

Nejvyšší správní soud
Moravské náměstí 611/6
657 40 Brno

datovou zprávou

Ke sp. zn. 9 As 116/2022

Žalobci:

a) **Klimatická žaloba ČR, z. s.**, se sídlem V Šáreckém údolí 281/54, Dejvice, 160 00 Praha 6, IČO: 083 25 146,

b) [redacted]

c) [redacted]

d) [redacted]

e) [redacted]

f) **Obec Svatý Jan pod Skalou**, se sídlem Svatý Jan pod Skalou 6, 266 01, IČO: 005 09 825,

g) [redacted]

Zastoupení:

Mgr. Pavlem Černým, advokátem zapsaným v seznamu ČAK pod ev. č. 12813 se sídlem v Brně, Údolní 33, 602 00 Brno

Žalovaní:

1) **Vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1

2) **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Vršovice, Praha 10

3) **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 3

4) **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1

5) **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

o žalobě proti nezákonným zásahům žalovaných

Doplnění kasační stížnosti

žalobců:

- a) Klimatická žaloba ČR, z. s.,
- f) Obec Svatý Jan pod Skalou

(dále jen „stěžovatelé“)

**proti výrokům I., III., IV. a V. rozsudku Městského soudu v Praze
ze dne 15. 6. 2022, č.j. 14 A 101/2021 - 248**

I. Preambule

Podanou žalobou a následně touto kasační stížností se žalobci, resp. stěžovatelé domáhají **ochrany před důsledky pasivity státu** a jeho příslušných orgánů v oblasti **ochrany před změnou klimatu** a jejími škodlivými následky.

Opatření, která mohou žalovaní k ochraně klimatu přijímat, se dělí na dvě základní skupiny. Na jedné straně jde o **mitigaci změny klimatu**, tedy o opatření spočívající ve snižování emisí skleníkových plynů s cílem předcházení nebezpečné změně klimatu. Na druhé straně jde o **adaptaci na změnu klimatu**, která spočívá v přijímání opatření k přizpůsobení obyvatel, hospodářství i životního prostředí novým podmínkám, jako jsou vlny veder a sucha nebo dopady na lidské zdraví.

Městský soud v Praze (dále „**městský soud**“ nebo „**soud**“) dal žalobcům **částečně za pravdu**, a to pokud jde o nedostatečnost opatření oblasti mitigace. Konkrétně soud konstatoval, že žalovaní mají právní povinnost stanovit konkrétní mitigační opatření ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030. Soud naopak nevyhověl návrhu žalobců na určení povinnosti žalovaných snížit emise skleníkových plynů ve větším rozsahu (odpovídajícím dosažení „klimatické neutrality ČR“ do r. 2050) a povinnosti přijmout nezbytná a přiměřená opatření k adaptaci na změnu klimatu.

Stěžovatelé v podané kasační stížnosti namítají, že soudem uznaná míra nezákonného zásahu do jejich práv a odpovídající zákaz žalovaným v tomto zásahu pokračovat **neposkytují dostatečnou ochranu** jejich veřejným subjektivním právům. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že **soud postupoval nesprávně, když neshledal povinnost státu (žalovaných) dosáhnout klimatické neutrality**. Tato povinnost přitom vyplývá z Pařížské dohody (vyhlášené pod č. 64/2017 Sb. m. s.) a z nařízení EU č. 2021/1999, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality (dále jen „**nařízení EU**“).

V **oblasti adaptace** stěžovatelé namítají, že se městský soud zabýval pouze otázkou, zda jsou z formálního hlediska přijímány adaptační plány a opatření, popřípadě zda jsou tato opatření plněna. Neřešil však žalobní námitku, že samotná **opatření obsažená v adaptačních strategiích jsou „bezzubě“ formulovaná** a proto nejsou způsobilá vést k trvalému pokroku v oblasti adaptace, jak vyžaduje nařízení EU i další právní předpisy.

Na základě aktuálního vědeckého poznání je téměř jisté, že **bez rychlého a efektivního omezení emisí** skleníkových plynů dojde ke globálnímu zvýšení teploty oproti předindustriální době v rozsahu, který bude znamenat dlouhodobé změny neslučitelné s další existencí lidské civilizace v její současné podobě. Mezní hodnotu oteplení planety vědci považují zvýšení globální teploty o 1,5 °C oproti předindustriální době. Zvýšení teploty nad tuto míru je považováno za tzv. „**nebezpečnou změnu klimatu**“, která způsobí radikální změny, jež zasáhnou celou planetu a lidstvo (viz Shrnutí zvláštní zprávy „Global Warming of 1.5 °C“ (2018) zpracované Mezivládním panelem pro změnu klimatu, str. 5, přílohou žaloby).

Stěžovatelé jsou si vědomi výjimečnosti projednávaného sporu i závažnosti tématu ochrany klimatu. V žalobě a dalších vyjádřeních proto stěžovatelé odkazovali i na rozsudky zahraničních soudů. Vzhledem k formulaci povinností v oblasti mitigace stěžovatelé odkazují zejm. na rozsudek **německého Spolkového ústavního soudu** ve věci *Neubauer et al.* (rozsudek ze dne 24. 3. 2021),¹ ve kterém se soud zabývá řadou otázek, které vyvstávají i v projednávané věci.

II. Předchozí průběh řízení

Žalobci se žalobou, podanou dne 21. 4. 2021 u Městského soudu, domáhali ochrany před trvajícím nezákonným zásahem žalovaných do veřejných subjektivních práv žalobců, spočívajícím v pasivitě (nezákonné nečinnosti) žalovaných v oblasti ochrany před změnou klimatu a jejími škodlivými následky.

Žalobci v žalobě tvrdili, že **nečinností žalovaných v oblasti ochrany klimatu** došlo k nezákonným zásahům do jejich práva na život, na ochranu zdraví, na příznivé životní prostředí, vlastnického práva, práva podnikat, práva na ochranu soukromého a rodinného života a práva na samosprávu, která jsou zaručena Ústavou, Listinou základních práv a svobod a Úmluvou o ochraně lidských práva a základních svobod. Tomuto obsahu žaloby odpovídal závěrečný žalobní návrh. Na jednání konaném dne 15. 6. 2021 předložili žalobci dílčí alternativní návrhy ve vztahu k některým bodům původního žalobního návrhu (podrobněji dále).

Městský soud **výrokem I.** Rozsudku ze dne 15. 6. 2022, č.j. 14 A 101/2021 – 248 (dále jen „**rozsudek městského soudu**“) odmítl žalobu proti žalované 1) – Vládě ČR.

¹ Originál v německém a anglickém jazyce dostupný online: <http://climatecasechart.com/non-us-case/neubauer-et-al-v-germany/>.

Výrokem III. tohoto rozsudku městský soud určil, že zásah žalovaných 2) – 5), spočívající v nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990, je nezákonný. Tento výrok soudu se liší od žalobních návrhů žalobců.

Výrokem IV. tohoto rozsudku městský soud žalovaným 2) – 5) zakázal pokračovat v porušování práv žalobců nestanovením konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990. Tento výrok soudu se liší od žalobních návrhů žalobců.

Výrokem V. tohoto rozsudku městský soud zamítl žalobu v části směřující vůči neprovedení dostatečných adaptačních opatření.

Rozsudek městského soudu byl zástupci žalobců doručen dne 7. 7. 2022. Dne 21. 7. 2022 podali stěžovatelé proti výrokům **I., III., IV. a V.** rozsudku městského soudu kasační stížnost. K výzvě soudu, doručené zástupci stěžovatelů dne 26. 7. 2022, stěžovatelé tímto doplňují důvody své kasační stížnosti.

III. Důvody kasační stížnosti

1) Městský soud nesprávně posoudil obsah a rozsah povinností žalovaných v oblasti snižování emisí skleníkových plynů (mitigace)

Žalobci v žalobě tvrdili, že žalovaní **porušují své právní povinnosti ke snižování emisí skleníkových plynů**, které plynou ze zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, z Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu (č. 80/2005 Sb. m. s.) a Pařížské dohody. Městský soud při posouzení tohoto tvrzení vycházel z řady důkazů, které žalobci předložili, i z dalších odborných studií, zejména z Šesté zprávy Mezivládního panelu OSN pro klimatickou změnu (dále jen „**IPCC**“).

Městský soud **dal žalobcům za pravdu** v tom, že „[a]ntropogenní změny klimatu mají výrazné nežádoucí dopady na životní prostředí, které se postupně mění ve všech svých složkách. Zároveň jde o takové nepříznivé dopady na životní prostředí, které se přímo odrážejí ve zhoršení životních podmínek člověka. Jedná se např. o teplotní výkyvy vyvolávající stres z horka, rozšíření infekčních onemocnění, snížení pestrosti a přístupu ke stravě atd.“ (odst. 221 rozsudku) **Vliv člověka na klimatické podmínky** je přitom podle městského soudu nezpochybnitelný a jeho **dopady jsou stále zřetelnější a dalekosáhlé**.

Městský soud dále shodně se žalobci shledal, že „**rozsah stávajících změn klimatického systému a jeho částí je nebývalý v porovnání s vývojem v minulých stoletích a dokonce tisíciletích; globální povrchové teploty se budou při všech emisních scénářích zvyšovat alespoň do poloviny století; globální oteplení o 1,5 a 2 °C bude v průběhu 21. století překročeno, ledaže v nadcházejících desetiletích dojde k podstatnému snížení emisí CO₂ a dalších skleníkových plynů.**“ (odst. 218 rozsudku, zvyrazněno stěžovateli)

Tyto požadavky na snižování emisí skleníkových plynů jsou rovněž reflektovány v Pařížské dohodě a v nařízení EU. Městský soud dal přitom žalobcům za pravdu, že **Pařížská dohoda je součástí**

tuzemského právního řádu dle čl. 10 Ústavy (odst. 229 rozsudku) a může být tedy považována za zákonné provedení práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 Listiny, kterým jsou žalovaní vázáni. S těmito právními závěry městského soudu stěžovatelé souhlasí.

Městský soud se dále zabýval **konkrétním obsahem povinnosti žalovaných** snižovat emise skleníkových plynů, která plyne z Pařížské dohody. Přestože městský soud dal žalobcům za pravdu v tom, že žalovaní tyto své povinnosti porušují, dospěl k **odlišnému závěru co do jejich konkrétního obsahu a rozsahu, a to v následujících dvou směrech:**

- a) Městský soud, dle názoru stěžovatelů v rozporu s čl. 1 a 2 nařízení EU a čl. 2 Pařížské dohody, dovedl pouze povinnost žalovaných dosáhnout určité úrovně snížení emisí skleníkových plynů k roku 2030. **Nedošel však k závěru o existenci právní povinnosti státu (žalovaných) dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality** a neuložil žalovaným **povinnost ukončit nezákonný zásah do práv žalobců, spočívající v absenci opatření, směřujících k dosažení tohoto cíle.**
- b) Městský soud dospěl k nesprávnému závěru ohledně rozsahu povinnosti žalovaných dosáhnout snížení emisí CO₂ (o 55 % do roku 2030). Takto vyjádřená povinnost přitom **neodpovídá závazkům plynoucím Pařížské dohody (čl. 2), resp. nařízení EU (čl. 1 a čl. 2), a nemůže vést k naplnění cílů Pařížské dohody**, tedy udržení nárůstu globální teploty o 1,5 °C, případně výrazně pod hranici 2 °C.

Stěžovatelé se k dále podrobněji vyjadřují k oběma těmto otázkám.

a) Soud pochybil, když neshledal nezákonný zásah spočívající v absenci závazku dosáhnout klimatické neutrality

Žalobci v žalobě navrhovali, aby městský soud uložil žalovaným ukončit nezákonný zásah do jejich práv spočívající v tom, že nepřijali dostatečná opatření k **dodržení tzv. uhlíkového rozpočtu v objemu maximálně 800 Mt CO₂**, který byl určen na základě posudku expertů z University of Manchester (*Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku*, leden 2021), a to vědeckou metodikou, vycházející z principů Pařížské dohody. Na jednání dne 15. 6. 2022 žalobci předložili alternativní varianty této části žalobního návrhu, které byly formulovány jako následující právní povinnosti žalovaných:

- **dosažení klimatické neutrality ČR do roku 2050 a vypuštění maximálně 800 Mt CO₂ od ledna 2021 do doby dosažení klimatické neutrality na území ČR, nebo**
- **snížení emisí CO₂ na území ČR o 84 % v roce 2030 oproti roku 1990 a dosažení klimatické neutrality ČR do roku 2050.**

Stěžovatelé v této souvislosti uvádějí, že **klimatickou neutralitou** se rozumí stav, kdy je **bilance emisí skleníkových plynů** (např. na úrovni státu nebo globálně) vyrovnaná, tedy jejich koncentrace v atmosféře se nezvyšuje. Globální klimatické neutrality je dle vědeckých podkladů potřeba dosáhnout

do roku 2050 (viz Shrnutí zvláštní zprávy „Global Warming of 1.5 °C“, 2018, zpracované Mezivládním panelem pro změnu klimatu, str. 12). Dokud nebude klimatické neutrality dosaženo, nárůst globální teploty bude pokračovat a s tím související zásahy do práv jednotlivců se budou prohlubovat. Žalování přitom ke splnění tohoto cíle v současnosti dostatečně nepřispívají ani nesměřují.

Koncept tzv. **uhlíkového rozpočtu** pak představuje celkové množství antropogenních emisí skleníkových plynů, které je možné vypustit, aby nedošlo k nebezpečné změně klimatu, tj. nárůstu globální teploty o více než 1,5 °C. Po vyčerpání uhlíkového rozpočtu tedy musí být dosaženo klimatické neutrality.

Všechny varianty žalobního návrhu obsahovaly **prvek „konečnosti“ (omezeného maximálního množství) emisí skleníkových plynů** – ať už vyjádřený jako povinnost dodržení uhlíkového rozpočtu, nebo jako závazek dosažení klimatické neutrality v kombinaci s omezením celkového vypuštěného množství emisí CO₂.

Městský soud ve výrocih III. a IV. rozsudku rozhodl, že porušením práv žalobců je pouze absence konkrétních mitigačních opatření, vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990. Neshledal však, že nezákonný zásah do práv žalobců spočívá i v neexistenci opatření, která by v **dlouhodobějším časovém horizontu zajistila dosažení klimatické neutrality** jako cílového stavu, předepsaného Pařížskou dohodou i nařízením EU. V tomto směru je rozsudek městského soudu založen na nesprávném posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1) písm. a) SŘS.

Stěžovatelé připomínají, že cílem Pařížské dohody je **udržet nárůst globální teploty do 1,5 °C**, resp. výrazně pod 2 °C do konce století. Tento cíl může být splněn pouze tehdy, pokud bude dosaženo globální klimatické neutrality. **Cíl a závazek dosažení klimatické neutrality tedy vyplývá přímo z Pařížské dohody**. Čím méně emisí skleníkových plynů bude do konce století vypuštěno, tím menší bude výsledné oteplení. Po dosažení klimatické neutrality se koncentrace skleníkových plynů v atmosféře stabilizuje a proces ohřívání planety se postupně (v řádu desítek let) zastaví. V současnosti již došlo k navýšení globální teploty o 1,2 °C (v ČR dokonce o 2,1 °C) oproti předindustriální době.

Povinnost **dosáhnout klimatické neutrality do roku 2050 výslovně vyplývá také z čl. 1 a čl. 2 nařízení EU**, jež uvádí, že „*Celounijní emise a pohlcování skleníkových plynů, jež jsou upraveny právem Unie, musí být v Unii nejpozději do roku 2050 vyrovnané, čímž se do uvedeného data emise sníží na čistou nulu,*“ a dále že „*[p]říslušné orgány Unie a členské státy přijmou nezbytná opatření na úrovni Unie, resp. členských států, aby umožnily společné dosažení cíle klimatické neutrality stanoveného v odstavci 1, a to s přihlédnutím k významu podpory spravedlnosti a solidarity mezi členskými státy a nákladové efektivnosti při dosahování tohoto cíle.*“ (čl. 2 odst. 2 nařízení EU). Na tento závazný cíl, stanovený v nařízení EU, ostatně upozorňuje i městský soud (odst. 253 rozsudku), aniž by ovšem vysvětlil, proč jej nepromítl do výroku rozsudku.

Soud v odůvodnění rozsudku **odmítl koncept národního uhlíkového rozpočtu** s tím, že „[t]eploty, které nesmí být překročeny do konce století, samy o sobě k soudnímu přezkumu nedostačují, protože z nich na první pohled není jasné, jaký podíl má ten který stát.“ (odst. 233 rozsudku). Určení podílu ČR na snižování emisí se věnuje bod b) této části kasační stížnosti. Na tomto místě však stěžovatelé upozorňují na to, že i pokud by bylo obtížné určit podíl jednotlivých států na snižování emisí skleníkových plynů, je **jednoznačné, že tyto emise musí v určitém okamžiku dosáhnout nuly – klimatické neutrality**. To ostatně **uznává i městský soud**, když v odst. 239 rozsudku „souhlasí s tím, že globální uhlíkový rozpočet 900 Gt CO₂ od ledna 2018 odpovídá závazku plynoucímu z Pařížské dohody.“

Soud tedy shodně se stěžovateli dospěl k závěru, že na globální úrovni bude nezbytné dosáhnout klimatické neutrality. Na rozdíl od globálního uhlíkového rozpočtu je však poměrně **jednoduché určit „podíl“ jednotlivých států na klimatické neutralitě**. Vzhledem k tomu, že se jedná o nulovou bilanci emisí skleníkových plynů, je pro splnění tohoto cíle nezbytné, aby klimatické neutrality dosáhly všechny státy. Případné výjimky z tohoto pravidla by musely být řádně odůvodněny a kompenzovány jinými státy (vyšším omezením emisí skleníkových plynů, než odpovídá jejich klimatické neutralitě). Povinnost jednotlivých států dosáhnout klimatické neutrality je navíc v rámci nařízení EU upravena specificky k roku 2050.

Povinnost dosáhnout klimatické neutrality uložil státu také **německý Spolkový ústavní soud** ve věci *Neubauer et al.* (rozsudek ze dne 24. 3. 2021).² Konkrétně Spolkový ústavní soud uvedl:

„Respektování budoucí svobody také vyžaduje včasné zahájení přechodu ke klimatické neutralitě. V praxi to znamená, že musí být již v rané fázi formulovány transparentní specifikace dalšího postupu snižování skleníkových plynů, které poskytnou návod pro požadovaný postup a proces jejich implementace a zajistí dostatečnou míru naléhavosti rozvoje a jistoty při plánování.“ (bod 4 výroku)

„Zjevně nevhodnou strategií ochrany [klimatu] by byla ta, která by se zabývala snižováním emisí skleníkových plynů, aniž by sledovala cíl klimatické neutrality (...). Globální oteplování lze zastavit pouze tehdy, pokud se emise skleníkových plynů udrží na klimaticky neutrální úrovni“ (odst. 118)

Městský soud se však v odůvodnění rozsudku **věnoval pouze otázce „velikosti“ uhlíkového rozpočtu** dle žalobního návrhu, kterou nepovažoval za přesvědčivě vyčíslenou. Na základě tohoto závěru městský soud **odmítl celý tento koncept včetně požadavku na dosažení klimatické neutrality**. Městský soud tak nedovodil povinnost žalovaných směřovat k dosažení **klimatické neutrality** (ať již do roku 2050, v souladu s nařízením EU, nebo do vyčerpání odpovídajícího uhlíkového rozpočtu, v souladu s odbornými podklady předloženými žalobci). V souladu s rozsudkem městského soudu by tak bylo

² Dostupné online: <http://climatecasechart.com/non-us-case/neubauer-et-al-v-germany/>.

možné, aby emise skleníkových plynů v ČR po roce 2030 dále stagnovaly nebo rostly. Takový stav by přitom **nevedl k ukončení nezákonného zásahu**, kterého se žalovaní dopouštějí.

b) Soud pochybil, když vyšel z méně ambiciózního cíle snižování emisí CO₂, než je potřebné pro dosažení cílů Pařížské dohody

Městský soud výrokem III. rozsudku konstatoval nezákonný zásah žalovaných ministerstev, spočívající v nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke **snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030** ve srovnání s úrovní v roce 1990. Výrokem IV. rozsudku městský soud zakázal žalovaným ministerstvům pokračovat v porušování práv žalobců, k němuž v této souvislosti dochází.

Žalobci však tvrdili širší rozsah povinností žalovaných v oblasti mitigace, čemuž odpovídaly i jejich žalobní návrhy. Konkrétně žalobci navrhovali, aby soud uložil žalovaným povinnost přijmout opatření, směřující k:

- **zachování uhlíkového rozpočtu ČR ve výši 800 Mt CO₂ od ledna 2021 do konce století** (původní žalobní návrh), nebo
- **dosažení klimatické neutrality ČR do roku 2050 a vypuštění maximálně 800 Mt CO₂ od ledna 2021 do doby dosažení klimatické neutrality na území ČR** (první alternativní návrh předložený na jednání dne 15. 6. 2022), nebo
- **snížení emisí CO₂ na území ČR o 84 % v roce 2030 oproti roku 1990 a k dosažení klimatické neutrality do roku 2050.** (druhý alternativní návrh předložený na jednání 15. 6. 2022).

Všechny tři uvedené varianty vyjadřují různými slovy stejný kvantitativní rozsah snižování emisí CO₂, který dle žalobců odpovídá právním povinnostem žalovaných, vyplývajícím z Pařížské dohody a nařízení EU (příčemž přijetí opatření k takovému snížení současně znamená ukončení nezákonných zásahů do práv žalobců).

V prvním případě je povinnost státu (žalovaných) vyjádřena s odkazem na **uhlíkový rozpočet**, dovozený experty z University of Manchester (viz posudek *Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku*, leden 2021, který je přílohou žaloby). **Ve druhém případě** je tato povinnost vyjádřena prostřednictvím závazku dosažení **klimatické neutrality** a absolutního množství emisí CO₂, které je možné v ČR před dosažením klimatické neutrality vypustit (tento objem odpovídá uhlíkovému rozpočtu). **Ve třetím případě** je stejná povinnost vyjádřena **procentuálním snížením emisí CO₂** k roku 2030 oproti roku 1990, které by odpovídalo cílům Pařížské dohody při rovnoměrném (každý rok o 11,4 %) snižování emisí v souladu s cíli Pařížské dohody (viz posudek *Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku*, leden 2021, tabulka č. 3). Stěžovatelé (žalobci) takto **navrhovaný rozsah** povinnosti ke snižování emisí skleníkových plynů **podrobně zdůvodnili v žalobě** (část IV. bod 2.1 a 2.2).

Stěžovatelé připomínají, že hlavním cílem Pařížské dohody i pozitivních závazků státu na poli lidských práv, na které v citovaných bodech žaloby odkázali, je především **zabránit nebezpečné změně klimatu**

a souvisejícím zásahům do práv jednotlivců. V tomto světle je třeba také vykládat a hodnotit povinnosti žalovaných v oblasti ochrany klimatu. Pokud má být dosaženo efektivní ochrany lidských práv žalobců i dalších osob, je potřebné, aby byly **státy vázány povinnostmi plynoucími z Pařížské dohody** nejen v rozsahu, který si libovolně stanoví v rámci národně stanoveného příspěvku (tzv. NDC), ale v rozsahu odpovídajícím **dosažení závazného cíle udržení nárůstu teploty pod hranicí 1,5 °C, resp. 2 °C.** Pokud by státy měly možnost stanovit si libovolně (ne)ambiciózní příspěvky ke globálnímu úsilí o snižování emisí skleníkových plynů, nebylo by z hlediska ochrany práv jednotlivců nic platné, že takto stanovené závazky naplňují. Žalobci proto **dovozovali závazný podíl ČR** na snižování emisí skleníkových plynů a jemu odpovídající maximální množství budoucích emisí právě **z potřeby omezit nárůst globální teploty do 1,5 °C, resp. výrazně pod 2 °C.**

Žalobci k vyčíslení podílu ČR na snižování emisí skleníkových plynů zvolili tzv. „**uhlíkový rozpočet**“, který představuje celkové množství antropogenních emisí skleníkových plynů, které je možné vypustit, aby nebyla překročena hranice tzv. nebezpečné změny klimatu. **Podrobný postup** výpočtu uhlíkového rozpočtu ČR je **uveden v žalobě** (část IV. bod 2.2.) a také v posudku University of Manchester, který je přílohou žaloby,

Městský soud v rozsudku uvedl, že **Pařížská dohoda** představuje „výkladovou pomůcku“ pro **určení rozsahu povinnosti** plynoucí pro žalované z práva na příznivé životní prostředí. Konstatoval však zároveň, že „*Pro tento účel je třeba, aby povinnosti pro žalované byly v Pařížské dohodě stanoveny dostatečně určitě a bezpodmínečně. Jinými slovy, aby ve vztahu k žalovaným byla použita ustanovení mezinárodní smlouvy samovykonatelná.*“ (odst. 230 rozsudku)

Dále se městský soud zabýval otázkou, zda **z Pařížské dohody vyplývá** pro stát, tedy žalované státní orgány, **dostatečně určitý závazek** ve smyslu § 2 odst. 1 správního řádu, jehož plnění by soud mohl přezkoumat (odst. 231 rozsudku). V tomto ohledu dal městský soud žalobcům za pravdu, že **globální uhlíkový rozpočet 900 Gt CO₂ od ledna 2018** odpovídá závazku plynoucímu z Pařížské dohody.

Následně však městský soud dospěl k závěru, že Pařížská dohoda **nevymezuje přímo uhlíkový rozpočet ČR**, nýbrž pouze „*cíl mezinárodního společenství směřující k odvrácení nebezpečné změny klimatu,*“ (odst. 233 rozsudku) která je v Pařížské dohodě jednoznačně vymezena nárůstem průměrné globální teploty. Soud konstatoval, že žalobci předložený uhlíkový rozpočet pro ČR (800 Mt CO₂ od ledna 2021 do konce století) není založen na zprávě IPCC ani na přesvědčivé shodě na poli mezinárodního společenství nebo vědeckém konsensu (odst. 240 rozsudku).

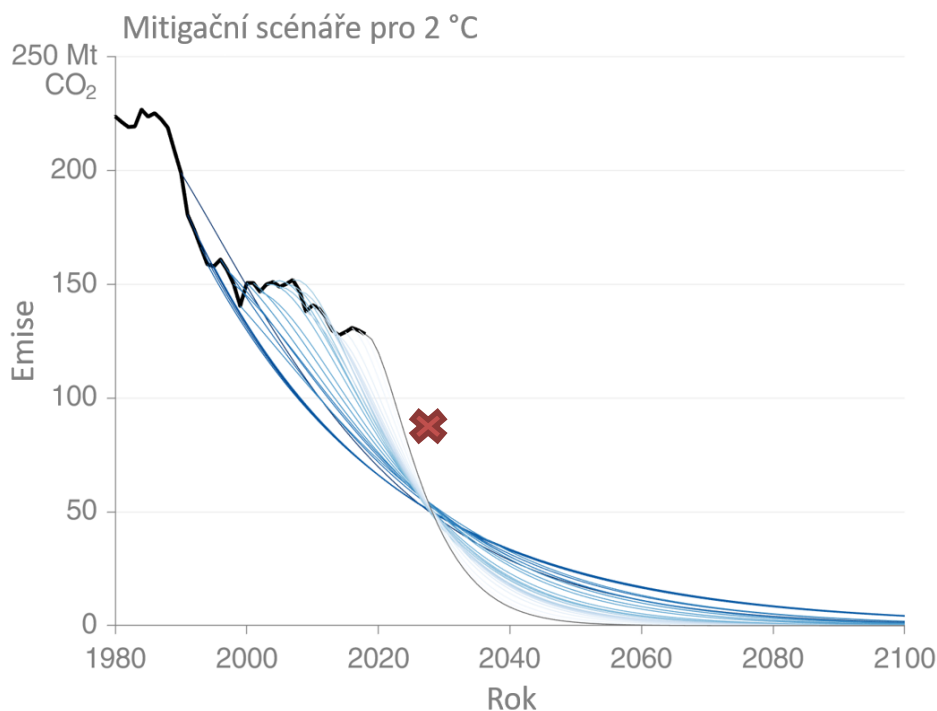
Stěžovatelé se ztotožňují se závěrem městského soudu, že žalovaní porušují své povinnosti plynoucí z Pařížské dohody tím, že neplní NDC stanovený a ohlášený v rámci EU. Zároveň ale upozorňují, že **povinnost naplňovat NDC je pouze částí závazku**, který pro ČR z Pařížské dohody vyplývá. Stěžovatelé namítají, že pro řádné určení rozsahu závazků, plynoucích ČR z Pařížské dohody, je třeba **vycházet z potřeby zabránit nebezpečné změně klimatu**, tedy nárůstu globální teploty o 1,5 °C, resp. výrazně pod 2 °C.

Městský soud pochybil, když při výkladu Pařížské dohody dospěl k závěru, že z povinnosti státu dodržovat **povinnost přispívat k naplnění cíle této dohody** (čl. 2 odst. 1 písm. a) Pařížské dohody) a usilovat o dosažení vrcholu emisí skleníkových plynů co nejdříve (čl. 3 a 4 Pařížské dohody), nelze dovodit konkrétní povinnost žalovaných. Stěžovatelé namítají, že uvedená ustanovení Pařížské dohody jsou **dostatečně jasná a kompletní** (nevyžadují další prováděcí předpis), aby z nich bylo možné dovodit pravidlo, které může bezprostředně regulovat chování subjektů práva (viz odst. 231 rozsudku). Cíl omezení nárůstu globální teploty je totiž **formulován velmi jednoznačně** (nárůst o 1,5 °C, případně výrazně pod 2 °C), nikoli např. pouze jako „zamezení nebezpečné změně klimatu“.

Jednoznačnosti tohoto závazku svědčí i skutečnost, že vědci dosáhli konsensu na tzv. globálním uhlíkovém rozpočtu, který je třeba dodržet, aby bylo cíle Pařížské dohody dosaženo. Tento **globální uhlíkový rozpočet ve výši 900 Gt CO₂** od ledna 2018 jako „globální závazek“ plynoucí z Pařížské dohody **uznal také městský soud** (odst. 239 rozsudku). Následně však městský soud odmítl z Pařížské dohody dovodit podíl ČR na tomto globálním uhlíkovém rozpočtu.

Stěžovatelé upozorňují, že cíl snižování emisí skleníkových plynů, dovozený výrokem soudu, je jako příspěvek ČR ke splnění cílů Pařížské dohody **zcela evidentně nedostatečný**. Z obrázku č. 1 (níže) je patrné, že cíl snížení emisí CO₂ o 55 % do roku 2030 nejen že **nepovede naplnění cílů Pařížské dohody**, ale také významně **ohrozí dosažení klimatické neutrality ČR do roku 2050** v souladu s nařízením EU (viz bod a) této části kasační stížnosti).

Obrázek č. 1 ukazuje historické emise skleníkových plynů v ČR (silná černá čára). **Červený křížek v obrázku** označuje závazek snížení emisí skleníkových plynů o 55 % (tedy na zhruba 90 Mt CO₂/rok) v roce 2030 dle výroku soudu.



Obrázek č. 1: Mitigační scénáře, které jsou v souladu s udržení růstu globální teploty do 2°C. Mitigační scénáře pro 1,5°C jsou velmi podobné, ale vyžadují ještě mírně rychlejší pokles. (Autor scénářů: prof. Robbie Andrew, Center for International Climate Research, Oslo)

Pařížská dohoda přitom poskytuje vodítko pro určení spravedlivého podílu jednotlivých států na úsilí potřebném k dosažení cíle dle čl. 2 odst. 1 písm. a) této dohody. **Principy Pařížské dohody**, které lze v tomto směru aplikovat, jsou specifické potřeby a zvláštní podmínky rozvojových zemí, zásada rovnosti, zásada společných, ale rozdílných odpovědností odpovídajících schopnostem s ohledem na zvláštní vnitrostátní podmínky, atd.

Právě z těchto principů přitom vycházeli experti z University of Manchester při stanovení uhlíkového rozpočtu ČR do konce století (viz str. 2-4 posudku). Vzhledem k tomu, že **metodika posudku striktně dodržuje právní principy stanovené v Pařížské dohodě**, nelze souhlasit s tvrzením soudu, že „se [posudek] nezakládá na všeobecném konsensu mezinárodního společenství nebo na důvěryhodných vědeckých poznatcích, nýbrž na názoru autorů posudku.“ (odst. 242 rozsudku) Naopak se jedná o **standardní způsob určení rozsahu závazků státu na poli Pařížské dohody**, se kterým pracuje doktrína i zahraniční soudy.

Na koncept národních uhlíkových rozpočtů odkazují rovněž **výstupy poslední Konference smluvních stran Pařížské dohody**, která se konala v Glasgow v listopadu 2021. Konkrétně v jednom z přijatých

usnesení smluvní státy „vyjadřuje obavy a významné znepokojení nad tím, že lidská činnost dosud způsobila oteplení přibližně o 1,1 °C, že dopady jsou již pocítovány ve všech regionech a že **uhlíkové rozpočty v souladu s dosažením teplotního cíle Pařížské dohody** jsou nyní malé a rychle se vyčerpávají.“³

Koncept uhlíkového rozpočtu jako vyjádření povinností státu plynoucích z Pařížské dohody přijal také **německý Spolkový ústavní soud** ve věci *Neubauer et al.* (rozsudek ze dne 24. 3. 2021), když konstatoval, že:

*„Aby bylo možné odvodit konkrétní potřebu snížení emisí CO₂ z globálního teplotního cíle, je nutné použít **výpočty založené na klimatické fyzice** k převedení úrovně oteplování na množství emitovaného CO₂. Vzhledem ke korelaci mezi koncentracemi CO₂ a globálním oteplováním je to životaschopný přístup – i když určité nejistoty ohledně výpočtu přetrvávají kvůli složitosti klimatického systému. (...) Vzhledem k téměř lineární korelaci je možné zhruba stanovit maximální koncentraci CO₂, kterou lze v atmosféře tolerovat, pokud nemá teplota Země překročit určitou úroveň. Zároveň je přibližně známa již dosažená koncentrace CO₂. Na tomto základě je možné zhruba určit, kolik CO₂ se ještě může uvolnit do zemské atmosféry a trvale tam zůstat, aniž by došlo k překročení požadované teploty. Pokud se započítají i (aktuálně malá) množství negativních emisí CO₂ (tj. emise, které se nikdy nedostanou do atmosféry nebo jsou následně odstraněny), výsledkem je celkové (globální) množství CO₂, které může být ještě emitováno, pokud oteplení Země nesmí překročit teplotní limit. V rámci diskursu o klimatické politice a vědě o klimatu se tato částka **označuje jako „uhlíkový rozpočet“** nebo „rozpočet CO₂“...“ (odst. 36 rozsudku)*

Stejně jako městský soud, rovněž německý Spolkový ústavní soud **vycházel ze zprávy IPCC** a zde popsaných globálních uhlíkových rozpočtů, které lze považovat za aktuálně nejlepší dostupné vědecky podložené informace (odst. 219 rozsudku). Spolkový ústavní soud však na rozdíl od městského soudu **akceptoval také koncept národního uhlíkového rozpočtu**, založeného na výpočtech poradního orgánu německé vlády (*Advisory Council*). K tomuto německému uhlíkovému rozpočtu Spolkový ústavní soud uvedl, že:

*„Národní podíl na zbývajícím globálním rozpočtu CO₂ lze **vypočítat pomocí různých distribučních metod**. Poradní rada [*Advisory Council*] pro svá doporučení zvolila přístup k na základě emisí per capita – tedy rozdělení na základě aktuální velikosti populace – a v souladu s tím použil jako základ 1,1% podíl Německa na celkové světové populaci v roce 2016 (...). Jiné způsoby distribuce jsou také myslitelné (...).“ (odst. 225 rozsudku)*

³ Viz Glasgow Climate Pact, dokument CMA sp. zn. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, rozhodnutí 1/CMA.3, Glasgow Climate Pact, dostupné online: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10a01E.pdf.

Německý Spolkový ústavní soud zároveň uvedl, že určité **zásady ohledně vhodných distribučních metod** mohou být dovozeny také z Pařížské dohody – čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 4 (princip společných, ale rozdílných odpovědností), z její preambule a také z čl. 3 odst. 1 a 4 UNFCCC (odst. 233 rozsudku).

Stěžovatelé proto uzavírají, že ačkoli může být obtížné určit konkrétní mitigační cíle nebo velikost uhlíkového rozpočtu jednotlivých států, **obtížnost či nejistota výpočtu nemůže vést k úplné rezignaci soudu na určení spravedlivého podílu státu na globálním uhlíkovém rozpočtu**. Pokud nebyl městský soud spokojen s metodologií zvolenou žalobci, resp. experty z University of Manchester v posudku *Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku*, měl žalobce buď **vyzvat k předložení alternativního výpočtu**, nebo jej sám **obstarat jiným způsobem**, např. skrze nezávislý znalecký posudek.

Stěžovatelé na následujících příkladech demonstrují, že **bez ohledu na zvolenou metodu** výpočtu je rozsah nezbytného omezení emisí CO₂, potřebný k dosažení cílů Pařížské dohody ze strany ČR, **významně vyšší, než odpovídá obsahu výroků III. a IV. rozsudku městského soudu** (tj. snížení o 55 % do roku 2030 oproti roku 1990). Varianty výpočtu mohou být např. následující:

- Výpočet **dle University of Manchester**, posudek *Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku*, založený mj. na přepočtu pomocí tzv. grandfatheringu, který vede k výsledku, že podíl ČR na globálním uhlíkovém rozpočtu od roku 2021 je 800 Mt CO₂, což při rovnoměrném snižování emisí (o 11,4 % ročně) představuje **snížení emisí CO₂ o 84 % do roku 2030** oproti roku 1990 (viz tabulku č. 3 v posudku).
- Výpočet **dle metodiky Carbon Action Tracker**,⁴ která je rovněž založená na principech Pařížské dohody a tzv. „fair share“ (odpovědnost, rovnost, rovné kumulativní emise per capita, schopnost atd.), jenž vede k závěru, že pro udržení nárůstu globální teploty do 1,5 °C by bylo nezbytné, aby ČR snížila emise skleníkových plynů (kromě sektoru LULUCF, tj. sektoru využití půdy a lesnictví) **o 81 % do roku 2030** oproti roku 1990.
- Výpočet **dle metodiky Rajamani et. al.**,⁵ která je založena agregací dostupných metodických přístupů k výpočtu závazků jednotlivých států, ale modifikuje celkový výsledek v souladu s principy mezinárodního práva. Tento výpočet vede k závěru, že pro zachování nárůstu globální teploty do 1,5 °C do konce století a pro udržení vrcholu nárůstu globální teploty do 1,7 °C by bylo nezbytné, aby ČR snížila emise skleníkových plynů **o 89,76 % do roku 2030** oproti roku 1990.⁶

⁴ Popis metody je dostupný online: <https://climateactiontracker.org/methodology/cat-rating-methodology/fair-share/>.

⁵ Dostupné online: <https://www.tandfonline.com/doi/suppl/10.1080/14693062.2021.1970504>.

⁶ Studie konkrétně uvádí, že absolutní emise skleníkových plynů by měly dosahovat 20,48 Mt CO₂ v roce 2030, což je snížení na 14,53 % oproti roku 2010 (údaje pro jednotlivé státy jsou dostupné v „supplementary documentation“ ke studii). Přepočten vzhledem k roku 1990 byl na základě veřejně dostupných údajů proveden stěžovateli.

Tento **seznam možností výpočtu není vyčerpávající** – nabízejí se i jiné, méně sofistikované výpočty, jako např. přepočet globálního uhlíkového rozpočtu prostým poměrem dle podílu ČR na světové populaci či na světovém HDP. I tak je však zřejmé, že jsou výsledky výpočtů obdobné a že se pohybují na zcela odlišné úrovni omezení emisí skleníkových plynů, než jaká je uvedena ve výrocích III. a IV. rozsudku městský soud.

Povinnost žalovaných dodržet určitý podíl ČR na globálním uhlíkovém rozpočtu, případně přijmout odpovídající vnitrostátní závazek ke snížení emisí skleníkových, nevyplývá jen z Pařížské dohody, ale rovněž ze závazků státu na poli lidských práv. V tomto ohledu není překážkou ani nedostatečně ambiciózní závazek NDC EU, neboť ČR je, stejně jako EU, stranou Pařížské dohody a je v její pravomoci stanovit si vlastní, ambicióznější příspěvek k plnění cílů Pařížské dohody (viz také odst. 257 rozsudku městského soudu).

Stěžovatelé proto uzavírají, že městský soud pochybil, když **dovodil příliš nízký cíl snížení emisí CO₂** do roku 2030. Dopustil se tak **nesprávného posouzení právní otázky** ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) SŘS, pokud jde o výklad rozsahu povinností státu (žalovaných) snížit emise skleníkových plynů a ukončit tak nezákonné zásahy do práv žalobců.

2) Městský soud nesprávně posoudil otázku plnění povinností žalovaných v oblasti adaptace na změnu klimatu

Žalobci se žalobou dále domáhali, aby soud shledal nezákonný zásah žalovaných ministerstev (MŽP, MZ) a Vlády ČR, kterého se dopouštějí tím, že v rozporu s § 2 zákona č. 177/1992, o životním prostředí, a pozitivními závazky plynoucími z čl. 6 a 31 Listiny a čl. 5 nařízení EU **nepřijali dostatečná opatření k adaptaci České republiky na změnu klimatu** a nezákonně tak zasáhli do práv žalobců zaručených v čl. 6, čl. 10, čl. 11, čl. 26 a čl. 35 Listiny základních práv a svobod. Dále se žalobci domáhali, aby soud žalovaným nařídil ukončení tohoto nezákonného zásahu.

Městský soud shodně se žalobci dospěl k závěru, že žalovaná ministerstva mají povinnosti na poli adaptace na změnu klimatu, které plynou z čl. 7 Pařížské dohody a jsou dále konkretizovány v čl. 5 nařízení EU. Toto nařízení stanoví povinnost žalovaných:

- **zajistit trvalý pokrok** při zvyšování adaptační kapacity, posilování odolnosti a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu (čl. 5 odst. 1), a
- přijmout a provádět vnitrostátní **adaptační strategii a plán** založené na **důkladných analýzách** změny klimatu a zranitelnosti vůči ní založené na **posouzení dosaženého pokroku** a ukazatelích v této oblasti a měly by vycházet z nejlepších dostupných a nejaktuálnějších **vědeckých poznatků** (čl. 5 odst. 4 nařízení EU).

Městský soud žalobu v části týkající se adaptace na změnu klimatu zamítl, neboť dospěl k závěru, že žalovaní prozatím tyto své povinnosti plní. Toto rozhodnutí odůvodnil (v odst. 284 a násl. rozsudku)

zejména tím, že žalovaní **připravili Národní akční plán adaptace na změnu klimatu** (dále jen „**NAP AZK**“) **pro období 2021-2025** a Vláda ČR jej schválila usnesením ze dne 13. 9. 2021, č. 785 (odst. 303 rozsudku). Aktualizaci NAP AZK považoval městský soud za dostatečnou, neboť „*navržená adaptační opatření reagují zejména na nepříznivé následky změny klimatu v oblasti lesního a vodního hospodářství, a zemědělství; materiál vznikl v široké meziresortní spolupráci při zapojení vědeckých institucí a nevládních neziskových organizací uvedených na titulní straně NAP AZK; a čerpal z odborných analytických podkladů (např. aktualizace Komplexní studie dopadů, zranitelnosti a zdrojů rizik souvisejících se změnou klimatu v ČR z roku 2015, ČHMÚ, 2019; vyhodnocení NAP AZK, CENIA a MŽP, 2019).*“ (odst. 304 rozsudku).

Dále městský soud zkoumal, **zda jsou adaptační strategie a plány** v souladu s čl. 5 nařízení EU **prováděny**. Konkrétně posuzoval oblasti boje proti suchu, adaptace lesů a udržitelnosti zemědělství, které jsou v kontextu ČR nejvíce problematické. Ve všech oblastech lze podle soudu identifikovat kroky, které žalovaní učinili, ale také je patrné, že tyto kroky nemají zatím pro praxi a reálnou adaptaci na změnu klimatu přílišné pozitivní dopady. Například ze soudem citované (odst. 306 rozsudku) Poziční zprávy o pokroku při plnění Konceptce ochrany před následky sucha pro území České republiky za rok 2019 (str. 2) vyplývá, že ačkoli byly dílčí aktivity splněny, „*nedochází k dostatečnému posunu v naplňování strategických cílů konceptce.*“ Městský soud však otázku adaptace uzavřel s tím, že „*žalovaní postupují v oblasti adaptace na změnu klimatu kupředu, byť některá opatření plní s různou mírou úspěšnosti,*“ (odst. 320 rozsudku) což podle městského soudu postačuje, aby byly jejich povinnosti dle čl. 5 nařízení EU považovány za splněné.

Stěžovatelé s tímto hodnocením městského soudu nesouhlasí, neboť žalovaní **neprokázali, že by bylo dosaženo trvalého pokroku** v oblasti adaptace na změnu klimatu nebo že k tomu stanovená opatření alespoň směřují, jak vyžaduje čl. 5 odst. 1 nařízení EU. Žalovaní podle stěžovatelů naopak v rozporu s čl. 5 odst. 4 připravili plán a strategii, které **nejsou způsobilé tohoto pokroku dosáhnout**.

Stěžovatelé připomínají, že interpretaci nařízení EU je třeba provádět **ve světle závazků na poli lidských práv**, plynoucích z Listiny základních práv EU, na kterou odkazuje i preambule nařízení, a Listiny základních práv a svobod. Proto i účinnost přijatých adaptačních strategií a prováděných opatření je třeba zkoumat optikou toho, zda vedou k ukončení nezákonných zásahů a dopadů do právní sféry jednotlivců. Nestačí tedy, pokud jsou adaptační opatření „napsaná na papíře“ – a nestačí ani, pokud jsou tato opatření prováděna, pokud jsou sama o sobě „bezzubá“, tedy nemohou vést k dosažení stanovených cílů. Takový postup totiž **nevede k ochraně práv jednotlivců**, včetně stěžovatelů. Stěžovatelé proto namítají, že žalovaní své povinnosti dle čl. 7 Pařížské dohody a dle čl. 5 nařízení EU porušují a tím se dopouštějí nezákonných zásahů do jejich práv.

Ačkoli žalovaní přijali adaptační strategii a její implementační akční plán, tyto dokumenty neodpovídají požadavkům evropského práva ani Pařížské dohody a z nich vyplývajícím závazkům státu na poli lidských práv. Na základě dosavadních výsledků totiž **nedochází k žádnému, natož trvalému pokroku**

z hlediska zranitelnosti a adaptační strategie. To potvrzují tzv. indikátory zranitelnosti (CENIA, 2014),⁷ jejichž vyhodnocení prováděla CENIA v letech 2014 a 2019 (vyhodnocení zranitelnosti, CENIA).⁸ Tento dokument předložili žalobci jako důkaz na jednání u městského soudu dne 15. 6. 2022. Další vyhodnocení bude provedeno pro rok 2021, ale zatím není veřejně k dispozici. Indikátory zranitelnosti ukazují objektivně měřitelný posun v oblasti adaptace na změnu klimatu, vyjádřený např. jako rozloha holin, svahová nestabilita, povodně, spotřeba vody na zasněžování, atd. Právě tyto ukazatele jsou vodítkem k posouzení, zda dochází v oblasti adaptace k pokroku a tedy i omezení zásahů do práv stěžovatelů.

Z navrženého systému 98 indikátorů bylo pro rok 2017 pouze 10 indikátorů hodnoceno čistě pozitivně, 38 indikátorů bylo hodnoceno neutrálně (nelze je vyhodnotit jednoznačným trendem, trend stagnuje, případně kolísá) a celkem 37 indikátorů bylo hodnoceno negativně; 13 indikátorů nebylo z důvodu nedostupnosti dat vůbec hodnoceno. **Oproti roku 2014 došlo podle zprávy z roku 2019 ke zlepšení u 5 indikátorů a ke zhoršení rovněž u 5 indikátorů.** Takovýto vývoj lze stěžejně označit za „trvalý pokrok“, který vyžaduje čl. 5 nařízení EU.

Stejně tak z vyhodnocení NAP adaptace (2019, citováno na str. 39-40 žaloby) vyplývá, že **ukazatele zranitelnosti** životního prostředí z hlediska změny klimatu **nejsou uspokojivé** (jde např. o škody na zemědělské produkci, snižování ekologicko-stabilizační funkce a prostupnosti krajiny, ovlivnění biodiverzity, nedostatečná přirozená adaptační kapacita lesů, atd.), čímž dochází k zásahu do práv žalobců. Výše uvedené svědčí o skutečnosti, že **adaptační opatření prováděná v minulosti nebyla dostatečně účinná. Z žádného tvrzení ani důkazu předloženého v řízení žalovanými přitom nevyplývá, že by byla přijata jakákoli konkrétní opatření, která by mohla v budoucnu vést ke změně tohoto stavu.**

Z výše uvedených údajů za uplynulé roky je patrné, že **pouhé naplňování NAP adaptace nebude k ochraně práv žalobců stačit** – a podle dostupných informací také nestačí. Opatření NAP adaptace (jak v původním NAP, tak v aktualizaci pro roky 2021-2025) jsou **formulována pouze jako aktivity, nikoli jako výstupy – výsledky nebo cíle**, kterých se má danými aktivitami dosáhnout. V NAP není jejich dopad kvantifikován. Hlavním problémem tedy není skutečnost, že žalovaní neplní úkoly, ke kterým se sami zavázali v rámci NAP adaptace, ale především to, že samotný tento plán není pro ochranu práv žalobců dostatečný.

Zároveň ani samotné strategie nesplňují podmínky dle nařízení EU. **Adaptační opatření v nich totiž nejsou formulována na základě posouzení dosaženého pokroku a ukazatelů v této oblasti.** Stanovená **adaptační opatření nemají nijak vyčísleny dopady plynoucí z jejich budoucího uskutečnění.** Stejně tak jsou specifické cíle formulovány natolik obecně, že nelze zhodnotit, zda jich vůbec bylo dosaženo. Jako **příklad takto „bezzubě formulovaných opatření“** v rámci NAP adaptace

⁷ Dostupné online: https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2019/04/IZ_karty.pdf.

⁸ Dostupné online: <https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2020/03/Hodnocen%C3%AD-zranitelnosti-CR-vuci-ZK-2017.pdf>.

na změnu klimatu pro období 2021-2025 lze uvést opatření formulovaná jako: „zajistí kontinuitu“, „zajistí podporu výzkumu“, „navýšení podpory“, „zajistit vyhodnocení“, atd.

Žalovaní k výzvě soudu předložili údaje o tom, jakým způsobem byla v období 2021-2022 plněna opatření aktualizovaného NAP adaptace, zejména pokud jde o specifické cíle 1 až 3. Ministerstvo dopravy, Ministerstvo životního prostředí i Ministerstvo zemědělství shodně u opatření ve své gesci **uvádějí, že jsou tato opatření plněna průběžně**. Průběžným plněním se v tomto kontextu rozumí především zařazení úkolů do plánu legislativních prací vlády a zadání výzkumných projektů. U Ministerstva zemědělství přitom s tou výhradou, že u řady opatření je uvedena poznámka, že plnění je ohroženo nedostatkem finančních prostředků. U Ministerstva životního prostředí s výhradou, že zatím konečným vyhodnocením opatření nedisponuje.

Jak již ale bylo řečeno, **plnění „bezzubých“ opatření nemůže vést k ochraně práv žalobců** a k naplnění požadavků právních předpisů včetně nařízení EU. Žalobci přitom připomínají judikaturu správních soudů, týkající se Programů zlepšování kvality ovzduší (například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146). Soudy v těchto případech konstantně judikovaly, že strategie, které nejsou dostatečně specifické, dostatečně ambiciózní a neobsahují závazné harmonogramy opatření, nejsou způsobilé vést ke zlepšení stavu životního prostředí (kvality ovzduší) a neplní tak svoji zákonnou povinnost v této oblasti.

Městský soud proto pochybil, když se soustředil pouze na formální plnění adaptačních opatření a nikoli na jejich reálné dopady. Městský soud proto ve smyslu § 103 odst. 1) písm. a) SŘS **nesprávně posoudil právní otázku**, zda adaptační strategie přijaté žalovanými a jejich provádění jsou dostatečné ke splnění výše citovaných právních povinností žalovaných v oblasti adaptace na změnu klimatu. Městský soud měl proto vyhovět žalobním návrhům, jimiž se žalobci domáhali určení, že žalovaní nezákonně zasáhli do jejich práv nepřijetím dostatečných opatření k adaptaci na změnu klimatu a uložení povinnosti ukončit tyto nezákonné zásahy přijetím takových opatření, která by prokazatelně vedla k trvalému pokroku v oblasti adaptace, jak požaduje nařízení EU a jak vyplývá také z dalších právních předpisů.

3) Vláda ČR v oblasti řešení klimatické krize vystupuje v postavení správního orgánu

Městský soud **nesprávně posoudil právní otázku pasivní legitimize Vlády ČR**, když žalobu proti ní výrokem I. rozsudku odmítl, čímž zatížil rozsudek nezákonností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) SŘS.

Městský soud tento výrok odůvodnil (odst. 170-175 rozsudku) tím, že Vláda ČR v oblasti ochrany klimatu nepůsobí v rámci výkonu veřejné správy a proto nevystupuje v postavení správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) SŘS. Konkrétně městský soud uved, že „*vláda očividně nemohla při tvrzeném zásahu vystupovat jako správní orgán dle § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, protože její (ne)činnost nesměřovala vůči adresátům působení veřejné správy, ale výhradně dovnitř veřejné správy (obdobně*

vizte rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2017, č. j. 8 As 103/2016-90, bod 18).“ (odst. 175 rozsudku, zvláště stěžovateli)

Stěžovatelé považují toto hodnocení městského soudu v Praze za nesprávné, neboť Vláda ČR je i v oblasti ochrany klimatu svou (ne)činností způsobilá zasáhnout do veřejných subjektivních práv jednotlivců. Stěžovatelé v obecné rovině připomínají, že **Vláda ČR nepochybně může vystupovat v postavení správního orgánu** dle § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 9 As 64/2010-47). Dle odborné literatury je soudní přezkum postupů Vlády ČR možný „v případě, že se jedná o „akty aplikace práva vrchnostenského charakteru, které jediné **mohou být podrobeny kognici soudu v souladu s článkem 36 odst. 2 LPS**“ [VS 6A 111/92-6 (SpP 94, sv. 1, s. 25)],“ (viz: JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. § 1 [Rozsah působnosti]. In: JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 1, zvláště žalobci).

Z hlediska projednávané věci je proto klíčové především posouzení, zda lze nečinnost či jednání Vlády ČR v oblasti ochrany klimatu podřadit pod pojem nezákonného zásahu dle § 82 s.ř.s., tedy zda fakticky zasahuje do právní sféry jednotlivců, včetně žalobců. Interpretačním vodítkem pro toto posouzení je **čl. 36 odst. 2 Listiny**, který mimo jiné stanoví, že „[z] pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ Obdobný požadavek je zakotven také v čl. 4 Ústavy. Vzhledem k tomu, že městský soud uznal, že v projednávané věci došlo k zásahu do základních práv žalobců, znamená **popření postavení Vlády ČR jako správního orgánu odeprání soudního přezkumu** jí způsobených zásahů v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 4 Ústavy.

Činnost Vlády ČR v oblasti ochrany klimatu **nespočívá jen v prostém schvalování strategií a koncepcí**, ale také ve vzájemné koordinaci ministerstev, v dohledu nad nimi, ve stanovování strategického rámce a priorit pro výkon veřejné moci. Jak zdůraznil i městský soud (viz odst. 278 rozsudku), ochrana klimatu je **nadresortní problém**, k jehož řešení je třeba spolupráce vícero aktérů (žalovaných ministerstev, ale i ostatních resortů). Povinnost Vlády ČR **řídít, kontrolovat a sjednocovat** činnost ministerstev vyplývá z § 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Řada opatření v Politice ochrany klimatu v ČR⁹ je svěřena do gesce meziresortních pracovních skupin, případně do spolugesce vícero resortů. Vláda ČR také rozhoduje o rozdělování finančních prostředků nezbytných pro naplňování opatření k ochraně klimatu – schvaluje programové dokumenty dotačních programů a jejich priority, připravuje konečnou podobu státního rozpočtu a předkládá jej Poslanecké sněmovně (viz čl. 42 Ústavy). Aktivita Vlády ČR je proto **nezbytnou podmínkou pro dosažení jakéhokoli pokroku** v této oblasti.

Pokud byl tedy výrokem III. a IV. rozsudku městského soudu shledán nezákonný zásah a zakázáno pokračovat v něm všem žalovaným ministerstvům, ale nikoli Vládě ČR, jsou takové **výroky soudu**

⁹ Dostupné online: https://www.mzp.cz/cz/politika_ochrany_klimatu_2017.

neúplné, neboť nezaručují, že bude daný nezákonný zásah ukončen, pokud výrokem nebude vázána také Vláda ČR.

Tuto **tezi potvrzuje také vyjádření MPO k žalobě** ze dne 23. 7. 2021, které uvádí, že „... MPO má za úkol monitorovat, nikoliv garantovat naplnění všech v tomto ohledu relevantních opatření. Řada z těchto opatření nespadá přímo do gesce žalovaného a v případě jejich neplnění musí intervenovat přímo Vláda ČR.“ (str. 2 vyjádření MPO) Vláda ČR se tedy jednoznačně podílí na nezákonných zásazích, proti nimž žalobci brojí a její **postup proto musí být možné podrobit soudnímu přezkumu**.

Městský soud v rozsudku (odst. 174) odkazuje také na odbornou literaturu, která podle něj zastává jednotný názor, že schvalování koncepčních dokumentů, které jsou určeny především orgánům veřejné správy je výsledkem vládního, politického rozhodnutí, nejedná se o projev výkonu státní správy. (KOPECKÝ, Martin. Správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 78). K tomu stěžovatelé upozorňují, že, zaprvé, **činnost vlády v oblasti ochrany klimatu je prokazatelně širší** a komplexnější než pouhé schvalování strategických dokumentů. Účast a součinnost Vlády ČR je nezbytná pro přípravu a realizaci klimatických opatření ze strany příslušných ministerstev. A zadruhé, pokud tyto **dokumenty mají vliv na právní sféru jednotlivců**, což v případě dokumentů týkajících se ochrany klimatu městský soud svým rozsudkem uznal, pak se nepochybně **jedná o výkon veřejné správy**. Právě výkon veřejné správy přitom městský soud (odst. 175 rozsudku) označil za nezbytnou podmínku klasifikace Vlády ČR jako správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. b) SŘS.

Jedním z definičních znaků **veřejné správy** je skutečnost, že jde o projev **realizace výkonné moci** ve státě. Judikatura i doktrína vychází z negativní definice veřejné správy: „*Materiálně se (...) veřejná správa vymezuje jako souhrn státních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou.*“¹⁰ Stěžovatelé namítají, že činnost Vlády ČR v ochraně klimatu není jen vládnutím (jakým je například tvorba programového prohlášení, zahraniční politiky, volba nástrojů naplňování stanovené politiky), ale také právě veřejnou správou (koordinace dotčených resortů, schvalování strategických dokumentů, zajištění jejich financování, atd.).

K poskytnutí efektivní ochrany právům žalobců je proto potřebné, aby byla **uznána také pasivní žalobní legitimace Vlády ČR**.

IV. Závěrečný návrh

Stěžovatelé navrhují, aby Nejvyšší správní soud vydal následující **rozsudek**:

¹⁰ Sládeček, Vladimír: Obecné správní právo. Praha: ASPI, 2005, str. 19 – 20. Na definici se odvolává též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2010, č. j. 2 As 24/2010-53.

**Výroky I., III., IV. a V. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č.j. 14 A 101/2021
- 248 se zrušují a věc se vrací Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.**

V Brně dne 26. 8. 2022

Klimatická žaloba ČR, z.s.
Obec Svatý Jan pod Skalou