



Naše č.j.: MD-15798/2021/810/16
V Praze dne 11. 7. 2022

Nejvyšší správní soud
Moravské náměstí 6
657 40 Brno
Ke sp.zn. 9 As 116/2022
Datovou schránkou

Stěžovatel: Česká republika – Ministerstvo dopravy

Žalobci:

1. Klimatická žaloba ČR, z. s., se sídlem V Šáreckém údolí 281/54, 160 00 Praha 6, IČO: 083 25 146,
2. [REDACTED]
3. [REDACTED]
4. [REDACTED]
5. [REDACTED]
6. Obec Svatý Jan pod Skalou, se sídlem Svatý Jan pod Skalou 6, 266 01 Svatý Jan pod Skalou, IČO: 005 09 825,
7. [REDACTED]

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

Žalovaní:

1. Vláda České republiky, se sídlem nábř. Edvarda Beneše 128/4, 118 01 Praha 1, IČO: 000 06 599
2. Česká republika - Ministerstvo životního prostředí, se sídlem Vršovická 1442/65, 100 00 Praha 10, IČO: 001 64 801
3. Česká republika - Ministerstvo průmyslu a obchodu, se sídlem Na Františku 1039/32, 110 00 Praha 1, IČO: 476 09 109
4. Česká republika - Ministerstvo zemědělství, se sídlem Těšnov 65/17, 110 00 Praha 1, IČO: 000 20 478
5. Česká republika - Ministerstvo dopravy, se sídlem nábř. Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1, IČO: 660 03 008

KASAČNÍ STÍŽNOST

**podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního proti rozsudku Městského soudu
v Praze ze dne 15. 6. 2022, č.j. 14 A 101/2021 - 248**

I.

1. Dne 27. června 2022 byl České republice – Ministerstvu dopravy (dále jen „stěžovatel“) doručen rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „soud I. stupně“), č.j. 14 A 101/2021-248, ze dne 15. června 2022 (dále jen „napadený rozsudek“). Stěžovatel proti tomuto rozsudku podává v zachované lhůtě kasační stížnost.

II.

2. Nezákonný zásah do svých práv žalobci spatřují **v nečinnosti a pasivitě** stěžovatele v oblasti ochrany před změnou klimatu a jejími škodlivými následky. Žalobci tvrdí, že stěžovatel postupuje v rozporu se svými právními povinnostmi v oblasti ochrany klimatu a domáhají se, aby soud určil, že se stěžovatel dopouští nezákonných zásahů do jimi uváděných práv a navrhuje, aby soud stěžovateli nařídil přijetí opatření k ukončení jeho nezákonných zásahů, tedy k mitigaci změny klimatu (snižování emisí skleníkových plynů) a adaptaci, tedy přijímání opatření k přizpůsobení dopadům změny klimatu.

Stěžovatel dle žalobců porušil a nadále porušuje § 11 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZŽP“), a čl. 2, 3 a 4 Pařížské dohody, tzn. povinnost přijímat dostatečná opatření ke snižování emisí skleníkových plynů, neboť neusiluje o udržení nárůstu globální teploty do 1,5 °C, resp. výrazně pod hranicí 2 °C a v tomto nezákonném postupu plánuje pokračovat i nadále. Dále dle žalobců stěžovatel nedodržuje povinnost vztahující se k prevenci a předběžné opatrnosti při znečišťování životního prostředí, která vyplývá z ustanovení § 9 a § 13 ZŽP a z Pařížské dohody, kterými je vázán. Podle žalobců stěžovatel porušuje právní povinnost přijímat účinná opatření ke snižování národních emisí skleníkových plynů a plánuje v tomto porušování pokračovat.

Dle žalobců stěžovatel rovněž nečiní dostatečná opatření v oblasti dopravy z hlediska ochrany klimatu, neboť cíle pro snižování emisí skleníkových plynů v oblasti dopravy stanovené Národním akčním plánem čisté mobility (aktualizace 2019), Vnitrostátním plánem v oblasti energetiky a klimatu a s Politikou ochrany klimatu v ČR jsou nedostatečné.

Dále žalobci tvrdí, že stěžovatel postupuje **soustavně nezákonně ve všech oblastech** své činnosti, týkajících se oblasti ochrany klimatu – při koncepčním plánování, v legislativní činnosti, finanční politice i konkrétních rozhodnutích, současných i plánovaných.

Podle žalobců stěžovatel zasáhl a nadále zasahuje do práv žalobců tím, že nepřijal, nepřijímá ani neplánuje přijímat dostatečná opatření v oblasti ochrany před změnou klimatu a jejími škodlivými následky ani k zajištění adaptace na změnu klimatu.

3. Soud I. stupně ve výroku III. napadeného rozsudku konstatuje, že **zásah stěžovatele** 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**.

Ve výroku IV. napadeného rozsudku soud I. stupně stěžovateli **zakazuje 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.

4. Stěžovatel tvrdí, že napadený rozsudek spočívá v nesprávném posouzení právní otázky soudem I. stupně, zejména pokud jde o ustanovení § 82 a § 87 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), je tedy dán důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

5. Uvedené výroky soudu I. stupně považuje stěžovatel za obecné a nevymahatelné.
6. Dále, stěžovateli v řízení nebylo prokázáno porušení jakéhokoliv konkrétního zákonného ustanovení ani konkrétní porušení zákonné povinnosti a na jeho základě konkrétního zásahu do konkrétních práv žalobců. Nezákonným zásahem může být v daném případě jen konkrétní akt (jednání) způsobilý zasáhnout do konkrétního práva žalobců. Z výroků soudu I. stupně rovněž není zřejmé, jakým způsobem je stěžovateli při činnosti v jeho gesci zakázáno

pokračovat v porušování práv žalobců. Stěžovatel tak nemůže zajistit zákaz uvedený ve výroku IV. napadeného rozsudku.

7. Soud I. stupně dále nepřihlédl ke skutečnosti, že žalobci neprokázali, že by přijetí jimi požadovaných opatření vedlo ke změně klimatu, resp. zmírnění či odstranění jejich škodlivých následků, ani vůbec nespecifikovali, která konkrétní opatření k ochraně klimatu měl stěžovatel přijmout, aby naplnil očekávání žalobců a nedošlo tak tvrzenému zkrácení jejich práv. Není ani dáno najisto, že i pokud by byla očekávaná opatření přijata, že by došlo ke změně klimatu.
8. Stěžovatel nepopírá potřebu a svoji spoluúčast na snižování emisí skleníkových plynů, což dokládá svojí dosavadní snahou a přístupem. Jak vyplývá ze spisu, stěžovatel v řízení dostatečně prokázal, že v oblasti ochrany klimatu není nečinný ani pasivní. Stěžovatel předložil podrobný souhrn mitigačních opatření, která přijal ve své působnosti v dokumentu Dopravní politika České republiky pro období 2021 - 2027 s výhledem do roku 2050 (dále jen „Dopravní politika“) schválený usnesením vlády č. 259 ze dne 8. března 2021, kterým aktualizoval a navázal na dokument Dopravní politika České republiky pro období 2014 – 2020 s výhledem do roku 2050. Dopravní politika byla stěžovatelem zpracována na základě celostátní Politiky ochrany klimatu a současně vychází z evropských a celostátních průřezových strategických dokumentů a na ně navazujících koncepcí, zejména ze Zelené dohody pro Evropu, ze Strategického rámce Česká republika 2030, ze Státní energetické koncepce, ze Státní surovinové politiky, ze Státní politiky životního prostředí, ze Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR a z Národního programu snižování emisí ČR, na jejichž plnění se intenzivně podílí. Stěžovatel rovněž prokázal, že přijatá opatření v oblasti ochrany klimatu v jeho gesci splnil nebo průběžně plní. Pouze jedno opatření (č. 4E Politiky ochrany klimatu – Přesun části přepravních výkonů nákladní dopravy ze silnic na železnici), které je velmi finančně, ekonomicky a legislativně náročné, je plněno částečně s doporučením v aktualizaci navázat na novou směrnici pro intermodální dopravu a Dopravní politiku s výhledem do roku 2050.

Aktivní přístup stěžovatele musí být zřejmý i žalobcům, jinak si stěžovatel neumí vysvětlit, proč nebyla předžalobní výzva adresována i Ministerstvu dopravy.

9. Všechny uvedené strategie a politiky schvalované usnesením vlády nejsou obecně závazným předpisem. Rovněž tak, ve smyslu zákona č. 2/1969 Sb. (kompetenční zákon), usnesení vlády nejsou pramenem práva České republiky, nýbrž jen interním aktem vlády coby vrcholného orgánu moci výkonné, jímž vláda může zavazovat toliko subjekty vykonávající státní správu, včetně přenesené působnosti. Hodnocení a přezkum úrovně a plnění těchto strategií a politik přísluší pouze vládě, nikoliv správním soudům. Případné nedodržení usnesení vlády nebo jí schválené politiky či strategie nelze označit za nezákonný zásah do práv žalobců. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje rovněž na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2022 č.j. 3 A 13/2022.

Dále stěžovatel zdůrazňuje, že žalobci neprokázali, že by přijetí jimi požadovaných opatření vedlo k odstranění změny klimatu, ani vůbec nespecifikovali, která konkrétní opatření k ochraně klimatu měl stěžovatel přijmout.

Pokud se stěžovatel dopustil nezákonného zásahu, je zde příčinná souvislost konkrétního nezákonného zásahu se zkrácením konkrétních práv žalobců? Pokud by stěžovatel snad přijal všechna žalobci očekávaná opatření, lze tvrdit, že by nedošlo ke zkrácení práva na příznivé životní prostředí, ke zhoršení klimatu, resp. k nedostatku vody na místní úrovni, zvýšení průměrné teploty a s tím spojené zdravotní dopady, apod. viz bod 198 napadeného rozsudku? Stěží lze dovést, že by přijetím očekávaných opatření žalobců bylo zbráněno zásahům do jejich práv dle předchozí věty, jelikož jde o globální změny a změny klimatu nelze měřit pouze místně na konkrétním území a pouze zásahem (ne/činností) jednoho státu, a to byť jen jako projevy na území jednoho státu (poslední věta bodu 197 napadeného rozsudku). Měnila by něco na výrocích napadeného rozsudku skutečnost, že by byl již součástí českého právního řádu klimatický zákon? S ohledem na uvedené stěžovatel namítá nesprávné posouzení soudu I. stupně, zejména v otázce naplnění podmínek dle § 82 s. ř. s.

10. Stěžovatel dále nesouhlasí se shrnutím soudního přezkumu soudu I. stupně (bod 328 odůvodnění napadeného rozsudku), podle něhož stěžovatel **v rozporu s čl. 4 odst. 2 větou druhou Pařížské dohody** nemá konkrétní plán mitigačních opatření potřebných k dosažení 55 % snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 v porovnání s hodnotami v roce 1990.

Stěžovatel vychází z dikce Pařížské dohody, která je postavena na principu vnitrostátně stanovených příspěvků, které mohou být vyjádřeny řadou různých způsobů, a na principu dobrovolnosti stanovení výše závazků. Smluvní strany Pařížské dohody se mezi sebou nedohodly, co musí každý stát udělat, má-li být dosaženo cíle Pařížské dohody. Jestliže neexistuje jednoznačně právně stanovený podíl České republiky, nelze jeho hypotetické nedodržení považovat za rozpor s právem a vyvozovat z něj právní odpovědnost stěžovatele. Uvedené platí jak pro podíl České republiky na závazcích vyplývajících z Pařížské dohody, tak tím spíše i podíl jednotlivých částí české státní správy, reprezentované některými žalovanými ve sporu. Jak ve svých vyjádřeních Ministerstvo dopravy již uvedlo, za jím spravovanou oblast dopravy představuje sadu opatření ke zmírnění dopadů změny klimatu vyvolaných dopravou Dopravní politika ČR pro období 2021 až 2027, jež byla schválena vládou. Tento dokument se věnuje rozsáhle otázkám elektromobility, podpoře vozidlům s alternativními pohony, progredující elektrifikace drah apod. Zmiňován je i Národní plán čisté mobility, masívní podpora výstavby dobíjecích bodů, nemluvě o recentní podpoře v oblasti poplatků za využití pozemních komunikací vozidly s ekologickým pohonem. Zmínit je třeba i sekundární mechanismy, na nichž stěžovatel vyvinul v posledních letech mimořádnou aktivitu, a sice v oblasti odpovědného zadávání s environmentálním akcentem, pokud jde o využívání ekologických materiálů při realizaci veřejných zakázek v rezortu dopravy. Na tomto místě a v těchto souvislostech stěžovatel podotýká, že plně reflektuje závazky vyplývající České republice z Pařížské dohody, přičemž právě mj. ona zmíněná Dopravní politika představuje část republikového příspěvku rezortu dopravy ve smyslu čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody. Plnění Dopravní politiky je spojitě sledováno a vyhodnocováno, průběžně je v případech indikované potřeby měněna rezortní právní úprava (jako např. v nedávné minulosti zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, v relevantních částech zpoplatnění obecného užívání dálnic a silnic I. třídy, dále např. ve změně zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, pokud jde o zavedení dopravních značek elektrických vozidel atd.). Stěžovatel odmítá skutečnost, že mu je žalobci oktrojována nečinnost, když stěžovatel řadu kroků, jimiž, mj. i Česká republika fakticky plní své mezinárodní závazky plynoucí z Pařížské dohody, aktivně vykonává.

Podle čl. 14 Pařížské dohody pravidelné hodnocení provádění této dohody, plnění jejího účelu a jejích dlouhodobých cílů („globální hodnocení“) provádí Konference smluvních stran sloužící jako zasedání smluvních stran, v případě České republiky k tomuto přezkumu (hodnocení) není správní soud příslušný. **První globální hodnocení bude dle Pařížské dohody provedeno až v roce 2023** a pak následně každých 5 let. V tomto světle stěžovatel hodnotí žalobu žalobců, stejně tak jako napadené rozhodnutí, jako poněkud předčasné. Všichni žalovaní, Ministerstvo dopravy nevyjímaje, představili soudu zevrubně sadu svých kroků a plánů, v nichž jsou tyto kroky obsaženy. Hodnotit dostatečnost těchto kroků je však předčasné, stejně tak jako odsoudit žalované za nečinnost, neodpovídá nijak skutečnosti a jeví se jako unáhlené a nezákonné. I soud I. stupně při zpracování velmi zevrubného odůvodnění napadeného rozsudku jednotlivá opatření jednotlivých žalovaných taxativně vyjmenovává, rezort dopravy nevyjímaje. Podle čl. 14 odst. 3 Pařížské dohody z výsledku globálního hodnocení budou smluvní strany vycházet při aktualizaci a posilování svých opatření, **a to vnitrostátně určeným způsobem** (bude věcí politického rozhodnutí, zda tak bude učiněno přijetím nové legislativy).

11. Stěžovatel s ohledem na shora uvedené odmítá jako zcela nesprávný názor soudu I. stupně, vyjádřený v napadeném rozsudku, podle něhož výkon státní správy stěžovatelem **v jeho působnosti v oblasti ochrany klimatu**, 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** a dále, že se stěžovateli **zakazuje pokračovat** v porušování práv žalobců nestanovením konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní roku 1990.

Stěžovatel má za naprosto prokázané, že jednotliví žalovaní představili jak genezi svých kroků, tak své recentní plány, rezort dopravy tak učinil předložením Dopravní politiky. Výrok rozhodnutí tak podle názoru stěžovatele nemá oporu ve spisu ani v provedeném dokazování.

III.

12. **Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v celém rozsahu pro nezákonnost zrušil a vrátil věc Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.**

Mgr. Lucie Bešková
ředitelka
Odbor právní