

Tereza Snopková
Eva Balounová
Hana Müllerová

Březen 2025

CLASS Policy paper 2/2025

Rámcový klimatický zákon – ano a proč?

ŮSTAV	STĀTU
A	PRĀVA

Centrum pro klimatické
právo a udržitelnost



SHRNUTÍ

Cílem tohoto policy paperu je vysvětlit, co je rámcový klimatický zákon a jaká je jeho možná role v naplňování národních klimatických závazků. Postavení rámcového klimatického zákona je vysvětleno v kontextu evropského unijního práva a v kontextu mezinárodních klimatických závazků. Dále je představena situace napříč členskými státy EU, pokud jde o existenci národního rámcového klimatického zákona. Dokument je určen pro veřejnou správu a širší odbornou veřejnost.

SUMMARY

This policy paper aims to explain what a framework climate law is and what its possible role might be in fulfilling national climate commitments. The position of the framework climate law is explained in the context of European Union law and international climate commitments. Furthermore, the situation across EU member states regarding the existence of a national framework climate law is presented. The document is intended for public administration and a broader professional audience.

DŮLEŽITÉ POJMY

Rámcový klimatický zákon: komplexní a jednotný právní a legislativní základ pro národní klimatickou politiku, který stanoví obecné závazné cíle, zásady a povinnosti pro tvorbu politiky v oblasti změny klimatu na úrovni státu.
Pařížská dohoda: mezinárodní úmluva přijatá v roce 2015 smluvními stranami Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, na jejímž základě jsou všechny smluvní strany právně vázány konat v oblasti snižování emisí i adaptace na změnu klimatu
Klimatické právo: souhrn opatření k řešení dopadů změny klimatu v oblasti mitigace a adaptace.
Klimatická neutralita (<i>climate neutrality, net-zero emissions</i>): stav, kdy určitý subjekt odstraňuje z atmosféry stejné množství skleníkových plynů, jako do ovzduší vypouští.
Uhlíková neutralita (<i>carbon neutrality, net-zero carbon</i>): stav, kdy určitý subjekt odstraňuje z atmosféry stejné množství oxidu uhličitého (tj. jen vybraného skleníkového plynu), jako do ovzduší vypouští.
Uhlíkový rozpočet: jedná se o množství CO ₂ , které ještě můžeme v budoucnu vypustit (jako stát nebo z globálního hlediska) tak, aby nebyla překročena určitá stanovená hranice oteplení.

PAŘÍŽSKÁ DOHODA

Rámcové klimatické zákony jednotlivých států představují nástroj k dosažení klimatických cílů, tj. slouží také jako nástroj k naplnění Pařížské dohody.

Pařížská dohoda přijatá v roce 2015 je klíčovým mezinárodním dokumentem pro stanovení závazků na úseku klimatického práva; obsahuje **dlouhodobý cíl udržet nárůst globální teploty** výrazně pod 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, resp. k 1,5 °C. Předpokládá také dosažení **klimatické neutrality** v roce 2050 (tj. dosažení rovnováhy mezi antropogenními emisemi ze zdrojů a snížením skleníkových plynů pomocí propadů v druhé polovině tohoto století; viz čl. 4 Pařížské dohody). Jejími hlavními atributy je právě stanovení dlouhodobého cíle, dále transparentnost, vnitrostátní příspěvky smluvních stran ke snížení emisí nebo solidarita (ve smyslu potřeby financovat opatření v oblasti klimatu za účelem pomoci zranitelným státům snížit emise a vybudovat si odolnost vůči změně klimatu). Smluvní strany mají ve svých příspěvcích odrážet své **nejvyšší možné ambice** s přihlédnutím ke společné, i když rozdílné odpovědnosti, přitom ambice musí být zvyšovány. Pařížská dohoda poskytuje rovněž základní vodítka pro směřování smluvních stran; poskytuje normativní základ – konkrétní parametry, které lze přenést do národních právních úprav – závazných legislativních nástrojů. Právě díky tomu Pařížská dohoda byla důležitým milníkem pro širší přijímání rámcové klimatické legislativy – národních rámcových klimatických zákonů a usnadnila politické prosazení takových zákonů.

KLIMATICKÝ ZÁKON EU

V oblasti řešení změny klimatu je na úrovni EU klíčovým dokumentem tzv. **klimatický zákon** [[nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU\) 2021/1119](#)], který EU přijala v roce 2021.

V tomto nařízení se EU jako celek zavázala dosáhnout tzv. **klimatické neutrality v roce 2050** a do roku 2030 **snížit emise skleníkových plynů o 55 %** oproti roku 1990. Konkrétní závazky členských států nebo cíle jejich směřování jsou dále řešeny na úrovni systému EU ETS¹, LULUCF² a tzv. sdíleného úsilí.³

Nicméně ani jeden z unijních dokumentů neupravuje přímý závazek pro jednotlivé členské státy (potažmo Českou republiku) dosáhnout cíle snížení emisí 55 % do roku 2030, resp. klimatické neutrality do roku 2050.

RÁMCOVÉ KLIMATICKÉ ZÁKONY VE SVĚTĚ A V ČLENSKÝCH STÁTECH EU

V mimoevropském prostředí patří mezi nejznámější klimatické zákony novozélandský zákon o reakci na změnu klimatu (Climate Change Response Act) z roku 2002 nebo mexický obecný zákon o změně klimatu (Ley general de cambio climático) z roku 2012.

Z evropských států přijala rámcový klimatický zákon jako první Velká Británie, a to již v roce 2008. Poté byl schválen v Rakousku (2011) a na Islandu (2012). Naposledy v letech 2021 a 2022 klimatický zákon přijalo Španělsko, Portugalsko a Řecko. V rámci EU je situace taková, že **většina členských států západní Evropy již rámcový klimatický zákon přijala**.

Ve státech východní Evropy, v tzv. nových členských státech EU, je klimatických zákonů zatím méně. Např. ze států V4 má rámcový klimatický zákon Maďarsko, přípravou takového zákona se zabývalo Polsko a Slovensko.

Kromě členských států EU má v Evropě takový zákon také již zmíněný Island, Norsko a Švýcarsko.

Česká republika rámcový klimatický zákon nemá a takové legislativní opatření není plánováno ani v programovém prohlášení vlády. Cíl klimatické neutrality v roce 2050, resp. cíl snížit do roku 2030 emise skleníkových plynů o 55 % oproti roku 1990, byl sice projednáván v rámci **aktualizace strategických klimaticko-energetických dokumentů**, jmenovitě aktualizace Vnitrostátního plánu ČR v oblasti energetiky a klimatu, Státní energetické koncepce a Politiky ochrany klimatu; tento přístup však má několik zásadních nedostatků – jedná se o dokumenty, které:

- nejsou závaznými právními dokumenty,
- nejsou právně vymahatelné,
- nemají dostatečný kontrolní mechanismus pro naplňování cílů.

¹ Evropský systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Blíže např.: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en.

² Jedná se o sektor: Land Use, Land-Use Change and Forestry; blíže např.: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/land-use-sector_en.

³ Blíže např.: <https://www.consilium.europa.eu/cs/infographics/fit-for-55-effort-sharing-regulation/>.

Co je závažnější, vláda sice schválila na jednání v prosinci 2024 aktualizaci Vnitrostátního plánu České republiky v oblasti energetiky a klimatu (tzv. NECP) na období 2021–2030 (zde hrozilo pro nesplnění závazného termínu sankční řízení ze strany Evropské komise), současně však rezignovala na aktualizaci dalších uvedených koncepcí na úseku energetiky a klimatu: zrušila úkoly týkající se aktualizace Státní energetické koncepce i Politiky ochrany klimatu. Mimo to došlo ve schválené aktualizaci NECP k oslabení ambicí ČR oproti původně projednávanému návrhu; mimo vágní odkazy na celoevropské cíle plán nyní nekonkrétně hovoří o směřování ke klimatické neutralitě, resp. o cíli dosáhnout do roku 2030 snížení emisí skleníkových plynů (pouze) v souladu se závazky vyplývajícími z balíčku Fit for 55.

ZÁKLADNÍ STRUKTURA RÁMCOVÉHO KLIMATICKÉHO ZÁKONA

Ve struktuře rámcových klimatických zákonů se typicky vyskytují tyto typy ustanovení:

- definice a principy klimatické politiky,
- dlouhodobé a krátkodobé cíle pro snižování emisí skleníkových plynů,
- uhlíkové rozpočty,
- průběžné a pravidelné vytváření plánů pro transformaci na nízkouhlíkovou ekonomiku a následné reportování,
- hodnocení plnění včetně opatření k nápravě,
- institucionální zajištění klimatické politiky,
- zřízení nezávislého odborného orgánu pro klima,
- účast veřejnosti při rozhodování o podobě klimatické politiky státu.

Tyto stěžejní prvky bývají doprovázeny dalšími ustanoveními týkajícími se financování, spravedlivé transformace apod.

PODROBNĚJI K ODBORNÉMU ORGÁNU PRO KLIMA

V České republice existují nebo existovaly různé **odborné (poradní) orgány** nebo jejich pracovní komise v oblasti udržitelnosti, popř. i ochrany klimatu,⁴ neexistuje však nezávislý odborný klimatický orgán. Takový orgán **nalezneme v řadě evropských států** (např. Dánsko, Finsko, Francie, Irsko, Německo, Řecko, Spojené království, Švédsko, Švýcarsko) a další vznikají. Takový orgán existuje i na úrovni Evropské unie.⁵ Funkce odborného orgánu je kontrolní a poradní ve vztahu k vládě a dále informační navenek směrem k veřejnosti; případně je možné v rámci jeho činnosti veřejnost nějakou vhodnou formou zapojovat do rozhodování. Vzhledem ke své odbornosti a důvěryhodnosti poskytuje **vědecké zaštitění řešení dopadů změny klimatu**. Mezi úkoly tohoto orgánu patří posuzování klimatických plánů a tvorba doporučení a případně také vypracování každoroční zprávy o pokroku, která se následně zveřejňuje. Důležitá je provázanost s mocí výkonnou a zákonodárnou – vláda má zpravidla povinnost doporučení zohlednit a zákonodárny sbor projednat závěrečnou zprávu.

⁴ Např. Rada vlády pro udržitelný rozvoj, Vědecká rada ministra životního prostředí, Komise pro problematiku klimatu – Rada pro výzkum, vývoj, inovace, Český hydrometeorologický ústav, Uhlíková komise.

⁵ Evropský vědecký poradní výbor pro změnu klimatu.

JUDIKATURA A PLNĚNÍ ZÁVAZNÝCH CÍLŮ

V judikatuře na úrovni státu i na úrovni EU nebo Evropského soudu pro lidská práva se objevuje požadavek, aby státy řešily změnu klimatu konkrétními závaznými opatřeními; právě klimatický zákon by mohl tento požadavek naplnit.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 26. listopadu 2024 č.j. 9 As 264/2023 – 128, který se zabýval **první českou klimatickou žalobou**, konstatoval, že v ČR není žádný právní předpis, který by obsahoval kvantifikované klimatické závazky státu; výjimkou je oblast sdílení úsilí, tj. sektor nepokrytý obchodováním s emisními povolenkami, jak plyne z [nařízení \(EU\) 2018/842](#) v platném znění, kde je pro ČR nově stanoven (individuální) cíl snížení emisí o 26 % do roku 2030 oproti roku 2005 – zde se jedná o přímo aplikovatelné unijní nařízení. Ačkoliv NSS kasační stížnost zamítl, opakovaně poukázal na vhodnost existence závazného regulačního rámce ochrany klimatu. NSS se v rozsudku opíral mimo jiné o **předpoklad brzkého schválení aktualizovaných verzí základních národních strategických dokumentů v oblasti klimatu a energetiky**, čímž dokládal, že stát vyvíjí v oblasti klimatu aktivní činnost. Jak již však bylo uvedeno, dva z těchto dokumentů (aktualizovaná Politika ochrany klimatu a Státní energetická koncepce ČR) vláda odložila. To znamená, že ČR v současné době nemá ani závazný klimatický rámec v podobě zákona, ani ucelenou soustavu aktualizovaných koncepčních dokumentů, z nichž by jasně vyplývalo, jakým způsobem chce stát naplnit mezinárodní a unijní klimatické závazky.

První klimatický rozsudek rozhodovaný Evropským soudem pro lidská práva (ESLP) – [KlimaSeniorinnen v. Švýcarsko](#) zdůraznil, že pro dodržení lidskoprávních závazků států v oblasti klimatické mitigace mají být klimatická opatření vtělena do závazných regulatorních rámců na národní úrovni. To se týká především vymezení základních cílů a časových plánů, které pak tvoří základ sektorových mitigačních opatření.⁶ Také výstupy ESLP tedy podporují myšlenku závazného právního rámce, potažmo národního rámcového klimatického zákona se stanovením příslušných cílů.

SHRNUTÍ DŮVODŮ PRO PŘIJETÍ ZVLÁŠTNÍHO RÁMCOVÉHO ZÁKONA NA NÁRODNÍ ÚROVNI

Rámcový klimatický zákon, pokud by byl přijat, by České republice pomohl jednoznačně a závazně **vymezit dlouhodobé národní ambice a odstranit nedostatky** v přijímaných opatřeních, a pomohl by též k **prosazení konkrétních opatření** na úrovni státu, samospráv, firem i občanů, a to napříč všemi dotčenými sektory.

Výhody přijetí národního rámcového klimatického zákona lze shrnout následovně:

- vytvoření závazného právního rámce pro klimatické cíle,

⁶ Odst. 549 rozsudku KlimaSeniorinnen. Blíže viz Balounová, E., Müllerová, H. Evropský soud pro lidská práva poprvé rozhodoval o klimatu: Spolek sdružující švýcarské seniorky uspěl, zbytek nikoliv [online]. 23. 4. 2024 [cit. 14. 1. 2025]. Blog o klimatickém právu. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/eslp-klima-rozsudky.html>.

- vytvoření závazných kontrolních mechanismů a nápravných opatření; vymahatelnost závazků ze strany veřejnosti,
- stanovení pravidelné aktualizace (např. formou uhlíkových rozpočtů),
- využití role nezávislého odborného orgánu,
- stanovení konkrétních subjektů, k nimž směřují určité povinnosti nebo opatření (firmy, občané, samosprávy),
- překonání resortismu, zajištění spolupráce směrem ke klimatickým opatřením;
- zajištění stabilního a předvídatelného právního prostředí pro dotčené subjekty, zajištění kontinuity;
- překonání stávajících problémů naznačených v citované judikatuře,
- sjednocení nejasné a roztříštěné právní úpravy.

DOPORUČENÍ

VLÁDĚ A RESORTŮM

- ☐ pracovat s ideou **rámcového klimatického zákona**, resp. jeho nosných prvků, a zohlednit ji v meziresortních jednáních, případně v legislativních opatřeních
- ☐ aktivně a soustavně podporovat plán stanovení **závazných cílů** v oblasti změny klimatu na národní úrovni
- ☐ promítnout potřebu stanovení závazných klimatických cílů **do legislativní strategie** (výhledu legislativních prací)
- ☐ zpracovat a zpřístupnit **analýzu ochrany lidských práv** v kontextu řešení klimatické krize a souvisejících legislativních řešení

MINISTERSTVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, MINISTERSTVU PRŮMYSLU A OBCHODU, MINISTERSTVU PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

- ☐ spolupracovat při stanovování závazných klimatických cílů napříč sektory

ZDROJE

BALOUNOVÁ, E., SNOPOKOVÁ, T. Towards the adoption of climate change acts in the Visegrad Group countries. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2024, 33(3), 592-603.

BALOUNOVÁ, E., SNOPOKOVÁ, T. Český klimatický zákon – nutnost nebo...? *České právo životního prostředí*. 2023, 23(1), 13-39.

SNOPOKOVÁ, T. Klimatické právo ČR. In MÜLLEROVÁ, H., a kol.: *Klimatické právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 311–341. ISBN 978-80-7676-580-1.

BALOUNOVÁ, E., MÜLLEROVÁ, H. Evropský soud pro lidská práva poprvé rozhodl o klimatu: Spolek sdružující švýcarské seniorky uspěl, zbytek nikoliv [online]. 23. 4. 2024 [cit. 14. 1. 2025]. Blog o klimatickém právu. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/eslp-klima-rozsudky.html>

CLASS Policy paper 2/2025 – březen 2025

Centrum pro klimatické právo a udržitelnost – Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v. v. i.

Obrázek na obálce: Abby Anaday, Unsplash

Série CLASS policy papers vychází z poznatků řešení projektu Právo ochrany klimatu podpořeného přemii *Lumina quaeruntur* Akademie věd ČR řešeného v letech 2020–2024 v Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i.

Autorky:

JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.

JUDr. Eva Balounová, Ph.D., LL.M.

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

Policy paper byl dokončen k právnímu stavu ke dni 31. 12. 2024.

Doporučená citace: Snopková, Tereza – Balounová, Eva – Müllerová, Hana.: Rámcový klimatický zákon – ano a proč? CLASS Policy paper 2/2025. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2025.