

**datovou zprávou**

**Ke sp. zn. 9 As 264/2023**

**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]

[REDACTED]

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

**g)** [REDACTED]

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

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

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

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

***o žalobě proti nezákonným zásahům žalovaných***

**z pěti těchto podmínek byly naplněny.** Žalobci dle NSS úspěšně prokázali přímé (1. podmínka) zkrácení na svých právech (2. podmínka, obojí viz odst. 93-94 rozsudku NSS), zásahem, který není rozhodnutím (4. podmínka, odst. 96), a byl zaměřen přímo proti žalobcům (5. podmínka, odst. 97-100). Naopak **sporná dle rozsudku NSS zůstává otázka nezákonnosti zásahu** (3. podmínka, viz odst. 101).

Další řízení před městským soudem se proto v souladu s rozsudkem NSS týkalo části žaloby, v níž žalobci namítají, že žalovaní porušují povinnost přijímat dostatečná **mitigační opatření** k ochraně klimatu.

Městský soud dne 25. 10. 2023 rozsudkem č.j. 14 A 101/2021 – 445 (dále jen „**napadený rozsudek**“) žalobu v této části zamítl. Proti napadenému rozsudku podali žalobci a), b), e), f) a g) kasační stížnost. Výzvou doručenou dne 15. 12. 2024 NSS vyzval stěžovatele k doplnění důvodů kasační stížnosti, což stěžovatelé činí tímto podáním.

## II. Přípustnost kasační stížnosti

Kasační stížnost je ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s.ř.s přípustná. O této skutečnosti byli žalobci **výslovně poučeni městským soudem** v napadeném rozsudku. Přípustnost kasační stížnosti vyplývá také z toho, že se městský soud zabýval také právními otázkami, které nebyly doposud vyřešeny v předchozím rozsudku NSS v této věci. Po rozsudku NSS **došlo ke změně žalobního návrhu**. Ten byl rozšířen na **tři varianty vyčíslení** rozsahu mitigačních opatření, která jsou žalovaní povinni přijmout (žalobní návrh I. a., b., c.). Dále byl petit rozšířen o návrh, aby **soud sám**, případně za pomoci znalce, **tuto míru určil** (návrh I. d.). V neposlední řadě byl doplněn alternativní petit, kterým se žalobci domáhali přijetí mitigačních opatření, dostatečných pro snížení emisí skleníkových plynů v souladu s principy mezinárodního klimatického práva a se závazky, které z něj pro ČR vyplývají, přičemž konkrétní míra snížení emisí skleníkových plynů, k níž by přijetí těchto opatření mělo vést, by byla **stanovena žalovanými na základě odborné analýzy**.

Stěžovatelé zároveň připomínají **ústavně-právní rozměr projednávané věci**, který byl doposud správními soudy do značné míry a nesprávně opomíjen. Právní povinnosti státu, resp. žalovaných, v oblasti ochrany klimatu se totiž netýkají pouze naplňování požadavků norem evropského či mezinárodního práva, přičemž by tato problematika jen jaksí sekundárně či nepřímo souvisela s potenciálními zásahy do práv jednotlivců. Mitigace je jediným nástrojem k předcházení nebezpečné změně klimatu, která již zasahuje a hrozí zcela fatálním způsobem zasáhnout do ústavně zaručených práv všech lidí, včetně žalobců. To se týká jak práva na život a dalších základních lidských práv a svobod podle hlavy druhé, oddílu prvního Listiny, tak esenciálního jádra dalších základních práv, zejména práva na ochranu zdraví a na příznivé životní prostředí. **Lidská práva tak prozařují** normami klimatického práva a práva ochrany životního prostředí a vyžadují, aby soudy tyto právní normy interpretovaly v jejich světle, pohledem ochrany základních práv a svobod (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. II. ÚS 523/02).

### III. Důvody kasační stížnosti

Městský soud v napadeném rozsudku nesprávně posoudil dále uvedené právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. d) s.ř.s.

Stěžovatelé spatřují hlavní pochybení městského soudu v tom, že se **dostatečně nevypořádal s nově formulovaným žalobním návrhem**, zejména s jeho obecnější alternativou a s deklaratorní částí petitu (viz bod 3. této kasační stížnosti). Toto pochybení městského soudu se projevilo v několika rovinách:

- Městský soud nesprávně posoudil právní otázku **nezákonnosti zásahu do lidských práv** žalobců a rezignoval na svou povinnost **sám nebo na základě znaleckého posouzení vyčíslit** míru snížení emisí skleníkových plynů potřebnou k ochraně práv žalobců (bod 1.),
- Městský soud dostatečně neodůvodnil zamítnutí obecněji formulovaného žalobního návrhu, který navrhoval pouze stanovit **povinnost žalovaných, aby sami** na základě odborné analýzy v souladu s principy mezinárodního klimatického práva **stanovili** potřebné mitigační cíle (bod 2.),
- Městský soud, přestože připustil dopady změny klimatu v právní sféře žalobců, nevyhověl ani **deklaratorní části žalobního návrhu**, kterou by uznal nezákonnost zásahu do jejich práv (body 1. a 3.),

Dále stěžovatelé namítají, že městský soud nesprávně posoudil **porušení sektorových předpisů evropského práva** (bod 4.), zejména pokud jde o směrnici upravující emise ze sektoru využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví (dále jen „**LULUCF**“).

Stěžovatelé namítají, že byly naplněny předpoklady pro vyhovění upravenému žalobnímu návrhu. **Nesprávné posouzení konkrétních právních otázek** (viz body 1. až 4. tohoto doplnění kasační stížnosti) souvisejících s doplněným petitem proto naplňuje důvod pro zrušení rozsudku městského soudu dle § 103 odst. 1) písm. a) s.ř.s.

**Nedostatek odůvodnění rozsudku** městského soudu, pokud jde o přizvání znalce (bod 1. této kasační stížnosti) a zamítnutí deklaratorní části žalobního návrhu (body 1. a 2. této kasační stížnosti) zároveň zakládá důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost ve smyslu § 103 odst. 1) písm. d) s.ř.s.

#### 1. Městský soud nesprávně posoudil nezákonnost zásahu do lidských práv žalobců a rezignoval na určení nezbytné míry snížení emisí

Žalobci v rámci petitu předložili tři varianty vědeckých výpočtů, které stanoví míru snižování emisí nezbytnou pro ochranu jejich práv. Tyto výpočty vycházejí z aktuálního vědeckého poznání a konsenzu vyjádřeného mimo jiné Mezivládním panelem OSN pro klimatickou změnu (dále jen

„IPCC“).<sup>1</sup> Aby bylo dosaženo efektivní ochrany práv žalobců (stejně jako i dalších osob), je třeba udržet **nárůst globální teploty do 1,5 °C**. Při překročení této hranice budou dopady změny klimatu, jako jsou vlny veder, záplavy, sucho, zemědělská neúroda a vymírání druhů pro lidstvo velice obtížně zvladatelné, což se zcela konkrétně projeví ve sféře jednotlivých osob, včetně žalobců, jako zásahy do jejich subjektivních práv. Cíl omezení nárůstu globální teploty do 1,5 °C jakožto nástroj k ochraně lidských práv potvrzuje také Pařížská dohoda (č. 64/2017 Sb. m. s.) a Rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu (č. 80/2005 Sb. m. s.). Žalovaní jsou proto povinni směřovat svou aktivitu v oblasti mitigace změny klimatu k tomu, aby byl tento cíl dosažen. Pokud tak nezákonně nečiní, je úlohou soudu, aby jim uložil povinnost nezákonný zásah do práv žalobců ukončit.

Udržení nárůstu globální teploty (a tím i efektivní ochrana práv jednotlivců, včetně žalobců) přitom podle zprávy IPCC závisí na **zachování tzv. globálního uhlíkového rozpočtu**, tedy maximálního kumulativního množství emisí skleníkových plynů, které může lidstvo vypustit do atmosféry, než bude dosaženo kritické míry oteplení.<sup>2</sup>

Žalobci předložené **tři varianty vědeckých výpočtů** ukazují na základě tří různých metodologických přístupů, jaká je míra snižování emisí v ČR potřebná pro zachování tohoto globálního uhlíkového rozpočtu. Jednotlivé varianty výpočtu se pohybují v intervalu 81 – 89 % emisí skleníkových plynů, které je třeba redukovat do roku 2030 (oproti roku 1990). Pro zastavení nárůstu globální teploty je poté potřeba dosažení klimatické neutrality, tedy stavu, kdy bude dosaženo nulové bilance vypuštěných a pohlcených emisí skleníkových plynů.

Pro případ, že by městský soud neshledal tyto výpočty jako věrohodné, navrhli žalobci, aby městský soud stanovil míru snižování emisí sám nebo za pomoci znalce. Městský soud **na tuto svoji povinnost rezignoval** a odmítl poskytnout právům žalobců ochranu.

Městský soud v souladu s názorem NSS vyjádřeným v jeho předchozím rozsudku shledal, že vzhledem k obecné povaze lidskoprávních závazků z nich nelze dovodit konkrétní míru závazku ke snížení emisí skleníkových plynů k určitému roku, tedy ani závazek snížení emisí o 55 % do roku 2030 (odst. 59 napadeného rozsudku); konkrétně konstatoval, že je „*stěží představitelné, že by z lidskoprávních závazků vyplývala povinnost dosáhnout v určitém čase procentuálně určité míry mitigace klimatické změny.*“ (odst. 58 napadeného rozsudku)

Stěžovatelé uznávají, že projednávaná věc je v mnoha aspektech v českém kontextu bezprecedentní a žalobci požadovaný způsob ochrany práv může být tedy „*stěží představitelný*“. Bohaté zkušenosti s **obdobnými případy ze zahraničí** však ukazují, že je v silách soudů a znalců interpretovat obecné závazky na poli lidských práv a „*přeložit*“ je do konkrétních soudních výroků.

- Nizozemský soud ve věci *Urgenda* interpretoval obecná ustanovení nizozemského občanského zákoníku týkající se prevenční povinnosti a ustanovení Úmluvy. Za pomoci

---

<sup>1</sup> Zprávy IPCC jsou přílohou žaloby a vyjádření žalobců ze dne 23. 6. 2023.

<sup>2</sup> IPCC v roce 2018 pro účely udržení nárůstu globální teploty pod 1,5 °C definoval tzv. globální uhlíkový rozpočet ve výši 900 Gt CO<sub>2</sub>. Podle vědecké studie z roku 2023 zbývá cca. 250 Gt (Piers M. Foster a kol., *Earth System Science Data*, č. 15, 2295-2327, 2023).

odborných podkladů z těchto obecných právních norem dovedl závazek Nizozemska snížit emise skleníkových plynů o 25 % do roku 2020 oproti roku 1990.<sup>3</sup>

- Německý Spolkový ústavní soud ve věci *Neubauer et al.* shledal, že klimatický zákon, který stanovil závazek snížení emisí o 55 % do roku 2030 oproti roku 1990 je nedostatečný pro ochranu práv současných a budoucích generací. Podle německého soudu je k ochraně základních práv žalobců nezbytné také dosažení klimatické neutrality.<sup>4</sup> Soud k tomuto závěru dospěl na základě ustanovení německého ústavního zákona a čl. 2 a 8 Úmluvy, aniž by tyto předpisy obsahovaly konkrétní vyčíslení potřebné míry snížení emisí.
- Belgický odvolací soud v Bruselu shledal, že minimální míra snížení emisí pro efektivní ochranu práv žalobců zaručených Úmluvou je 55 % do roku 2030 oproti roku 1990. Soud k tomuto závěru dospěl na základě odborných posudků, z nichž dovedl, že při rozdělení globálního uhlíkového rozpočtu různými metodami by měl být podíl Belgie na snižování emisí zhruba 61-81 % do roku 2030. Aby belgický soud minimalizoval svůj zásah do výkonu ostatních složek moci, stanovil povinnost státu pouze na úrovni snížení emisí o 55 %, což podle něj představuje absolutní nezbytné minimum.<sup>5</sup>

České soudy, stejně jako nizozemské, belgické či německé, **rozhodují na základě stejných pravidel** – závazků vyplývajících z Úmluvy, na které se zahraniční soudy ve svých rozsudcích o klimatických žalobách výslovně odkazují a závazků vyplývajících z mezinárodního klimatického práva. Rozhodují také na základě obdobného skutkového stavu (údajů o emisích skleníkových plynů a dopadech změny klimatu) a jeho odborných hodnocení, mj. konceptu „uhlíkového rozpočtu“ (německý Spolkový ústavní soud).

Stejných právních norem, rozhodných skutečností a odborných podkladů se dovolávají i stěžovatelé v této věci. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „**ESLP**“) mají být práva zaručená Úmluvou vykládána tak, aby zaručovala práva „praktická a účinná“, nikoli „teoretická a iluzorní“. <sup>6</sup> ESLP nabádá vnitrostátní soudy, aby Úmluvu interpretovaly jako „živoucí instrument“, mimo jiné s přihlédnutím ke zvyšování standardů ochrany práv v ostatních zemích Úmluvy.<sup>7</sup> Ve světle uvedených principů ochrany lidských práv je tak povinností národních soudů **vykládat právní normy v souladu se soudobým kontextem** a také rovností lidí, zakotvenou v čl. 1 Listiny.

Jinými slovy, závazky plynoucí z Úmluvy a Listiny jsou sice obecné, ale to **neznamená, že lze rezignovat na jejich konkretizaci** za pomoci výkladu práva a odborného posouzení. Naopak, právě to je úlohou soudní moci, která má poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům

---

<sup>3</sup> Rozsudek Okresního soudu v Haagu ze dne 24. 6. 2015, dostupný online v anglickém jazyce:

[https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2015/20150624\\_2015-HAZA-C0900456689\\_decision-1.pdf](https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2015/20150624_2015-HAZA-C0900456689_decision-1.pdf).

<sup>4</sup> Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu ze dne 24. 3. 2021, dostupný online v anglickém jazyce:

[https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2021/20210324\\_11817\\_order-1.pdf](https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2021/20210324_11817_order-1.pdf).

<sup>5</sup> Rozsudek Odvolacího soudu v Bruselu ze dne 20. 11. 2023, dostupný online v anglickém jazyce: [https://prismic.io.s3.amazonaws.com/affaireclimat/4460824d-989f-4c3e-ad14-6dc1e4c9a1d3\\_SP52019923113012320+en.pdf](https://prismic.io.s3.amazonaws.com/affaireclimat/4460824d-989f-4c3e-ad14-6dc1e4c9a1d3_SP52019923113012320+en.pdf).

<sup>6</sup> ESLP: *Broniowski proti Polsku*, rozsudek velkého senátu, 22. 6. 2004, č. 31443/96, § 185.

<sup>7</sup> ESLP: *Tyrer proti Spojenému království*, rozsudek, 25. 4. 1978, č. 5856/72, srov. zejm. § 31.

proti nezákonným zásahům, včetně nečinnosti nebo neplnění tzv. pozitivních závazků, ze strany ostatních složek veřejné moci. Pokud NSS ve svém rozsudku shledal, že z práva na příznivé životní prostředí nevyplývá závazek žalovaných dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů právě o 55 % do roku 2030 (jak je stanoveno v EU NDC), bylo **úlohou městského soudu dále zkoumat povinnosti žalovaných** v oblasti ochrany klimatu a důsledky neplnění těchto povinností na práva žalobců, tak jak byly popsány v žalobě a dalších podáních, včetně vyjádření žalobců ze dne 23. 6. 2023.

Stěžovatelé v této souvislosti odkázali na **nálezy Ústavního soudu** ve věci regulovaného nájemného<sup>8</sup> či církevních restitucí.<sup>9</sup> V obou případech došlo k protiústavnímu stavu, kdy byla v důsledku nečinnosti zákonodárce a orgánů moci výkonné porušována základní práva konkrétních osob, ať už pronajímatelů, nebo církví a náboženských organizací.

Ústavní soud v případech týkajících se regulovaného nájemného konstatoval, že obecné **soudy i přes absenci úpravy**, předvídané v § 696 odst. 1 tehdy účinného občanského zákoníku, **musí rozhodnout** o zvýšení nájemného, a to v závislosti na místních podmínkách a tak, aby nedocházelo k diskriminaci různých skupin právních subjektů.

Městský soud konstatoval, že:

*„[p]ožadují-li žalobci po žalovaných přijetí mitigačních opatření majících určitou jakost (časovou, množství), pak musí z právního předpisu vyplývat povinnost žalovaných přijmout právě tato opatření. Z obecné povahy mezinárodních či vnitrostátních lidských práv však nelze bez dalšího dovodit závazek žalovaných snížit emise skleníkových plynů o určité procento do určitého roku, ani povinnost dosáhnout klimatické neutrality do roku 2050, jak to činí žalobci (bod 156 rozsudku NSS).“* (odst. 59 napadeného rozsudku)

Tento výklad městského soudu je extrémně **formalistický a v rozporu s výše citovanou judikaturou** Ústavního soudu. Je zcela běžné, že soudy na základě obecných právních norem v konkrétních případech dovozují přesně vyčíslené povinnosti – ať už jde o problematiku regulovaného nájemného nebo například náhradu nemajetkové újmy. Stejně tak v citovaných zahraničních případech klimatických žalob soudy z obecných norem, zejména z čl. 2 a 8 Úmluvy,<sup>10</sup> dovodily konkrétní povinnosti státu v oblasti mitigace změny klimatu. Pouhá obecnost lidskoprávních závazků nemůže být důvodem pro odepření ochrany základních práv a tedy i spravedlnosti ze strany soudu.

---

<sup>8</sup> Viz např. nálezy ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (N 142/28 SbNU 237; 528/2002 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 2/03 (N 41/29 SbNU 371; 84/2003 Sb.) či v nedávné době nález sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.), nález sp. zn. I. ÚS 489/05 (N 80/41 SbNU 59) a nález sp. zn. II. ÚS 93/05 (N 118/41 SbNU 475).

<sup>9</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010.

<sup>10</sup> Rozsudek Odvolacího soudu v Bruselu ze dne 20. 11. 2023, viz odst. 164, kde soud uvádí, že nad rizikem pro životy fyzických osob není rozporu; rozsudek je dostupný online v anglickém jazyce: [https://prismic.io.s3.amazonaws.com/affaireclimat/4460824d-989f-4c3e-ad14-6dc1e4c9a1d3\\_SP52019923113012320+en.pdf](https://prismic.io.s3.amazonaws.com/affaireclimat/4460824d-989f-4c3e-ad14-6dc1e4c9a1d3_SP52019923113012320+en.pdf).

Rozsudek Okresního soudu v Haagu ze dne 24. 6. 2015, odst. 4.45 a násl., týkající se zásahu do práv dle čl. 2 a 8 Úmluvy; dostupný online v anglickém jazyce: [https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2015/20150624\\_2015-HAZA-C0900456689\\_decision-1.pdf](https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2015/20150624_2015-HAZA-C0900456689_decision-1.pdf).

Městský soud dále uvedl, že:

*„[i] kdyby totiž městský soud shledal, že žalobci byli v důsledku klimatické změny zkráceni na právech chráněných EÚLP nebo Listinou, nebyl by za současného stavu právního řádu s to zjednat nápravu způsobem, který žalobci požadují, neboť z pozitivního závazku chránit základní práva nevyplývá, že cestou ke zmírnění klimatické krize je přijímání mitigačních opatření dosahujících ve svém souhrnu určitého snížení emisí skleníkových plynů v konkrétním čase a směřujících ke klimatické neutralitě.“*  
(odst. 60 napadeného rozsudku)

Tato úvaha městského soudu je chybná. Zaprvé, pokud by městský soud naznal, že dochází k nezákonnému zásahu do práv žalobců, měl by v takovém případě **vydat alespoň deklaratorní výrok**, kterým by konstatoval, že k zásahu dochází. Tato skutečnost je nezávislá na způsobu ochrany, kterou by soud mohl žalobcům poskytnout.

Zadruhé, přímo z textu Listiny či Úmluvy sice nevyplývá, že cestou ke zmírnění klimatické krize je přijímání mitigačních opatření. Tato skutečnost však **jednoznačně plyne z vědeckého poznání**, což žalobci dostatečně doložili (viz např. zprávy IPCC) a v dnešní době ji lze považovat za notorietu. Pokud by městský soud o těchto skutečnostech pochyboval, mohl k jejich potvrzení či vyvrácení ustanovit znalce. Žalobci v projednávané věci **unesli břemeno tvrzení zásahu** do práv (2. podmínka úspěchu zásahové žaloby), bylo proto povinností soudu řádně se zabývat otázkou nezákonnosti zásahu a konkretizací způsobu, jak tento nezákonný zásah ukončit.

Městský soud uvedl, že **nezohlednil odborné podklady a nepřizval znalce** proto, že podle něj *„Případný rozpor s doporučením odborného či znaleckého posudku zpracovaného na vyžádání soudu nepředstavuje nezákonnou nečinnost, protože tyto posudky nejsou pramenem práva ve smyslu § 2 odst. 1 a 2 správního řádu.“* (odst. 84 napadeného rozsudku) Stěžovatelé s tímto hodnocením městského soudu nesouhlasí. V projednávané věci by totiž pramenem práva nebyly odborné podklady či znalecké posudky, nýbrž ustanovení Pařížské dohody, Listiny a Úmluvy. Na základě předložených odborných podkladů, stejně jako znaleckého posudku, pokud by si městský soud jeho zpracování vyžádal, by soud tyto prameny pouze interpretoval ve světle nejnovějšího vědeckého poznání, což by soudu umožnilo kvalifikovaně rozhodnout.

Obdobně i **zahraniční soudy rozhodovaly na základě odborných posudků** – ať už šlo o dokumenty IPCC a vlastní výpočet soudu (nizozemské soudy ve věci *Urgenda*, belgický Odvolací soud v Bruselu), nebo dokumenty poradního orgánu německé vlády (německý Spolkový ústavní soud ve věci *Neubauer et al.*).

Městský soud také konstatoval, že v projednávané věci, na rozdíl od citovaných nálezů Ústavního soudu, nejde o *„flagrantní protiústavnost zasahující do základních práv stěžovatelů a spočívající v chybějící či nedostatečné právní úpravě“* (odst. 61 napadeného rozsudku). Městský soud své tvrzení, že nejde o zásah do základních práv stěžovatelů, jejich podstatou je *„flagrantní protiústavnost a chybějící právní úprava“* nijak blíže nezdůvodnil. Pouze uvedl, že žalobci *„neosvědčili zásah do esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí, tj. že by důsledky klimatické změny na území ČR byly již nyní natolik závažné, že by „znemožňovaly realizaci základních životních potřeb člověka.“* (odst. 59 napadeného rozsudku) Tento závěr však dle přesvědčení

žalobců jednak není správný, jednak jej nelze vztáhnout na ostatní namítaná porušení ústavně zaručených práv, která jsou přímo vykonatelná na základě ustanovení Listiny a Úmluvy.

Žalobci přitom v žalobě i v průběhu řízení podrobně zdůvodnili, proč nedostatečná ochrana proti důsledkům klimatické změny představuje nejen **zásah do jejich veřejných subjektivních práv** (což městský soud i NSS výslovně potvrdily), ale i **porušení práv základních** (ústavních), přičemž tyto důsledky ohrožují samotné předpoklady výkonu jakýchkoli subjektivních práv a tedy jejich esenciální jádro. Z žalobci předložených důkazů i dalších obecně známých skutečností vyplývá, že změna klimatu představuje riziko nevratných zásahů do práva na život (předčasná úmrtí), na ochranu zdraví a příznivé životní prostředí (vznik podmínek neslučitelných se zdravým životem – nesnesitelná vedra, požáry, povodně, šíření infekčních onemocnění, stres, poškození zemědělských pozemků a lesa jako prostředků obživy). Tyto důsledky změny klimatu shledaly i zahraniční soudy, např. v Belgii,<sup>11</sup> Německu<sup>12</sup> či Nizozemsku<sup>13</sup> a na základě toho dospěly k závěru o nezákonnosti přezkoumávaných aktů nebo nečinnosti vnitrostátních orgánů ve vztahu k zásahům do práv žalobců v těchto soudy projednávaných věcech.

K doložení zásahů do svých ústavně zaručených práv žalobci rovněž doložili řadu důkazů – zejména fotografie a svědectví týkající se zásahů do jejich vlastnického práva, ale také lékařský posudek prokazující zásah do práva na ochranu zdraví (vše přílohou žaloby). Městský soud však tyto důkazy bez podrobnějšího odůvodnění neprovedl.

Mezi vědecky podloženým potřebným snižováním emisí skleníkových plynů v ČR (mezi 81-89 % do roku 2030) a aktuálně plánovaným tempem snižování emisí skleníkových plynů (zhruba 48 % do roku 2030 dle Politiky ochrany klimatu z roku 2017)<sup>14</sup> je propastný rozdíl. Z tohoto rozdílu je zcela zřejmé, že **jak právní úprava, tak exekutivní opatření** přijímaná žalovanými jsou **ve svém souhrnu zcela nedostatečnou reakcí** na tyto zásahy do základních práv. Obdobně jako v odkazovaných případech je tedy úlohou soudů poskytnout těmto právům ochranu za situace, kdy orgány moci zákonodárné i výkonné v tomto směru selhávají. Chybějící právní úprava nemůže odůvodnit porušování ústavně zaručených základních práv. Naopak, stejně jako v odkazovaných případech, musí být důsledkem této situace o to důslednější ochrana těchto práv soudy.

Žalobci se navíc domáhají obrany před rozsáhlou exekutivní nečinností žalovaných – nedomáhají se tedy např. vydání klimatického zákona. K ochraně ústavně zaručených práv žalobců je nezbytné přijetí dostatečných mitigačních opatření ze strany žalovaných. Zda budou tato

---

<sup>11</sup> Rozsudek Odvolacího soudu v Bruselu ze dne 20. 11. 2023, viz odst. 164, kde soud uvádí, že nad rizikem pro životy fyzických osob není rozpor; rozsudek je dostupný online v anglickém jazyce: [https://prismic.io.s3.amazonaws.com/affaireclimat/4460824d-989f-4c3e-ad14-6dc1e4c9a1d3\\_SP52019923113012320+en.pdf](https://prismic.io.s3.amazonaws.com/affaireclimat/4460824d-989f-4c3e-ad14-6dc1e4c9a1d3_SP52019923113012320+en.pdf).

<sup>12</sup> Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu ze dne 24. 3. 2021, viz bod 1. výroku – povinnost chránit život a tělesnou integritu; rozsudek je dostupný online v anglickém jazyce: [https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2021/20210324\\_11817\\_order-1.pdf](https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2021/20210324_11817_order-1.pdf).

<sup>13</sup> Rozsudek Okresního soudu v Haagu ze dne 24. 6. 2015, odst. 4.45 a násl., týkající se zásahu do práv dle čl. 2 a 8 Úmluvy; dostupný online v anglickém jazyce: [https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2015/20150624\\_2015-HAZA-C0900456689\\_decision-1.pdf](https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2015/20150624_2015-HAZA-C0900456689_decision-1.pdf).

<sup>14</sup> Viz Politiku ochrany klimatu v ČR, str. 17, kde je uvedeno, že ČR by měla „měla by dosáhnout maximální úroveň celkových vypuštěných emisí v roce 2030 přibližně 102,3 Mt CO<sub>2</sub>ekv.“, což představuje téměř 48 % redukcí oproti základnímu roku 1990.



mitigační opatření formálně zajištěna ze strany moci výkonné či rovněž zákonodárné, není pro ochranu těchto práv podstatné.

Městský soud správně uvádí, že orgánem ochrany ústavnosti, který by mohl žalobcům poskytnout ochranu také před legislativní nečinností, je pouze Ústavní soud. V projednávané věci je však možné **dosáhnout ochrany práv žalobců i skrze moc výkonnou**. Ochrana před zásahy exekutivy, včetně nečinnosti, přitom (správním) soudům obecně přísluší. Pokud jde o zásah do práva na příznivé životní prostředí, dle nálezu ÚS ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, z charakteru sociálních práv plyne, že „zákonodárce nesmí popřít jejich existenci a realizaci, ačkoliv jinak má široký prostor k vlastnímu uvážení.“ Jinými slovy, dle usnesení ÚS ze dne 5. 1. 2011, sp. zn. II. ÚS 2446/10, ani relativní volnost zákonodárce, vyplývající z čl. 41 odst. 1 Listiny, nemůže vést k tomu, aby formou zákona či jeho absencí **porušil podstatu a smysl daného práva**. Dle přesvědčení žalobců je právě absence konkrétní právní úpravy, reagující na následky a hrozby klimatických změn (ať již ve formě speciálního „klimatického zákona“ nebo v jiné podobě) důvodem, proč musí tomuto právu soudy poskytnout ochranu i mimo rámec předpokládaný čl. 41 odst. 1 Listiny.

Městský soud tak **nesprávně posoudil právní otázku nezákonnosti zásahu do práv žalobců**. Omezil se pouze na konstatování obecnosti lidskoprávních závazků, ale nezabýval se blíže souvisejícími tvrzeními a důkazy žalobců. Z těch vyplývá, že nedostatečná exekutivní opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a tedy k předcházení negativním následkům klimatické změny (při současné absenci konkrétní právní úpravy v této oblasti) musí být považována za nezákonný zásah do základních práv žalobců (do jejich esenciálního jádra), která jsou těmito lidskoprávními závazky zaručena.

Městský soud také **neodůvodnil** své rozhodnutí nevyhovět druhé variantě žalobního petitu, kterým by poskytl ochranu právům žalobců, aniž by musel konkretizovat potřebnou míru snižování emisí. Dále městský soud dostatečně nezdůvodnil neprovedení důkazů, které prokazují zásahy do ústavně zaručených práv žalobců. V tomto směru je jeho rozsudek nepřezkoumatelný.

## **2. Městský soud nesprávně posoudil povinnost žalovaných zkoumat a stanovit dostatečné mitigační cíle na základě Pařížské dohody**

**ČR je smluvní stranou** Pařížské dohody – s dohodou vyslovil souhlas Parlament ČR a ratifikoval ji prezident. Pro ČR dohoda vstoupila v platnost 4. 11. 2017. Již od 5. 10. 2016 je smluvní stranou Pařížské dohody také EU, jakožto organizace regionální hospodářské integrace ve smyslu čl. 4 Pařížské dohody.

Městský soud nesprávně posoudil povinnosti plynoucí pro ČR, a tím i žalovaným, z Pařížské dohody. ČR je smluvní stranou Pařížské dohody jak v rámci EU, tak samostatně, jako svrchovaný stát. Žalovaní jsou proto povinni nad rámec plnění závazků plynoucích z práva EU také plnit **závazky ČR plynoucí z Pařížské dohody**, k jejich naplnění stanovovat cíle a přijímat kroky k jejich splnění.

Podle čl. 20 odst. 2 Pařížské dohody „[v] případě organizace regionální hospodářské integrace s jedním nebo více členskými státy, které jsou smluvními stranami této dohody, rozhodne taková organizace a její členské státy o tom, jak si rozdělí odpovědnost za plnění závazků podle této dohody.“

EU při ratifikaci Pařížské dohody vydala v souladu s čl. 20 odst. 2 Pařížské dohody prohlášení:

*„Evropské hospodářské společenství a jeho členské státy prohlašují, že závazek omezit antropogenní emise CO<sub>2</sub> stanovený v čl. 4 odst. 2 Dohody bude splněn ve Společenství jako celku prostřednictvím opatření Společenství a jeho členských států v rámci Společenství a jeho členských států v rámci jejich příslušných pravomocí.“<sup>15</sup>*

Toto prohlášení žádným způsobem **nezbavuje ČR jejích závazků plynoucích z Pařížské dohody** – především závazku usilovat o splnění cíle omezení nárůstu globální teploty do 1,5 °C dle čl. 4 odst. 2 této dohody. Naopak, ČR je nadále povinna v souladu s čl. 1 odst. 2 Ústavy dodržovat závazky, které pro ni plynou z mezinárodního práva.

Městský soud tedy **nesprávně posoudil povinnosti ČR plynoucí z Pařížské dohody**, když shledal, že „Soud nemůže žalovaným přikázat, aby ČR přijala vlastní, dle žalobců dostatečně ambiciózní, NDC. ČR není dle čl. 4 odst. 16 až 18 Pařížské dohody povinna jednat samostatně, může se zavázat společně s organizací regionální hospodářské integrace.“ (odst. 68 napadeného rozsudku) Tento výklad by vedl k absurdní situaci, kdy by EU zajišťovala veškerou ochranu klimatu a ČR by v této oblasti pozbyla jakékoli pravomoci.

Samostatný postup ČR v oblasti ochrany klimatu je přitom v projednávané věci **nezbytný nejen k naplnění závazků plynoucích z Pařížské dohody, ale také k ochraně práv stěžovatelů**. Je proto povinností žalovaných v první řadě zkoumat, zda aktuálně stanovený příspěvek EU k mitigaci změny klimatu postačuje závazkům ČR na poli Pařížské dohody. Následně je povinností žalovaných na základě odborné analýzy stanovit dostatečně ambiciózní cíl snížení emisí skleníkových plynů a k tomuto cíli směřovat za pomoci konkrétních, promyšlených a včasných kroků. Žalovaní však na svou úlohu v oblasti ochrany klimatu nad rámec evropské klimatické politiky rezignovali.

Samostatný postup ČR v oblasti mitigace změny klimatu nevyklučuje ani právo EU. Dělbou kompetencí mezi EU a členskými státy v oblasti ochrany životního prostředí se zabývá Hlava XX. Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“). Podle čl. 193 SFEU jsou členské státy **oprávněny zachovávat a přijímat přísnější ochranná opatření** k ochraně životního prostředí, než jaká jsou stanovena na úrovni EU. Z toho vyplývá, že i v oblasti ochrany klimatu a Pařížské dohody si členské státy mohou stanovit ambicióznější cíle a směřovat k jejich dosažení, obzvláště pokud taková povinnost vyplývá z dalších právních předpisů: ze samotné Pařížské dohody a cíle udržení nárůstu globální teploty do 1,5 °C, ze zákazu nadměrného poškozování životního prostředí nebo z potřeby ochrany veřejných subjektivních práv.

---

<sup>15</sup> Originální znění v angličtině: „The European Economic Community and its Member States declare that the commitment to limit anthropogenic CO<sub>2</sub> emissions set out in article 4(2) of the Convention will be fulfilled in the Community as a whole through action by the Community and its Member States, within the respective competence of each.“ Dostupné online: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification/declarations-by-parties>, <https://unfccc.int/process/the-convention/status-of-ratification>.

Městský soud měl proto vyhovět druhé variantě petitu, kterou se žalobci domáhali, aby soud na základě povinností plynoucích z Pařížské dohody **uložil žalovaným, aby sami provedli odbornou analýzu** potřebné míry snižování emisí skleníkových plynů. Na základě této analýzy by potom žalovaní mohli v ochraně klimatu postupovat na základě nejlepších dostupných informací a s řádnou péčí. Městský soud se dopustil nesprávného posouzení této právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s.ř.s., když tomuto návrhu žalobců nevyhověl.

### 3. Městský soud se dostatečně nevypořádal s upraveným žalobním návrhem

NSS ve svém prvním rozsudku v této věci k žalobnímu návrhu konstatoval, že:

*„Bude tedy namístě, aby městský soud vyzval žalobce, ať případně doplní svou zásahovou žalobu v tom směru, aby uvedli, v kterých konkrétních oblastech – při absenci obecného klimatického zákona a absenci konkrétního hmotněprávního závazku ke snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 %, jenž by pro ČR vyplýval z Pařížské dohody – podle nich došlo k porušení zákonných povinností žalovaných jejich tvrzenou pasivitou, jež konkrétně zasahuje práva žalobců. V tomto směru bude také namístě upravit žalobní petit.“ (odst. 169)*

K výzvě městského soudu tedy žalobci svým vyjádřením ze dne 23. 6. 2023 upravili žalobní petit, který se nově skládal ze dvou základních variant. **První variantou** se žalobci domáhali ochrany před zásahem do svých práv, který spočívá v nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o určitou míru (zde žalobci uvedli čtyři dílčí alternativy) a k dosažení klimatické neutrality do roku 2050. Pro stanovení konkrétní míry potřebného snížení emisí žalobci uvedli tři verze výpočtu založené na dostupných vědeckých studiích a výslovně uvedli také čtvrtý návrh, aby soud sám na základě svého uvážení nebo znaleckého posouzení odpovídající míru snižování emisí určil.

**Druhou variantou** upraveného žalobního návrhu se žalobci domáhali ochrany svých práv před nestanovením konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o míru stanovenou na základě odborné analýzy v souladu s principy mezinárodního klimatického práva tak, aby vedla k ochraně veřejných subjektivních práv žalobců.

Obě varianty žalobního návrhu obsahovaly **určovací (deklaratorní) výrok**, kterým se žalobci ve smyslu § 87 odst. 2 s.ř.s. domáhali určení, že dochází k nezákonnému zásahu do jejich práv. Dále obsahovaly **nařizovací (konstitutivní) část**, kterou se žalobci domáhali, aby soud ve smyslu § 87 odst. 2 s.ř.s. žalovaným zakázal v nezákonném zásahu pokračovat.

Stěžovatelé namítají, že byly naplněny předpoklady pro vyhovění upravenému žalobnímu návrhu. **Nesprávné posouzení výše popsaných právních otázek** souvisejících s doplněným petitem proto naplňuje důvod pro zrušení rozsudku městského soudu dle § 103 odst. 1) písm. a) s.ř.s. a také důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost ve smyslu § 103 odst. 1) písm. d) s.ř.s., pokud jde o otázku nepřizvání soudního znalce a nevyhovění deklaratorní části žalobního návrhu.

#### 4. Městský soud nesprávně posoudil porušení evropských sektorových předpisů a jeho důsledky

Žalobci v řízení před městským soudem namítali porušení evropských právních předpisů. U směrnice č. 2012/27, o energetické účinnosti (dále jen „**EED**“) žalovaní i soud uznali, že došlo k jejich porušení ze strany žalovaných. U nařízení 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**“) městský soud nesprávně posoudil otázku jeho porušení. Vzhledem k porušení obou předpisů městský soud postupoval nezákonně, když žalobě nevyhověl.

Pokud jde o **směrnici EED**, městský soud ve shodě s žalobci i MŽP shledal, že **tato směrnice byla porušena** (viz odst. 73 napadeného rozsudku). Konkrétně se žalovaní dopustili porušení čl. 7 této směrnice, který stanoví cíle pro energetickou účinnost.

**Nařízení LULUCF** stanoví pro ČR dva cíle:

- Pro období **2021-2025** dosáhnout toho, že emise skleníkových plynů ze sektoru LULUCF budou mít **vyrovnanou bilanci** (viz čl. 4 odst. 1 nařízení LULUCF),
- Pro rok **2030** dosáhnout **propadu** emisí CO<sub>2eq</sub> ze sektoru LULUCF **ve výši 401 kt** (viz čl. 4 odst. 3, příloha IIa, sloupec C, podrobněji odst. 75 napadeného rozsudku).

Městský soud konstatoval, že cíle stanovené v nařízení LULUCF vytváří „*postupný závazek, neboli závazek dosáhnout konkrétního cíle v budoucnu, který se uskutečňuje prostřednictvím povinnosti k tomuto cíli zřetelně, konkrétně a promyšleně směřovat*“ (odst. 75 napadeného rozsudku).

Žalobci namítali, že vzhledem k tomu, že z hlediska emisní bilance se Česká republika **již v roce 2018** na úseku lesů dostala do **pozice emitenta CO<sub>2</sub>**, je pravděpodobné, že závazky dle nařízení LULUCF nebudou splněny. Nejnovější údaje o emisích ze sektoru lesů jsou obzvláště alarmující. Mezi lety 2019 a 2021 se hodnoty emisí ze sektoru lesů v ČR pohybovaly **mezi 8-13,5 Mt (megatun) skleníkových plynů** (viz zprávu NIR, 2023, str. 46). Přitom dřívější roční propady se dostávaly až k úrovni –8 Mt skleníkových plynů (viz zprávu NIR, 2023, tamtéž). Skutečnost, že ČR tyto cíle s velkou pravděpodobností nesplní, připustilo i žalované MŽP (viz odst. 76 napadeného rozsudku). Tím dojde k dalšímu nezákonnému příspěvku žalovaných a zprostředkovaně ČR ke klimatické krizi, prohloubení jejích dopadů a tím i zásahů do práv žalobců.

Městský soud však i přes **rozpor mezi vyjádřeními žalovaného MŽP a MZ** konstatoval, že „*MZ předpokládá výrazné zlepšení v oblasti LULUCF v návaznosti na zvládnutí kůrovcové kalamity a obnovu lesů...*“ (odst. 76 napadeného rozsudku) Očekávání výrazného zlepšení v sektoru LULUCF přitom nebylo ze strany žalovaného MZ podloženo žádným konkrétním propočtem, odhadem či plánem. Ani městským soudem zmíněná Koncepce státní lesnické politiky do roku 2035 (schválená usnesením vlády č. 116 ze dne 17. 2. 2020) na aktuální problémy emisí ze sektoru LULUCF nereaguje – jedná se o velmi obecný dokument, který nestanoví žádné konkrétní cíle týkající se emisí ze sektoru lesů. I přesto městský soud tvrzení MS přijal a shrnul, že žalobci

„pouze zmínili stávající nedostatky v sektoru LULUCF, aniž by blíže rozvedli, jakým konkrétním způsobem žalovaní nedostáli svému postupnému závazku.“

Městský soud se při posuzování plnění postupných závazků dle nařízení LULUCF dopustil **nesprávného právního hodnocení**, neboť nevzal v úvahu **rozporná vyjádření žalovaných**. Městský soud se také nevypořádal s cílem dle čl. 4 odst. 1 nařízení LULUCF, který je stanoven již pro rok 2025, a žalovaní **neosvědčili, že směřují k jeho plnění**. Stejně tak u cíle pro rok 2030 žalovaní **nedoložili zřetelné, konkrétní a promyšlené směřování** k jeho splnění. Naopak, žalobci doložili, že podle všech dostupných údajů je situace v sektoru LULUCF neuspokojivá, nemá zlepšující se tendenci a významně přispívá k emisím CO<sub>2eq</sub> v ČR.

Vzhledem k tomu, že žalobci prokázali, že **žalovaní se dopouštějí porušení právních předpisů** přinejmenším, pokud jde o směrnici EED a nařízení LULUCF, měl městský soud žalobě vyhovět. Městský soud tak neučinil s tím, že žalobci porušení těchto předpisů nepřizpůsobili žalobní návrh (odst. 73 a 76 žalobního návrhu).

Žalobci s tímto hodnocením nesouhlasí. Žalobci na **změněném žalobním návrhu** obsaženém v jejich podání ze dne 23. 6. 2023) **v řízení před městským soudem setrvali (a stále trvají)**, neboť jejich žaloba od počátku míří proti **obecné exekutivní nečinnosti** žalovaných ministerstev v oblasti mitigace klimatických změn, v níž spatřují zásah do svých základních práv. Jejím cílem není samotný přezkum plnění (resp. neplnění) sektorových předpisů bez vztahu k mnohem rozsáhlejšímu nezákonnému stavu a zásadnějšímu (celkovému) zásahu do práv žalobců, který se v žalobním návrhu, resp. jeho alternativách odráží.

Žalobci žalobu v souladu s odst. 148 a 157-161 rozsudku NSS **doplnili o tvrzení a důkazy** prokazující porušování sektorových předpisů, které mají vliv na mitigaci klimatických změn (shodně viz odst. 157 rozsudku NSS). Učinili tak s cílem lépe prokázat porušení svého práva na příznivé životní prostředí a dalších lidských práv obecnou exekutivní nečinností žalovaných v oblasti mitigace klimatických změn.

Společným jmenovatelem porušovaných právních předpisů totiž zůstává **nestanovení konkrétních mitigačních opatření** vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů, které by odpovídalo dílu (míře) odpovědnosti České republiky za způsobování klimatických změn. Porušení sektorových předpisů (EED a nařízení LULUCF) představuje pouze **dílčí příklady nezákonné nečinnosti, která je však dalece přesahuje**. Proti ní žalobci brání a tomu odpovídá žalobní návrh.

Tím, že městský soud nevyhověl ani druhé, obecnější variantě žalobního návrhu, odmítl poskytnout ochranu právům žalobců, ačkoli shledal nezákonný postup žalovaných. Tím se městský soud dopustil nesprávného posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s.ř.s.

## IV. Závěrečný návrh

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

**Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2023, č.j. 14 A 101/2021 - 445 se zrušuje a věc se vrací Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.**

V Brně dne 15. 1. 2022

Klimatická žaloba ČR, z. s.,

Obec Svatý Jan pod Skalou