

ROLE PARLAMENTNÍCH KOMOR PŘI SCHVALOVÁNÍ KLIMATICKÉ POLITIKY EVROPSKÉ UNIE (PŘÍKLAD APLIKACE ČLÁNKU 10b ÚSTAVY)

JINDŘIŠKA SYLLOVÁ

Abstract: **The Role of the Parliamentary Chambers in the Adoption of EU Climate Policy (an Example of the Application of Article 10b of the Constitution)**

The article deals with the fulfilment of the intention of the euro-amendment to the Constitution, which required that the chambers of the parliament be informed and be able to participate in the affairs of the European Union in 2001. The intention is demonstrated by an example – how the Chamber of Deputies participated in the EU's green policy during the last 20 years.

Keywords: role of Parliament; Euro-amendment of the Constitution

Klíčová slova: role parlamentu; euronovela Ústavy

DOI: 10.14712/23366478.2025.4

1. ÚVOD

Tato stať má ukázat provedení článku 10b Ústavy v praxi parlamentních komor. Staví do vzájemného vztahu znění Ústavy, jednacích řádů a realitu vlivu komor na vybranou významnou unijní politiku. V úvodní části textu se stať krátce zabývá okolnostmi vzniku čl. 10b Ústavy a euronovel jednacích řádů komor. Vlastní gros článku přibližuje současnou praxi v Poslanecké sněmovně a Senátu, zejména každodenní praxi výborů zabývajících se záležitostmi Evropské unie. Článek by měl demonstrovat, zda a jak je současná praktická implementace čl. 10b Ústavy schopna zajistit informovanost komor a umožnit participaci poslanců a senátorů na základních směrech politiky EU.

Článek usiluje o doplnění některých odborných statí popisujících roli parlamentů v rozhodování EU. Jednou ze základních tezí politiků EU byla teze o reparlamentarizaci či parlamentarizaci unijního rozhodování, zejména před přijetím a po přijetí Lisabonské smlouvy. David Král zpracoval participaci českých parlamentních komor v r. 2010, když konstatoval vysokou aktivitu zejména Senátu. Ohledně další či budoucí parlamentarizace po Lisabonu si jist nebyl: „otázkou rovněž zůstává, do jaké míry bude evropská agenda, zvláště v rámci běžného legislativního procesu, v parlamentu

v budoucnu debatována“.¹ Pozdější odborná literatura české provenience, která je po nejvíce soustředěna v produkci Jana Grince,² analyzuje roli obou komor českého parlamentu velmi podrobně, aniž by myšlenice parlamentarizace podléhala. Tento autor pracuje se statistikou a rozбором jednotlivých procedur.³ Zde předkládaná parciální stať, která se statistikám vyhýbá, odpovídá na otázky, které statistiky nemohou dostatečně postihnout. Jakým způsobem se komory věnují vzniku a postupu stěžejních dlouhodobých politik či politických směrů, které jsou připravovány v EU, a jakým způsobem v praxi usilují o udržení kroku s dlouhodobějšími záměry EU? Text by měl ilustrovat to, zda jsou parlamentní komory schopny reflektovat postup významné unijní politiky v delším období.⁴

2. DOBA FORMULOVÁNÍ ČLÁNKU 10b ÚSTAVY

Ustanovení čl. 10b Ústavy bylo součástí euronovely Ústavy, bylo tedy přijato ještě před vstupem do EU v r. 2001. Z obecné paměti už vymizela povědomost o tom, že okolnosti schvalování euronovely Ústavy nebyly bezrozporné. Vláda, která novelu předkládala, vládla v menšinovém sociálně-demokratickém složení. Opozice při přípravě novelizace souhlasila s nutností odbřemenit Ústavu od mezinárodněprávního deficitu.⁵ Politická reprezentace jako celek se zároveň shodla na obecném vyznění novelizačního textu, tedy bez jmenování Evropské unie jako jedinečné instituce, na kterou je možno přenést mezinárodní smlouvou pravomoci České republiky. Místopředseda vlády Pavel Rychetský při závěrečné rozpravě ohledně euronovely Ústavy v Poslanecké sněmovně v r. 2001 řekl mimo jiné: „*Ústavně právní výbor [...] dospěl k závěru, že není*

¹ KRÁL, D. – BARTOVIC, V. *Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě*. Praha: Europeum, 2010, s. 38.

² GRINC, J. *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie*. Praha: Leges, 2015; GRINC, J. Ústavní úprava projednávání záležitostí Evropské unie v Parlamentu ČR. In: ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. a kol. *Právo jako multidimenzionální fenomén: pocta Aleši Gerlochovi k 65. narozeninám*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, s. 255–260.

³ Z české odborné literatury kromě Jana Grince viz: ŠLOSARČÍK, J. – WEIS, T. – YOUNG, M. *Europeizace české státní správy: čtyři instituce, čtyři modely*. Praha: Leges, 2020; PÍTROVÁ, L. Úloha národních parlamentů v legislativním procesu v Evropské unii. *Právník*. 2002, roč. 141, č. 10, s. 1013–1070; MLSNA, P. Komentář k čl. 10b Ústavy. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky: zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer a ASPI, 2015; GRINC, J. The Future of National Parliaments in the EU Institutional System. In: ŠÍŠKOVÁ, N. a kol. *The European Union – What's Next? A Legal Analysis and the Political Visions on the Future of the Union*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 81–97; PÍTROVÁ, L. *Evropská dimenze legislativního procesu*. Praha: Leges, 2014.

⁴ Srov. z doby okolo začátků po Lisabonu např. DYEUVRE, A. The French Parliament and European Integration. *European Public Law*. 2012, Vol. 18, No. 3, s. 527–547. Z novější literatury srov. WINZEN, T. The institutional position of national parliaments in the European Union: developments, explanations, effects. *Journal of European Public Policy*. 2022, Vol. 29, No. 6, s. 994–1008.

⁵ Srov. MALENOVSKÝ, J. Euronovela Ústavy ČR v pěti obrazech. In: GERLOCH, A. – KYSELA, J. a kol. *20 let Ústavy České republiky*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013; též srov. SYLLOVÁ, J. Přijetí euronovely a lisabonské novinky jednacního řádu Poslanecké sněmovny (zdroje, okolnosti a základní obsah integračních ustanovení). *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2013, Vol. LVIX, č. 4, s. 125–141; POHL, M. Sněmovní praxe výkonu kontroly dodržování zásady subsidiarity v sekundárním právu EU. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2013, Vol. LVIX, č. 4, s. 143–152.

potřeba takového explicitního vyjádření v Ústavě [...].⁶ Ovšem při obecnosti novelizace bylo obtížné v Ústavě detailněji formulovat účast komor Parlamentu ČR při přípravě sekundárního práva, tedy problematiku role národních parlamentů, která už v té době byla stanovena zakládacími smlouvami. Bylo třeba upravit postavení Poslanecké sněmovny a její kontrolu vůči rozhodování vlády v Radě EU. Dále bylo nutné posílit postavení Senátu, který trval na tom, že vzhledem k tomu, že přenesením pravomocí ztratí část své zákonodárné pravomoci obě komory, musí být obě komory zataženy do participační a kontrolní činnosti vůči vznikajícím unijním předpisům, tedy i vůči vládě, která ČR zastupuje v Radě. Konečné znění euronovely se podstatným způsobem odlišilo od původního vládního znění,⁷ ovšem nynější ústavní článek 10b, který upravoval participaci komor, nakonec zůstal v původní podobě.⁸

Článek 10b Ústavy stanoví povinnost vlády informovat Parlament České republiky o „otázkách souvisejících se vznikem“ závazků v instituci, na niž byly mezinárodní smlouvou přeneseny pravomoci orgánů České republiky. Jde o obecné vyjádření povinnosti vlády zpravit Parlament ČR o přípravě, obsahu, vyjednávání a postojích stran, včetně postoje vlády ČR. Slovo „související“ zahrnuje povinnost zpravit Parlament i o dalších okolnostech při naplňování přenesených pravomocí v případě, že při tom mohou vznikat závazky pro Českou republiku (slovo „závazky“ zavádí už článek 10a Ústavy).

„Otázkami“ ve formulaci čl. 10b Ústavy souvisejícími se závazky vyplývajícími z členství se rozuměla rozhodovací i jiná činnost všech orgánů mezinárodní instituce, prostřednictvím níž se připravují, rozpracovávají, vykládají a přijímají akty, které obsahují „závazky“, tedy právní povinnosti členských států. Vyloučeny ústavním zněním

⁶ Dále pokračuje: „[...] že skutečnost, že budeme mít v Ústavě jasně řečeno, že Česká republika může mezinárodní smlouvou přenést některé pravomoci ústavních orgánů na orgány takové mezinárodní instituce, a skutečnost, že v ústavě bude vyjádřeno, že k tomu je třeba buďto ústavního zákona, nebo referenda, sama o sobě zaručuje, že *acquis communautaire* v době, kdy už se staneme členy Evropské unie, bude u nás aplikováno a interpretováno přesně v duchu rozsudků Evropského soudního dvora v Lucemburku [...]“ (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Stenografický zápis 37. schůze, 28. června 2001. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2001 [cit. 2024-10-09]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/037schuz/37-3.html#q330>).

⁷ „Čl. 10a (1) Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci ústavních orgánů přeneseny na mezinárodní instituci.

(2) K ratifikaci mezinárodní smlouvy podle odstavce 1 je třeba souhlasu třipětinové většiny všech poslanců a třipětinové většiny přítomných senátorů, nestanoví-li ústavní zákon, že je k ratifikaci třeba souhlasu v referendu.

Čl. 10b Ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, zákony a jiné právní předpisy nelze vykládat a používat způsobem neslučitelným se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní instituci podle čl. 10a.

Čl. 10c (1) Vláda neprodleně informuje Parlament o otázkách souvisejících se vznikem závazků v rámci členství České republiky v mezinárodní instituci podle čl. 10a.

(2) Parlament se vyjadřuje k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní instituce způsobem, který stanoví zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek.

(3) Zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek může svěřit výkon pravomocí komor podle odstavce 2 jejich orgánům nebo společnému orgánu.“ (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Vládní návrh Ústavy České republiky – EU. Sněmovní tisk 884 z r. 2000. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2000, 3. volební období [cit. 2024-10-09]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=884&ct1=0>).

⁸ Vznik německého prováděcího zákona IntVG ve směru vyšší informovanosti a participace parlamentu byl přijat až v r. 2009 v souvislosti s Lisabonskou smlouvou.

nebyly ani informace o závazcích už existujících – například vzniklých dříve – a záležitosti spojené s jejich vykonáváním, aplikací, výkladem atd. Informace související se závazky neznamenaají jen vznik sekundárního práva, týkají se i možného vzniku budoucích „závazků“, tedy i povinností vyplývajících ze změn zakládajících smluv. Vláda je tak povinna informovat Parlament i o přípravě změn zakládacích smluv, případně o přípravě zcela nové smlouvy, prostřednictvím níž by měly být přeneseny další pravomoci z národního práva.

Jak je patrné z předchozí stať, základní vlastností formulace euronovely Ústavy je její neevropská obecnost. To, že Evropská unie nebyla v euronovele jmenována, což se z dnešního hlediska jeví jako paradoxní a téměř směšné, mělo následky i pro její zákonné provedení v jednacích řádech, které měly upravit detailní práci obou parlamentních komor. Z obecné ústavní formulace není možno vyčíst, které akty musí vláda předkládat obligatorně s vlastním stanoviskem, aby bylo ústavní úpravě učiněno zadost, jak to například stanoví čl. 23 německého Základního zákona. Tím se nechtěně oslabil parlamentní pozice v celkové dělbě moci, přenesení pravomocí na EU bylo svým způsobem ohledně dozoru komor slepé či prázdné. I když se počítalo s tím, že prováděcí předpis (jednací řády nebo zákon o styku, který euronovela Ústavy předpokládala) jsou v rukou komor a musí tuto problematiku upravit v jejich prospěch, a tyto prováděcí předpisy mohly povinnosti vlády zpřesnit, ústavní záruky by bývaly mohly poskytnout komorám větší jistotu pro parlamentní participaci na unijní politice,⁹ včetně případné podpory Ústavním soudem.

⁹ Z důvodové zprávy: „Čl. 10c [pasáž o participaci parlamentních komor byla v původním návrhu obsažena v čl. 10c] upravuje součinnost vlády a Parlamentu ve věcech Evropské unie, resp. věcech jiné mezinárodní instituce splňující vytkené znaky. Jde o ustanovení reflektující úsilí o omezení demokratického deficitu Evropské unie, jehož výrazem je např. přijetí Protokolu o úloze národních parlamentů, který je protokolem Amsterodamské smlouvy, ale i dlouhodobá snaha o posilování Evropského parlamentu. Vládě je uložena povinnost neprodleně informovat Parlament o otázkách souvisejících se vznikem závazků v rámci členství České republiky v předmětné mezinárodní instituci. Tato povinnost pokrývá informace o návrzích legislativních aktů, návrzích dokumentů pro jednání Evropské rady či Rady Evropské unie atd. [...] Z obecné množiny dokumentů předkládaných vládou se tak vyděluje skupina těch, jež jsou návrhem rozhodnutí orgánů mezinárodní instituce, na něž má vláda vliv. V tomto konkrétním případě jde zejména o Radu Evropské unie a Evropskou radu [...]. K těmto připravovaným rozhodnutím se [...] vyjadřují obě komory Parlamentu, resp. stanoví-li tak stykový zákon, jejich orgány nebo orgán společný. [...] Spoluúčast tak může mít formu konzultací, doporučujícího stanoviska, nutnosti předběžného vyjádření se apod. Vláda díky tomu bude jednat se znalostí smýšlení Parlamentu a jistě je zohlední při vědomí rizika vyslovení nedůvěry, případně pozdějších problémů s transpozicí směrnice, k jejímuž návrhu zaujal Parlament předtím odmítavý postoj, nebo obtíž při ratifikaci mezinárodní smlouvy, prohlubující evropskou integraci, k jejíž intenci či díky měl Parlament výhrady. Mezinárodní srovnání ukazuje, že počet dokumentů, které bude vláda Parlamentu předkládat, patrně překročí 1000 ročně; určitý segment bude otevřen stanovisku Parlamentu. Je věcí praxe, zda se zákonodárci budou chtít v několikátýdenní lhůtě (členský stát má mezi předložením legislativního návrhu Komitě a jeho projednáním Radou šest týdnů na zaujetí stanoviska) zabývat povrchně mnoha dokumenty, nebo důkladně jen několika. Nepůjde přitom pravděpodobně o poměrně těžkopádné rozhodování pléna, neboť Ústava umožní přenesení rozhodování ve vymezených otázkách na evropské výbory komor, jež se mohou specializovat a vzájemně doplňovat, nebo na jeden výbor společný, jehož existence by odstraňovala riziko duplicity a rozdílných stanovisek Poslanecké sněmovny a Senátu.“

3. NĚKTERÉ PRVKY ZÁKONNÉHO PROVEDENÍ ČL. 10b ÚSTAVY

Novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny č. 282/2004 Sb. stanovila informační povinnost vlády v části patnácté. V § 109a se stanoví, že „vláda předkládá Poslanecké sněmovně prostřednictvím výboru pro evropské záležitosti unie návrhy aktů Evropských společenství a Evropské unie. Návrhy [...] musí být předloženy společně se stanoviskem vlády [...]. Vláda je povinna Poslanecké sněmovně předkládat právní akty EU, a to ve stejné době, v jaké jsou předloženy Radě Evropské unie. Vláda předkládá i jiné návrhy aktů a dokumentů Evropských společenství a Evropské unie, pokud o tom rozhodne nebo pokud si jejich předložení vyžádá Poslanecká sněmovna nebo její orgány.“¹⁰ Pokud se týká jednacího řádu Senátu, jeho znění bylo a dosud je poněkud odlišné, soustředilo se na více záležitostí než Poslanecká sněmovna. I tak jsou i v jednacím řádu Senátu vypíchnuty návrhy legislativních aktů a předběžná stanoviska vlády k těmto aktům (§ 119a), takže ve výsledku má Senát předepsánu podobnou průběžnou činnost jako Poslanecká sněmovna, přitom má Senát stejně jako Poslanecká sněmovna právo na vládní stanoviska k legislativním návrhům EU.

Vláda provedla novely obou jednacích řádů ve své směrnici o postupu při zasílání návrhů legislativních aktů EU a dalších materiálů EK.¹¹ Směrnice reagovala na povinnost poskytnout oběma komorám vládní předběžné stanovisko k unijním návrhům, aby komory mohly včas návrhy projednat se znalostí alespoň předběžné pozice vlády. Zdůraznění předběžného stanoviska není náhodné. Usnesení vlády tím určuje, že jsou to právě unijní legislativní návrhy ve fázi před projednáním v Radě, které se měly stát stěžejní částí práce výborů v komorách. To neznamená, že ohledně ostatních záležitostí má výbor dveře uzavřené, ale koncepční politické dokumenty tuto zákonem upravenou výhodu nemají.

EU poskytuje orgánům České republiky všechny dokumenty prostřednictvím evropské databáze. To znamená, že se vláda poskytováním dokumentů ani jejich výběrem pro parlamentní komory vůbec nezabývá, informační povinnost vlády přitom byla základem záměrem čl. 10b obsaženém v euronovele Ústavy. Vláda jen poskytne přístup k evropské databázi podle předběžného výběru každého adresáta a tím její informační úloha končí – ústavní i zákonná povinnost je tím považována za naplněnou. Záleží na adresátech databáze, jak si v prvotní fázi s dokumenty poradí. Jak stanoví vládní směrnice, je „tato distribuce plně automatizována“. Vláda k dokumentům přidělí gestora (příslušné ministerstvo). Gestor k návrhu legislativního aktu je povinen vypracovat stanovisko, tedy tzv. rámcovou pozici/stanovisko pro Parlament (zjednodušeně řečeno, procedura se složitější). K jiným dokumentům, než jsou návrhy legislativních aktů, vypracovává gestor, resp. vláda stanovisko stejným postupem na návrh některé z komor.

¹⁰ Dále § 109b upravuje povinnost vlády informovat o přípravě vlády na jednání Rady EU a o jejich výsledcích. Jednací řád Senátu upravuje obdobnou problematiku v novele č. 172/2004 Sb. poněkud odlišně.

¹¹ Vláda České republiky. Příloha č. 3 k usnesení vlády ČR ze dne 7. července 2006, č. 680 [online]. 2006 [cit. 2024-10-09]. Dostupné na: [https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esd/\\$file/zasilani.pdf](https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esd/$file/zasilani.pdf).

Výbory schvalují k dokumentu, který si samy vybraly a který je doprovázen stanoviskem vlády,¹² vlastní usnesení (pokud se výbor rozhodl dokument věcně projednat). Usnesení výboru se může týkat obsahu dokumentu, nebo se může vyjádřit k tomu, zda návrh porušuje zásadu subsidiarity.¹³ Zahájení projednávání návrhu legislativního aktu v komorách je překážkou účasti člena vlády na rozhodování příslušného orgánu (Rady), to znamená, že pokud není věc urgentní, musí vláda na usnesení komor čekat, což se nazývá parlamentní „výhradou“. V Senátu je procedura odlišná zejména tím, že výbor sice může věc projednávat, ale usnesení k návrhu může schvalovat jen plénum, jinak se nejedná o usnesení Senátu.¹⁴

Zde se pokusíme alespoň částečně konfrontovat prvotní představy euronovely Ústavy se současnou praxí. Při této konfrontaci je třeba si ještě připomenout, že současné znění zakládacích smluv ohledně role národních parlamentů je vůči parlamentům přinejmenším formálně podstatně vstřícnější, než tomu bylo u smlouvy Amsterodamské, do jejíhož znění vstupovala Česká republika a která obsahovala historicky první Protokol o úloze národních parlamentů.¹⁵ Detailněji popsanou roli v posuzování subsidiarity a proporcionality legislativních aktů ve sdílené pravomoci získaly národní parlamenty později ve smlouvě Lisabonské (účinnost 2009).¹⁶

4. ÚČAST KOMOR NA KLIMATICKÉ POLITICE

4.1 DŮVODY VÝBĚRU KLIMATICKÉ POLITIKY

Je obtížné zvolit nějaký příklad, který by dovedl pro čtenáře čitelně demonstrovat participační praxi evropských výborů za delší období, ve kterém se určitá unijní politika formuje. Výbory jednají přetržitě, jsou závislé na volebních obdobích, často postrádají vzájemnou kontinuitu v politickém složení. Co se zdá jednomu politickému složení výboru významné nebo kontroverzní, může být pro následující nové politické složení výboru zcela nevýznamné nebo jednoznačné. Svou roli také hraje, zda je předsedou výboru koaliční nebo opoziční poslanec, či zda – například pokud je vláda ve sněmovně menšinová nebo pokud jsou většiny ve sněmovně a v Senátu rozdílné – je složení výboru vůči vládě neloajální. Je výhodou, že některé unijní politiky jsou tak významné, že se jejich význam neseťře ani při střídání politického složení unijních orgánů,

¹² Podle § 109a odst. 5 jednacího řádu Poslanecké sněmovny je vláda povinna usnesení vzešlé z Poslanecké sněmovny „zohlednit“, žádná sankce za zanedbání stanoviska není stanovena.

¹³ Pokud se u návrhů se sdílenou pravomocí stanovisko týká porušení subsidiarity, resp. proporcionality, zasílá je komora i orgánům EU.

¹⁴ Srov. např. MLSNA, c. d.

¹⁵ Maastrichtská smlouva stanovila spolupráci mezi Evropským parlamentem a národními parlamenty v deklaraci připojené ke smlouvě.

¹⁶ Lisabonská smlouva si vyžádala další novelizaci jednacích řádů zákonem č. 162/2009 Sb. Procedura projednávání běžných legislativních návrhů a ostatních dokumentů v komorách se koncepčně nezměnila. Jen pro určité záležitosti, dotýkající se pravomocí Unie, byl upraven tzv. vázaný mandát vlády (možnost veta komorou Parlamentu, a to u přechodových ustanovení, u flexibilních ustanovení a u zjednodušené změny zakládacích smluv), což jsou však spíše výjimečné záležitosti. Ta neplatí, pokud Senát neukončí jednání ve lhůtě osmi týdnů podle čl. 4 Protokolu č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v EU.

ani při střídání národních politických reprezentací. Takovou politikou se z dnešního pohledu ukazuje klimatická politika Unie, a to po více než 15 let. Níže jsou vybrány její nejdůležitější dokumenty, ať už koncepční či přípravné, nebo legislativní,¹⁷ což může na konkrétní podobě jednání výborů ukázat, nakolik je kontrola unijních záležitostí ze strany parlamentních komor českého zákonodárského sboru informovaná a zda je účinná. Všechny zde uvedené dokumenty jsou doprovázeny zdroji, čtenář tedy může rychle vidět rozsah dokumentu, jednotlivé obsahové položky a celé usnesení. Při nahlédnutí do zápisu schůze může čtenář najít i zápis jednání týkající se dokumentu, včetně účastníků ze strany vlády. Senátní databáze dokumentů EU také umožňuje přejít na dokumenty, které přijaly k příslušnému evropskému dokumentu ostatní parlamenty, pokud tak učinily. Rychle lze nalézt i odpověď, kterou poslala Komise, pokud bylo usnesení výboru či pléna Senátu zasláno v rámci politického dialogu Komisi.

4.2 DOKUMENTY PRO KLIMATICKOU POLITIKU V PRVNÍ POLOVINĚ 10. LET

Přípravné práce klimatické politiky EU je možno zasadit už do prvního desetiletí 21. století. Jedním z prvních koncepčních dokumentů byla **Bílá kniha Komise** „Přizpůsobení se změně klimatu: směřování k evropskému akčnímu rámci“.¹⁸ Plánované aktivity Unie byly tehdy v počátcích – měly spočívat ve výzkumu klimatické problematiky a v integračním přístupu – opatření na ochranu klimatu budou muset být zařazena do více politik EU (vodní hospodářství, lesnictví, zemědělství, zdravotní a sociální politika, energetika – zdůraznění obnovitelných zdrojů a efektivity využití energie aj.). Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny si Bílou knihu vybral k projednání a jednal o ní na své schůzi dne 16. června 2009. Jednání bylo podle zápisu výboru „*věcné*“, dokument přišli představit pracovníci ministerstva životního prostředí (vláda Jana Fischera). Výbor diskutoval o příčinách oteplování, jednání se dotklo i pozice jaderné energie, což bude napříště problematika, vinoucí se kontrolní činností parlamentu v dalších dokumentech, a to až dodnes. Usnesení výboru nebylo přijato,¹⁹ i když bylo připraveno a bylo v podstatě souhlasné se stanoviskem vlády; ale výbor už nebyl usnášeniškopný. Senátní výbor si rovněž tento významný dokument vybral, nechal si zpracovat usnesení partnerským výborem, dokument vzal na vědomí bez projednání plénem, a to dne 16. června 2009.²⁰

¹⁷ Z legislativních dokumentů byly vybrány zejména návrhy, které upravují klimatickou politiku integrovaně nebo programově.

¹⁸ Komise evropských společenství. Bílá kniha Přizpůsobení se změně klimatu: směřování k evropskému akčnímu rámci. 1. dubna 2009 /kód dokumentu KOM(2009) 147 v konečném znění/. In: *EUR-Lex: Přístup k právu Evropské unie* [online]. 2009 [cit. 2024-10-16]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1516630253852&uri=CELEX:52009DC0147>.

¹⁹ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. 440. záznam výboru pro evropské záležitosti z 53. schůze konané dne 16. června 2009 k Bílé knize: přizpůsobení se změně klimatu: směřování k evropskému akčnímu rámci /kód dokumentu 8526/09, KOM(2009) 147 v konečném znění/. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2009, 5. volební období [cit. 2024-10-16]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=57735>.

²⁰ Parlament České republiky, Senát. 134. usnesení výboru pro záležitosti Evropské unie z 12. schůze, konané dne 16. června 2009 k Bílé knize: přizpůsobení se změně klimatu: směřování k evropskému akčnímu rámci /senátní tisk K 041/07/ [online]. 2009, 7. funkční období [cit. 2024-11-15]. Dostupné na: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=52246>.

V r. 2013 byla Komisí vypracována **Strategie pro přizpůsobení se změně klimatu do r. 2030**,²¹ ve stejné době pak byla projednávána **Zelená kniha pro „Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030“**.²² Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny oba dokumenty projednával 30. května 2013. Stanovisko vlády (vláda Petra Nečase) bylo podrobné, ke každé parciální části dokumentů bylo uvedeno zvláštní stanovisko vlády. K ujednání plánu stanovení limitů emisí skleníkových plynů v oblasti energetické politiky bylo vládní stanovisko velmi kritické. Výbor vypracoval rovněž obsažné usnesení, které souznělo se stanoviskem vlády.²³ Senátní výbor pro záležitosti EU si Strategii vybral a projednal a doporučil ji k projednání plénu Senátu. Plénum přijalo usnesení dne 13. srpna 2013, ve kterém byly sice kritické poznámky, ale bylo ve svém výsledku k záměrům Strategie vstřícné.²⁴ Zelená kniha byla projednána senátním Výborem pro záležitosti EU a několika dalšími senátními výbory, plénum přijalo 22. srpna 2013 usnesení, které bylo naopak k záměrům Unie velmi kritické,²⁵ usnesení bylo zasláno orgánům Unie v rámci institutu politického dialogu.

O rok později, dne 14. dubna 2014 (už za další vlády, vlády Bohuslava Sobotky) byl v Poslanecké sněmovně projednáván **Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030**,²⁶ přijatý v lednu 2014, ve formě konečného sdělení Komise.

²¹ Rada Evropské unie. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu. 18. dubna 2013 /kód dokumentu 8556/13, COM(2013) 216 final/. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2013 [cit. 2024-11-13]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/eudoct.sqw?c=8556&r=13>.

²² Rada Evropské unie. Zelená kniha – Rámec politiky pro klima a energetiku do roku 2030. 3. dubna 2013 /kód dokumentu 8096/13, COM(2013) 169 final/. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2013 [cit. 2024-10-17]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/eudoct.sqw?c=8096&r=13>.

²³ „Výbor [...]“

4. *zastává názor, že postupný přechod k nízkouhlíkové ekonomice v EU by měl plně reflektovat národní podmínky členských států, respektovat technologickou neutralitu a zejména být nákladově efektivní;*

5. *upozorňuje na možnou nepřesnost dlouhodobých projekcí budoucího vývoje způsobenou neznámými proměnnými, především kolísáním ceny energetických vstupů, politickým vývojem nebo technologickým vývojem;*

6. *poukazuje na deformace na vnitřním trhu s energií způsobené rozvojem obnovitelných zdrojů energie a nastavenými režimy jejich podpory v členských státech;*

7. *považuje za klíčové z hlediska přijetí nové závazné mezinárodní úmluvy týkající se globálního snížení emisí, aby v jejím rámci došlo k zapojení dalších významných světových emitentů;*

8. *žádá vládu, aby ho informovala o dalším průběhu projednávání těchto dokumentů v orgánech Rady.“* (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. 327. záznam výboru pro evropské záležitosti z 46. schůze konané dne 30. května 2013 k Zelené knize – Rámec politiky pro klima a energetiku do roku 2030 /kód dokumentu 8096/13, COM(2013) 169 final/. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2013. 6. volební období [cit. 2024-10-16]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=79108>).

²⁴ Parlament České republiky, Senát. 300. usnesení Senátu ze 12. schůze, konané dne 22. srpna 2013 ke Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu /senátní tisk č. K 64/09/ [online]. 2013, 9. funkční období [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/original/69617/58512>.

²⁵ Parlament České republiky, Senát. 301. usnesení Senátu ze 12. schůze, konané dne 22. srpna 2013 k Zelené knize – Rámec politiky pro klima a energetiku do roku 2030 /senátní tisk č. K 57/09/ [online]. 2013, 9. funkční období [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/original/69618/58513>.

²⁶ Rada Evropské unie. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030. 24. ledna 2014 /kód dokumentu 5644/14, COM(2014) 15 final/. In: *Poslanecká sněmovna*

Sněmovní výbor pro evropské záležitosti mu opět věnoval mimořádnou pozornost a vypracoval stanovisko, ve kterém dochází vedle kritického postoje k velké části dokumentu k závěru, že pokud by se legislativně uskutečnil záměr Rámce, který vyžadoval unijní kontrolu národních plánů, byla by překročena zásada subsidiarity.²⁷ Je to – zpětně posuzováno – formálně jedno z nejkritičtějších usnesení výboru, které bylo k dokumentům a návrhům klimatické politiky přijato. Kritizována byla celková nekonceptnost Rámce, nekonzistentnost cílů v souvislosti s dalšími návrhy a další, a to daleko nad rámec kritických vyjádření, která přišla od vlády, jejíž zástupci byli na projednávání přítomni. Senát požádal tři jiné výbory, aby věc projednaly. Dva z nich přijaly usnesení, na doporučení výboru projednalo dokument senátní plénum. Usnesení pléna bylo podobně jako ve Sněmovně velmi rozsáhlé, i když poněkud méně kritické. Senát 23. dubna 2014 např. konstatoval, že cíle v energetice ve směru obnovitelných zdrojů jsou příliš ambiciózní, a to s ohledem na reálné možnosti ČR. Senát požádal vládu, aby zaslala usnesení Senátu Komisi.²⁸

4.3 PODSTATNÉ KLIMATICKÉ DOKUMENTY DRUHÉ POLOVINY 10. LET

Komise poté, kdy zpracovala unijní strategii, přijala ve druhé polovině desátých let řadu dokumentů, které prováděly a rozpracovávaly hlavní záměry ve formě detailnějších strategií a návrhů v různých oblastech. Vedle toho bylo přijato Rozhodnutí Rady o uzavření Pařížské dohody²⁹ přijaté jménem Evropské unie. Tento dokument sněmovní výbor 15. dubna 2015 sice aktivně neprojednal,³⁰ zato senátní výbor jej doporučil plénu, které přijalo usnesení 17. června 2015 ve shodě s vlastním usnesením ohledně Rámce (viz výše), a zaslal své stanovisko vedle vlády i Komisi³¹ v rámci politického dialogu.

Parlamentu České republiky [online]. 2014 [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/eudoc.sqw?c=5644&r=14>.

²⁷ „[...] považuje za vhodné, aby jednotlivé národní plány vypracovávané členskými státy byly zcela v jejich kompetenci, byly zveřejňovány, oznamovány Evropské komisi, avšak nepodléhaly posuzování nebo přezkoumání z její strany; stanovení pravomoci Evropské komise revidovat národní plány by považoval za porušení principu subsidiarity a práva členských států volby podmínek pro využívání svých energetických zdrojů, volby mezi nimi a stanovení skladby zásobování energií [...]“

²⁸ Parlament České republiky, Senát. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030 /senátní tisk K 117/09/. In: *Senát Parlamentu České republiky* [online]. 2014, 9. funkční období [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.senat.cz/prezentace/historieHandler.do?op=prepare&id=1952>.

²⁹ Rada Evropské unie. Rozhodnutí Rady (EU) 2016/1841 ze dne 5. října 2016 o uzavření Pařížské dohody přijaté v rámci Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu jménem Evropské unie. In: *EUR-Lex: Přístup k právu Evropské unie* [online]. 2009 [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32016D1841>.

³⁰ Rada Evropské unie. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Pařížský protokol – plán boje proti globální změně klimatu po roce 2020. 26. února 2015 /kód dokumentu 6588/15, COM(2015) 81 final/. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2015 [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/eudoc.sqw?c=6588&r=15>.

³¹ Parlament České republiky, Senát. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Pařížský protokol – plán boje proti globální změně klimatu po roce 2020 /senátní tisk K 009/10/. In: *Senát Parlamentu České republiky* [online]. 2015, 10. funkční období [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.senat.cz/prezentace/historieHandler.do?op=prepare&id=2022>.

Z legislativních aktů následujícího období je možno zdůraznit zejména návrh Nařízení 2018/842 ze dne 30. května 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů v členských státech v období 2021–2030. Jednalo o návrh tzv. letního klimatického balíčku sekundárního práva obsahujícího návrhy o závazném snižování emisí z r. 2016. Obě komory o návrzích jednaly v r. 2016, Senát³² dostal všechny návrhy balíčku na plénum a přijal k nim doporučení. O balíčku aktivně jednal i poslanecký výbor pro evropské záležitosti, za přítomnosti zástupců jak ministerstva životního prostředí, tak dopravy a dalších odpovědných orgánů, rovněž s přijetím doporučení.³³ Výborové doporučení podpořilo pozici vlády (vláda Andreje Babiše) a „*vyzývá vládu k velké opatrnosti při přijímání ambiciózních cílů EU v oblasti nízkouhlíkové ekonomiky*“ a vyzvalo hospodářský výbor k projednání věci. Celkově je možno konstatovat, že se obě komory vyjádřily podstatně méně kriticky než k dřívějším programovým dokumentům. Schvalování této legislativy trvalo poté na celoevropské úrovni více než rok, čemuž odpovídá i to, že se k legislativním návrhům aktivně vyjádřila velká většina parlamentních komor EU.

V r. 2018, tedy 5 let po přijetí výše uvedené strategie,³⁴ bylo přijato Sdělení Komise **Čistá planeta pro všechny**, Evropská dlouhodobá strategická vize prosperující, moderní, konkurenceschopné a klimaticky neutrální ekonomiky. Dlouhodobá strategie byla oběma komorami projednána, plénum Senátu 20. března 2019 přijalo usnesení, které bylo ke strategii v podstatě vstřícné.³⁵

Současně byla vypracována **Zpráva Komise o provádění strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu**.³⁶ Sněmovní výbor pro evropské záležitosti tuto zprávu projednal 6. února 2019 a schválil v usnesení obsáhlé stanovisko. Projednání byli přítomni

³² Parlament České republiky, Senát. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 pro potřeby odolné energetické unie a za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013 o mechanismu monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů a podávání dalších informací vztahujících se ke změně klimatu /senátní tisk N 102/10/. In: *Senát Parlamentu České republiky* [online]. 2016, 10. funkční období [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.senat.cz/prezentace/historieHandler.do?op=prepare&id=2114>.

³³ Rada Evropské unie. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 pro potřeby odolné energetické unie a za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013 o mechanismu monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů a podávání dalších informací vztahujících se ke změně klimatu. 26. července 2016 /kód dokumentu 11483/16, COM(2016) 482 final, 2016/0231 (COD)/. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2016 [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/eudoc.sqw?c=11483&r=16>.

³⁴ Zprávě Komise předcházelo ještě: Rada Evropské unie. Sdělení Komise – Čistá planeta pro všechny – Evropská dlouhodobá strategická vize prosperující, moderní, konkurenceschopné a klimaticky neutrální ekonomiky. 29. listopadu 2018 /kód dokumentu 15011/18, COM(2018) 773 final, COM(2019) 773 final/. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2018 [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/eudoc.sqw?c=15011&r=18>. Zpráva byla také oběma komorami projednána.

³⁵ Parlament České republiky, Senát. 126. usnesení Senátu ze 7. schůze, konané dne 20. března 2019 ke Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské investiční bance Čistá planeta pro všechny Evropská dlouhodobá strategická vize prosperující, moderní, konkurenceschopné a klimaticky neutrální ekonomiky /senátní tisk č. K 2/12/ [online]. 2019, 12. funkční období [cit. 2024-11-26]. Dostupné na: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/original/91133/76376>.

³⁶ Rada Evropské unie. Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu. 14. listopadu 2018 /kód dokumentu 14328/18, COM(2018) 738 final/. In:

pracovníci ministerstva životního prostředí. Zdrojem stanoviska výboru byly zejména postoje vlády (vláda Andreje Babiše) a dalších orgánů, které jsou ve výborovém stanovisku uvedeny, a vlastní zdroje z vnitřních útvarů sněmovny. Výbor přijal závěry, ve kterých v souladu s pozicí vlády nepodpořil záměr navýšení cíle EU pro snižování emisí skleníkových plynů. Pro oblast energetiky usnesení obsahovalo následující závěry: „*jakékoliv závazky přijímané na úrovni EU nesmějí oslabovat výsostné právo členských států na stanovení podmínek pro využívání svých energetických zdrojů [...]; Výbor podporuje pozici vlády v tom, že jaderná energetika musí být explicitně zmíněna v rámci hlavních (dosud sedmi) strategických prvků cesty k nízkouhlikovému hospodářství; [...]* výbor vyzývá vládu, aby s maximální opatrností prozkoumala zejména ty scénáře, které by na národní úrovni vedly k vyšší emisní redukci [...].“ Výbor postoupil navíc dokumenty spolu se svým usnesením pro informaci hospodářskému výboru a výboru pro životní prostředí. Zpráva komise v Senátu projednána nebyla.

Kromě projednání unijních dokumentů včetně legislativních návrhů mají komory podle jednacích řádů právo na informace od vlády, týkající se zasedání Evropských rad. Výbory mají příležitost komunikovat s předsedou vlády nebo odpovědnými zástupci vlády. Poslanecká sněmovna má výhodu v tom, že se na její jednání včetně jednání výboru musí člen vlády dostavit. Vzhledem k unijní klimatické politice bylo významné setkání výborů s předsedou vlády Andrejem Babišem před Evropskou radou konanou v prosinci 2019, když závěry summitu měly odsouhlasit další vývoj klimatické politiky, nazývaný už zkratkou Green Deal. Informaci o pozicích, které bude ČR zastávat na zasedání summitu ve dnech 12.–13. prosince 2019, přinesl výboru pro evropské záležitosti sněmovny předseda vlády A. Babiš dne 4. prosince 2019. Citujme ze zápisu ze schůze: „*Premiér A. Babiš uvedl, že Pařížská smlouva je dobrovolným závazkem jednotlivých členských států do roku 2050. Konstatoval, že Čína vytváří tříkrát větší emise než Evropa. Další země navyšují znečištění, a dokonce staví nové uhelné elektrárny, kterých se Evropa postupně zbavuje. Evropská unie bohužel nemá žádné mechanismy, aby přiměla zbytek světa jít její cestou uhlíkové neutrality. Evropa produkuje pouze 9 % znečištění světa. ČR se společně s Polskem nepřihlásí k závazku do roku 2050. ČR potřebuje rozšířit jaderné elektrárny, které dosud vyrábí 32 % energie, aby mohla zavřít uhelné elektrárny. Na dostavbu jaderných elektráren potřebuje peníze. Francie má 75% podíl jádra.*“ K vývoji klimatické politiky byly vyjádřeny podle výborového zápisu dva odporující si názory. Poslanec J. Farský konstatoval, že ČR produkuje více CO₂ na obyvatele než Čína. Dále se k problematice vyjádřili další dva poslanci, naopak kriticky vůči příliš aktivní unijní klimatické politice. Poslankyně Langšádlová vyzvala předsedu vlády, aby Česká republika „*neblokovala naplňování cílů uhlíkové neutrality*“. Senátní výbor byl informován 10. prosince 2019 prostřednictvím pracovníků úřadu vlády, výbor přijal k informaci výborové usnesení, hodnotící přístup ke klimatické politice v podstatě v souladu s vládou.³⁷

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/eudoc.sqw?c=14328&r=18>.

³⁷ *Parlament České republiky, Senát, výbor pro záležitosti evropské unie. Zápis ze 16. schůze výboru konané dne 10. prosince 2019* [online]. 2019, 12. funkční období [cit. 2024-11-26]. Dostupné na: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssestat/htmlhled?action=doc&value=93640>.

Evropská komise přijala 24. února 2021 **Novou strategii EU pro přizpůsobení se změně klimatu**. Tato strategie stanoví, jak se Evropská unie bude přizpůsobovat dopadům změny klimatu a jak se má stát do roku 2050 odolnou vůči změně klimatu. Dokument byl projednán sněmovním výborem pro evropské záležitosti 28. dubna 2021³⁸ s tím, že byl vyjádřen souhlas s postupem a stanoviskem vlády (vláda Andreje Babiše). Senátní výbor postoupil dokument dalším výborům a plénu, které přijalo v usnesení doporučení vládě, které je v podstatě se strategií a postojem vlády v souhlasu³⁹ (usnesení z 28. dubna 2021 bylo zasláno i Komisi v rámci politického dialogu).

Závazné legislativní provedení klimatické politiky bylo mezitím postupně vypracováno v orgánech EU. Jedním z hlavních předpisů byl evropský právní rámec pro klima. Tento předpis byl přijat jako **nařízení EP a Rady (EU) 2021/1119** ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví **rámec pro dosažení klimatické neutrality**.⁴⁰ Návrh evropského právního rámce pro klima byl projednán výborem pro evropské záležitosti o rok dříve, než byl přijat, už 29. dubna 2020.⁴¹ Návrh nařízení výbor projednával spolu se souvisejícími materiály, a to sděleními EK – Zelenou dohodou pro Evropu⁴² a Investičním plánem pro udržitelnou Evropu.⁴³ Dokumenty byly představeny pracovníky z ministerstva životního prostředí, ministr nebyl projednání přítomen (vláda Andreje Babiše). Materiály vzbudily ve výboru bohatou diskusi, zejména opozice se vyjádřila kriticky ke všem dokumentům. K rámci pro klima výbor připravil usnesení, nebylo však většinou výboru přijato. K Zelené dohodě bylo usnesení – velmi obsáhlé

³⁸ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. 456. usnesení výboru pro evropské záležitosti z 69. schůze ze dne 28. dubna 2021 ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Vytvoření Unie odolné vůči změně klimatu – Nová strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu /kód Rady 6521/21, KOM(2021) 82 v konečném znění/. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2021, 8. volební období [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=189403>.

³⁹ Parlament České republiky, Senát. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Vytvoření Unie odolné vůči změně klimatu – nová strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu /senátní tisk K 026/13/. In: *Senát Parlamentu České republiky* [online]. 2021, 13. funkční období [cit. 2024-11-26]. Dostupné na: <https://www.senat.cz/prezentace/historieHandler.do?op=prepare&id=2441>.

⁴⁰ Mění nařízení č. 401/2009 a nařízení 2018/1999.

⁴¹ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Zápis ze 48. schůze výboru pro evropské záležitosti konané dne 29. dubna 2020 [online]. 2020, 8. volební období [cit. 2024-10-14]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=174524&pdf=1>.

⁴² Rada Evropské unie. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Zelená dohoda pro Evropu. 11. prosince 2019 /kód Rady 15051/19, COM(2019) 640 final/. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2019 [cit. 2024-10-14]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/euodoc.sqw?c=15051&r=19>.

⁴³ Rada Evropské unie. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Investiční plán pro udržitelnou Evropu – Investiční plán Zelené dohody pro Evropu. 15. ledna 2020 /kód dokumentu 5269/20, COM(2020) 21 final/. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2020 [cit. 2024-10-14]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/euodoc.sqw?c=5269&r=20>.

a kritické – přijato většinou výboru,⁴⁴ výbor kromě dalšího: „[...] vyzývá vládu, aby iniciovala revizi ambiciózních cílů Evropské unie v oblasti přechodu na klimaticky neutrální, udržitelnou a oběhovou ekonomiku, [...] žádá Komisi, aby provedla revizi ambiciózního cíle dosažení uhlíkové neutrality EU do roku 2050 a způsobu jeho dosažení [...]“. “ V rámci tzv. politického dialogu bylo usnesení zasláno předsedovi Komise a dalším unijním orgánům. Materiály byly poskytnuty pro informaci výboru pro životní prostředí a hospodářskému výboru. Podobně kritické usnesení bylo přijato výborem k investičnímu plánu pro udržitelnou Evropu.⁴⁵ Výbor v usnesení kromě jiného konstatuje, že „je toho názoru, že je nezbytné z důvodu ohrožení konkurenceschopnosti evropských ekonomik a nedostatku prostředků ve veřejném i soukromém sektoru k nákladnému přechodu na uhlíkově neutrální EU odmítnout a výrazně přehodnotit Zelenou dohodu pro Evropu a na ni navazující Investiční plán pro udržitelnou Evropu“. Jak ukazují oba citované dokumenty, výbor si byl vědom své úlohy a vyjádřil celkem radikálně své názory na nastupující Green Deal. V Senátu byl rámec pro klima projednán plénem, které přijalo usnesení⁴⁶ dne 10. června 2020, usnesení bylo ve srovnání se Sněmovnou vůči unijní politice vstřícné. Ze strany Unie byl návrh evropského rámce pro klima⁴⁷ pozměněn, toto znění bylo sněmovním výborem projednáváno tentýž rok v říjnu a listopadu. Vláda poskytla stanovisko, že je toto znění vyváženější než znění minulé a podpoří je. Výbor tentokrát schválil usnesení dne 4. listopadu 2020, prostřednictvím kterého bere evropský rámec pro klima na vědomí.

Dalším důležitým krokem při provádění unijní klimatické politiky byl balíček „FIT for 55“. Jednalo se (kromě dalšího) o návrh novelizace směrnice EP a Rady 2003/87/ES, která zavádí systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Evropské unii – výsledkem byla **směrnice (EU) 2023/958**⁴⁸ z 10. května 2023 (zkráceně

⁴⁴ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. 304. usnesení výboru pro evropské záležitosti ze 48. schůze ze dne 29. dubna 2020 ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Zelená dohoda pro Evropu /kód Rady 15051/19, KOM(2019) 640 v konečném znění/ [online]. 2020, 8. volební období [cit. 2024-10-14]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=173740&pdf=1>.

⁴⁵ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. 305. usnesení výboru pro evropské záležitosti ze 48. schůze ze dne 29. dubna 2020 ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Investiční plán pro udržitelnou Evropu – Investiční plán Zelené dohody pro Evropu /kód Rady 5269/20, KOM(2020) 21 v konečném znění/ [online]. 2020, 8. volební období [cit. 2024-10-11]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=173743&pdf=1>.

⁴⁶ Parlament České republiky, Senát. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (EU) 2018/1999 (evropský právní rámec pro klima) /senátní tisk N 043/12/. In: *Senát Parlamentu České republiky* [online]. 2020, 12. funkční období [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.senat.cz/prezentace/historieHandler.do?op=prepare&id=2363>.

⁴⁷ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. 377. usnesení výboru pro evropské záležitosti z 59. schůze ze dne 4. listopadu 2020 ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Zvýšení cílů Evropy v oblasti klimatu do roku 2030 – Investice do klimaticky neutrální budoucnosti ve prospěch našich občanů /kód Rady 10865/20, KOM(2020) 562 v konečném znění/ k pozměněnému návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (EU) 2018/1999 (evropský právní rámec pro klima) /kód Rady 10868/20, KOM(2020) 563 v konečném znění/ [online]. 2020, 8. volební období [cit. 2024-10-11]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=72082&pdf=1>.

⁴⁸ Evropský parlament – Rada Evropské unie. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/958 ze dne 10. května 2023, kterou se mění směrnice 2003/87/ES, pokud jde o příspěvek letectví k cíli Unie snížit

povolenky pro leteckou dopravu) a **směrnice (EU) 2023/959** z 10. května 2023 (zkráceně povolenky na emise skleníkových plynů).⁴⁹ Pokud se týká povolenek na leteckou dopravu, výbor pro evropské záležitosti měl návrh novelizace na podzim 2021 k dispozici, ale nebyl jím vůbec vybrán k projednání. Pokud se týká návrhu novelizace směrnice a dalších dokumentů, týkajících se povolenek skleníkových plynů, tyto velmi důležité dokumenty výbor pro evropské záležitosti obdržel před volbami v září 2021. Nově zvolený výbor na své 4. schůzi od počátku nového volebního období svým usnesením č. 12 dne 18. ledna 2022 rozhodl tyto dokumenty postoupit k projednání výboru pro životní prostředí, a to spolu se souvisejícími návrhy předpisů, které také patřily do balíčku „Fit pro 55“ (Návrh rozhodnutí EP a Rady o obchodování s povolenkami a Návrh nařízení EP a Rady o zřízení Sociálního fondu pro klimatická opatření). Výbor tyto záležitosti postoupil stejně tak jako řadu jiných návrhů a dokumentů, které zaslal různým výborům, vzhledem k tomu, že po prázdninách a volbách byl dokumenty zahlcen a termín pro stanovisko subsidiarity už uplynul.⁵⁰ Výbor pro životní prostředí se však také cítil zahlcen a už 23. února 2022, tedy jeden měsíc po postoupení dokumentů, na své 4. schůzi vzal novelizaci směrnice o povolenkách na emise skleníkových plynů bez projednání na vědomí,⁵¹ podobně jako ostatní související dokumenty. Senát rovněž tyto sekundární návrhy neprojednal.

Posledním dokumentem, který zde popíšeme, je **Sdělení Komise Klimatický cíl pro Evropu**.⁵² Jedná se o koncepční dokument, stanovící klimatické cíle. Sněmovní výbor ve svém usnesení z 24. dubna 2024 podpořil stanovisko vlády, která považuje dokument Komise za příliš ambiciózní a nepodporuje jej. Výbor se podrobněji

emise v celém hospodářství a o řádné zavedení celosvětového tržního opatření (Text s významem pro EHP). In: *EUR-Lex: Přístup k právu Evropské unie* [online]. 2023 [cit. 2024-10-11]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32023L0958>.

⁴⁹ Evropská komise. Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii, rozhodnutí (EU) 2015/1814 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a nařízení (EU) 2015/757. 14. července 2021 /kód dokumentu 10875/21, COM(2021) 551 final, 2021/0211(COD)/. In: *EUR-Lex: Přístup k právu Evropské unie* [online]. 2009 [cit. 2024-10-16]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0551>.

⁵⁰ Výbor ve svém rozsáhlém usnesení odeslal výboru pro životní prostředí celkem 27 dokumentů (z nich 10 se týkalo Green Dealu), když sám hodlal aktivně projednat 31 dokumentů, rozpočtovému výboru postoupil 11 dokumentů. Řadu dalších dokumentů, které mu byly nabídnuty (několik desítek), vzal bez projednání na vědomí. Viz Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. 12. usnesení výboru pro evropské záležitosti ze 4. schůze ze dne 18. ledna 2022 k výběru z aktů a dokumentů EU zaslaných Poslanecké sněmovně prostřednictvím výboru pro evropské záležitosti v období 8. července 2021 – 12. ledna 2022 [online]. 2022, 9. volební období [cit. 2024-10-21]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig.sqw?idd=203430&pdf=1>.

⁵¹ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. 19. usnesení výboru pro životní prostředí ze 4. schůze dne 23. února 2022 k výběru z aktů a dokumentů EU určených výborem pro evropské záležitosti výboru pro životní prostředí k projednání. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2022, 9. volební období [cit. 2024-15-10]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=204619>.

⁵² Rada Evropské unie. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Zajištění naší budoucnosti – Klimatický cíl pro Evropu na rok 2040 a cesta ke klimatické neutralitě do roku 2050 vybudováním udržitelné, spravedlivé a prosperující společnosti. 17. února 2024 /kód dokumentu 6291/24, COM(2024) 63 final/. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2024 [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/eudoc.sqw?c=6291&r=24>.

k dokumentu nevyjádřil. Senátní výbor požádal o projednání věci další výbory, plénum přijalo usnesení dne 29. května 2024 s tím, že konečný cíl klimatické politiky musí být přijat až po volbách do Evropského parlamentu.

5. ZÁVĚR

Jaký závěr je možno učinit z deskripce výborové aktivity ohledně klimatických politik Evropské unie? Popis zahrnuje přetržitým způsobem 15 let jednání výborů parlamentních komor. Popisuje běžné procedury participace výborů na rozhodování EU ve zvolené oblasti tak, že vybírá nejdůležitější dokumenty jak koncepčního, tak legislativního charakteru. Pokud se podíváme na jednotlivé dokumenty a pokusíme se deskripci zobecnit, je možno konstatovat:

- výbory reagují v usneseních nejen na samotný dokument, ale i na stanovisko vlády, popř. na další zdroje informací, které jsou popsány v usnesení výboru, resp. pléna v případě Senátu,
- výbory více a obsažněji reagují na koncepční dokumenty Komise, méně aktivně se zabývají návrhy legislativních aktů, které posléze koncepci provádějí,
- výbory měly k dispozici všechny významné dokumenty, i s příslušnými informacemi a zdroji,
- výbory obou komor se většinou shodují v tom, které dokumenty jsou důležité, a ty projednávají, jen výjimečně se v tomto neshodnou,
- výbory spolupracují s věcnými výbory, které do jednání zapojují různými procedurálními formami, zejména Senát zapojuje výbory tak, že přijmou věcné usnesení před jednáním pléna Senátu,
- výbor Senátu spolupracuje efektivně s plénem Senátu, takže nevýhoda nezbytnosti projednání v plénu ve srovnání s Poslaneckou sněmovnou se neprojevuje, všechny důležité dokumenty byly na plénu projednány,
- výbor Poslanecké sněmovny zejména na začátku volebního období trpí tím, že má projednat velké množství důležitých dokumentů, a není toho schopen.⁵³

Z popisu praxe při projednání dokumentů klimatické politiky je možno učinit některé závěry. Hlavní záměr euronovely Ústavy – informovanost komor o závazcích ze strany EU – je bezesbytku naplněna. Databáze⁵⁴ obou komor poskytují dostatečné prameny a argumenty pro závěr, že klimatická politika Evropské unie byla v orgánech obou komor analyzována a byla jí věnována pozornost. Příklad této politiky ukazuje, že parlamentní komory členských států mají k dispozici dostatečné zdroje dokumentů z unijní

⁵³ Viz Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. 12. usnesení výboru pro evropské záležitosti ze 4. schůze ze dne 18. ledna 2022. Výbor v usnesení postoupil výboru pro životní prostředí více než 25 dokumentů, z nichž 7 patřilo do oboru Green Dealu. Výbor pro životní prostředí je povětšinou pouze vzal na vědomí.

⁵⁴ Určitým nedostatkem zůstává neúplné propojení databází, z databáze Poslanecké sněmovny není možno přskočit na Senát, naopak je to však možné. Na druhou stranu senátní databáze postrádá prohledávání podle unijního číslování. Výhodou senátní databáze je propojení na další parlamenty. Přes tyto výtky je možno považovat obě databáze pro výzkum za dostačující.

úrovně i dostatek informačního a technického zabezpečení na úrovni české. Studium participace komor na klimatické politice byly obsaženy všechny základní postupné kroky v této politice, z nichž většina byla řadu let připravována; i přípravné dokumenty byly v komorách k dispozici a parlamentní orgány se k nim vyjadřovaly.

Poněkud skeptičtější je závěr ohledně aktivní možnosti posunout politiku EU jiným směrem, než se ubírá. Evropské výbory, zejména pak sněmovní výbor, byl už v r. 2009 k proaktivní klimatické politice EU skeptický a tato skepse pokračovala i v dalších letech, bez velkého ohledu na to, která politická strana byla u moci a zda skepsi projevovала i vláda. Poslanci opakovaně vyjadřovali zejména obavu o jadernou energii na území České republiky a negativně se vyjadřovali ke stále silnějšímu tlaku Unie na zasahování do energetické politiky a stanovování limitů vypouštění CO₂. Pokud se kriticky vyjádřilo více států a jejich parlamentů, došlo nakonec ke změně nebo alespoň k pozdržení přijetí legislativního návrhu. Což se projevilo jak změnou návrhu právního rámce pro klima a Zelené dohody, tak v současnosti vícehlasou snahou o revizi provedení balíčku „Fit for 55“. U projednávání legislativních aktů je možno pozorovat nižší aktivitu výborů, a to u obou komor, než u projednávání koncepčních a strategických materiálů. Pravděpodobně je tomu tak kvůli tomu, že se komory necítí dostatečně silné na nějakou změnu legislativního aktu na poslední chvíli, nebo je zde dostatečná důvěra v dosažení maxima, kterého bylo možno v rámci vládní politiky v Unii dosáhnout. Občas komory používají institutu politického dialogu (častěji Senát), ale vzhledem k jeho formálnosti se už k dokumentu, který byl předmětem dialogu vůči Komisi, znovu nevracejí.

Jan Grinc ve své knize uvádí závěr: „*Parlamentní praxe má obrovský význam. V některých otázkách vyplňuje mezery právní úpravy a přichází s funkčními řešeními.*“⁵⁵ Pokud prostudujeme řadu unijních klimatických dokumentů, je možno uzavřít, že obě parlamentní komory vyplňují svou funkci podle čl. 10b Ústavy, na druhou stranu je zřetelné, že jejich nástroje na změnu politiky EU jsou limitované.

JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.
sylova@psp.cz

⁵⁵ GRINC, *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie*, s. 258.