

Právní komentář spolku Klimatická žaloba ČR k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023 včetně shrnutí důležitých pasáží rozsudku:

Ministerstva hřeší na vlastní nečinnost, soudní spor však ještě neskončil.

22. 2. 2023 v Praze

Příloha: Citované výňatky z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

<https://docs.google.com/document/d/1ejoVH5po7TV1GK2Liv-jr8MKkJNZbXPyN-4KVtNqxV0/edit>

I. Jádru rozsudku – mitigace klimatických změn

Nejvyšší správní soud (dále jen "NSS") v rozsudku ze dne 20. 2. 2023 ve věci Klimatické žaloby uznal, že důsledky klimatické změny různým způsobem zasahují a budou zasahovat do celé řady základních lidských práv, a že žádat po ministerstvech, aby na současnou situaci adekvátně reagovala, je legitimní (body 137 a 140 rozsudku). Dle názoru soudu se však v případě žalobců zatím nejedná o zásah natolik závažný, aby si zasluhoval soudní ochranu i bez konkrétnějších prováděcích právních předpisů, které v Česku chybí (bod 138 a 145). Ze samotného textu Pařížské dohody dle NSS vymahatelné závazky ČR v tomto směru nevyplývají. NSS nadto na několika místech označil zásah soudní moci v současné době za "předčasný" s ohledem na různá probíhající jednání (bod 119, 130 a 162).

Komentář KŽ: "NSS v jádru svého rozhodnutí pominul závažnost a urgenci dopadů klimatické krize, což jen podtrhl tím, že na mnoha místech označil soudní zásah za "předčasný". Přitom právě včasnost opatření, resp. možnost jejich soudního vymáhání hraje při ochraně klimatu, a tedy i při ochraně našich základních lidských práv, zásadní roli. Čas nám neúprosně utíká a brzy jako lidstvo ztratíme možnost změny klimatu zastavit. V takové situaci je povinností soudů zasáhnout. Rozhodnutí NSS je v zásadních bodech příliš konzervativní a zdrženlivé, nahlíží na případ omezenou striktně pozitivistickou optikou, která za daných okolností povede k prohloubení zásahu nejen do našich lidských práv."

II. Unijní závazky a Česká republika

NSS označil závazek EU snížit emise o 55 % do roku 2030 za kolektivní závazek, ze kterého v tuto chvíli nevyplývají konkrétní povinnosti jednotlivým členským státům, protože rozdělení kolektivního závazku EU je teprve předmětem jednání. Podle soudu jde o situaci, kdy by předčasný zásah soudní moci mohl vést ke „zbavení zákonodárných a výkonných orgánů EU a ČR potřebného manévrovacího prostoru pro posuzování a vyjednávání.“ (body 119 a 120).

Komentář KŽ: "NSS se paradoxně rozhodl namísto práv občanů ochránit „manévrovací prostor“ české vlády a orgánů EU. Manévrovacím prostorem se zde přitom nerozumí nic jiného, než další otálení s rozdělením unijního závazku a přijímání opatření zcela nedostatečných pro dosažení cílů Pařížské dohody i ochranu našich práv. NSS mohl a měl svým rozhodnutím přispět k tomu, aby se tyto nebezpečné a nežádoucí jevy omezily a aby byla účinně chráněna lidská práva."

Pařížská dohoda v čl. 4 odst. 16 vyžaduje, aby státy jednající společně skrze EU oznámily nejen společný závazek snížení emisí (v tomto případě o 55 % do roku 2030), ale také úroveň emisí přidělené každé smluvní straně. Vzhledem k tomu, že závazek EU nebyl zatím mezi jednotlivé členské státy rozdělen, musí se na ČR vztahovat alespoň společný evropský cíl. Opačná argumentace by vedla k závěru, že ČR (ani skrze EU) nepředložila žádný závazek snížení emisí a tím pádem nenaplnila ani svoji základní povinnost dle Pařížské dohody."

Podle NSS z nyní účinných unijních předpisů nesporně vyplývá pouze povinnost ČR do roku 2030 snížit emise (v sektorech nepokrytých systémem emisních povolenek) o 14 % oproti roku 2005 (body 113 a 135).

Komentář KŽ: "Česká ministerstva jsou samozřejmě na cestě tyto extrémně neambiciózní cíle splnit, a tím považují ochranu klimatu za vyřízenou. Místo toho, aby provedla vlastní analýzy a navrhla vlastní cíle v souladu s možnostmi a prostředky ČR, spokojí se s pouhým splněním evropských nařízení. České plány přitom mohou být ambicióznější, jak uznávají i samotná ministerstva ve svých zprávách a vyhodnoceních. Závěr, že jediný vymahatelný závazek Česka v době postupující klimatické krize je snížení emisí o 14 %, je neudržitelný – neobstojí z hlediska požadavků na ochranu základních práv zakotvených v ústavním a mezinárodním právu, ani z hlediska složkových předpisů ochrany životního prostředí."

III. Absence českého klimatického zákona

NSS v rozhodnutí několikrát výslovně zmínil, že pro efektivní soudní ochranu životního prostředí a s ním spojených lidských práv by bylo zapotřebí přijmout český klimatický zákon, který by na národní úrovni stanovil jasná měřítka pro posuzování nezákonnosti zásahu státní moci (body 138, 139 a 144).

Komentář KŽ: "NSS přistoupil k otázce ochrany klimatu a související ochrany lidských práv poměrně formalisticky, když vymezil, že se jedná o politické téma, které plně náleží do gesce zákonodárce, který by k ochraně klimatu musel přijmout speciální zákon. Politické uvážení v tomto směru ale nemůže být bezbřehé – soud i zákonodárce jsou stále vázáni limity ústavně zaručených lidských práv a stávajících předpisů ochrany životního prostředí. Tyto limity existují nezávisle na speciálním klimatickém zákoně a soudy jsou jimi ve svém rozhodování vázány. A naopak neexistence klimatického zákona na národní úrovni je jednou z indicí, že české orgány v ochraně klimatu nedělají dost."

Nehledě na výše uvedené souhlasíme s tím, že by Česká republika měla přijmout takový předpis, který výrazně ulehčí kontrolu a soudní přezkum přijatých opatření ke snižování emisí a adaptaci, včetně jejich souladu s cíli Pařížské dohody. A to bez nutnosti vést dlouhý a složitý soudní spor, jako je tomu v našem případě."

IV. Pozitivní výhledy Klimatické žaloby

Důležité je, že podle NSS může i za současného stavu nezákonnost zásahu ministerstev vyplývat z podrobnějších českých a unijních sektorových předpisů. Těmi se NSS v rozhodnutí podrobněji nezabýval, pouze naznačil, že by v tomto směru bylo vhodné žalobu

doplnit a v řízení před Městským soudem v Praze znovu pečlivě posoudit (bod 169). Připustil také, že se hodnocení soudu může v čase měnit s nabývajícím intenzitou zásahu nebo s měnící se legislativou, respektive s očekávanými rozhodnutími Evropského soudu pro lidská práva v obdobných typech žalob (body 145, 153 a 170).

Komentář KŽ: “Prostor, který NSS ponechal, hodláme s pomocí našich právníků maximálně využít a nezákonnost zásahu ministerstev v pokračujícím soudním řízení doložit. Věříme, že i očekávaná rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci klimatické žaloby mladých Portugalců proti členským státům EU (včetně Česka) či švýcarských seniorek proti Švýcarsku mohou vnést do našeho soudního sporu novou dynamiku, týkají se totiž podobných otázek, jak uvedl i NSS.”

NSS dal Klimatické žalobě za pravdu v následujících bodech:

- uvedl, že skutečnost člověkem zapříčiněného globálního oteplování a závažnost jeho důsledků je i podle mezinárodních dokumentů (zejm. Pařížské dohody) předmětem globálního konsenzu a z hlediska českého právního řádu ji lze označit za *notorietu* (bod 137)
- odmítl námitky MŽP, že spolek není aktivně legitimován k podání žaloby (bod 94);
- potvrdil, že i zásah, jehož důsledky dopadají různou měrou na celou populaci, respektive na celé území státu, může zároveň zasahovat do individuálních práv jednotlivce a jednotlivec má tedy právo bránit se proti němu správní žalobou. Tedy, že je splněna 1. a 5. podmínka zásahové žaloby (body 97–102)
- uznal, že žalobci splnili podmínku vyčerpání opravných prostředků, protože se nemohli domáhat ochrany žádným z nástrojů dle správního řádu (body 171–176);
- uznal, že změna klimatu zasahuje do celé řady základních lidských práv a že žádat po ministerstvech adekvátní reakci je legitimní (body 137 a 140).

Komentář KŽ: “Byť tyto body samy o sobě nevedly k takovému rozhodnutí, jaké jsme žádali, mohou mít pozitivní význam pro další obdobné soudní spory.”

V. Adaptační opatření a žalobní legitimace Vlády ČR

NSS kasační stížnosti Klimatické žaloby nevyhověl a potvrdil prvoinstanční rozsudek Městského soudu v Praze v těchto bodech:

- Vláda ČR v daném případě není pasivně žalobně legitimována (bod 83 a násl.);
- zamítnutí žaloby ve vztahu k neplnění adaptačních opatření (bod 188 a násl.)

Komentář KŽ: “Rozhodnutí v otázce adaptačních opatření a pasivní žalobní legitimace vlády hodláme podrobněji analyzovat a zvážíme podání ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu ČR.”

VI. Co NSS v rozsudku neřekl

NSS se nevyjádřil k těmto sporným bodům:

- nevěnoval se právní argumentací žalovaných ministerstev, která tvrdila, že její opatření pro zmírnění klimatických změn jsou dostatečná. NSS postrádal jasný právní příkaz vyplývající z právních předpisů k tomu, aby tato tvrzení hodnotil (bod 134). Opatření ministerstev tedy v rozhodnutí neoznačil za dostatečná;

- nevěnoval se zbývajcímu uhlíkovému rozpočtu ČR ani argumentům Klimatické žaloby, že závazek snížení emisí o 55 % do roku 2030 není pro dosažení cílů Pařížské dohody dostatečný (bod 162);
- nezabýval se tím, jaké kroky je nutné učinit pro dosažení cílů Pařížské dohody, nepovažuje je totiž za právně závazné (bod 107 a násl.)

Komentář KŽ: “Ministerstva nyní paradoxně hřeší na nečinnost státu, tedy i na svou vlastní nečinnost: Česká republika doposud nepřijala vlastní dostatečné, jasné a závazné cíle snižování emisí. Soudní řízení a naše snaha o záchranu vlastní budoucnosti však nekončí. Čeká nás nové projednání žaloby u Městského soudu v Praze, při němž budeme mít prostor na rozsudek NSS reagovat. Pokud u správních soudů napodruhé neuspějeme, pravděpodobně se obrátíme na Ústavní soud ČR.”

Autor komentáře: Vincenc Bouček, člen spolku, právník

Tiskový mluvčí a kontakt pro média: Jakub Zamouřil, radní spolku

email: jakub.zamouril@klimazaloba.cz