

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Vršovická 65, 100 10 Praha 10 - Vršovice

č. j.: MZP/2023/290/478

K č. j.: 14 A 101/2021 – 385

Městský soud v Praze

Slezská 9

120 00 Praha 2

V y j á d ř e n í

k žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle ust. § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

- **vyjádření žalovaného ad 1) k žalobnímu návrhu ze dne 23. 6. 2022**

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

b) [REDACTED]

c) [REDACTED]

d) [REDACTED]

e) [REDACTED]

f) **Obec Svatý Jan pod Skalou**, sídlem č.p. 6, svatý Jan Pod skalou

g) [REDACTED]

Zastoupení: Mgr. Pavlem Černým, advokátem
Údolní 567/33, Brno

Žalovaní: 1) **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

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

3) **Ministerstvo zemědělství**, Těšnov 65/17, Praha 1

4) **Ministerstvo dopravy**, nábř. Ludvíka svobody 1222/12, Praha 1

D o r u č e n o d a t o v o u s c h r á n k o u

Příloha: Východiska aktualizace SEK ČR a souvisejících strategických dokumentů (POK a Vnitrostátního plánu ČR v oblasti energetiky a klimatu (MPO, 12.4.2023)

Dne 30. 6. 2023 bylo žalovanému ad 1) doručeno vyjádření žalobců k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2022 (dále jen „vyjádření žalobců“), a to společně s výzvou Městského soudu v Praze (dále jen „soud“) ze dne 29. 6. 2023, č. j. 14 A 101/2021–385, aby se žalovaný ad 1) (dále jen „žalovaný“ nebo „MŽP“) ve lhůtě do 30 dnů ode dne doručení výzvy vyjádřil k zaslanému žalobnímu návrhu žalobců ze dne 23. 6. 2022 (dále jen „žalobní návrh“).

K předmětnému žalobnímu návrhu žalobců podává žalovaný k výzvě soudu toto své

v y j á d ř e n í :

I.

(SHRUTÍ STANOVISKA ŽALOVANÉHO K OBSAHU ŽALOBY)

Žalovaný předpokládá, že soud bude správní žalobu nově posuzovat ve světle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022–166 (dále jen „rozsudek NSS“), který zrušil předchozí rozhodnutí Městského soudu v Praze a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný soud v podrobnostech odkazuje na všechna svá předchozí vyjádření k žalobě a rozsáhlou právní a skutkovou argumentaci uvedenou ve své kasační stížnosti. Žalovaný na všech zde uvedených námitkách a právních argumentech trvá.

Žalobci zvolili zásahovou správní žalobu dle ust. § 82 a násl. s.ř.s., která však slouží výhradně k ochraně veřejných subjektivních práv za konkrétně vymezených zákonných podmínek (viz dále). Tento právní institut slouží k ochraně veřejných subjektivních práv proti nezákonným aktům (úkonům) veřejné moci v nejširším slova smyslu, *tyto akty však musí být v zásahové žalobě jednoznačně vymezeny, včetně popsání rozporů těchto aktů s konkrétními ustanoveními právních předpisů závaznými pro určitou činnost správního orgánu, což ovšem není dle žalovaného v případě posuzované správní žaloby splněno.*

Žalovaný jako ústřední orgán státní správy může fungovat pouze v rámci jasných zákonných kompetencí, které jim stanovuje moc zákonodárná formou závazných právních předpisů (popř. jsou stanoveny přímo použitelnými pravidly evropského nebo mezinárodního práva).

Žalovaný k tomu uvádí, že správní soudy nejsou příslušné přezkoumávat politická rozhodnutí vlády ani legislativní činnost státu, přísluší jim *pouze přezkum a případně obrana subjektivních veřejných práv přímo dotčených osob proti konkrétním již vydaným/vykonaným aktům veřejné správy, popř. aktům bezprostředně hrozícím* (nikoli tedy aktům hypotetickým, jak nesprávně tvrdí žalobci), *pokud ovšem tyto konkrétní akty splňují definici „nezákonného zásahu“ dle ust. § 82 odst. 1 s. ř. s.*

Podstatou žaloby je tvrzení žalobců, že nedostatečná aktivita žalovaných v oblasti ochrany klimatu způsobuje nezákonné zásahy do jejich ústavně zaručených veřejných subjektivních práv (právo na příznivé životní prostředí – čl. 35 Listiny, práva na život – čl. 6 Listiny a čl. 2 EÚLP), práva na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny), vlastnického práva – čl. 11 Listiny, práva

na soukromý a rodinný život (čl. 10 Listiny a čl. 8 EÚLP), práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 Listiny).

Dle žalovaného je posouzení aktivní legitimace jednotlivých žalobců značně ztížené s ohledem na skutečnost, že žalobci v podané žalobě zcela nedostatečně vymezují, které konkrétní akty (úkony) správních orgánů žalují, tedy které konkrétní úkony správních orgánů považují za nezákonný zásah ve smyslu ust. § 82 s.ř.s. (popř. nečinnost při vydání kterých aktů státní správy považují za nezákonnou). Tuto nedostatečnost žalobci neodstranili ani ve svém posledním vyjádření k žalobě.

Žalovaní za nezákonný zásah ve smyslu ust. § 82 s. ř. s. označují obecně veškerou činnost (postupy) všech výkonných orgánů státu týkající se jedné vybrané oblasti exekutivy (ochrana klimatu).

Žalobci namítají „nezákonné zásahy žalovaných spočívající v nedostatečném přijímání opatření v oblasti mitigace na změnu klimatu“, bez toho, aby výslovně poukázali na zákonnou povinnost žalovaných k přijetí nějakých konkrétních opatření (obecně jakýchkoli aktů státní správy), která by přímo vyplývala z pro žalované závazných zákonných vnitrostátních nebo mezinárodních právních předpisů a kterou by žalovaní porušili.

Subjektivní pocit žalobců, že exekutivní orgány státu nedělají v oblasti své činnosti související s ochranou klimatu takovou politiku, která se žalobcům zdá „dostatečná“, nestačí k přiznání důvodnosti jejich zásahové žaloby dle ust. § 82 a násl. s. ř. s.

Pokud má správní soud uložit žalovaným správním orgánům, které jsou ve své činnosti zásadně limitováni svou zákonnou kompetencí, povinnost „něco“ konat nebo se „něčeho“ zdržet, je nutné, aby byla taková povinnost opřena o jednoznačně stanovené ustanovení vnitrostátního, popř. přímo použitelného mezinárodního, právního předpisu.

Dle žalovaného nezákonné jednání (zásah) správního orgánu ve smyslu ust. § 82 a násl. s.ř.s. nelze popsat pouze jako „obecnou exekutivní nečinnost v oblasti ochrany klimatu, která prostupuje celkovým přístupem žalovaných ke změně klimatu, ať už lze o nastavení cílů relevantních strategických dokumentů, přípravu dotačních politik, návrhy relevantní legislativy, usměrňování správní praxe, nebo v případě žalované Vlády ČR o řízení, sjednocování a kontrolu činnosti ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy“ (str. 21 žaloby).

Pokud jde o „nastavení cílů relevantních strategických dokumentů“, žalovaný upozorňuje na skutečnost, že věcného přezkumu těchto strategických dokumentů přijatých ve formě usnesení vlády se žalobci ve své žalobě výslovně nedomáhali (ani dle posledního vyjádření nedomáhají), resp. již nemůže být předmětem posuzovaného zásahu s odkazem na skutečnost, že žaloba byla vůči vládě pravomocně soudem odmítnuta.

Přezkum dotačních politik a návrhů relevantní legislativy správním soudům nepřísluší.

Měl – li by správní soud v souladu s předloženou judikaturou žalované správní orgány donutit konat tam, kde konat mají anebo odstranit jejich nezákonné jednání, muselo by takové rozhodnutí správního soudu mít jasnou oporu v právních předpisech regulujících konkrétní správní činnost jednotlivých žalovaných jako správních orgánů.

Žalobci tvrdí, že žalovaní nepřijali přiměřená a vhodná opatření na ochranu jejich práv před důsledky změny klimatu, když nestanovili konkrétní mitigační opatření vedoucí ke snížení emisí skleníkových plynů o x % do roku 2030 a následnému dosažení klimatické neutrality ČR do roku 2050. Žalobci však nepředložili konkrétní obsah zákonných povinností žalovaných v oblasti mitigace, které by přímo vyplývaly ze závazných ustanovení

vnitrostátních právních předpisů nebo kogentních přímo použitelných ustanovení mezinárodního práva.

Jak již žalovaný uvedl výše, žalobci v žalobě ani ve svém posledním vyjádření *nepředložili soudu konkrétní obsah zákonných povinností žalovaných v oblasti mitigace na změnu klimatu, které by přímo vyplývaly ze závazných ustanovení vnitrostátních právních předpisů nebo kogentních přímo použitelných ustanovení evropského nebo mezinárodního práva.*

Pouze obecná tvrzení, že celá jedna oblast úřední činnosti žalovaných jako ústředních orgánů státní správy ve vztahu k oblasti ochrany klimatu je nezákonným zásahem do právní sféry žalobců, nemůže vést k přiznání důvodnosti zásahové žaloby dle ust. § 82 a násl. s. ř. s.

Dle žalobců žalovaní porušují své právní povinnosti ke snižování emisí skleníkových plynů, které plynou ze ZŽP, UNCCC a Pařížské dohody.

Žalobci tvrdí, že z jejich ústavně zaručených práv, stejně jako z ust. § 11 ZŽP a čl. 2, 3 a 4 Pařížské dohody vyplývá povinnost České republiky a jejích orgánů usilovat o udržení nárůstu globální teploty o 1,5 °C, resp. výrazně pod hranicí 2 °C.

Žalobci poukazují na ust. § 11 ZŽP, který stanoví, že území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení. Únosné zatížení je přitom dle ust. § 5 ZŽP takové zatížení území lidskou činností, při kterém nedochází k poškozování životního prostředí, tj. dle ust. § 8 odst. 2 ZŽP nedochází ke zhoršování jeho stavu znečišťováním nebo jinou lidskou činností *nad míru stanovenou zvláštními předpisy.*

Jak již žalovaný uvedl dříve, ústavně zaručené právo na příznivé životní prostředí dle čl. 35 Listiny je základní právo, jehož se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které dané právo provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny).

ZŽP je třeba chápat jako obecný zastřešující předpis v oblasti ochrany životního prostředí, který stanovuje pouze základní zásady a premisy ochrany jednotlivých složek životního prostředí, mimo jiné i základní princip, kdy za nezákonnou (právně postižitelnou) činnost nelze označit každou činnost, která má potenciál nepříjemně zasáhnout do stavu životního prostředí, ale zásadně pouze činnost, kterou dochází ke zhoršování jeho stavu znečišťováním nebo jinou lidskou činností *nad míru stanovenou zvláštními předpisy (v podobě různých emisních, imisních limitů a jiných měřitelných parametrů tak, jak je stanovují jednotlivé tzv. složkové zákony na ochranu jednotlivých složek životního prostředí, např. vody, ovzduší, živé přírody, půdy, atd..).* Skutečnost, že tato *zákonná míra musí být zákonem (popř. jemu na roveň postavenému pravidlu mezinárodního nebo EU práva) jednoznačně stanovena, vyplývá z požadavku na předvídatelnost práva a požadavku na legalitu výkonu státní správy.*

Dle žalovaného je tak zřejmé, že přímo ze ZŽP žádné konkrétní zákonné povinnosti v oblasti klimatu ve smyslu tvrzení žalobců pro žalovaného nevyplývají.

Žalovaný musí *odmítnout tvrzení žalobců, že za zvláštní právní předpis upravující limity pro poškozování životního prostředí v oblasti klimatu ve smyslu ust. § 8 odst. 2 ZŽP lze považovat Pařížskou dohodu.*

Ke konkrétnímu obsahu povinnosti žalovaných snižovat emise skleníkových plynů žalobci jako způsob, jak stanovit limity poškozování životního prostředí z hlediska mitigace změny klimatu ve smyslu ust. § 5 a ust. § 8 ZŽP, odkazují na *tzv. národní uhlíkový rozpočet* (str. 24 – 30 žaloby).

Žalobci ve svém vyjádření nadále operují s pojmem "uhlíkového rozpočtu", který se však v Pařížské dohodě vůbec nevyskytuje a obecně na mezinárodní či vnitrostátní úrovni neexistuje jednotná definice tohoto pojmu. Pařížská dohoda je postavena na principu vnitrostátně stanovených příspěvků, které mohou být vyjádřeny řadou různých způsobů.

II.

(K JEDNOTLIVÝM BODŮM VYJÁDŘENÍ ŽALOBCŮ ZE DNE 23. 6. 2023)

K části II. Skutkový stav – doplnění

K této části vyjádření žalovaný uvádí, že všechny zde uváděné informace citující zprávy IPCC jsou relevantní.

Jako velmi zavádějící však žalovaný označuje tvrzení žalobců v odstavci [11], kde se uvádí, že „od podání žaloby nedošlo ke změnám v oblasti klimatické politiky ČR. Žalovaní nepřijali žádné nové strategické dokumenty ani národní závazky, které by reflektovaly povinnosti plynoucí z Pařížské dohody, lidskoprávních závazků či evropského práva.“ K tomuto tvrzení žalovaný uvádí, že od doby podání žaloby, tj. od dubna 2021, byla v ČR vyhlášena řada programů, jenž spadají do oblasti klimatické politiky, které ve svém důsledku povedou ke snížení emisí skleníkových plynů. Lze namátkou jmenovat např. Modernizační fond, program NZÚ light nebo Operační program spravedlivá transformace (v podrobnostech žalovaný soud odkazuje na svá předchozí vyjádření k žalobě a odůvodnění kasační stížnosti). V druhé polovině roku 2021 pak vláda schválila Vodíkovou strategii ČR a Strategický rámec cirkulární ekonomiky České republiky 2040.

Jako zcela zásadní je pak třeba vnímat Programové prohlášení vlády ČR (<https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/>), kde je jednoznačně uvedeno, že změny klimatu jsou nezpochybnitelné. Současná vláda se zavázala hledat řešení, která budou omezovat lidský vliv na klimatické změny, a bude vytvářet podmínky pro energetickou transformaci a rozvoj uhelných regionů tak, aby byl možný odklon od uhlí do roku 2033.

Není tedy pravda, že by ČR od doby podání žaloby nedělala nic na poli klimatické politiky. České předsednictví Rady EU dojednalo na podzim loňského roku důležité kompromisy v rámci balíčku Fit for 55, který nyní bude implementován do národní legislativy a také do připravované aktualizace Politiky ochrany klimatu v ČR, Státní energetické koncepce a Národního energeticko-klimatického plánu.

Rovněž je velmi účelové tvrzení v odstavci [10], že podle nejnovější zprávy o stavu emisí (NIR, 2023), se započtením sektoru LULUCF (sektor využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví) emise v ČR za posledních 10 let prakticky neklesaly (tabulka na str. 46). Tento stav je dán probíhající kůrovcovou kalamitou, která způsobuje emise ze sektoru LULUCF.

Kůrovcovou kalamitu je nutné vnímat jako zásah vyšší moci způsobený mnoha souběžně působícími faktory, který nemohli žalovaní svou činností odvrátit. Pokud by se vzaly emise očištěné o LULUCF, lze naopak sledovat pokles o 11 milionů tun CO₂ekv.

K části III. Hlavní závěry Nejvyššího správního soudu

Podle názoru žalovaného v této části žalování pouze polemizují s právními závěry rozsudku NSS, přičemž žalobci nevznesli žádné nové skutečnosti a právní argumenty.

NSS dospěl k závěru, že v době rozhodování o správní žalobě neexistovala povinnost žalovaných snížit emise skleníkových plynů právě o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990, *chyběl tedy jasný právní příkaz, z nějž by taková povinnost žalovaných vyplývala a jímž by bylo možné aktivitu či pasivitu žalovaných poměřovat.*

Žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobců, že rozsudek NSS se nezabýval namítaným porušením základních lidských práv žalobců stanovených na ústavní nebo mezinárodní úrovni (EÚLP, Ústava, Listina). *Rozsudek NSS se tímto naopak podrobně zabývá v bodech [146] – [156] odůvodnění.*

Žalovaný v kontextu nového žalobního návrhu žalobců upozorňuje na závěry rozsudku NSS, že *NSS považuje za neudržitelné, dovodit pouze z čl. 35 odst. 1 Listiny zásah do práva na příznivé životní prostředí v podobě porušení povinnosti žalovaných ministerstev dosáhnout v konkrétním čase snížení emisí skleníkových plynů o 55 %* (bod [149] odůvodnění rozsudku NSS). *Žalobci by museli označit zákonnou právní úpravu, kterou má být konkrétně naplněno právo na příznivé životní prostředí v oblasti ochrany klimatu.* K tomu žalovaný uvádí, že žalobci ani ve svém posledním vyjádření k žalobě neuvedli konkrétní zákonná ustanovení, která by bylo možné poměřovat testem rozumnosti podle algoritmu nastíněného nálezem Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, č. 251/2008 Sb. NSS taktéž jasně uvedl, že *tvrzení žalobců nesvědčí o tom, že by již v současnosti docházelo k zásahu do tzv. vymezeného jádra práva na příznivé životní prostředí.*

Na úrovni mezinárodních lidskoprávních závazků ČR rozsudek NSS vychází pouze z dosavadního mlčení ESLP k posuzovanému tématu tzv. „zelenání lidských práv“, s tím, že *NSS nepřísluší předjímat možná budoucí rozhodnutí ESLP.*

Rozsudek NSS v bodě [156] odůvodnění jednoznačně uvádí, že *je jen stěží představitelné, že by o lidskoprávní závazky bylo možné opřít výroky městského soudu, stanovící procentuálně konkrétní rozsah mitigačních opatření ze strany žalovaných.*

Žalobci nicméně v rozporu s tímto závěrem NSS ve svém vyjádření k žalobě, konkrétně v závěrečném žalobním návrhu, opět požadují povinnost žalovaných stanovit konkrétní mitigační opatření vedoucí ke snížení emisí skleníkových plynů o x % založený výhradně na lidskoprávních závazcích státu.

Žalovaný je s žalobci ve shodě, že dle rozsudku NSS zůstává sporná především otázka nezákonnosti zásahu (3. podmínka), nicméně NSS též uvádí, že tvrzení žalobců ohledně splnění podmínky 1. a 2. (aktivní procesní legitimace žalobců) a podmínky 5. (zaměření zásahu přímo proti žalobcům) *nezákonnosti zásahu je nutné posuzovat pohledem tzv. sektorových právních předpisů na vnitrostátní úrovni či jim odpovídajícím předpisům na úrovni unijní.*

NSS pak uvedl i příkladný výčet takových předpisů s tím, že je na městském soudu, aby v dalším řízení posoudil žalobní tvrzení, zda jsou dostatečně konkrétní, aby umožňovala posoudit případnou nezákonnost tvrzeného zásahu z pohledu uvedených sektorových předpisů.

K části IV. Nezákonost zásahu

V bodu [26] - [28]

Ve svém vyjádření se žalovaní dožadují, aby soud přímo aplikoval příslušná ustanovení Ústavy, Listiny nebo Úmluvy, což dle žalovaných NSS ve svém rozsudku bez vztahu ke konkrétním právním předpisům odmítl (viz výše).

K bodu [29] - [35]

Zde uváděná tvrzení musí žalovaný odmítnout. ČR jako členský stát EU má již stanoveny dostatečně ambiciózní závazky a politiky týkající se ochrany klimatu a své závazky dodržuje a plní, což je např. zřejmé ze zpráv Evropské agentury pro životní prostředí (<https://climate-energy.eea.europa.eu/>). Není zřejmá domnělá újma žalobců, protože dopad změny klimatu je třeba vnímat globálně a na její vývoj tak nemají vliv jen emise vypuštěné na území ČR nebo EU.

Žalovaný nemůže souhlasit s tvrzením žalobců v bodě [32], že absence klimatického zákona je jedním z projevů selhání výkonné a zákonodárné moci v oblasti ochrany klimatu. Jak uvádí i rozsudek NSS, pro ČR platí Evropský právní rámec pro klima, přijatý ve formě závazného nařízení Evropské unie, které bylo přijato v roce 2021. *Právní rámec pro klima stanoví pro EU a její členské státy společný závazný cíl snížit do roku 2030 čisté emise skleníkových plynů o 55 % proti roku 1990 a dosáhnout nejpozději do roku 2050 klimatické neutrality. ČR tak již nepotřebuje žádný národní právní předpis (ani rozhodnutí soudu), který by stanovoval cíle v oblasti snižování emisí skleníkových plynů.*

Pokud jde o tvrzení v odstavcích [32] a [34] ohledně dopadů změn klimatu do základních práv žalobců a na právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny), právo na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny), kde žalobci namítají, že bylo zasaženo do jejich esenciálního jádra (podrobněji str. 10 a 12 žaloby), žalovaný uvádí, že žalobci v řízení nedoložili, v čem konkrétním tyto zásahy spočívají nebo jaké mají důsledky. Jedná se tak pouze o tvrzení dokládající pouze subjektivní pocit žalobců. Zde žalovaný odkazuje na bod [156] odůvodnění rozsudku NSS, kde se uvádí, že *ze samotné skutečnosti budoucího ohrožení těchto práv však neplyne, jakým nástrojem mají orgány veřejné moci povinnost takovému zásahu zabránit.*

K bodu 1. b) Žalovaní porušují pozitivní závazek stanovit a dodržovat cíl snižování emisí skleníkových plynů nezbytný k ochraně základních práv žalobců:

K bodu [36] žalovaný upozorňuje, že zde uváděné cíle odpovídají Politice ochrany klimatu v ČR (POK) z roku 2017, která byla přijata s cílem EU snížit emise skleníkových plynů o alespoň 40 % do roku 2030 (oproti 1990). Cíl byl tedy v souladu s cílem Pařížské dohody (z roku 2015), který se týká udržení průměrné globální teploty na úrovni o 2 °C.

Po přijetí POK došlo na úrovni EU k přijetí cíle klimatické neutrality do 2050 a zvýšení závazku EU do 2030 na alespoň 55 %. Až v roce 2018 vyšla zvláštní zpráva IPCC k cíli 1,5 °C, resp. ve 2020 byla představena Zelená dohoda pro Evropu a v roce 2021 byl přijat Právní rámec pro klima EU, vč. cíle klimatické neutrality do roku 2050.

Vláda ČR na všechny tyto kroky reaguje v rámci probíhající přípravy aktualizované POK, která bude vládě předložena v závazném termínu do konce roku 2023. Jak je z výše uvedeného přehledu patrné, vývoj v oblasti cílů a politik je velmi dynamický a přináší každý

rok nové změny, na které není možné reagovat okamžitými změnami politik a strategií ze strany státu.

K odstavci [39] žalovaný uvádí, že závazek ČR v oblasti snižování emisí je v souladu s mezinárodním i unijním právem, což bylo potvrzeno i v rámci několika mezinárodních nezávislých přezkumů ze strany UNFCCC. ČR veškeré své klimatické závazky v oblasti snižování emisí skleníkových plynů pro rok 2020 splnila a přispěla tak i ke splnění společných cílů EU. Tvrzení žalobců je tak třeba odmítnout jako nepodložená. Jak uvedl i rozsudek NSS, *ČR přijala k naplnění cílů Pařížské dohody společný závazek EU NDC, kdy posouzení, zda aktuálně přijatý EU NDC a jeho následné promítnutí do povinností jednotlivých členských států dostačuje v daném okamžiku k naplnění globálních cílů Pařížské dohody, nepřísluší správnímu soudu, ale dle čl. 14 Pařížské dohody Konferenci smluvních stran, která provádí pravidelné globální hodnocení.*

Žalobci uváděné příklady v odstavci [40 a dále] regulovaného nájemného či církevních restitucí jsou zavádějící. V těchto uváděných případech mohlo dojít k jasně prokazatelné majetkové újmě. V případě předmětné žaloby je však poukazováno na domnělý zásah do subjektivních práv žalobců, který není nijak podrobněji specifikován.

Žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobců (bod [45] vyjádření), že soud je i bez jasné stanovené právní úpravy oprávněn zkoumat a sám nalézt/stanovit konkrétní závazek ČR v oblasti snižování emisí skleníkových plynů, který mají žalovaní povinnost dodržet. Žalovaný k tomu odkazuje na bod [136] odůvodnění rozsudku NSS, který zde vyslovil pro možné posouzení důvodnosti klimatické žaloby jednoznačný právní závěr.

K bodům 1. c) a d) Východiska pro stanovení konkrétního závazku v oblasti snižování emisí skleníkových plynů na základě vědeckých dat a principů klimatického práva a lidských práv a Určení konkrétního pozitivního závazku žalovaných snižovat emise skleníkových plynů:

Žalovaný plně ctí a je si vědom uváděných základních principů Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, Pařížské dohody i Kjótského protokolu. Tyto principy vycházejí přímo z těchto mezinárodních smluv a uvádění řady dalších studií ze strany žalobců je dle žalovaného nadbytečné a zavádějící (bod [48] - [59] vyjádření).

V bodě [133] rozsudku NSS se jednoznačně uvádí, že *nelze dovést pevný mezinárodněprávní závazek na základě obecných zákonných principů.*

Stanovení odpovídajícího klimatického závazku na úrovni státu v oblasti snížení emisí skleníkových plynů považuje žalovaný za úlohu moci výkonné a zákonodárné. Obdobně jako v případě státního rozpočtu nebo daní.

Tvrzení žalobců v bodě [56] ohledně globálního uhlíkového rozpočtu je nepřesné a opět zavádějící. Způsobů a metodik pro jeho „stanovení“ je více a sám IPCC jej hodnotí jako ilustrativní, tj. není aplikován pro rozdělení cílů jednotlivých smluvních stran v rámci Pařížské dohody, kde jsou naopak klimatické cíle odvozeny od ambice jednotlivých států jako tzv. National Determined Contributions (NDCs).

Žalobci se v bodu [59] svého vyjádření pokouší o určení konkrétního mitigačního cíle nebo velikosti konkrétního uhlíkového rozpočtu jednotlivých států ve vztahu ke globálnímu uhlíkovému rozpočtu. Žalovaný považuje žalobci předloženou kvantifikaci dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku jako zcela nepoužitelnou, a to z řady objektivních důvodů. Tento stručný elaborát např. zcela opomíjí budoucí demografický a ekonomický vývoj ČR,

vč. reálných možností pro snížení emisí v jednotlivých sektorech, dále zcela opomíjí náklady, které bude potřeba vynaložit na úrovni jednotlivců, firem i státu. *Za zásadní nedostatek lze pak považovat, že tento dokument zcela opomíjí postavení ČR jako člena EU a tedy odvozenost závazků ČR od závazků na úrovni EU.*

Žalovaný z téhož důvodu odmítá i návrh žalobců, aby soud sám stanovoval závazné klimatické cíle ČR nebo výši uhlíkového rozpočtu pro ČR (odstavec [59] - [64] vyjádření), což ostatně vyloučil i rozsudek NSS, který uvedl, že aby bylo možné poměřovat dostatečnost přijímaných mitigačních opatření, je nutné ji poměřovat pouze k jasně stanoveným závazkům ČR, jejichž právní závaznost je pro státní orgány nesporná.

K bodu 2. Žalování porušují mezinárodní a unijní klimatické právo:

Z konstatování v bodu [132] rozsudku NSS, že „z mezinárodního ani unijního klimatického práva neplyne městským soudem dovozená povinnost ČR snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % oproti úrovni z roku 1990“ nelze podle názoru žalovaného dovozovat, že se společný závazek EU (EU NDC) přímo neaplikuje, jak uvádí žalobci v bodě [67] svého vyjádření. Dle žalovaného je tento společný závazek v souladu s jeho předchozími vyjádřeními aplikován jinak, než ve svém původním rozhodnutí uvedl městský soud, a to výhradně prostřednictvím naplňování jednotlivých cílů, vyplývajících pro ČR z legislativního balíčku Fit for 55 (směrnice, nařízení).

Žalobci v bodě [68] předkládají nové tvrzení, že závazek EU NDC nespĺňuje podmínku čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody, protože není stanoven „včetně úrovně emisí přidělené každé smluvní straně v příslušném časovém období.“

Toto tvrzení žalovaný odmítá s tím, že EU NDC takové rozdělení obsahuje v podobě konkrétních závazků pro jednotlivé členské státy v rámci sdílení úsilí v sektorech mimo EU ETS a zároveň společného stropu pro EU ETS. Nový EU NDC byl mezinárodní komunitou států řádným procesním postupem akceptován, doposud žádná ze smluvních stran Pařížské dohody nikdy neuvedla (například v rámci v rámci mezinárodního přezkumu tzv. multilateral assessment), že by podle ní nebyl EU NDC v souladu s uvedeným odstavcem Pařížské dohody.

V odstavci [69] žalobci chybně uvádějí již aktuálně neplatný závazek ČR podle nařízení EU č. 2018/842, o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení č. 525/2013, který byl již navýšen nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/857 ze dne 19. dubna 2023, kterým se mění nařízení (EU) 2018/842, z žalobci uvedených 14 % na 26 %, a je tak plně v souladu s EU NDC pro rok 2030.

Požadavek žalobců v bodě [71], aby ČR okamžitě stanovila vlastní národní NDC tak, aby vedl k udržení nárůstu globální teploty do 1,5° C, jak vyžaduje čl. 2 Pařížské dohody, a následně aby žalovaní přijali opatření k jeho dosažení, žalovaný považuje za nadbytečný, *jelikož ČR přijala společný závazek EU NDC, jehož naplňování je pak konkretizováno a procesně upraveno příslušnou legislativou EU (včetně soudního dohledu Evropské komise a SDEU).*

K bodu 3. Žalovaní porušili vnitrostátní a unijní sektorové předpisy:

K bodu [77] - [79] vyjádření, kde žalobci namítají ze strany ČR **porušení směrnice EU č. 2012/27 o energetické účinnosti**, žalovaný konstatuje, že je pravdou, že závazek dle čl. 7 směrnice 2012/27/EU (závazný cíl energetické účinnosti) se skutečně nepodařilo splnit, a je možné, že Evropská komise zahájí proti České republice řízení o porušení Smlouvy podle čl. 258 Smlouvy o fungování EU. V případném řízení by však byly posuzovány všechny relevantní okolnosti, zejména zda ČR vynaložila dostatečné úsilí k naplnění cílů směrnice, popř. zda na základě přijatých opatření bylo rozumné předpokládat dosažení cíle, tedy výsledek takového řízení není možné předjímat.

Nicméně zde žalovaný upozorňuje na skutečnost, že žalovaní nijak konkrétně neuvedli, jakým způsobem se nesplnění uvedeného závazného cíle energetické účinnosti přímo projevilo v jejich právní sféře, tedy jak konkrétně nenaplnění tohoto cíle zasáhlo do jejich veřejných subjektivních práv.

K bodům [80] - [81] vyjádření, kde žalobci namítají porušení předpisů v oblasti dopravy, konkrétně **porušení směrnice EU č. 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů**, žalovaný uvádí, že žalobci chybně uvádějí, že podle přílohy I. směrnice o podpoře obnovitelných zdrojích energie by měla ČR v roce 2020 dosáhnout cíle 13 % podílu OZE v dopravě. Tento cíl se však vztahuje na podíl OZE na celkové konečné spotřebě, nikoliv pouze v dopravě. V dopravě byl pro ČR relevantní cíl 10 % podílu na hrubé konečné spotřebě v energii v dopravě. Pro plnění cíle v roce 2020 není relevantní žalobci uvedený údaj za rok 2021. V roce 2020 činil podle MPO příslušný podíl OZE na hrubé spotřebě energie v dopravě 9,38 %. 10 % cíl dle směrnice se tak sice nepodařilo zcela naplnit, ale rozdíl je mnohem menší, než uvádějí žalobci.

Žalobci opět neuvádějí, jak tento nepatrný rozdíl ve skutečně dosaženém podílu OZE a stanovenému cíli dle dané směrnice mohl významným způsobem zasáhnout do jejich veřejných subjektivních práv, a to konkrétně do esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí.

K bodům [82] - [89] vyjádření, kde žalobci namítají porušení předpisů v oblasti ochrany lesů a využívání půdy, a to konkrétně **porušení nařízení EU č. 2018/841** o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 (dále jen „nařízení LULUCF“), žalovaný uvádí, že je pravdou, že sektor LULUCF se stal v důsledku kůrovcové kalamity významným emitentem emisí a z hlediska snižování emisí skleníkových plynů, a že pro ČR a její úsilí o snižování emisí to představuje závažný problém.

Žalovaný však nesouhlasí s tvrzením žalobců, že se tak stalo díky nedostatečné minulé aktivitě žalovaných a že žalovaní v dané oblasti dále nevyvíjí dostatečnou aktivitu (žalovaný v tomto směru odkazuje na vyjádření žalovaného i ostatních žalovaných, zejména Ministerstva zemědělství). Prvně žalobci k tomuto tvrzení nedodali žádné důkazy. Kůrovcovou kalamitu lze obdobně jako například lesní požár nebo větrný orkán považovat za obtížně predikovatelné přírodní jevy, které mají bohužel velmi vážné a negativní dopady na lesní ekosystémy a emise ze sektoru LULUCF. ČR bude mít nejspíš i s *využitím příslušných možností flexibility* problém se splněním cíle pro období 2021–2025 a nejspíše i nově stanoveného cíle pro rok 2030, jak však sami žalobci ve svém vyjádření správně uvádějí, *v tuto chvíli není možné konstatovat, že ČR tyto cíle neplní, když jsou v současnosti k dispozici pouze data pro rok 2021.*

V odstavci [84] žalobci nesprávně interpretují nově přijatý cíl pro rok 2030. Cílem ČR není dosáhnout propadů ve výši -827 tis. t CO₂, ale zvýšit propady o toto množství oproti průměrným čistým propadům ČR za období 2016–2018.

Žalobci opět neuvádějí, jak nesplnění cílů nařízení LULUCF mohlo významným způsobem zasáhnout do jejich veřejných subjektivních práv, a to konkrétně do esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí.

K bodům [90] - [93] vyjádření, kde žalobci namítají porušení zákona o životním prostředí, kdy žalobci opět uvádějí, že Pařížskou dohodu lze považovat za zvláštní předpis upravující limity pro poškozování životního prostředí a že dále citovaná ustanovení Pařížské dohody jsou dostatečně jasná, určitá a bezpodmínečná, žalovaný uvádí, že samotné jádro sporu spočívá právě v tom, co přesně pro ČR znamená být v souladu s uvedenými cíli Pařížské dohody, tedy jaké jsou konkrétní právně vymahatelné klimatické závazky ČR.

III.

(VYJÁDŘENÍ K PETITU ŽALOBY)

V bodě [94] vyjádření žalobci považují za stěžejní, aby byl stanoven termín pro dosažení klimatické neutrality ČR, a zároveň zcela správně uvádějí, že všechny státy EU, včetně ČR, se již zavázaly k dosažení klimatické neutrality do roku 2050 (viz. **nařízení EU č. 2021/1119**). Takové tvrzení je vnitřně rozporné.

Žalovaný doplňuje, že v dubnu 2023 vláda schválila materiál „**Východiska aktualizace Státní energetické koncepce ČR a souvisejících strategických dokumentů (Politiky ochrany klimatu a Vnitrostátního plánu ČR v oblasti energetiky a klimatu)**“, který jasně stanovuje požadavek v rámci aktualizace uvedených dokumentů zohlednit cíl klimatické neutrality ČR do roku 2050. Nadále přitom zůstává v platnosti závazný harmonogram, podle kterého by měla být aktualizace těchto strategických dokumentů předložena do vlády společně do konce roku 2023.

Žalovaný v souvislosti s probíhající aktualizací Státní energetické koncepce a Politiky ochrany klimatu musí zmínit provázanost s Vnitrostátním plánem ČR v oblasti energetiky a klimatu, jehož aktualizace by měla být dle legislativy EU (konkrétně **Nařízení EU 2018/1999** o správě energetické unie) připravena do 30. června 2023 (respektive návrh aktualizace, který dále podléhá tzv. iterativnímu procesu vyjednávání s Evropskou komisí s finálním odevzdáním do 30. června 2024). Vnitrostátní plán ČR specifikuje příspěvek ČR k plnění cílů na úrovni EU v rámci pěti dimenzí Energetické unie (dekarbonizace; energetická účinnost; vnitřní trh s energií; bezpečnost dodávek a výzkum a inovace) a opatření pro zajištění dosažení těchto příspěvků. Aktualizace Vnitrostátního plánu ČR by pak měla reflektovat zvýšené ambice na úrovni EU s ohledem na zvýšení závazku snížení emisí o alespoň 55 % do roku 2030 v porovnání s rokem 1990 a související zvýšení ambicí v jednotlivých dílčích oblastech (kupříkladu v oblasti energetické účinnosti, obnovitelných zdrojů energie atd.). Do 15. března 2023 ČR v souladu s požadavky nařízení předložila EK tzv. zprávu o pokroku plnění Vnitrostátního plánu ČR.

Z uvedeného je tedy zřejmé, že ČR aktualizuje svou klimatickou politiku postupně dle přijímaných evropských klimatických závazků, a to v souladu se závaznou evropskou legislativou, která obsahuje i příslušné kontrolní a donucovací mechanismy. Žaloba na nečinnost žalovaných v oblasti strategického plánování a následného přijímání konkrétních

mitigačních opatření v ochraně klimatu se tak jeví jako předčasná (žalovaný k dnešnímu dni není v prodlení s plněním svých závazků), tedy nedůvodná.

K navrženému petitu žalovaný uvádí, že trvá na svém stanovisku, že se žalovaný nedopustil žádného nezákonného zásahu do práv žalobců spočívající v nečinnosti/pasivitě v oblasti klimatické politiky a nebyla tak naplněna nezbytná podmínka důvodnosti zásahové žaloby.

Žalobci navrhovaná varianta rozsudku stanovující konkrétní cíl snížení emisí ČR do roku 2030 ve výši 81, 84, nebo 89,76 % je pro žalovaného absolutně nepřijatelná a jak Městský soud v Praze ve svém původním rozsudku, tak NSS ve zrušujícím rozsudku, jasně konstatovaly, *stanovovat konkrétní cíle pro ČR v oblasti ochrany klimatu správním soudům nepřísluší.*

Druhá varianta návrhu rozsudku, podle které mají žalovaní stanovit „*příslušné cíle v míře stanovené na základě odborné analýzy v souladu s uvedenými principy mezinárodního klimatického práva a stanovit konkrétní mitigační opatření k jejich naplnění*“, je příliš vágní a otevřená široké interpretaci. Zadání žalobci navrhované odborné analýzy by přijetí příslušných mitigačních cílů a konkrétních opatření nepochybně ještě více oddálilo, což jde proti tomu, o co žalobci sami usilují.

Nadto je ČR primárně vázána nařízením EU č. 2021/1119 a souvisejícími závaznými předpisy EU v oblasti klimatické politiky (včetně zde stanovených lhůt). *Žalovaní přijímají postupně a v dostatečném časovém harmonogramu příslušná mitigační opatření v souladu s postupy a cíli evropské legislativy, která se snaží dosáhnout společných ambiciózních klimatických cílů EU (které se v posledních letech velice dynamicky vyvíjí), k čemuž žalovaný odkazuje na svá rozsáhlá vyjádření, která jsou součástí spisu a mapují činnost žalovaných v naplňování klimatických cílů.*

V projednávané věci se žalobci v žalobě domáhají ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím obecně v *nepřijetí nezbytných a přiměřených opatření způsobilých zastavit/zpomalit změnu klimatu (tato opatření pak nejsou nijak specifikována).*

Podle žalovaného žalobci ani ve svém posledním vyjádření dostatečně nepopsali konkrétní porušení právních předpisů ze strany žalovaných, která by vedla ke konkrétním zásahům do práv žalobců. *Určitá zmíněná dílčí porušení evropských předpisů pak žalobci nijak neprovázali s žalobním návrhem, nedomáhají se tedy výslovně nápravy v konkrétních oblastech klimatické politiky, naopak jim jde o celkové soudní posouzení klimatické politiky státu jako celku z hlediska jeho globálních závazků a cílů.*

IV.

(ZÁVĚREČNÝ NÁVRH ŽALOVANÉHO)

Jak žalovaný uvádí opakovaně ve všech svých vyjádření, Česká republika plní své klimatické závazky dle Pařížské dohody společně v rámci EU, rozhodující jsou tedy plány, dohody a právní rámec EU. EU se na svém nejnovějším ambiciózním „klimatickém plánu na dosažení klimatické neutrality“ shodla přijetím tzv. Zelené dohody pro Evropu, vyjádřila je v tzv. NDC EU, postupy naplňování mitigačních opatření včetně účinného mechanismu kontroly jejich naplňování stanovila v nařízení EP a Rady (EU) 2021/1119 (EPRK) a konečně tento plán je promítnut do obsahu legislativního balíčku Fit for 55.

Žalovaný je přesvědčen o tom, že žaloba žalobců na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu je nedůvodná, jelikož nejsou naplněny kumulativní podmínky důvodnosti žaloby dle ustanovení § 82 s. ř. s., jmenovitě není naplněna podmínka existence a nezákonnosti zásahu, ani podmínka přímého dotčení veřejných subjektivních práv žalobců v přímém důsledku nezákonného zásahu.

V tom smyslu žalovaný navrhuje, aby soud žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle ustanovení § 87 odst. 3 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

V Praze 31. 7. 2023

JUDr. Jiřina Nováková

*ředitelka odboru
právního a řízení státní správy*