. 1 písm. b) až e) zvolené formulace mají za cíl zajistit soulad s platným zněním přímo použitelných předpisů Evropské unie, a to i ve snaze minimalizovat případné interpretační spory (viz například současné systematické zařazení a závaznost Vnitrostátního plánu pro

oblast energetiky a klimatu ve srovnání se zněním čl. 3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu).

Písmeno a) je navrženo se zřetelem k § 3, tedy zejména ve vazbě na veřejný zájem a principy, jejichž perspektivou má být předmětná činnost hodnocena.

Písmeno f) je navrženo se zřetelem k § 3 a 9. Financování klimatických investic zpravidla nemá povahu čistě veřejných či čistě soukromých investic, u víceletých a komplexních projektů může být navíc složité jasně ohraničit výši a trvání investice. Navrhuje se proto posuzovat klimatické investice podle jejich účelu (ve vazbě na snižování emisí či jinou formu ochrany klimatu podle tohoto zákona), nikoliv podle původu finančních prostředků. Ustanovení § 9 se potom týká výhradně posuzování účasti státního rozpočtu nebo státních fondů.

#### K odst. 2

V zájmu jednotného vykazování se navrhuje závazně využívat metodiku Evropského statistického systému (jak doporučuje také bod 48 recitálu Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu).

### **K § 3**

Ustanovení vymezuje vůdčí principy klimatické regulace. Ty samy o sobě nejsou přímo použitelné, ale je třeba je brát na zřetel při výkladu a aplikaci zákona.

#### K odst. 1

Výslovně se stanoví, že ochrana klimatu je veřejným zájmem. Výslovné prohlášení (v obecné rovině) určitého zájmu za veřejný je v pravomoci zákonodárce (srov. obdobně § 4 a 58 zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>36</sup> či § 1 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích<sup>37</sup>). Vyvažování jednotlivých veřejných a soukromých zájmů v konkrétních řízeních je pak úkolem pro správní orgány (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161). V souladu s ústavní zásadou zákonnosti však správní orgány mohou zohledňovat pouze ty veřejné zájmy, které jsou vyjádřeny v zákoně.

#### K odst. 2

Písmeno a) stanoví zásadu **maximálního respektu k dosaženému stavu vědeckého poznání**. Tato zásada je specifickým promítnutím obecného principu předběžné opatrnosti, který se uplatňuje v právu životního prostředí v řízení rizik, a jako taková je obsažena např. v čl. 191 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) upravující působnost Evropské unie v

---

<sup>36</sup> Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>37</sup> Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

oblasti životního prostředí. V českém právním řádu je vyjádřením podobné zásady ve vztahu k dostupným technologiím např. § 2 písm. e) zákona o integrované prevenci<sup>38</sup>.

Písmeno b) stanoví zásadu **přiměřenosti**, která v právu životního prostředí směřuje k omezení situací, ve kterých by vznikaly nepřiměřené náklady v poměru k dosaženým výsledkům. Projevuje se například v těch regulacích v oblasti životního prostředí, kde není možné ani vhodné zdroj znečištění zcela omezit, jako například v platné úpravě ochrany ovzduší (např. § 13 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší<sup>39</sup>).

Písmeno c) stanoví zásadu **ochrany práv současných i budoucích generací**, která je promítnutím jednak obecnější zásady racionálního a uvážlivého využívání přírodních zdrojů (čl. 191 SFEU, čl. 1 Aarhuské úmluvy, ale zejména preambule a čl. 7 Ústavy ČR a čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, v definici trvale udržitelného rozvoje podle § 6 zákona o životním prostředí<sup>40</sup>; k vazbě klimatické změny a budoucích generací viz například odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida k odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1022/21 nebo argumentaci německého ústavního soudu v rozhodnutí, kterým v roce 2021 vyhověl žalobě ve věci nedostatečné úrovně ochrany klimatu<sup>41</sup>).

Písmeno d) stanoví zásadu **participace** ve smyslu účasti veřejnosti, která je jedním z pilířů Aarhuské úmluvy a promítá se v českém právním řádu například úpravou účasti veřejnosti v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí<sup>42</sup>. Předpokladem participace veřejnosti je i přístup k informacím a k účinným prostředkům obrany (viz čl. 1 Aarhuské úmluvy).

Písmeno e) stanoví zásady **udržitelnosti a sociální spravedlnosti**. Principy udržitelného rozvoje v prostředí České republiky stanovuje mj. Strategický rámec Česká republika 2030. Požadavek udržitelnosti je v právním řádu zmíněn např. v § 6 zákona o životním prostředí, § 3 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech<sup>43</sup>, nebo v § 1 zákona o jednotném environmentálním stanovisku<sup>44</sup>.

Písmeno f) stanoví zásadu **prevence a předběžné opatrnosti**, které jsou pravidelnou součástí regulací v oblasti ochrany životního prostředí, jsou upraveny mj. v čl. 191 SFEU nebo v § 9 a 13 zákona o životním prostředí. Zásada prevence na rozdíl od zásady předběžné opatrnosti nepracuje s nejistotou ohledně možného rizika či škody a zaměřuje se na předcházení předvídatelným rizikům a škodám.

Stejně tak písmeno g) stanoví zásadu **odpovědnosti původce znečištění za škodu**, která je rovněž pravidelnou součástí práva týkajícího se ochrany životního prostředí, je rovněž explicitně upravena v čl. 191 SFEU a v českém právním řádu je jejím projevem např. obecně vyjádřená povinnost v § 27 zákona o životním prostředí.

---

<sup>38</sup> Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>39</sup> Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>40</sup> Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>41</sup> Usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 24. 3. 2021, sp. zn. 1 BvR 2656/18.

<sup>42</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>43</sup> Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>44</sup> Zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, ve znění pozdějších předpisů.

## K § 4

### K odst. 1

Zákon stanoví jako dlouhodobý cíl závazek dosáhnout klimatické neutrality do roku 2050 a po roce 2050 dosáhnout negativních emisí. To je v souladu s platným zněním evropského právního rámce pro klima i se současnými odhadovanými trajektoriemi snižování emisí, jak je předpokládá např. návrh aktualizace Státní energetické koncepce.<sup>45</sup> Nejde tedy o arbitrárně zvolený závazek, naopak se existující koncepční záměr činí právně závazným.

### K odst. 2

Zákon stanoví jako střednědobý cíl závazek snížit celkové emise ve srovnání s rokem 1990 alespoň o 65 % do roku 2030. To je v souladu jak se stávajícími modelovanými trajektoriemi snižování emisí v koncepčních dokumentech, tak s výsledky veřejné konzultace k nim.<sup>46</sup> Snižování emisí o 65 % zároveň odpovídá podobně českého příspěvku do společného evropského NDC. Střednědobý cíl je formulován s vědomím, že pokud by Česká republika naplňovala svoje závazky z UNFCCC a Pařížské dohody přímo, představovalo by toto snížení nejméně 84 % oproti referenční hodnotě z roku 1990 (viz výše).. Proto je nejen tento cíl, ale i řada dalších ustanovení zákona provázána s unijní úpravou naplňování cílů Pařížské dohody, tak, aby příspěvek České republiky k NDC EU co nejlépe odpovídal záměrům a cílům evropského právního rámce pro klima a jeho prováděcím předpisům.

### K odst. 3

Navrhuje se, aby zákon stanovil sektorové emisní cíle ve struktuře, v jaké se sektory pracuje platný evropský právní rámec, tedy:

- pokles emisí v sektoru EU ETS oproti roku 2005 alespoň o 62 % do roku 2030,
- pokles emisí v sektorech pokrytých směrnicí o sdílení úsilí alespoň o 26 % k roku 2030 oproti roku 2005,
- zvýšit schopnost pohlcovat emise CO<sub>2</sub> v sektoru využívání krajiny, půdy a lesa tak, aby přispěl celkově nejméně 1 228 kt CO<sub>2</sub>eq do roku 2030.

Závazky odpovídají současnému platnému stavu evropského práva. K potřebě provázanosti české vnitrostátní úpravy a evropského rámce viz argumentace k odst. 2.

### K odst. 4

Zákon stanoví správním orgánům povinnost řídit se cíli uvedenými v odst. 1–3; tím není dotčeno postavení Ministerstva životního prostředí jako hlavního koordinačního orgánu, kterému za tímto účelem zákon svěřuje zvláštní kompetence i procesní legitimaci (blíže viz argumentace k § 5 a 6).

---

<sup>45</sup> Základní údaje obsahují již samotná východiska pro aktualizaci: <https://www.mpo.cz/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/vychodiska-aktualizace-statni-energeticke-koncepce-cr-a-souvisejicich-strategickych-dokumentu--273672/>

<sup>46</sup> Konkrétně z veřejné konzultace MŽP k návrhu Politiky ochrany klimatu vyplývá veřejný požadavek na snížení emisí alespoň o 64 %.

**K § 5**

Soudní ochrana zajišťuje nezávislou kontrolu plnění cílů zákona, selžou-li mechanismy uvnitř veřejné správy. Návrh zákona vychází především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166, který dospěl k přípustnosti „klimatické žaloby“ již podle současné obecné úpravy zásahové žaloby. Klimatický zákon stávající možnost podat žalobu na základě obecné úpravy v soudním řádu správním doplňuje speciálním ustanovením, které umožňuje žalovat přímo Českou republiku.

**K odst. 1**

Odstavec 1 upravuje aktivní žalobní legitimaci k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 soudního řádu správního. Nezavádí se tedy nový typ soudního řízení, nýbrž se využívá institut tzv. zásahové žaloby ve správním soudnictví.

Ustanovení § 82 soudního řádu správního obsahuje celkem pět podmínek přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby: žalobce byl „**(1) přímo (2) zkrácen na svých právech (3) nezákonným (4) zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a (5) byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo**“. Rozlišuje se žaloba proti trvajícím a ukončenému zásahu; pokud zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí-li jeho opakování, soud zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Jinak soud pouze určí, že provedený zásah byl nezákonný (§ 87 odst. 2 soudního řádu správního).

Zatímco 3. podmínka vyhovění zásahové žalobě obsahuje věcné posouzení žaloby, zbylé podmínky je třeba ve světle žalobních tvrzení posoudit již při určení přípustnosti žaloby. Tyto podmínky přitom již za současného právního stavu klimatické žaloby mohou naplnit.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166, body 90 a 93, zásahová žaloba může směřovat i proti zásahu, který má dopad na větší množství osob; § 82 soudního řádu správního tak nevylučuje strategickou litigaci, a to ani v oblasti ochrany životního prostředí. Žalobci v dané věci unesli břemeno tvrzení, že v důsledku globálního oteplování jsou přímo zkráceni na svých právech. Jako nejspornější se jevílo splnění 5. podmínky (zaměření zásahu přímo proti žalobci), kterou se však NSS rozhodl „*v případech pasivity správních orgánů, která zhoršuje životní prostředí na určitém vymezeném území, vykládat vstřícně k právu dotčených jednotlivců na přístup k soudu*“ (bod 100 rozsudku).

Tyto judikatorní závěry se však zčásti opírají o specifické požadavky na soudní ochranu vyplývající z práva EU (srov. bod 99 rozsudku) a nepanuje nad nimi doktrinální shoda. Pro vyloučení rizika, že budou v budoucnu překonány, je žádoucí upravit výslovně přípustnost speciální klimatické žaloby.

Vymezení zásahu reflektuje, že – na rozdíl od jiných zásahů, které jsou zpravidla individuální povahy a jsou jasně přiřítelné konkrétnímu správnímu orgánu – má neplnění emisních cílů plošnou povahu. Za jejich plnění – kterým se v důsledku naplňuje právo na příznivé životní prostředí – je ve smyslu § 4 tohoto zákona a čl. 35 Listiny odpovědná Česká republika jako taková. Je pak úkolem státu, aby za pomoci dalších institutů vymezených v zákoně plnění



cílů dosáhnul prostřednictvím konkrétních orgánů veřejné moci. Jeví se proto jako vhodné, aby soud posoudil činnost orgánů veřejné moci ve svém souhrnu (se zřetelem na výsledné dosahování zákonných cílů), aniž by odpovědnost za případný nezákonný stav musel „rozpočítávat“ mezi jednotlivé správní orgány.

Vymezení původce zásahu (Česká republika) je tedy odlišné od textace § 82 soudního řádu správního (správní orgán). Z toho vyplývá, že je třeba rozlišovat obecnou zásahovou žalobu a speciální klimatickou žalobu. Pokud tedy žalobce bude tvrdit, že je na svých právech zkracován konkrétním správním orgánem (například neplněním cílů podle tohoto zákona), použije se přímo a výhradně obecná úprava v soudním řádu správním. Naopak, pokud žalobce bude tvrdit, že je na svých právech zkracován tím, že Česká republika neplní cíle podle § 4 zákona, použije se § 5 zákona a subsidiárně soudní řád správní.

Umožňuje se žalovat pouze trvajícím zásah. Podstatou řízení podle odstavce 1 je posoudit, zda Česká republika v současnosti plní cíle podle § 4 zákona. Zda k plnění cílů docházelo v minulosti, je bez významu – historické zaostávání buď již bylo napraveno, anebo se propisuje i do současné situace, a takový stav je tudíž stále žalovatelný.

#### K odst. 2

Jelikož je původcem zásahu dle odstavce 1 Česká republika, je třeba stanovit orgán, který bude v řízení vystupovat v procesní roli žalovaného. Takovým orgánem bude Ministerstvo životního prostředí, které je dle § 6 zákona hlavním koordinačním orgánem v oblasti naplňování cílů tohoto zákona, tedy i cílů podle § 4 zákona.

Jedná se tedy o *lex specialis* vůči § 83 části věty před středníkem soudního řádu správního, dle kterého je žalovaným správní orgán, který měl provést zásah; § 83 část věty za středníkem soudního řádu správního přitom vychází z toho, že původce zásahu a žalovaný se mohou lišit.

#### K odst. 3

Odstavce 1 a 2 již jakožto speciální úprava vylučují použití § 82 a 83 soudního řádu správního; specifika žaloby podle tohoto zákona však vyžadují další procesní odchylky od obecné úpravy.

Ustanovení § 84 odst. 1 soudního řádu správního stanoví lhůtu pro podání žaloby. Ta však postrádá smysl v případě trvajícím zásahu, kdy lhůta „*ve skutečnosti začíná běžet každý den znovu*“ (nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, bod 36). Klimatický zákon přitom předpokládá výhradně žalobu směřující vůči stále trvajícím zásahu.

Podle § 85 soudního řádu správního je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Zásada subsidiarity zásahové žaloby by neměla být vykládána tak, že brání podání žaloby podle klimatického zákona, může-li žalobce zároveň napadnout konkrétní akt veřejné moci týkající se ochrany klimatu (a naopak). I v takovém případě musí zároveň zůstat možnost podat žalobu podle klimatického zákona, která umožní komplexní posouzení naplňování emisních cílů. Zároveň se nejeví jako produktivní, aby žalobce musel nejprve žádat Ministerstvo životního prostředí nebo jiné orgány o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu.

Cílem žalobního řízení je zjistit, zda Česká republika v současnosti plní stanovené emisní cíle. Soud by tedy měl rozhodnout podle právního a skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí. Proto se vylučuje možnost případné aplikace § 87 odst. 1 částí věty za středníkem soudního řádu správního.

Na základě § 87 odst. 2 soudního řádu správního soud v případě vyhovění žalobě určí, že zásah je nezákonný. Zároveň bude oprávněn žalovanému Ministerstvu životního prostředí zakázat, aby v porušování žalobcova práva pokračovalo, a přikázat, aby, je-li to možné, obnovilo stav před zásahem. V závislosti na konkrétních důvodech neplnění emisních cílů pak Ministerstvo může podnikat samostatné kroky (např. novelizace vyhlášky), podat příslušné návrhy vládě či jinak vycházet ze své role hlavního koordinačního orgánu.

## **K § 6**

Ministerstvo životního prostředí je podle kompetenčního zákona<sup>47</sup> odpovědným orgánem pro oblast ochrany životního prostředí, konkrétně např. pro oblast ochrany ovzduší či státní ekologickou politiku jako obecnější oblasti, jejichž součástí je i ochrana klimatu. Ustanovení § 19 odst. 3 téhož zákona výslovně předpokládá, že ministerstvo životního prostředí koordinuje ve věcech životního prostředí postup ostatních ústředních orgánů státní správy. Navrhované znění § 6 pouze zpřesňuje toto obecné kompetenční zmocnění ve vztahu k některým přímo použitelným předpisům Evropské unie.

## **K § 7**

### K odst. 1

Zřizuje se Klimatická rada (dále jen “Rada”) jako nezávislý odborný orgán, jehož úkolem je věcně hodnotit, zda stát skutečně plánuje, připravuje a dělá dostatečné kroky k naplnění cílů podle tohoto zákona a zda stát ve svém směřování poctivě zohledňuje nejobecnější zásady ochrany klimatu, jak je vymezuje § 3. Toto nezávislé hodnocení je svěřeno nejen Radě jako celku, ale i přímo každému jejímu členovi, aby zákon předcházel interpretačním sporům o rozsah povinností a práv členů kolektivních orgánů.

Hodnocení v oblasti naplňování cílů se váže na kvantifikované cíle v § 4, podkladem pro toto hodnocení jsou například inventurní zprávy ČHMÚ, přesněji samotné údaje v nich obsažené. Úkolem Rady není samotné modelování scénářů vývoje emisí (ačkoliv jí nic nebrání v tom, aby si v rámci své činnosti takové modely zpracovala či obstarala), ale jejich sekundární analýza a vyhodnocení, zda jsou projednávané dokumenty [např. § 7 odst. 11 písm. b) a c)] po obsahové stránce způsobilé dosáhnout cílů stanovených tímto zákonem.

Hodnocení v oblasti strategického směřování státu ve vztahu k zásadám ochrany klimatu nemá jasně kvantifikovatelný rozměr a jeho smysl spočívá v hodnocení poctivosti či racionality, s jakou stát postupuje v realizaci politik předvídaných tímto zákonem. Zatímco v případě hodnocení samotného naplňování cílů se vztah příčiny a následku dá formulovat matematickou rovnicí (např. odstavení uhelných elektráren má kvantifikovatelné výsledky z hlediska emisí skleníkových plynů), v oblastech jako koncepční volba regulačních nástrojů, včasnost reakce nebo nastavení odpovídajících řídicích a rozhodovacích mechanismů bývá těžší určit, jaký přesně minulý krok způsobil následky, které mohou mít i významné

---

<sup>47</sup> Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

celospolečenské dopady. Aby v hodnocení tohoto rozměru nebyli Rada i její členové odkázáni pouze na své zkušenosti, znalosti a vůli, poskytuje jim zákon interpretační oporu pro toto hodnocení v podobě zásad vyjádřených v § 3. Tato rovina hodnocení se pak projevuje např. v pravomoci Rady navrhnout konkrétní vhodná opatření [§ 7 odst. 11 písm. e)], ale i v hodnocení, zda jsou projednávány dokumenty zpracované věcně správně a zda i jejich obsah či způsob přípravy sleduje zásady uvedené v § 3.

#### K odst. 2

Navrhuje se, aby činnost Rady zajišťovalo po organizační a materiální stránce Ministerstvo. Ministerstvo v současnosti zabezpečuje činnost několika poradních orgánů, jejichž působnost se s zákonem předvídanou činností Rady částečně překrývá (Rada vlády pro udržitelný rozvoj, vládní zmocněnec pro mezinárodní vyjednávání v oblasti ochrany klimatu), ty jsou však zřízeny pouze usnesením vlády. Přijetí zákona a zřízení Rady by v důsledku mělo znamenat, že Ministerstvo navrhne vládě nové vhodné uspořádání působností a budoucího fungování poradních orgánů zřízených usnesením vlády, lze přitom důvodně předpokládat, že pro zajištění činnosti Rady budou moci být využity stávající organizační a personální kapacity Ministerstva.

#### K odst. 3 a 4

Zákon vymezuje počet členů Rady, funkční období jednotlivých členů, možnost opakovaného výkonu funkce a základy organizace Rady; ostatní náležitosti nezbytné pro zajištění činnosti Rady upraví její statut.

Navrhuje se desetileté funkční období s jedinou možností opakování výkonu funkce. Desetileté období je v prostředí českých institucí poměrně nezvyklé<sup>48</sup>. Stávající praxe ovšem naopak zná např. rady bez časového ohraničení funkčního období členů, a to i bez vazby na funkční zařazení, kdy by například členství v radě plynulo z výkonu jiné veřejné funkce (viz např. § 35 zákona o podpoře vědy a výzkumu<sup>49</sup>). Desetileté funkční období se navrhuje s ohledem na zajištění maximální institucionální nezávislosti Rady s ohledem na běžný politický cyklus (viz také odůvodnění k následujícímu odstavci). Cílem je, aby personální složení Rady nebylo trvalým předmětem politických programů a kampaní, ale výsledkem dlouhodobého působení a prokazování odpovídající expertízy jednotlivých členů. Rada má být uznávaným nezávislým expertním orgánem, přičemž lze předpokládat, že expertízu potřebnou k členství v Radě bude mít z povahy věci vždy jen omezený počet osobností. Časté výměny členů, například v souvislosti se změnou politického směřování vlády, by podryvaly autoritu i nezávislost Rady jako celku.

#### K odst. 5-10

Navrhuje se vícestupňový mechanismus obsazování Rady.

Odstavec 6 upravuje personální podmínky pro možnost vzniku členství v Radě, včetně vlastní definice bezúhonnosti. Součástí personálních podmínek je nutnost získat stanovený počet nominací.

---

<sup>48</sup> Přesněji se s takto dlouhým funkčním obdobím setkáváme zejména u ústavních institucí, jako je Ústavní soud (10 let) nebo NKÚ (9 let).

<sup>49</sup> Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje), ve znění pozdějších předpisů.

Odstavec 7 upravuje neslučitelnost s jinými veřejnými funkcemi, navrhuje se obdobná úprava jako např. u některých služebních orgánů (viz např. § 17b odst. 4 energetického zákona<sup>50</sup>).

Odstavec 10 upravuje právní skutečnosti, na základě kterých dojde k zániku funkce.

Odstavec 8 upravuje nominační proces. Navrhuje se, aby členy Rady mohly nominovat výzkumné akademické instituce (Akademie věd České republiky, vysoké školy s akreditovaným doktorským studijním programem) a environmentální spolky – použitá definice je obdobně v českém právním řádu dlouhodobě uplatňována v souvislosti s Aarhuskou úmluvou [viz např. § 3 písm. i) bod 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí].

Odstavec 9 upravuje roli Ministerstva v přijímání, evidenci a zveřejňování nominací. Ministerstvo stanoví vyhláškou náležitosti nominace, zda se předpokládá např. jednotný formulář nebo stanovení povinnosti přiložit životopis. Ministerstvo také z povahy věci odpovídá za kontrolu náležitostí nominace, včetně splnění personálních náležitostí.

Ministerstvo dále eviduje a zveřejňuje platné nominace, tedy vede na svých webových stránkách seznam osob způsobilých ke jmenování do Rady. Ministerstvu také svědčí právo vyřazovat nominace starší pěti let, což je potřeba vnímat v kontextu desetiletého funkčního období členů Rady. Byl-li někdo nominován v očekávání vzniku členství ke dni ustavení Rady a členem Rady se nakonec nestal, bude si v případě přetrvávajícího zájmu nucen zajistit opakované nominace pro další desetileté období (nedojde-li během prvních pěti let od ustavení Rady k uvolnění obsazeného místa). Z hlediska zájemců o členství v Radě tedy mechanismus obsahuje fakticky pětileté “nominační” období, které se naopak v u poradních orgánů a rad v Česku uplatňuje (viz např. § 7 odst. 4 zákona o účastnících odboje a odporu proti komunismu<sup>51</sup>, v případě § 4 odst. 1 zákona o České televizi<sup>52</sup> dokonce šestileté).

Odstavec 5 pak upravuje samotné jmenování. Členy Rady jmenuje vláda. Třetinu členů Rady jmenuje vláda z návrhů, které mezi osobami způsobilými ke jmenování do Rady (dle evidence Ministerstva) vybralo samotné Ministerstvo, další třetinu z návrhů, které podobně vybral Parlament a další třetinu z návrhů, které podobně vybral prezident republiky. Personální vůle ústavních činitelů a ústavních institucí je tedy omezena výše popsáním nominačním procesem.

#### K odst. 11

Vymezené pravomoci Rady odpovídají jejímu postavení jako nezávislého expertního orgánu, který má zejména hodnotit, zda a jakými prostředky se daří naplňovat cíle podle tohoto zákona [sub a)].

Navrhuje se [sub b)], aby v případě víceletého klimatického plánu a jeho aktualizací byl nutný předchozí souhlas Rady před jeho projednání vládou. Institut předchozího (výslovného) souhlasu není v českém institucionálním prostředí běžný, platná právní úprava

---

<sup>50</sup> Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>51</sup> Zákon č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>52</sup> Zákon České národní rady č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů.

zná ale např. mechanismus, kdy vláda rozhoduje na návrh rady (§ 5a zákona č. o podpoře vědy a výzkumu) a je tak ve svém rozhodování do značné míry vázaná právě předmětným návrhem (což ostatně platí i ve vztahu k návrhům jednotlivých ministerstev a dalších správních orgánů, vláda fakticky nemá možnost docílit kolektivní vůli přesného znění toho, s čím chce vyslovit svůj souhlas, aniž by to znamenalo, že bude předmět explicitně formulovat na svém zasedání, což je např. v případě právních předpisů nejen absurdní, ale i nežádoucí). S ohledem na tuto skutečnost a fakt, že víceletý plán bude připravovat Ministerstvo jako součást exekutivy (navíc podle struktury závazně stanovené přímo použitelným předpisem EU) se předchozí souhlas Rady jako celku nejeví jako příliš nevyvážený.

Mírnější požadavek na projednání se navrhuje v případě ročních emisních závazků [sub c)]. Zde si sice také lze představit situaci, kdy Rada odmítne návrh emisních závazků projednat, muselo by se ale patrně jednat o natolik zjevný úmysl předkladatele nenaplnovat cíle zákona, že by ex lege byly dány i jiné důvody pro zneplatnění takto formulovaných závazků.

Rada má za úkol vyhodnocovat informace relevantní pro naplňování cílů zákona a navrhopvat opatření či okruhy problémů, které by měla zejména exekutiva zahrnout do plánů či rozhodování [sub d) a e)]. Tím zákon vymezuje způsob, jakým expertní orgán podporuje činnost exekutivy a usnadňuje její rozhodovací činnost v odborných otázkách.

Rada se zřizuje jako nestranný expertní orgán, který by měl požívat vysokou míru důvěry a autority. Z této pozice se Radě svěřuje i úkol vést veřejné konzultace, jejichž výsledky následně může promítnout do své další činnosti [např. podle § 11 písm. e)]. Veřejné konzultace nemají v Česku jednotnou právní úpravu. Účast veřejnosti je řešena samostatně v různých typech řízení, zvláštní úpravu má pak účast veřejnosti v otázkách týkajících se ochrany životního prostředí. Český právní řád nezná jiné další obecné formy participace veřejnosti (mimo volby a referenda) a stávající praxe se různí (od kulatých stolů s vybranými reprezentanty po obecné přístupné dotazníkové šetření prostřednictvím Google Forms). Zákon však nemá a nemůže mít ambice tuto – z jistého pohledu – systémovou mezeru zhojit, protože by věcně přesahovala jeho účel a působnost. Je tak ponecháno na úvaze Rady a kapacitách Ministerstva, jakou formu veřejné konzultace zvolí.

## **K § 8**

Navrhuje se zřízení výboru pro klimatické investice jako orgánu, který má napomáhat koordinaci ministerstev a šířeji exekutivy při naplňování cílů tohoto zákona. Zatímco Rada je koncipovaná jako orgán nezávislý a expertní, jehož hlavní úloha spočívá především v odborném hodnocení, Výbor je navržen jako orgán exekutivní, jehož role se projeví především v koordinaci při realizaci a plánování jednotlivých opatření, a také při zajištění financování u těch opatření, která předpokládají spoluúčast státu.

Přesné složení Výboru je na úvaze vlády, předpokládá se, že Výbor převezme podstatnou část úkolů i personální složení současného Vládního výboru pro strategické investice, zřízeného na základě usnesení vlády č. 448 ze dne 21. června 2023.

Smyslem ukotvení role Výboru na úrovni zákona je překonání současné vícekolejnosti v plánování a realizaci klimatických opatření, nebo rozhodování o jejich financování. V současnosti se na těchto činnostech do nějaké míry podílí:

- vláda jako celek
- jednotlivá ministerstva v rámci své působnosti (zejména Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo financí)
- vládní poradní orgány (Vládní výbor pro strategické investice, Vládní zmocněnec pro odolnost a modernizaci ekonomiky, NERV, Stálý výbor pro výstavbu nových jaderných zdrojů, Rada vlády pro energetickou a surovinovou bezpečnost, Rada vlády pro fondy EU)
- řídicí orgány státních fondů a jednotlivých dotačních programů
- neformální poradní a konzultační skupiny k jednotlivým dílčím tématům.

Zakotvení Výboru na úrovni zákona by mělo tuto složitou implementační strukturu zpřehlednit. Zákon nepředpokládá, že Výbor převezme veškerou rozhodovací činnost (např. rozhodování o jednotlivých dotacích nadále bude úkolem ministerstev a státních fondů), Výbor by ale na obecné rovině a prostřednictvím svých pravomocí měl omezit četnost situací, kdy si kroky jednotlivých instancí zapojených do plánování a realizace klimatických opatření navzájem protirečí.

Výbor by dále měl při své koordinační činnosti zvláště dbát na to, aby účast státního rozpočtu a rozpočtu státních fondů na klimatických opatřeních skutečně přispívala k naplňování cílů tohoto zákona. Je na uvážení Výboru, respektive vlády, jakým způsobem tento zákonný požadavek naplní, nabízí se např. využití a rozpracování tzv. “do not significant harm” pravidla ve smyslu Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. června 2020 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic.

## **K § 9**

Navrhuje se zakotvit základní zásady účasti státního rozpočtu a rozpočtu státních fondů. Podobně jako zásady uvedené v § 3, i obsah § 9 slouží především jako interpretační vodítko pro činnost Výboru, ustanovení odst. 2 však může být např. i důvodem pro rozhodnutí o neposkytnutí, snížení či odnětí dotace podle jiných právních předpisů.

## **K § 10**

### K odst. 1

Navrhuje se legislativně ukotvit současnou již existující praxi, kdy Český hydrometeorologický ústav (dále “Ústav”) podle přímo použitelných předpisů EU sleduje a vykazuje emise z české ekonomiky v pravidelných zprávách (tzv. inventory reports). Ty v důsledku chybějícího právního rámce doposud neměly žádné faktické ani právní následky. Dvouleté inventurní zprávy budou podkladem pro zpracování víceletého klimatického plánu a jeho pravidelných aktualizací, roční inventurní zprávy podkladem pro stanovení ročních emisních závazků a plánu opatření.

Sledování emisí, jejich vykazování a především povinnost státu na vývoj emisí reagovat mechanismy stanovenými tímto zákonem je základním východiskem zvolené metody regulace. Jde o stejnou metodu regulace, jakou používá např. Evropský právní rámec pro klima a na něj navazující nařízení o správě energetické unie, podobný regulační základ mají i klimatické zákony v **Německu, Velké Británii nebo Dánsku.**

## K odst. 2

Navrhuje se zákonem upravit některé aspekty zpracování ročních inventurních zpráv a nakládání s nimi. Termín vypracování koresponduje s existující povinností na základě přímo použitelného předpisu EU.

Nad rámec požadavků na obsah inventurní zprávy stanovený přímo použitelnými předpisy EU požaduje zákon také, aby zpráva zahrnovala ukazatele snižování emisí pro následující čtyři roky. Jde o algoritmicky stanovené údaje odpovídající celkové bilanci skleníkových plynů přepočtených na ekvivalent CO<sub>2</sub> v kilotunách, se zahrnutím propadů emisí a nepřímých emisí (v současné struktuře inventurní zprávy odpovídá položce “Total (with LULUCF, with indirect)”, kterých by bylo potřeba dosáhnout, kdyby proces zajištění vyrovnaných emisí skleníkových plynů měl postupovat lineárně od roku X, k němuž se inventura skleníkových plynů provádí, do roku 2050, k němuž zákon váže požadavek klimatické neutrality.

Ukazatele snižování emisí se stanoví následovně: Od roku 2050 se odečte rok X, ke kterému se inventura provádí. Výsledným počtem let se vydělí údaje obsažené v položce “Total (with LULUCF, with indirect)” (nebo významově shodné česky pojmenované položce) [T], čímž je získán roční úbytek emisí pro lineární dosažení klimatické neutrality [r]. Pro rok X+1 se ukazatel stanoví jako (T-r), pro rok X+2 se ukazatel stanoví jako (T-2r), pro rok X+3 se ukazatel stanoví jako (T-3r), pro rok X+4 se ukazatel stanoví jako (T-4r).

Ukazatele snižování emisí pro následující čtyři roky jsou navrženy v běžném režimu jako indikativní, tj. slouží jako podklad pro vypracování ročních emisních závazků a plánů opatření, stejně jako víceletého klimatického plánu a jeho pravidelných aktualizací. Zákon ale předpokládá, že by takto stanovené ukazatele mohly za určitých okolností nahradit roční emisní závazky (více v odůvodnění k § 13) a stát se tak závaznými.

Důvodem pro takto stanovené roční ukazatele snižování emisí (tj. celkové kvantifikované vyjádření bilance skleníkových plynů se započtením propadů i nepřímých emisí) je ambice ponechat exekutivě prostor pro volbu vhodných opatření, která mohou k celkovému snížení emisí přispět. Z inventurních zpráv Ústavu samozřejmě materiálně vyplývají širší implikace, dané například tím, jaké množství emisí vzniká v jakém konkrétním (sub)sektoru ekonomiky. Zároveň i jednotlivé druhy opatření mají různý časový horizont proveditelnosti (např. výstavba jaderných elektráren vs. energetické úspory). Zákon nepředpokládá, že by Ústav nahrazoval jednotlivé resortní výpočty a modely, nebo že by se měl zabývat otázkou proveditelnosti konkrétních investičních opatření v daném časovém horizontu, proto se jeho úloha ve stanovení ročních ukazatelů snižování emisí omezuje na celkové číslo (dané v podstatě jen základnou roku, ke kterému se provádí inventurní zpráva) a neextenduje do stanovování emisních limitů za jednotlivé skleníkové plyny nebo ekonomické sektory.

## K odst. 3

U dvouletých hodnotících zpráv se navrhuje obdobná úprava (termín předložení, podklad pro plánovací nástroje) jako u ročních zpráv, jde o legislativní zakotvení existující praxe.

## K odst. 4

Navrhuje se legislativně zakotvit povinnost právníckým a podnikajícím fyzickým osobám poskytnout podklady pro sestavení inventurních zpráv, pokud si je Ústav vyžádá. Obdobná úprava je použita např. v § 3 odst. 5 zákona o hospodaření energií, kde je okruh adresátů vymezen s ohledem na působnost tohoto zákona úžeji. Vzhledem k rozsahu zpracovávaných inventurních zpráv lze očekávat, že mezi adresáty budou převažovat právnícké osoby (kromě oblasti podnikání v energetice také šířeji v průmyslu, v dopravě, zemědělství a lesnictví nebo odpadovém hospodářství). Pro emisně náročné provozy už navíc v současnosti platí povinnost sledování a vykazování obsahově totožných či podobných údajů podle jiných právních předpisů (například podle pravidel upravujících obchod a nakládání s emisními povolenkami v systému EU ETS).

#### K odst. 5

Požadavek na zveřejnění zpráv je promítnutím obecné povinnosti státu poskytovat informace o životním prostředí. Navrhovaná úprava reaguje na současnou praxi, kdy je řada zpráv zveřejňována pouze v angličtině a pouze na webových stránkách Ústavu, což přirozeně omezuje využití jejího obsahu v českém informačním prostoru. Jeví se tak jako vhodné tento nedostatek odstranit přímo zákonnou úpravou, také v souvislosti s tím, že zprávy budou nově podkladem pro další činnost vlády a dalších orgánů. Zákonná povinnost zveřejnit inventurní zprávu také posiluje postavení Ústavu jako poskytovatele nezávislé veřejné hydrometeorologické služby, jejíž rolí je i zveřejňování informací ve své působnosti ex offo (viz také důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku 637/0, vládnímu návrhu zákona o veřejné hydrometeorologické službě).

### **K § 11**

#### K odst. 1

Navrhuje se zákonem upravit Víceletý klimatický plán jako základní koncepční nástroj v oblasti snižování emisí. Klimatické plány jsou pravidelnou součástí národních úprav právního rámce pro snižování emisí, jejich existenci předpokládá unijní úprava i výše citované mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána. V současnosti však není zřejmé, která z paralelně existujících koncepcí a strategií má plnit roli hlavního koncepčního plánu pro oblast snižování emisí (viz argumentace výše).

Zákon předpokládá, že roli víceletého plánu bude plnit existující Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu (NECP), zpracovaný podle přímo použitelných předpisů EU<sup>53</sup>, které rovněž podrobně stanoví jeho obsah a strukturu. V této souvislosti bude nutné novelizovat stávající úpravu, která stanoví, že NECP vypracovává výhradně Ministerstvo průmyslu a obchodu (viz § 3 odst. 1 zákona o podporovaných zdrojích energie), aniž by se podrobněji zabývala mechanismy jeho naplňování.

Nově se na přípravě a schvalování víceletého klimatického plánu bude podílet více věcně příslušných ministerstev (prostřednictvím Výboru) a již samotná příprava bude zahrnovat i expertní zhodnocení a podporu, resp. datovou evidenci (prostřednictvím Rady, resp. Ústavu).

---

<sup>53</sup> Článek 3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu.



Navrhuje se zakotvit povinnost poskytnout nezbytné podklady pro přípravu víceletého klimatického plánu analogicky k dnešní úpravě v § 3 odst. 5 zákona o hospodaření energií, která se týká přípravy Státní energetické koncepce.

#### K odst. 2

Navrhuje se explicitně legislativně upravit, že Víceletý klimatický plán je koncepcí ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tím bude mimo jiné zajištěna účast veřejnosti při přípravě základního koncepčního nástroje v oblasti snižování emisí.

#### K odst. 3

Navrhuje se, aby víceletý klimatický plán schvalovala stejně jako dosud vláda. Zákon ale podrobněji upravuje proces předcházející samotnému projednání vládou. Ministerstvo jako hlavní koordinační orgán bude mít povinnost zajistit předchozí souhlas Rady k návrhu plánu a k návrhům jeho aktualizace (k tomu viz argumentace k § 7).

Nově je také upravena povinnost informovat o podobě hlavního koncepčního nástroje v oblasti snižování emisí Poslaneckou sněmovnu a Senát, přičemž obě komory Parlamentu ČR v dosavadním procesu přípravy a schvalování plánu nebyly zahrnuty vůbec. Cílem je posílení prvků kontroly a transparentnosti v procesu klimatického plánování, a také posílení informativního a koordinačního významu Víceletého klimatického plánu.

Navrhuje se upravit, že Víceletý klimatický plán je podkladem pro vybranou územně plánovací dokumentaci, analogicky k dnešní úpravě v § 3 odst. 6 zákona o hospodaření energií, která se týká Státní energetické koncepce.

### **K § 12**

Navrhuje se analogicky k úpravě v § 4 zákona o hospodaření energií umožnit obcím, jejich dobrovolným svazkům a krajům, aby si vypracovaly vlastní plánovací nástroje v oblasti snižování emisí. Takové nástroje musí být zejména v souladu s tímto zákonem a Víceletým klimatickým plánem; soulad posoudí ministerstvo. Navrhuje se rovněž stanovit ministerstvu pro posouzení tohoto souladu zákonnou 90denní lhůtu, po jejím marném uplynutí zákon zakotvuje fikci souhlasu (opět analogicky s platnou úpravou v § 4 odst. 4 zákona o hospodaření energií).

Obce, dobrovolné svazky obcí a kraje s vlastním územním klimatickým plánem budou moci navrhopvat vlastní návrhy opatření v rámci přípravy ročního plánu opatření (viz § 14). Cílem je vnést do politik v oblasti snižování emisí prvky decentralizace a subsidiarity, které dnes na regulatorní úrovni zajišťuje prakticky především oblast územního plánování. Pro některé typy opatření (např. snižování emisí v dopravě či v odpadovém hospodářství) však nemusí být nástroje územního plánování dostačující, respektive vhodné. Nová úprava tak rozšíří samosprávám výčet nástrojů, které mohou použít v případě, že mají aktivní zájem o snižování emisí na svém území. V neposlední řadě se i na takto navržená opatření převzatá do Ročního plánu opatření budou řídit zásadami financování podle § 9.

### **K § 13**

#### K odst. 1

Navrhuje se legislativně zakotvit institut ročních emisních závazků, které jsou hlavním administrativním nástrojem v oblasti snižování emisí a společně s pravidelným vykazováním emisí podle § 10 a Víceletým klimatickým plánem podle § 11 představují věcné těžiště regulace.

Emisní závazky určí závazné cíle České republiky v oblasti snižování emisí pro příslušný kalendářní rok. Emisní závazky se stanoví vždy na rok dopředu, tj. inventurní zpráva za rok X bude podkladem pro stanovení emisních závazků na rok X+1. Tomu odpovídá i zákonem předvídaný termín každoročního předložení návrhu emisních závazků ze strany Ministerstva vlády.

Zákon stanoví některé obsahové náležitosti návrhu emisních závazků:

- 1) Návrh musí směřovat k naplnění cílů tohoto zákona, tj. navrhované snížení emisí musí být věcně způsobilé dosáhnout všech cílů uvedených v § 4 tohoto zákona (včetně sektorových).
- 2) Návrh emisních závazků musí vycházet z inventurní zprávy vypracované v daném roce (X), a to jak po stránce věcné, tak po stránce formální, tj. Ministerstvo navrhuje vládě stanovit pro daný rok (X+1) snížení emisí v celkové výši vyjádřené ročním úbytkem emisí skleníkových plynů přepočtených na ekvivalent CO<sub>2</sub> v kilotunách (v totožném formátu jako ukazatele snižování emisí podle § 10 odst. 2) a součástí materiálu projednaného vládou jsou podklady umožňující dovodit, o jaké konkrétní skleníkové plyny a v jakých konkrétních sektorech se má jednat. Zákon vládě ovšem nebrání stanovit emisní závazky také (nad rámec celkových) po jednotlivých sektorech (nebo třeba i pro jeden konkrétní sektor zvlášť), to však ponechává na úvaze vlády (viz také argumentace k § 10).
- 3) Návrh emisních závazků musí vycházet z platného Víceletého klimatického plánu, tj. musí po věcné stránce přejímat zejména východiska, opatření a kvantitativní ukazatele obsažené ve Víceletém klimatickém plánu.
- 4) Návrh emisních závazků musí obsahovat také výhled emisních závazků na dva bezprostředně navazující roky dopředu (tj. ve vztahu k inventurní zprávě roky X+2, X+3). Forma výhledu emisních závazků se předpokládá zásadně totožná jako u návrhu emisních závazků pro daný rok (X+1), i zde je však vládě ponechána možnost úvahy, zda se omezí na celkový roční úbytek emisí, nebo zda výhled emisních závazků bude pracovat se závaznými cíli pro jednotlivé sektory apod.

Návrh emisních závazků projednává Ministerstvo před předložením vládě s Radou. Na rozdíl od Víceletého klimatického plánu se nevyžaduje předchozí souhlas Rady, podrobněji viz také argumentace k § 7.

Emisní závazky stanovené jako celkové snížení emisí v nadcházejícím roce ještě nezakládají povinnost jednotlivým ministerstvům činit konkrétní opatření nebo přijmout konkrétní úpravu, to je předmětem na jedné straně závazného Víceletého klimatického plánu, na druhé straně ročních plánů opatření podle § 14. Roční plány opatření ale musí být v souladu s emisními závazky na daný rok. Cílem je, aby vláda jako garant politického směřování země rozhodovala o tempu dekarbonizace jako takové, nejen o selektivních opatřeních (příčemž např. konkrétní investiční akce, potřebné úpravy sektorových regulací apod. bude vláda i jednotlivá ministerstva nadále schvalovat podle platných úprav). Zákon

nebrání vládě spojit projednávání emisních závazků s návrhem ročního plánu opatření podle § 14.

V důsledku zvolené formy emisních závazků (celkové snížení emisí za celou ekonomiku) nebude jednoduše možné vyvozovat odpovědnost konkrétního ministerstva za (ne)provedení konkrétního opatření, v jehož důsledku došlo, či mohlo dojít, k (ne)dostatečnému snížení emisí. Předkladatel má za to, že tato úprava by narážela na ústavní limity dělby moci. K některým opatřením je třeba změny zákona, u některých opatření může být předmětem sporu přesné vymezení jeho významu (např. "uzavření uhelných elektráren"). Zákon obsahuje jiné mechanismy kontroly a zajištění vymahatelnosti, jmenovitě samostatnou úpravu soudní ochrany podle § 5, některé pravomoci Rady [zejm. ustanovení § 7 odst. 11 písm. b) a c)] a režim předvídaný v § 13 odst. 2 větě druhé.

#### K odst. 2

Zákon stanoví formu vyhlášení emisních závazků (nařízením vlády) a stanoví vládě také lhůtu, ve které tak má učinit. Zmocnění k vydání podzákonného předpisu, který v zákonem stanoveném rozmezí upřesní konkrétní hodnoty, je běžným prvkem regulační techniky v oblasti ochrany životního prostředí (viz např. stanovení přípustné úrovně znečišťování podle § 4 odst. 9 zákona o ochraně ovzduší).

Alternativou by mohlo být stanovení konkrétních emisních cílů či ročních úbytků přímo zákonem (viz např. přílohy 2 a 3 německého klimatického zákona, které obsahují pro roky 2020-30 nejvyšší přípustné hodnoty emisí v jednotlivých sektorech a pro roky 2030-40 procentuálně vyjádřené úbytky emisí za celou ekonomiku). Taková úprava by podle názoru předkladatele příliš omezovala vládu ve volbě vhodných opatření pro dekarbonizaci a jejich časové konsekvence, respektive by vyžadovala nejprve zpracování a přijetí komplexních závazných strategií se zahrnutím projekcí a modelů pro jednotlivé sektory, na základě kterých by bylo možné emisní cíle v takto podrobné struktuře odvodit. Strategie tohoto významu a především závaznosti mají ale vzniknout až v důsledku přijetí tohoto zákona.

Stanovení tzv. uhlíkového rozpočtu přímo zákonem by nadto mohlo vyvolávat potřebu jeho častých novel (jak ostatně ukazuje i příklad německého klimatického zákona, kde probíhá diskuse o sjednocení formy ukazatelů v obou zmíněných přílohách právě ve prospěch celkových ročních emisních limitů, viz tisk č. 20/8290 projednávaný německým Bundestagem). Zvolená úprava, kdy jsou emisní závazky vyhlašovány na každý rok nařízením vlády, proto přispívá k vyšší míře právní jistoty.

Pro případ, že by do zákonem stanovené lhůty vláda emisní závazky nevyhlásila, nebo by z jakýchkoliv důvodů neexistovala platné a účinné nařízení vlády (např. v důsledku soudního přezkumu nebo v situaci podle odst. 3), stanoví zákon emisní závazky přímo. Platnými emisními závazky pro nadcházející rok se v takovém případě stávají ukazatele snižování emisí vypočtené Ústavem podle § 10 odst. 2. Cílem navrhované úpravy je omezit politickou svévůli. Zákon ponechává vládě značný prostor pro úvahu, jaké tempo dekarbonizace zvolit a s jakým odůvodněním, na základě koncepčních, analytických a plánovacích dokumentů, které sama připravuje a schvaluje. Pro případ, že by se vláda od své vlastní trajektorie dekarbonizace významně odkláněla v jednotlivých dílčích fázích, se jeví zákonný režim jako vhodný nástroj pro zajištění naplňování cílů tohoto zákona.

Ustanovení § 10 odst. 2 věty druhé lze považovat za ekvivalent opatření k nápravě, která jsou součástí některých evropských klimatických nástrojů. Např. německá úprava obsahuje v § 8 povinnost vlády přijmout co nejdříve mimořádné programy pro odvětví, v nichž došlo k překročení zákonem stanovených emisních limitů, i v tomto procesu je zahrnuta role klimatické rady jako garanta odborného vyhodnocení. V případě navrhované úpravy je zapotřebí ještě zmínit časové hledisko: zákonný režim snižování emisí se týká emisních závazků na následující rok, tedy i pokud by nastal např. v důsledku soudního přezkumu, nic nebrání vládě přehodnotit dosavadní východiska a přijmout takové nařízení, které věcně obstojí.

#### K odst. 3

Zákon stanoví, že absence platného víceletého klimatického plánu je překážkou pro vydání nařízení stanovujícího emisní závazky; v takové situaci se zákonný režim podle § 10 odst. 2 věty druhé uplatní vždy. Zde platí v plném rozsahu argumentace k odst. 2. Vláda má odpovědnost za přípravu hlavního koncepčního nástroje v oblasti snižování emisí, který poskytuje věcný rámec nejen pro tempo dekarbonizace, ale také pro konkrétní postupy a strategie, jak snižování emisí dosahovat. Dosavadní praxe ukazuje, že je vhodné posilovat odpovědnost vlády za existenci a platnost klíčových koncepčních dokumentů. Například Státní energetická koncepce nebyla v rozporu s platnou právní úpravou aktualizovaná od roku 2015 do roku 2024, aniž by to pro vládu jako schvalující orgán nebo pro Ministerstvo průmyslu a obchodu jako předkladatele mělo jakékoliv právní následky.

#### **K § 14**

##### K odst. 1

Navrhuje se legislativně upravit roční plán opatření jako přehled konkrétních akcí, které v daném roce (X+1 proti inventurní zprávě za rok X) mají přispět ke snížení emisí. Roční plán opatření je toliko přehledovým dokumentem (více viz argumentace k odst. 3), nikoliv koncepcí, a to především z důvodů faktické časové a materiální náročnosti přípravy a realizace klimatických opatření (především těch s významným dopadem, jako je výstavba velkých větrných parků nebo uzavření uhelných zdrojů). Proto je k jeho vydání (vyhláškou) zmocněné Ministerstvo po projednání Výborem, nikoliv vláda, a s jeho vyhodnocením nejsou spojeny žádné další právní následky. Ministerstvo odpovídá za to, že roční plán opatření je v souladu s Víceletým klimatickým plánem, inventurními zprávami podle § 10 a emisními závazky platnými pro daný rok, ke kterému se roční plán opatření vztahuje.

##### K odst. 2

Zákon taxativně vymezuje subjekty oprávněné navrhnout jednotlivá opatření, která Ministerstvo po projednání Výborem může do ročního plánu převzít. Cílem této úpravy je posílit koordinační roli státu a samosprávných celků v procesu snižování emisí a také zvýšit transparentnost rozhodování o jednotlivých opatřeních či investičních akcích. Navrhovaná úprava umožňuje i zpětně zjistit, kdo dané opatření navrhl a s jakým předpokladem ohledně snížení emisí.

##### K odst. 3-5

Zákon vymezuje obsahové náležitosti jednotlivých opatření, která jsou v ročním plánu zahrnuta:

- 1) Musí se jednat o opatření s očekávaným termínem dokončení v roce, pro který je roční plán sestavován. Očekávaný termín dokončení se váže na předpokládané snížení emisí, které má opatření přinést. Není vyloučeno zařazovat jednotlivá větší opatření např. po fázích, ale tyto fáze musí být způsobilé již v daném roce vykázat úsporu/snížení emisí. Např. výstavba nového bloku jaderné elektrárny se tedy započte až v roce uvedení do provozu.
- 2) Opatření musí mít měřitelné indikátory, zejména ve vztahu ke snížení emisí, ale tam, kde je to vhodné z hlediska sektorových strategií, může jít i o jiné ukazatele (např. kapacita instalovaných zdrojů či úložišť energie).
- 3) U opatření musí být možné zpětně vyhodnotit, zda jeho realizace vede ke snížení emisí.
- 4) Je-li podmínkou realizace opatření účast státního rozpočtu, musí být v plánu uvedena alespoň její výše či očekávaná výše, poskytovatel či předpokládaný poskytovatel a okruh příjemců. Vzhledem k tomu, že je roční plán opatření fakticky spíše přehledovým dokumentem, by k naplnění této podmínky měla postačovat např. informace o tom, že daná obec žádá o dotaci u příslušného státního fondu apod.

Zákon zmocňuje Ministerstvo, aby metodikou stanovilo další náležitosti návrhů opatření i ročního plánu samotného. Na přípravě metodiky se podílí i Ústav (po stránce měření snižování emisí) a Výbor (po stránce plánování, koordinace a financování klimatických opatření).

Ačkoliv roční plány opatření podléhají pouze vyhodnocení ze strany Ministerstva a jejich (ne)naplňování může být především právně nezávazným impulsem pro změnu metodiky podle odst. 4, případně pro jednání Výboru či Rady, není také vyloučeno, že vyhodnocení ročního plánu opatření může být podnětem pro postup podle jiných právních předpisů, např. v oblasti dotačního práva.

## **K § 15**

### K odst. 1

Navrhuje se analogicky k úpravě v § 12 zákona o hospodaření energií zakotvit novou skutkovou podstatu přestupku spočívající v zatajení (neposkytnutí) údajů či poskytnutí nesprávných nebo neúplných podkladů v těch případech, kde tento zákon stanoví státu pravomoc je požadovat. Prakticky jde o podklady nezbytné pro vypracování Víceletého klimatického plánu, ročního plánu opatření a inventurních zpráv podle § 10. Půjde zpravidla o údaje týkající se emisí skleníkových plynů, využívání konkrétních zařízení či technologických postupů obvykle spojených s emisemi skleníkových plynů apod., tedy o údaje, které z velké většiny v současnosti povinné subjekty již evidují a poskytují podle jiných právních předpisů. Jako deliktně způsobilé se navrhuje pouze právnické a podnikající fyzické osoby.

### K odst. 2

Navrhuje se analogicky k úpravě v § 12 zákona o hospodaření energií stanovit horní hranici pokuty za přestupek uvedený v odst. 1 ve výši 5 000 000 Kč v případě, že nelze zjistit obrat

pachatele přestupku. Pokud obrat zjistit lze (např. z výročních zpráv či jiných povinně zpracovávaných podkladů), uplatní se výpočet výše pokuty podle obratu. Výpočet výše pokuty podle celkového ročního obratu se v poslední době stále výrazněji prosazuje zejména v unijním právu, v českém právním řádu takto byla převzata úprava výpočtu výše pokuty např. u některých deliktů v oblasti ochrany spotřebitele<sup>54</sup>.

#### K odst. 3

V souladu s věcnou působností České inspekce životního prostředí<sup>55</sup> se navrhuje i její věcná příslušnost k projednání uvedených přestupků.

### **K § 16**

#### K odst. 1

Pro zajištění kontinuity se navrhuje převzít jako první víceletý klimatický plán aktuálně platný vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu. Tím není dotčeno ustanovení § 13 odst. 3, podle kterého je nutná existence víceletého klimatického plánu pro rok, ke kterému mají být přijímány emisní závazky. Současný vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu je platný do roku 2030.

#### K odst. 2-4 a 6

Přechodná ustanovení týkající se kreace Rady mají za cíl zajistit vznik akceschopné Rady v co nejkratším čase. Jak bylo vysvětleno v odůvodnění k § 7, navrhující subjekty vybírají konkrétní kandidáty ze seznamu nominovaných, který vede Ministerstvo. Proto má Ministerstvo také nejkratší lhůtu pro výběr svých návrhů, stejně jako v odst. 3 a 4 se ale jedná o lhůtu toliko pořádkovou a s jejím nedodržením nejsou spojeny žádné právní následky. Stanovení vzájemně se vylučujících lhůt pro jednotlivé navrhující subjekty má za cíl především omezit konkurenční návrhy téže osoby a také vytvořit vládě časový a personální prostor pro úvahu nad vyváženým složením Rady jako celku. První Rada je ustavena jmenováním prvního člena Rady, do tohoto okamžiku vykonává působnost Rady Ústav.

#### K odst. 5

Navrhuje se, aby dvouleté inventurní zprávy týkající se hodnocení víceletého klimatického plánu byly vypracovávány v lichém kalendářním roce, což odpovídá periodickému hodnocení podle přímo použitelného předpisu EU<sup>56</sup>.

### **K § 17**

Účinnost zákona se navrhuje v souladu s § 9 odst. 2 zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

---

<sup>54</sup> Viz např. § 24 odst. 20 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>55</sup> § 1 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>56</sup> Článek 17 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu.

