

datovou schránkou

Stěžovatelé:

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

e) [redacted]

Zastoupení:

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

Účastníci řízení:

- 1) **Nejvyšší správní soud**, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno
- 2) **Městský soud v Praze**, Hybernská 18, 111 21 Praha 1

Vedlejší účastníci:

- 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
- 5) [redacted]
- 6) [redacted]

Ústavní stížnost

podle článku 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky

Návrh na zrušení rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2024, č. j. 9 As 264/2023–128, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2023, č. j. 14 A 101/2021–445, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022–166

Přílohy:

- Plné moci právního zástupce stěžovatelů
- Napadená rozhodnutí
- Dále dle textu



I Preambule

- [1] Stěžovatelé shodně namítají, že došlo k zásahu do jejich práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny základních práv a svobod – „**Listina**“) a práva na ochranu soukromého a rodinného života (čl. 10 Listiny a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv – „**Úmluva**“) tím, že orgány státu nepřijaly dostatečná opatření k ochraně před negativními následky změny klimatu. Správní soudy (účastníci řízení) rovněž neposkytly stěžovatelům ochranu těchto práv, dostatečně **nezohlednily pozitivní závazky ČR** plynoucí z Listiny a Úmluvy, a tím porušily také jejich právo na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny a čl. 6 Úmluvy). Nadto jednotliví stěžovatelé namítají, že:
- Došlo k zásahu do **práva na život** (čl. 6 Listiny a čl. 2 Úmluvy) a **práva na ochranu zdraví** (čl. 31 Listiny) stěžovatelů b) a c), kteří jsou fyzickými osobami. Nedostatečná aktivita státu v oblasti ochrany klimatu vede k negativním dopadům jak na jejich fyzické, tak duševní zdraví. Stěžovatel c) tento dopad dokládá zprávou z psychologického vyšetření ze dne 27. 1. 2021, vystavenou klinickým psychologem, soudním znalcem v oboru zdravotnictví, PhDr. Adamem Suchým.
 - Došlo k zásahu do **vlastnického práva** (čl. 11 Listiny) a práva **vykonávat hospodářskou činnost** (čl. 26 Listiny) stěžovatelky b) a stěžovatele e). Stěžovatelka b) je zemědělkyně, která se při své hospodářské činnosti potýká s dopady změny klimatu. Konkrétně od roku 2012 hospodaří na 7 ha vlastních pozemků. Na těchto pozemcích, kde se nacházejí jak pastviny a louky, tak sady, lesy, mokřady a pole, čelí nedostatku vody v krajině a suchu, které vede ke snižování zemědělské produkce. Stěžovatel e) je rovněž vlastníkem pozemků určených k plnění funkce lesa, kde obecně usiluje o nižší zakmenění, dosažení vyššího podílu dřevin z přirozené obnovy, apod. I zde však čelí dopadům změny klimatu, v jejichž důsledku dochází k ekonomickým a environmentálním škodám.
 - Došlo k zásahu do **práva na územní samosprávu** (čl. 8 Ústavy) a **vlastnického práva** (čl. 11 Listiny) stěžovatelky d), která je obcí ve Středočeském kraji, která má 180 obyvatel. Tito obyvatelé jsou zasaženi dopady změny klimatu. Stěžovatelka d) je vlastníkem lesních pozemků, o celkové výměře 9,2 ha. U těchto pozemků dochází ke snižování ekonomické i environmentální hodnoty, k úbytku zdrojů vody, škody v lesních porostech a snižování využitelnosti pro turismus a volnočasové aktivity občanů obce. Dopady nečinnosti státu v oblasti ochrany klimatu zároveň ztěžují běžné fungování stěžovatelky d) jakožto územního samosprávného celku.
- [2] Stěžovatelé a) a e) jsou zapsanými spolky. Stěžovatel a) **sdružuje více než 300 fyzických osob**, které mají zájem na ochraně životního prostředí a lidského zdraví a cítí se ohroženy změnou klimatu. Cílem stěžovatele a) je **ochrana přírody a krajiny**, zejména boj proti globální změně klimatu a jejím nepříznivým dopadům na zdraví a majetek občanů České republiky (viz stanovы stěžovatele a), čl. 2). Stěžovatel e) dlouhodobě usiluje o ochranu přírody – cenných lokalit a ptáčích druhů, věnuje se edukační a výzkumné činnosti.
- [3] Správní soudy v rozsudcích, vůči nimž směřuje tato ústavní stížnost, **nesprávně posoudily zásahy** do výše uvedených ústavně zaručených práv stěžovatelů a neposkytly jim ochranu. Nejvyšší správní soud („**NSS**“) opakovaně konstatoval, že povinnosti státu a jeho orgánu v oblasti



ochrany klimatu, plynoucí z pozitivních závazků státu k ochraně uvedených základních lidských práv, jsou „příliš obecné“ a nejsou provedeny (klimatickým) zákonem ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny (odst. 104 a 140-156 prvního rozsudku NSS). NSS tak **rezignoval na zkoumání a aplikaci svébytných závazků ČR na poli lidských práv**, které dovodil Evropský soud pro lidská práva („ESLP“) i soudy v dalších zemích (nejen) EU a které plynou přímo z ústavně zaručených práv v rámci Listiny a Úmluvy. Správní soudy pochybily zejména tím, že:

1. Nezkoumaly samostatný normativní obsah pozitivních závazků státu, které vyplývají z Listiny a Úmluvy v oblasti ochrany klimatu. Tyto závazky jsou sice ze své podstaty obecné, ale ESLP i další zahraniční národní soudy je za pomoci aplikace výsledků vědeckého poznání a principů mezinárodního klimatického práva dokázaly konkretizovat. Obsahem pozitivních závazků plynoucích z Listiny a Úmluvy je zejména povinnost státu postupovat v oblasti ochrany klimatu s náležitou péčí – přijmout nezbytná a vhodná opatření, přijmout a vymáhat dostatečný regulační rámec, dovodit své vnitrostátní cíle snižování emisí z národního uhlíkového rozpočtu nebo jiného obdobně objektivního nástroje a stanovit tyto cíle průběžně až k dosažení klimatické neutrality kolem roku 2050, což je nezbytné pro dosažení cílů stanovených v čl. 2 Pařížské dohody (č. 64/2017 Sb. m. s.). **Správní soudy zasáhly do práv stěžovatelů, když nezkoumaly splnění těchto povinností ze strany státu.**

2. Ztotožnily požadavky plynoucí z Úmluvy a Listiny s cíli stanovenými v oblasti ochrany klimatu v právu EU. Pozitivní závazky plynoucí v této oblasti z Listiny a Úmluvy přitom nelze a priori považovat za splněné skrze členství ČR v EU a právní rámec EU v oblasti ochrany klimatu. Správní soudy pochybily, když se nezabývaly svébytnými závazky ČR jakožto suverénního státu a smluvní strany Úmluvy na poli ochrany základních práv stěžovatelů před negativními důsledky změny klimatu. Existence právního rámce EU nebyla překážkou vyhovění obdobným žalobám v zahraničí.

3. Neposkytly ochranu právům stěžovatelů před orgány ČR, které neplní pozitivní závazky státu v oblasti ochrany klimatu plynoucí z Listiny a Úmluvy. ČR nepřijala klimatický zákon, který by stanovil cíle v oblasti ochrany klimatu. ČR neprovedla výpočet svého spravedlivého podílu na snižování emisí za pomoci uhlíkového rozpočtu, neaktualizovala své cíle v oblasti ochrany klimatu (2017), nestanovila mezitímní (např. roční) cíle snižování emisí ani se nezavázala k dosažení klimatické neutrality. Aktuální cíle ČR v oblasti ochrany klimatu jsou disproporčně nižší než všechny dostupné návrhy národního uhlíkového rozpočtu (podrobněji viz část III. bod 3. ústavní stížnosti).

- [4] Správní soudy zasáhly do práv stěžovatelů podle čl. 36 odst. 1 Listiny, když jim odmítly poskytnout ochranu před nedostatečnou činností orgánů ČR v oblasti ochrany klimatu a nesprávně se odchýlily od způsobu, **jakým v obdobných případech rozhodují zahraniční soudy** když dovozují, že nedostatečná aktivita státu v oblasti ochrany klimatu je nezákonným zásahem do základních lidských práv. Stěžovatelé odkazují například na tuto judikaturu soudů z dalších členských států EU a Rady Evropy: rozsudek **Nejvyššího soudu Nizozemska** ve věci



Urgenda (rozsudek ze dne 20. 12. 2019),¹ rozsudek **Nejvyššího soudu Irska** ve věci *Friends of the Irish Environment proti Vládě Irska a ostatním* (sp. zn. [2020] IESC 49, ze dne 31. 7. 2020),² rozsudek **francouzského správního soudu v Paříži** ve věci *Affaire du siècle* (rozsudek č. 1904967, 1904968, 1904972 a 1904976/4-1, ze dne 3. 2. 2021),³ rozsudek **odvolacího soudu v Bruselu** ve věci *Klimatzaak* (sp. zn. 2021/AR/1589, 2022/AR/737 a 2022/AR/891 ze dne 30. 11. 2023),⁴ a také na rozsudky dalších zahraničních soudů po celém světě: např. rozsudek **Nejvyššího soudu Nepálu** ve věci *Shrestha proti Úřadu předsedy vlády a ostatním* (ze dne 25. 12. 2018, č. 10210),⁵ rozsudek **Nejvyššího soudu Kolumbie** ve věci *Future Generations proti Ministerstvu životního prostředí a ostatním* (ze dne 4. 4. 2018)⁶ a další.

- [5] Lidskoprávními závazky státu v oblasti ochrany klimatu se zabýval také **německý Spolkový ústavní soud** ve věci *Neubauer a ostatní* ze dne 24. 3. 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20).⁷ Spolkový ústavní soud se odvolal na čl. 20a německé ústavy, který stanoví že: „S vědomím své odpovědnosti vůči budoucím generacím bude stát chránit přirozené základy života a zvířat zákonodárstvím a v souladu s právem a spravedlností výkonnou a soudní činností, v rámci mezí ústavního pořádku.“ Na základě tohoto ustanovení, obdobného k čl. 7 české Ústavy a Preambuli Listiny, německý Spolkový ústavní soud konstatoval, že **stát zasáhl do ústavně zaručených práv** žalobců tím, že nepřijal dostatečná opatření k ochraně klimatu a tím přenesl břemeno a riziko budoucího omezení práv na další generace.
- [6] Spolkový ústavní soud zároveň uvedl (odst. 215 a násl. jeho rozsudku), že **vhodným měřítkem** pro zjištění dostatečnosti klimatických závazků státu je **právě národní uhlíkový rozpočet** Německa, dovozený jako proporční část globálního uhlíkového rozpočtu dle IPCC. Koncept uhlíkového rozpočtu vychází ze skutečnosti, že nárůst globální teploty je přímo závislý na objemu emisí skleníkových plynů vypuštěných do atmosféry. Čím více emisí tedy bude vypuštěno, tím významnější budou důsledky změny klimatu a naopak. Není tedy podstatné pouze jakých emisí dosáhnou státy v určitém časovém období (2030, 2040, 2050), ale především jakou „cestou“ k těmto milníkům dojdou. Uhlíkovým rozpočtem se rozumí **vyčíslení celkového objemu emisí** skleníkových plynů, které může stát vypustit, aby nedošlo k překročení nebezpečného nárůstu

¹ Originál v nizozemštině je dostupný online:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2006>. Anglický překlad je rovněž dostupný online: <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf>.

² Originál rozsudku v angličtině je dostupný online: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20190919_2017-No.-793-JR_judgment-2.pdf.

³ Originál rozsudku ve francouzštině je dostupný online: <http://paris.tribunal-administratif.fr/content/download/179360/1759761/version/1/file/1904967190496819049721904976.pdf>.

⁴ 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.

⁵ Originál rozsudku v nepálštině je dostupný online: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20181225_074-WO-0283_judgment.pdf. Anglický překlad je rovněž dostupný online: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20181225_074-WO-0283_judgment-1.pdf.

⁶ Originál rozsudku ve španělštině je dostupný online: <https://www.escri-net.org/sites/default/files/caselaw/fallo-corte-suprema-de-justicia-litigio-cambio-climatico.pdf>. Shrnutí rozsudku v angličtině je dostupné zde: <https://www.escri-net.org/caselaw/2019/stc-4360-2018>.

⁷ Anglické znění rozsudku je dostupné zde: https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2021/20210324_11817_order-1.pdf. Německý originál je dostupný zde: http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210429_11817_judgment.pdf.



globální teploty o 1,5, případně 2 °C. Po vyčerpání uhlíkového rozpočtu by měl stát dosáhnout klimatické neutrality (vyrovnané bilance emisí) a přestat tak přispívat k nárůstu globální teploty.

- [7] V podobném duchu rozhodl také **Velký senát ESLP** ve věci *KlimaSeniorinnen proti Švýcarsku*, rozsudek ze dne 9. 4. 2024, č. 53600/20. ESLP **shledal porušení práva na ochranu soukromého a rodinného života** (čl. 8 Úmluvy) u stěžovatele – environmentálního spolku, který sdružuje švýcarské seniorky. ESLP s odkazem na judikaturu členských států Rady Evropy (Belgie, Německo, Nizozemsko, viz výše) a na závěry vědců z Mezivládního panelu OSN pro klimatickou změnu došel k závěru, že čl. 8 Úmluvy chápán tak, že **zahrnuje právo jednotlivců na účinnou ochranu** ze strany orgánů státu **před závažnými nepříznivými dopady změny klimatu** na jejich život, zdraví, pohodu a kvalitu života (odst. 519 rozsudku). ESLP dále uvedl, že pro zajištění účinné ochrany práv jednotlivců musí státy:

a) „... přijmout nezbytné předpisy a opatření zaměřené na zabránění nárůstu koncentrací skleníkových plynů v atmosféře a zvýšení globální průměrné teploty nad úroveň, která by mohla mít za následek vážné a nevratné nepříznivé dopady na lidská práva, zejména na právo na soukromý a rodinný život podle článku 8 Úmluvy.“ (odst. 546 rozsudku).

- [8] ESLP zároveň ve věci *KlimaSeniorinnen stanovil „test“* (podrobněji v části III. ústavní stížnosti), kterým lze hodnotit splnění pozitivních závazků státu na poli čl. 8 Úmluvy v souvislosti s dopady změny klimatu. **Jednotlivé kroky testu** obsahují nejprve analýzu a vyčíslení závazků státu za pomoci uhlíkového rozpočtu, jejich následné zakotvení v účinném regulačním rámci, včetně závazku klimatické neutrality a mezitímních (průběžných) cílů, a následné přijímání efektivních kroků k jejich dosažení.
- [9] Obdobně jako navrhovatelé a stěžovatelé v případech *Neubauer a ostatní* a *KlimaSeniorinnen*, také zdejší stěžovatelé v řízeních před NSS a městským soudem upozorňovali, že **ČR nenaplnuje své pozitivní závazky plynoucí z Úmluvy a Listiny** - nepřijala svůj podíl na snižování emisí skleníkových plynů a nepřispívá tak dostatečně ke zmírnění změny klimatu a tím i ochraně práv stěžovatelů. Stejně jako v citovaných případech stěžovatelé **míru snižování emisí potřebnou k ochraně svých práv vyjadřují za pomoci tzv. uhlíkového rozpočtu**.
- [10] Orgány ČR, především vedlejší účastníci 1) – 4), rezignovaly na svou úlohu v oblasti ochrany lidských práv před následky změny klimatu. **Vůbec se nezabývaly vyčíslením maximálního uhlíkového rozpočtu** pro ČR. V roce 2021 provedlo MŽP, CENIA a ČHMÚ zhodnocení cílů podle Politiky ochrany klimatu v ČR, ze kterého vyplývá, že její cíle jsou nedostatečné (Vyhodnocení, str. 34, graf 17). Ani poté orgány ČR **nepřijaly žádnou aktualizaci** Politiky ochrany klimatu v ČR, předložený návrh vláda neprojednala. Správní soudy pak pochybily, když tento postup aprobovaly s odkazem na členství ČR v EU a společné klimatické závazky EU. Tím uvedení vedlejší účastníci 1) – 4) a následně správní soudy zasáhly do výše uvedených základních práv stěžovatelů.



II Předchozí průběh řízení

- [11] Stěžovatelé se žalobou, podanou dne 21. 4. 2021 u městského soudu, domáhali ochrany před trvajícím nezákonným zásahem správních orgánů – vedlejších účastníků 1) – 4) - do svých veřejných subjektivních práv, spočívajícím v pasivitě (nezákonné nečinnosti) žalovaných správních orgánů v oblasti ochrany před změnou klimatu a jejími škodlivými následky. Namítali, že žalované správní orgány zasahují do jejich veřejných subjektivních práv, včetně ústavně zaručených práv plynoucích z Listiny a Úmluvy tím, že **nečiní dostatečná opatření v oblasti ochrany klimatu**. Porušení právních povinností ze strany orgánů státu stěžovatelé vymezili jako nedostatečnou aktivitu vedlejších účastníků 1) – 4) spočívající v **nepřijetí dostatečných opatření k ochraně práv stěžovatelů** (tato opatření mohou být vyčíslena např. za pomoci uhlíkového rozpočtu, čemuž odpovídá žalobní návrh obsažený v žalobě), případně cíle snížení emisí do roku 2030, který by uhlíkovému rozpočtu odpovídal (doplnění žalobního návrhu v rámci jednání dne 15. 6. 2022). Jako důkazy stěžovatelé předložili mj.:
- Posudek „Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku“ (leden 2021) autorů K. Anderson a D. Calverley, Tyndall Center – University of Manchester,
 - Posudek „Dopady klimatické změny v České republice“ (leden 2021) autorů N. van Maanen, E. Theokritoff, I. Menke a C.-F. Schleussner, výzkumné organizace Climate Analytics,
 - Zprávu z psychologického vyšetření stěžovatele c) ze dne 27. 1. 2021, PhDr. Adam Suchý.
- [12] Městský soud prvním rozsudkem v této věci, ze dne 15. 6. 2022, č.j. 14 A 101/2021 – 248 („**první rozsudek městského soudu**“), žalobu částečně odmítl (výrok I.), částečně zamítl (výrok V.) a **částečně jí vyhověl** (výroky III. a IV.). Konkrétně městský soud shledal, že zásah žalovaných ministerstev do práva stěžovatelů na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny) spočívající v **nestanovení konkrétních mitigačních opatření** vedoucích ke **snížení emisí skleníkových plynů o 55 %** do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990, je nezákonný. Tento závazný cíl snížení emisí skleníkových plynů byl odlišný od návrhu stěžovatelů a městský soud jej dovodil ze společného evropského cíle snížení emisí (EU NDC), k němuž se EU zavázala na základě Pařížské dohody. Ačkoli byl první rozsudek městského soudu déle než půl roku pravomocný, orgány státu na něj ani přes výzvy stěžovatelů nereagovaly.
- [13] NSS následně rozsudkem ze dne 20. 2. 2023, č.j. 9 As 116/2022 – 166 („**první rozsudek NSS**“), zamítl kasační stížnost žalobců, směřující proti výrokům I. a V. původního rozsudku městského soudu a zároveň na základě podaných kasačních stížností vedlejších účastníků 1) – 4) věc vrátil městskému soudu k novému řízení. NSS ve svém prvním rozsudku posuzoval **splnění pěti podmínek zásahové žaloby** dle rozsudku NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65, a dospěl k závěru, že čtyři z pěti těchto podmínek byly naplněny. Stěžovatelé dle NSS úspěšně prokázali přímé (1. podmínka) zkrácení na svých právech (2. podmínka), zásahem, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti žalobcům (5. podmínka). Naopak **dle rozsudku NSS nebyla splněna pouze podmínka nezákonnosti zásahu** (3. podmínka).
- [14] Podle prvního rozsudku NSS (odst. 104) **nedošlo k porušení** žádného ze zvažovaných právních předpisů, neboť jde o prameny práva dosud neexistující (speciální klimatický zákon), příliš obecné



(lidskoprávní závazky na ústavní či mezinárodní úrovni) nebo o ně nyní posuzovaná klimatická žaloba vůbec nebyla opřena (sektorové právní předpisy na vnitrostátní i unijní úrovni, které mají vztah ke globálnímu oteplování). Konkrétně se **závazky státu plynoucími z Listiny a Úmluvy** se NSS vypořádal poměrně stručně konstatováním, že tvrzení žalobců nesvědčí o tom, že by již v současnosti docházelo k **zásahu do jádra práva na příznivé životní prostředí** (přičemž ostatními právy se NSS nezabýval), neboť takové důsledky změny klimatu se predikují až do „vzdálenější budoucnosti“ (odst. 145 rozsudku). Vzhledem k absenci klimatického zákona zároveň **nelze podle NSS podrobit právní úpravu tzv. testu racionality** v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny – nelze proto dojít k závěru o porušení čl. 35 Listiny (odst. 144 rozsudku).

- [15] Městský soud dne 25. 10. 2023 rozsudkem č.j. 14 A 101/2021 – 445 („**druhý rozsudek městského soudu**“) žalobu v souladu s prvním rozsudkem NSS zamítl. Proti druhému rozsudku městského soudu podali stěžovatelé kasační stížnost.
- [16] V průběhu druhého řízení před NSS vydal **Velký senát ESLP rozsudek** v obdobném případě *KlimaSeniorinnen proti Švýcarsku* (ze dne 9. 4. 2024, č. 53600/20), v němž shledal porušení pozitivních závazků plynoucích z Úmluvy ze strany Švýcarska. Hlavní **pochybení Švýcarska na poli čl. 8 Úmluvy** shledal ESLP v tom, že jeho národní cíle snižování emisí skleníkových plynů nebyly určeny na základě uhlíkového rozpočtu v souladu s vědeckým poznáním a cíli Pařížské dohody, že Švýcarsko nemá stanoveny průběžné (např. meziroční) cíle snižování emisí až po dosažení klimatické neutrality kolem roku 2050.
- [17] NSS přesto pozitivní závazky popsané ve věci *KlimaSeniorinnen* ve svém druhém rozsudku ze dne 26. 11. 2024, č. j. 9 As 264/2023-128 („**druhý rozsudek NSS**“) **zohlednil jen částečně a vztáhl je především k EU jako celku, nikoliv ČR**. NSS tak zanedbal skutečnost, že smluvní stranou Úmluvy je ČR jakožto samostatný subjekt mezinárodního práva (a členský stát Rady Evropy). Závazky ČR plynoucími přímo z Listiny a Úmluvy se NSS ve svém druhém rozsudku podrobněji nezabýval. Zároveň NSS dovodil, že ochrany ústavně zaručených práv stěžovatelů v oblasti ochrany klimatu je možné se **domáhat pouze ve vztahu k (ne)plnění závazků plynoucích z práva EU** (odst. 92). Požadavky na vyšší ambici v oblasti ochrany klimatu vyplývající z Listiny a Úmluvy by podle NSS byly zpochybněním celého klimatického práva EU (odst. 97) a nízká ambice ČR v této oblasti je podle NSS pouze vnitřní záležitostí EU (odst. 100).
- [18] Druhý rozsudek NSS byl zástupci stěžovatelů doručen dne **6. 12. 2024**. Ve lhůtě končící dne 6. 2. 2025 podávají stěžovatelé proti tomuto rozsudku, jakož i proti druhému rozsudku městského soudu a prvnímu rozsudku NSS, tuto včasnou ústavní stížnost.

Důkazy:

- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č.j. č.j. 14 A 101/2021–248
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2024, č. j. 9 As 264/2023–128,
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2023, č. j. 14 A 101/2021–445,
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022–166,
- Žaloba ze dne 21. 4. 2021
- Druhá kasační stížnost stěžovatelů ze dne 15. 1. 2024
- Vyjádření stěžovatelů k judikatuře ESLP ze dne 17. 6. 2024



- Posudek „Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku“ (leden 2021) autorů K. Anderson a D. Calverley, Tyndall Center – University of Manchester (soudní překlad z anglického originálu)
- Posudek „Dopady klimatické změny v České republice“ (leden 2021) autorů N. van Maanen, E. Theokritoff, I. Menke a C.-F. Schleussner, výzkumné organizace Climate Analytics
- Zpráva z psychologického vyšetření stěžovatele c), pacienta Arne Kai Springorum, ze dne 27. 1. 2021, PhDr. Adam Suchý

III Důvody ústavní stížnosti

- [19] Stěžovatelé namítají, že správní soudy nesprávně posoudily zásahy do jejich ústavně zaručených práv, specifikovaných výše v části I, neboť **nezkoumaly samostatný normativní obsah pozitivních závazků státu, které vyplývají z Listiny a Úmluvy, na poli ochrany klimatu.** Pozitivními závazky plynoucími z Listiny a Úmluvy stěžovatelé v tomto kontextu rozumí povinnost státu a jeho orgánů aktivně postupovat, přijímat regulační rámec, účinná opatření a další potřebné kroky k zajištění efektivní ochrany a naplnění ústavně zaručených práv.
- [20] Stěžovatelé namítají, že tyto pozitivní závazky jsou sice ze své podstaty obecné, ale ESLP i další zahraniční národní soudy je za pomoci aplikace výsledků vědeckého poznání a principů mezinárodního klimatického práva dokázaly konkretizovat. **Obsahem pozitivních závazků** plynoucích z Listiny a Úmluvy je ve vztahu k ochraně základních práv, dotčených následky změny klimatu, zejména povinnost státu postupovat s náležitou péčí – přijmout nezbytná a vhodná opatření, přijmout a vymáhat dostatečný regulační rámec, dovodit své vnitrostátní cíle snižování emisí z národního uhlíkového rozpočtu a stanovit tyto cíle průběžně až k dosažení klimatické neutrality kolem roku 2050.
- [21] Správní soudy došly k nesprávnému závěru, že **pozitivní závazky plynoucí z Listiny a Úmluvy na poli ochrany klimatu lze a priori považovat za splněné skrze členství ČR v EU.** Právní rámec EU v oblasti ochrany klimatu však není překážkou toho, aby členské státy přijaly ambicióznější opatření – naopak evropské právo výslovně uvádí, že jím nejsou dotčeny ambicióznější závazky jednotlivých členských států. Správní soudy pochybily, když se nezabývaly svébytnými závazky ČR jakožto suverénního státu a smluvní strany Úmluvy v oblasti ochrany klimatu. Existence právního rámce EU navíc nebyla překážkou vyhovění obdobným žalobám v zahraničí.
- [22] Správní soudy zcela pominuly skutečnost, že **ČR své pozitivní závazky v oblasti ochrany klimatu plynoucí z Listiny a Úmluvy neplní.** ČR nepřijala klimatický zákon, který by stanovil cíle v oblasti ochrany klimatu. ČR neprovedla výpočet svého spravedlivého podílu na snižování emisí za pomoci uhlíkového rozpočtu, neaktualizovala své cíle v oblasti ochrany klimatu (2017), nestanovila mezitímní (např. roční) cíle snižování emisí ani se nezavázala k dosažení klimatické neutrality. Aktuální cíle ČR v oblasti ochrany klimatu jsou disproporčně nižší než všechny dostupné návrhy národního uhlíkového rozpočtu.



[23] Správní soudy tak pochybily, když **odmítly poskytnout ochranu** ústavně zaručeným právům stěžovatelů zaručeným v čl. 10, 11, 26, 31 a 35 Listiny a čl. 2 a 8 Úmluvy. Tím porušily také **právo stěžovatelů na spravedlivý proces** (čl. 36 Listiny a čl. 6 Úmluvy). Stěžovatelé tyto argumenty postupně podrobněji rozvíjejí v následujících bodech ústavní stížnosti.

1. ČR má konkrétní a vymahatelné pozitivní závazky na poli ochrany klimatu, jejichž neplnění zasahuje do základních práv stěžovatelů

[24] Stěžovatelé dovozují obsah pozitivních závazků státu v oblasti ochrany klimatu zejména z relevantních rozhodnutí ESLP a dále z relevantní judikatury Ústavního soudu (dále jen „**ÚS**“) a doktríny týkající se Listiny (zejména jejího čl. 35). Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že v oblasti ochrany životního prostředí obecně (a tím spíše v oblasti ochrany klimatu) je třeba aplikovat **test náležité péče** státu, který **konkretizoval ESLP ve věci *KlimaSeniorinnen***.

[25] Stěžovatelé jsou dále přesvědčeni, že je v této oblasti nutno aplikovat tato základní východiska:

- Z Listiny a Úmluvy **plynou pozitivní závazky** státu v oblasti ochrany klimatu, které korespondují se závazkem dle čl. 7 Ústavy a lze je dále konkretizovat. Porušení těchto pozitivních závazků je zásahem do ústavně zaručených základních práv. V případě zásahů v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka, je porušení pozitivního závazku současně zásahem do esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí, který je třeba posuzovat testem proporcionality. Správní soudy však na **konkretizaci těchto závazků rezignovaly** a označily je za příliš obecné.
- Změna klimatu a její negativní dopady jsou tak závažné, že **zasahují do esenciálního jádra** práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 Listiny a práva na ochranu zdraví dle čl. 31 Listiny. Správní soudy tuto skutečnost **nesprávně odmítly** s tím, že závažné dopady změny klimatu jsou **předvídané až v budoucnosti**.
- Pozitivní závazky státu v oblasti ochrany klimatu vyplývají též z **čl. 2 a čl. 8 Úmluvy**. Jejich dodržení je hodnoceno s pomocí „**testu náležité péče**“ zformulovaného ESLP. Z tohoto testu vyplývá, že míra rizika, kterou představuje změna klimatu, a dostupné informace o těchto dopadech vedou k povinnosti orgánů státu jednat s „náležitou péčí“ a přijímat „nezbytná“ a „vhodná“ opatření. Správní soudy se tímto **testem vůbec nezabývaly** a pouze konstatovaly, že kvůli absenci zákonné úpravy nelze tuto úpravu zkoumat např. testem racionality ve smyslu čl. 41 Listiny.
- Z později formulovaného „**testu KlimaSeniorinnen**“ dále vyplývá, že takový postup mj. vyžaduje, aby státy přijaly v oblasti ochrany před následky změny klimatu účinný regulační rámec, aby vyčíslily svůj závazný uhlíkový rozpočet, případně obdobným způsobem stanovily dostatečný závazek ochrany klimatu, a zavázaly se k mezitímním (průběžným) cílům ochrany klimatu a dosažení klimatické neutrality kolem roku 2050. Správní soudy zasáhly do práv stěžovatelů, když požadavky testu KlimaSeniorinnen **aplikovaly selektivně a převážně jen na evropské právo**.



a) Pozitivní závazky plynoucí z Listiny a zásah do esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí

- [26] Potřeba ochrany životního prostředí je zdůrazněna v **preambuli Ústavy**: „*odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství,*“ a dotýká se jí také preambule Listiny: „*připomínajíc si svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého lidstva na Zemi*“. Povinnost státu k této ochraně je prostřednictvím ochrany přírodních zdrojů, resp. jejich šetrného využívání, a ochrany přírodního bohatství, **stanovena v čl. 7 Ústavy**. Těžiště ústavní ochrany práva na příznivé životní prostředí je v čl. 35 Listiny a záruky v něm obsažené je potřeba interpretovat ve výše uvedeném kontextu.
- [27] Právo na příznivé životní prostředí se řadí mezi ekonomická, sociální a kulturní práva. Stěžovatelé jsou si vědomi toho, že závazků z něj plynoucích se lze dle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat **pouze v mezích zákonů**, které je provádějí. Stěžovatelé ale zároveň připomínají, že dle nálezu ÚS ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14, s ohledem na znění čl. 4 odst. 4 Listiny, není uvážení zákonodárce ani v oblasti regulace sociálních, ekonomických a kulturních práv zcela neomezené. Zároveň stěžovatelé upozorňují, že 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, **není možné vést k tomu**, aby formou zákona **porušil podstatu a smysl daného práva**. Pokud tedy podle výše citované judikatury ÚS dojde k zásahu do tzv. esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí, jednotlivci mají právo se domáhat ochrany před takovým zásahem i bez ohledu na zákonnou úpravu tohoto práva, resp. bez ohledu na její absenci.
- [28] Existenci pozitivních závazků v oblasti ochrany životního prostředí uznal také ÚS, který shledal, že **obsahem práva na příznivé životní prostředí je**:
- „... zejména možnost každého domáhat se zákonem stanoveným způsobem ochrany přirozených environmentálních podmínek své existence a udržitelného rozvoje, s čímž koresponduje pozitivní závazek státu střežit zděděné přírodní bohatství, dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství (preambule a čl. 7 Ústavy). Pozitivní závazek státu tedy mj. spočívá v ochraně proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka.“*
(Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18, bod 48).
- [29] ÚS se v tomto názoru opírá o svou **předchozí judikaturu** (nález ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, bod 89) a také zde citovanou **ústavněprávní doktrínu** (Tomozsková, V., Tomozsek, M. in Müllerová, H. a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 140). Tento názor potvrzuje i komentář k Listině, který uvádí, že vzrůstající míra negativních antropogenních vlivů **vyžaduje existenci pozitivních závazků státu** v oblasti ochrany životního prostředí (Lenka Bahýlová, in: Kühn, Z., Kratochvíl, J., Kmec, J., Kosař, D. a kol.: Listina základních práv a svobod. Velký komentář. Praha: Leges, 2022, s. 1228). Základním obsahem těchto pozitivních závazků je **zachování lidské důstojnosti**, resp.



možnosti vést život v podmínkách, jež bude možné označit za důstojné, což zahrnuje potřeby fyziologické i sociální (tamtéž, s. 1232-1233).

- [30] Stěžovatelé dodávají, že ústavní požadavek vyplývající z čl. 35 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny je alespoň podle části odborné literatury nutné vykládat tak, že **zahrnuje také příkaz legální ochrany** (Madej, M. Meze základních práv v České republice. Leges, 2018, s. 108). Jinými slovy, absence prováděcí legislativy nezbavuje orgány veřejné moci povinnosti poskytnout ochranu ústavně zakotvenému právu, resp. nezbavuje subjekty práva možnosti se této ochrany dovolávat před obecnými soudy. Práv v čl. 41 odst. 1 Listiny je sice možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí, to ale současně znamená, že **musí být předpisem právní síly zákona provedeny**. V opačném případě by k vyprázdnění těchto práv postačilo, pokud by se zákonodárce jejich provedení vyhýbal.
- [31] Při přezkumu zásahů do subjektivního práva podle čl. 35 odst. 1 Listiny uplatňuje Ústavní soud **test racionality**, s výjimkou případů, kdy orgán veřejné moci zasáhne **do esenciálního jádra** základního práva. V případě zásahů do jádra práva Ústavní soud aplikuje **test proporcionality** (náleze ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, bod 59).
- [32] Pozitivní závazky státu v oblasti ochrany životního prostředí **vyplývají také z práva na ochranu zdraví** (čl. 31 Listiny), neboť obě oblasti spolu souvisí a jedná se o nezbytné podmínky realizace lidské svobody (náleze ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 7/17). Komentář k Listině uvádí, že za **esenciální obsah práva na ochranu zdraví** dle Listiny, kterého je možné se domáhat bez ohledu na jeho zákonnou úpravu dle čl. 41 Listiny, je třeba považovat také „*povinnost státu zřídit a zajistit fungování systému ochrany veřejného zdraví (...), vytvořit systém zaměřený na odstranění příčin nemocí, ať epidemiologických, environmentálních či jiných, (...) ale také povinnost státu zřídit systém monitorování zásadních rizik pro lidské zdraví a umožňující jim předcházet či je odstraňovat.*“ (viz Husseini, F. a kol., Listina základních práv a svobod. 1. vydá. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 860)
- [33] Stěžovatelé namítají, že správní soudy zasáhly do jejich práv zaručených Listinou, když nesprávně konstatovaly, že nedochází k zásahu do esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí a na ochranu zdraví a odmítly provést test racionality z důvodu absence právní úpravy (podrobněji viz bod 3. této části ústavní stížnosti).

b) Pozitivní závazky ve vztahu k právu na příznivé životní prostředí plynoucí z Úmluvy

- [34] Existenci pozitivních závazků států v kontextu ochrany životního prostředí dokládá i judikatura ESLP. Podle ESLP se pozitivní závazky na poli čl. 2 Úmluvy z velké části překrývají se závazky podle čl. 8 Úmluvy (*Budayeva proti Rusku*, č. 15339/02, ze dne 20. 3. 2008, odst. 133; *Öneryıldız proti Turecku*, č. 48939/99, ze dne 30. 11. 2004, odst. 90 a 160; *Kolyadenko proti Rusku*, č. 17423/05, ze dne 9. 7. 2010, odst. 212; *Cannavacciuolo a ostatní proti Itálii*, č. 51567/14, 30. 1. 2025, odst. 216). Státy proto mají přijímat stejná praktická opatření podle obou těchto článků Úmluvy (viz *Kolyadenko proti Rusku*, cit výše, odst. 216; *Brincat proti Maltě*, č. 60908/11, ze dne 24. 7. 2014, odst. 102). ESLP proto v řadě případů **posuzoval tvrzená porušení čl. 2 a 8**



Úmluvy společně (viz *Brincat proti Maltě*, cit. výše, odst. 90). K tomuto přístupu se přiklonil také Nejvyšší soud Nizozemska ve věci *Urgenda* (rozsudek ze dne 20. 12. 2019, odst. 5.2.4).

- [35] Na základě judikatury ESLP, týkající se zásahů do životního prostředí, lze dovodit následující „test“, podle nějž ESLP hodnotí, zda státy splnily své pozitivní závazky dle čl. 2 a 8 Úmluvy:
1. Existuje „skutečné a vážné“ riziko zásahu do práv z důvodu zásahu do životního prostředí, o čemž svědčí současné a předpokládané dopady změny klimatu (**test minimální intenzity rizika**), viz např. *Tătar proti Rumunsku*, č. 67021/01, ze dne 27. 1. 2009, odst. 107; *Brincat proti Maltě*, cit. výše, odst. 82; *Cordella proti Itálii*, č. 54414/13, ze dne 24. 1. 2019, odst. 169,
 2. Stát a jeho orgány vědí, případně vědět mají a mohou, o riziku tohoto zásahu (**test dostupnosti informací**), viz např. *Kolyadenko proti Rusku*, cit. výše, odst. 165; *Brincat proti Maltě*, cit. výše, odst. 106; *Oneryildiz proti Turecku*, cit. výše, odst. 101, a
 3. Stát a jeho orgány nejednaly s „**náležitou péčí**“ (*Cordella proti Itálii*, cit. výše, odst. 161; *Budayeva proti Rusku*, cit. výše, odst. 152) při přijímání „**nezbytných**“ (*Oneryildiz proti Turecku*, cit. výše, odst. 101; *Cordella proti Itálii*, cit. výše, odst. 173) a „**vhodných**“ (*Budayeva proti Rusku*, cit. výše, odst. 128; *Kolyadenko proti Rusku*, cit. výše, odst. 212) opatření, která jsou při rozumném úsilí k dispozici, aby předešel nebo minimalizoval riziko zásahu do práv (**test náležité péče**). Tento požadavek zahrnuje povinnost „*zavést legislativní a správní rámec navržený tak, aby účinně odrazil*“ před ohroženími práv na život a na soukromý a rodinný život (viz *Öneryildiz proti Turecku*, cit. výše, odst. 89-90; *Budayeva proti Rusku*, cit. výše, odst. 129). Stát nese břemeno, aby prokázal, že splnil požadavek náležité péče.
- [36] Poslední krok v testu „náležité péče“ byl dále **konkretizován ve věci *KlimaSeniorinnen***, kde ESLP formuloval konkrétní pozitivní závazky států na poli čl. 8 Úmluvy, pokud jde o ochranu klimatu. Mezi tyto pozitivní závazky patří povinnost státu přijmout předpisy a opatření k ochraně klimatu, dostatečné cíle snižování emisí stanovené v souladu s teplotním cílem Pařížské dohody a dostupným vědeckým poznáním.
- [37] Správní soudy zasáhly do práv stěžovatelů, když výše uvedené pozitivní závazky plynoucí z čl. 8 vztáhly pouze k evropské právní úpravě (podrobněji viz bod 2. této části ústavní stížnosti), případně je aplikovaly nesprávně či vůbec (podrobněji viz bod 3. této části ústavní stížnosti).

2. ČR nemůže dovozovat splnění svých pozitivních závazků plynoucích z Úmluvy a Listiny pouze skrze právo EU

- [38] Správní soudy v rozporu s ustálenou judikaturou ÚS a ESLP na interpretaci a konkretizaci pozitivních závazků státu v oblasti ochrany klimatu zcela rezignovaly a označily je za „příliš obecné“. Vedeny předpokladem, že jedinou právní povinností snižování emisí skleníkových plynů lze dovodit z práva EU, **zaměřily se pouze na závazky**, které by České republice mohly plynout z těchto právních systémů. Otázkou, zda přísnější požadavky v oblasti ochrany klimatu neplynou přímo z Listiny nebo Úmluvy, jak dovodil ESLP i zahraniční soudy, se již dále nezabývaly.



- [39] NSS svůj postoj zdůvodnil tím, že: „*Stejně tak neodpovídá logice českého správního soudnictví nynější návrh stěžovatelů, že by žalovaní sami měli nad rámec výše rozebraných povinností plynoucích z unijního práva učinit úvahu, zda je takto stanovená míra snížení emisí skleníkových plynů dostatečná pro naplnění cílů Pařížské dohody, a pokud tomu tak není, určit sami sobě kroky, jejichž nečinění by mělo za následek vyhovění zásahové žalobě.*“ (odst. 114 druhého rozsudku NSS).
- [40] Stěžovatelé nerozporují roli, jakou má EU v souladu s principem subsidiarity při nastavování harmonizovaného právního prostředí nutného pro efektivní mitigaci změny klimatu. Přenesením rámce přezkumu ryze na úroveň EU však správní soudy stěžovatele vyloučily z možnosti efektivní ochrany jejich práv na národní úrovni. Takový postup vylučuje jak judikatura ÚS (nálezn ÚS ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, k tzv. “euronovele Ústavy” č. 403/2002 Sb.), tak judikatura ESLP. NSS tak **využil evropské klimatické právo jako štít** před lidskoprávními požadavky stěžovatelů. Závěr NSS je proto nesprávný a **rozporný s judikaturou ESLP**, která jednoznačně uvádí, že členství smluvních stran Úmluvy v EU a existence evropské právní úpravy určité oblasti nemůže zajistit automatické splnění závazků vyplývajících z Úmluvy. Bez ohledu na přenos pravomocí členských států na EU v některých oblastech jsou **samy smluvní státy Úmluvy odpovědné** za zajištění práv z ní vyplývajících (rozsudek ESLP ve věci *Matthews proti Spojenému království*, č. 24833/94, ze dne 18. 2. 1999). Pokud jde o závazky z Úmluvy, které jsou (zcela nebo zčásti) naplňovány skrze evropské právo, ESLP primárně posuzuje, zda právo EU poskytuje přinejmenším stejnou intenzitu ochrany práv stěžovatelů dané oblasti právní úpravy, jakou požaduje Úmluva (rozsudek ESLP ve věci *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi proti Irsku*, stížnost č. 45036/98, ze dne 30. 6. 2005, odst. 152 - 156).
- [41] Pokud jde konkrétně o oblast ochrany klimatu, z čl. 193 SFEU i z vyjádření Evropské komise v řízení před ESLP ve věci *Duarte Agostinho a ostatní proti Portugalsku a dalším* (rozhodnutí ze dne 9. 4. 2020, č. 39371/20) vyplývá, že **evropské právo stanoví pouze minimální požadavky**:
- „Aby bylo dosaženo cílů uvedených v NDC EU a jejich členských států, stanoví EU závazné cíle pro oblast klimatu a energetiky pro celou Unii, které musí všechny členské státy splnit a dosáhnout prostřednictvím vnitrostátní implementace. Zároveň nic nebrání členským státům přijmout ještě větší ambice cíle snížení emisí skleníkových plynů na vnitrostátní úrovni.“*
(Vyjádření Evropské komise ve věci *Duarte Agostinho*, zvláště stěžovateli)
- [42] Stejně tak konkrétní evropské předpisy v oblasti ochrany **klimatu výslovně poskytují členským státům prostor k přijetí ambicióznějších cílů**. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018 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 (tzv. Effort Sharing Regulation) v čl. 4 odst. 1 stanoví, že státy mají snížit emise skleníkových plynů **alespoň** o podíl určený v Příloze 2 nařízení a dále v odst. 32 preambule směrnice stanoví, že „[t]ímto nařízením nejsou dotčeny přísnější cíle stanovené na úrovni členských států.“
- [43] Vzhledem k závěrům ESLP ve výše citovaných rozsudcích *Matthews* a *Bosphorus* však platí, že samotné členství v EU ze své podstaty nezbavuje ČR povinnosti přijmout konkrétní opatření



v oblasti mitigace změny klimatu minimálně na úrovni takových standardů, jaké stanoví Úmluva a Listina. Členství ČR v EU **samo o sobě nepředstavuje naplnění závazků plynoucích z Úmluvy**. Pro potenciální opačný závěr by bylo mimo jiné nejprve nutné prokázat, že aktuální regulační rámec EU garantuje minimálně stejnou úroveň ochrany práv, jakou poskytuje Úmluva ve světle rozsudku *KlimaSeniorinnen*.

- [44] Oblast ochrany životního prostředí, včetně klimatické politiky, je podle čl. 191-193 SFEU **sdílenou kompetencí členských států a EU**. Není proto ani teoreticky možné, aby smluvní státy Úmluvy plně zajistily naplnění závazků na poli lidských práv pouze za pomoci legislativní a regulační aktivity EU. Naopak, EU se v oblasti ochrany klimatu řídí principem subsidiarity a dle čl. 193 SFEU mají státy pravomoc přijímat opatření k ochraně životního prostředí a klimatu nad rámec evropské legislativy. Stěžovatelé proto shrnují, že členství ČR v EU a existence evropské regulace ochrany klimatu **samy o sobě nemohou být považovány za záruky ochrany práv** plynoucích z Úmluvy.
- [45] ELSP navíc doposud v žádném rozhodnutí neuvedl, že by unijní právní rámec klimatu zajišťoval dostatečnou úroveň ochrany práv podle Úmluvy. Je tedy povinností soudů v ČR **zkoumat a zajišťovat dodržování těchto závazků nezávisle na členství v EU**. ČR je tak povinna případně cílit nad rámec standardů stanovených aktuální unijní legislativou, je-li to pro naplnění požadavků vyplývajících z Úmluvy a Listiny potřebné.
- [46] Nezávisle na (ne)dostatečnosti evropské regulace je povinností národních soudů při výkladu Úmluvy posoudit, zda vnitrostátní předpisy poskytují **skutečnou ochranu práv** stěžovatelů tak, jak to vyplývá z Úmluvy. Jinými slovy, státy jsou povinny aplikovat Úmluvu a plnit své závazky z ní vyplývající tak, aby zaručovala práva „praktická a účinná“, a nikoli práva „teoretická a iluzorní“ (*Matthews proti Spojenému království*, odst. 34, dále např. *Broniowski proti Polsku*, odst. 185).
- [47] ESLP tento přístup zdůrazňuje v samotném rozsudku *KlimaSeniorinnen*, kde explicitně uvádí, že „**primární povinností států je přijmout, a efektivně prakticky aplikovat předpisy a opatření způsobilé zmírnit existující, a potenciálně nezvratné, budoucí dopady klimatické změny**“ (odst. 545, zvláště stěžovateli). Je tedy nepochybné, že požadavek na skutečnou a účinnou ochranu práv se aplikuje v případech týkajících se porušování práv zaručených Úmluvou v důsledku klimatické změny a že ESLP této účinné ochraně přisuzuje podstatný význam. Povinností ČR jakožto smluvní strany Úmluvy není předpisy v oblasti ochrany klimatu pouze vytvářet, ale především je skutečně a účinně implementovat.
- [48] Vzhledem k tomu, že **EU není smluvní stranou Úmluvy**, není možné podrobit evropský rámec ochrany klimatu přezkumu z hlediska pozitivních závazků z ní plynoucích. Dle rozhodnutí SDEU ve věci *Carvalho a ostatní proti Evropskému parlamentu* (rozsudek ve věci C-565/19 ze dne 25. 3. 2021) nemají **jednotlivci ani spolky aktivní legitimaci** k návrhu na přezkum klimatických cílů EU. Jediným nástrojem ochrany ústavně zaručených práv z pohledu stěžovatelů je tak soudní kontrola na národní úrovni.
- [49] Argumenty stěžovatelů podporují i zahraniční soudy. Např. německý Spolkový ústavní soud v případě *Neubauer et. al.* dal za pravdu tvrzení stěžovatelů, kteří se dovolávali **nedostatečnosti národní právní úpravy** ochrany klimatu přijaté nad rámec evropského práva, v porovnání s požadavky stanovenými německou ústavou a Pařížskou dohodou. Spolkový ústavní soud **dovodil povinnost německých státních orgánů stanovit ambicióznější klimatické cíle na**



národní úrovni tak, aby dostaly svým závazkům v oblasti ochrany lidských práv. Fakt, že žádný stát nemůže sám vyřešit problémy spojené se změnou klimatu, podle Spolkového ústavního soudu nesmazává jeho povinnost přijmout opatření v oblasti klimatu (viz výrok soudu ve věci *Neubauer et al.*, 2c., rozsudek ze dne 24. 3. 2021).⁸

- [50] Přestože národním soudům přezkum klimatických cílů a politik EU nepřísluší, stěžovatelé pro úplnost uvádějí, že z odborných podkladů a vědeckých studií vyplývá, že klimatické **cíle EU nejsou dostatečné** pro udržení nárůstu globální teploty pod hranici 1,5 °C. Uvádí to např. poradní orgán EU – **European Scientific Advisory Board for Climate Change** (ESABCC), který konstatuje, že současný cíl snížení emisí pro rok 2030 (o 55 % oproti roku 1990) **neodráží spravedlivý podíl EU** (tzv. fair share) nezbytný k udržení nárůstu globální teploty nad 1,5 °C. Totéž potvrzuje **Climate Action Tracker**,⁹ který uvádí, že cíl EU pro rok 2030 ohrožuje dosažení teplotních cílů dle Pařížské dohody a že pokud by všechny země na světě přijaly stejnou míru ambice jako EU, svět by se oteplil o 2-3 °C. Cíl pro rok 2040 zatím nebyl v EU přijat a **mezi lety 2030-2050 tak není trajektorie snižování emisí regulována**,
- [51] Stěžovatelé proto uzavírají, že správní soudy zcela pominuly skutečnost, že ČR je na rozdíl od EU jako celku **vázána Listinou a Úmluvou** a zároveň že ČR disponuje nástroji nad rámec evropského práva, kterými může zajistit naplnění pozitivních závazků plynoucích ze zde zakotvených z lidských práv. Není proto přípustné, že se správní soudy omezily na konstatování, že klimatické cíle EU jako celku jsou dostatečné (přestože jejich přezkum národním soudům nepřísluší a o jejich dostatečnosti panují diskuze) a dál naopak **nezkoumaly skutečný obsah pozitivních závazků ČR**.

3. Porušení pozitivních závazků plynoucích z Listiny a Úmluvy

- [52] Je nepochybné, že změna klimatu způsobuje negativní dopady, které zasahují do právní sféry stěžovatelů (to ostatně uznaly i správní soudy v této věci). Sporná zůstává **otázka zákonnosti, resp. ústavní konformity zásahu**. Při přezkumu ústavní konformity zásahu do práva podle čl. 35 odst. 1 Listiny je podle stěžovatelů potřeba posoudit, zda bylo zasaženo do esenciálního jádra základního práva na příznivé životní prostředí a, pokud ano, zda byl tento zásah v demokratické společnosti nezbytný.
- [53] Stěžovatelé konstatují, že do esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí zasahují jednak (b) vlastní **nedostatečná aktivita státu** v ochraně klimatu, jednak (b) **její důsledky**. Jak stěžovatelé poukázali výše, součástí ústavního požadavku v čl. 35 Listiny je přijetí legislativní úpravy, která by rozsah práv stěžovatelů specifikovala. Skutečnost, že ČR nepřijala klimatický zákon ani jiný právní předpis, kterým by v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny řádně provedla čl. 35

⁸ Dostupné online:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html;jsessionid=AF9D1F19FAAA3C754DEF48317218D520.internet981.

⁹ Posudek organizace Climate Action Tracker zpracovaný pro účely řízení před ESLP ve věci Duarte Agostinho a ostatní proti Portugalsku a 32 dalším státům je dostupný online: https://ca1-clm.edcdn.com/assets/final_report_ca_glan.pdf?v=1697119896. Citované závěry vycházejí ze str. 54 posudku,



odst. 1 Listiny zjevně nemůže jít k tíži stěžovatelů, kteří se práva v čl. 35 odst. 1 Listiny dovolávají. Závažnost zásahu do jádra práva, *de facto* vyprázdnění ochrany práva dle čl. 35 Listiny, podtrhuje obecně panující regulační vakuum v klimatické politice ČR. Aktuálně platné cíle v oblasti ochrany klimatu v ČR jsou zastaralé a přijaté pouze usnesením vlády.

- [54] NSS tak pochybil, když **odmítl poskytnout ochranu** právům stěžovatelů, neboť dochází k zásahu do jádra jejich práva na příznivé životní prostředí a zprostředkovaně také práva na ochranu zdraví a práva vykonávat hospodářskou činnost. Správní soudy navíc pochybily, když se **vůbec nezabývaly pozitivními závazky státu** plynoucími např. z vlastnického práva či čl. 2 a 8 Úmluvy, u nichž se neuplatní omezení dle čl. 41 odst. 1 Listiny.
- [55] Nedostatečná aktivita státu v ochraně klimatu **má další nepřímé důsledky** na práva stěžovatelů. Má potenciál nezvratně změnit a poškodit všechny složky životního prostředí a podmínky pro život lidí jak globálně, tak v rámci České republiky a jsou tedy v přímém rozporu s podstatou čl. 35 Listiny. Je tomu tak především proto, že změna klimatu má velmi významné negativní dopady na stěžovatele a znemožňuje jak dlouhodobou realizaci jejich základních životních potřeb (ať už jde o jejich zdraví, majetek a ekonomickou činnost), tak i ochranu přírodního bohatství a zachování životního prostředí pro budoucí generace, které zastupuje stěžovatel a).
- [56] NSS **nesprávně posoudil otázku zásahu do esenciálního jádra** čl. 35, když uvedl, že změna klimatu má sice potenciál zasáhnout do jádra práva na příznivé životní prostředí, *ale „na základě budoucích hrozeb lze v současné době jen stěží konstatovat zásah do samého jádra daného práva.“* (odst. 145 prvního rozsudku NSS). Takový postup je zcela v rozporu s principem prevence a požadavkem na efektivní ochranu práv. Není možné s poskytnutím ochrany ústavně zaručeným právům čekat do doby, než dojde k nejhorším škodlivým následkům a **nebude již možné efektivně zjednat nápravu** (viz též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. června 2022, sp. zn. 14 A 101/2021). Jak vyplývá z ustálené judikatury ESLP, i pouhé riziko zásahu může vyvolat pozitivní povinnosti státu podle článků 2 a 8 Úmluvy (viz např. *Táatar proti Rumunsku*, č. 67021/01).
- [57] Stěžovatelé konstatují, že porušením výše uvedených pozitivních závazků státu došlo k **zásahu do podstaty a smyslu jejich práva na příznivé životní prostředí** zaručeného Listinou. **Přiměřenost zásahu** do jádra práva s pozitivním závazkem je podle stěžovatelů potřeba zkoumat s ohledem na legitimní cíl, který zásah do práva sledoval. První odstavec čl. 35 na rozdíl od jiných ustanovení Listiny nevymezuje přípustný výčet legitimních cílů a stěžovatelům není znám žádný legitimní cíl, kterým by žalovaní v průběhu řízení argumentovali – argumentace žalovaných se ostatně vyčerpávala na tvrzení, že k žádnému zásahu nedošlo.
- [58] Stěžovatelé dále namítají, že došlo k **zásahu do jejich práv zaručených čl. 2 a 8 Úmluvy**. Pozitivní závazky státu v oblasti ochrany klimatu vyplývající čl. 2 a čl. 8 Úmluvy je potřeba hodnotit s pomocí „**testu náležité péče**“ formulovaného ESLP. Stěžovatelé nejdříve aplikují test náležité péče a poté jeho poslední krok konkretizují s pomocí „**testu KlimaSeniorinnen**“. Test náležité péče má **tři kroky**: test minimální intenzity rizika, test dostupnosti informací a test náležité péče v užším slova smyslu.
- [59] Pokud jde o **test minimální intenzity rizika**, stěžovatelé připomínají, že dle ustálené judikatury ESLP i pouhé riziko zásahu může vyvolat pozitivní povinnosti státu podle článků 2 a 8 Úmluvy



(viz např. rozhodnutí ve věci *Táatar proti Rumunsku*, cit. výše). Nelze přitom pochybovat o tom, že riziko zásahu, které představuje změna klimatu v ČR, splňuje hranici „skutečného“ a „vážného“ rizika podle článků 2 a 8 Úmluvy. Stěžovatelé již v řízení před správními soudy prokázali, že existují jednoznačné vědecké důkazy o tom, že změna klimatu představuje riziko újmy na lidském životě, zdraví a živobytí, které je „skutečné“ (v tom smyslu, že je předvídatelné) a „závažné“ s ohledem na závažnost předpokládaných dopadů a nevratnost možných zásahů.

- [60] Během poslední dekády se skutečnost, že změna klimatu představuje „skutečné a vážné“ riziko pro lidský život, zdraví a řadu dalších zájmů souvisejících se základními lidskými právy, **stala obecně přijímanou**. Na národní úrovni tuto skutečnost potvrzují rozsudky např. z Nizozemska ve věci *Urgenda* (rozsudek Nejvyššího soudu, odst. 5.2.2–5.3.2), z Kolumbie (Nejvyšší soud Kolumbie ve věci „*Future Generations*“, odst. 12-13), z Nepálu (Nejvyšší soud Nepálu, rozsudek ve věci „*Shrestha*“, str. 12-13) nebo z Kanady (Odvolací soud státu Ontario ve věci *Mathur et al.*, 2020). Riziko, které představuje změna klimatu, uznávají také mezinárodní orgány, například Výbor OSN pro lidská práva (obecný komentář č. 36, ze dne 30. 10. 2018, zn. CCPR/C/GC/36, odst. 62). **Stěžovatelé proto konstatují, že test minimální intenzity rizika dle judikatury ESLP je v projednávané věci splněn.**
- [61] Pokud jde o **test dostupnosti informací**, ESLP při jeho hodnocení zjišťuje zejména, zda stát a jeho orgány riziko újmy samy uznaly, například ve vlastních dokumentech a zprávách (viz *López Ostra proti Španělsku*, č. 16798/90, odst. 51; *Fadeyeva proti Rusku*, č. 55723/00, ze dne 9. 6. 2005, odst. 85 a 90), zda existují zprávy a varování před tímto rizikem mířená na stát a jeho orgány (*López Ostra proti Španělsku*, odst. 9 a 53; *Budayeva proti Rusku*, odst. 148), jaké jsou aktuální poznatky vědy (*Brincat proti Maltě*, odst. 106) a zda existují regionální či mezinárodní snahy o regulaci tohoto rizika (*Brincat proti Maltě*, odst. 105).
- [62] Orgány státu bezpochyby měly a mají dostatečné informace o riziku, které představuje změna klimatu, a to jak současných dopadech oteplování na život a zdraví osob v ČR, tak o předpokládaných závažných dopadech při oteplení o 1,5 °C nebo vyšším. Svědčí o tom například skutečnost, že ČR přistoupila k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu (č. 80/2005 Sb. m. s., tzv. UNFCCC), kterou je vázána již od roku 1994, a následně i k Pařížské dohodě, kterou je vázána od roku 2017. Riziko, které představuje změna klimatu, je jasně **uvedeno v národních strategických dokumentech** (např. Politika ochrany klimatu v ČR), ve státem zpracovaných zprávách ČHMÚ (např. zpráva „Komplexní studie dopadů, zranitelnosti a zdrojů rizik souvisejících se změnou klimatu v ČR“) a také v dokumentech vědců, které mají státy a jejich orgány varovat (např. zprávy IPCC). **V projednávané věci je proto požadavek na dostupnost informací o změně klimatu splněn.**
- [63] Posledním krokem je **test náležitě péče v užším smyslu**. Otázkou je, zda stát a jeho orgány ve světle svých vědomostí o riziku, které změna klimatu představuje, jednaly s „náležitou péčí“ a přijaly „nezbytná“ a „přiměřená“ opatření. Tato opatření mohou zahrnovat např. přijetí legislativního a administrativního rámce, který by zabránil zásahům do práv chráněných Úmluvou (*Öneryildiz proti Turecku*, odst. 89-90; *Budayeva proti Rusku*, odst. 129). Náležitá péče státu má být dle judikatury ESLP posouzena na jedné straně **podle závažnosti hrozby zásahu** do práv a na druhé straně **podle dostupných opatření** k prevenci či zmírnění tohoto zásahu (*Brincat proti Maltě*, odst. 112). Rozhodující budou **také mezinárodní závazky státu** – ať už plynoucí



z mezinárodních úmluv, jimiž je stát vázán, nebo obecných principů mezinárodního práva (*Neulinger proti Švýcarsku*, č. 41615/07, ze dne 6. 7. 2010, odst. 131) či mezinárodního práva lidských práv (*Neulinger proti Švýcarsku*, odst. 69-74).

- [64] **Správní soudy touto optikou** postup orgánů ČR v oblasti ochrany klimatu **vůbec nezkoumaly** a nezabývaly se tím, zda jsou přijímaná opatření „nezbytná“, „vhodná“ a přijatá s „náležitou péčí“. Omezily se pouze na konstatování, že jediné právní povinnosti ČR vyplývají z členství v EU (odst. 92 a 98 druhého rozsudku NSS). Absence klimatického zákona, zastaralé cíle v oblasti ochrany klimatu a nedostatek podrobnějšího vědeckého zdůvodnění vnitrostátních cílů přitom nasvědčuje, že **postup orgánů ČR podmínky testu náležité péče nesplňuje**.
- [65] Poslední krok testu náležité péče byl ESLP dále konkretizován ve věci *KlimaSenioren*. Podle ESLP musí být čl. 8 Úmluvy chápán tak, že **zahrnuje právo jednotlivců na účinnou ochranu** ze strany orgánů státu **před závažnými nepříznivými dopady změny klimatu** na jejich život, zdraví, pohodu a kvalitu života (odst. 519 rozsudku). ESLP dále uvedl, že pro zajištění účinné ochrany práv jednotlivců musí státy:
- „... přijmout nezbytné předpisy a opatření zaměřené na zabránění nárůstu koncentrací skleníkových plynů v atmosféře a zvýšení globální průměrné teploty nad úroveň, která by mohla mít za následek vážné a nevratné nepříznivé dopady na lidská práva, zejména na právo na soukromý a rodinný život podle článku 8 Úmluvy.“* (odst. 546 rozsudku, zvýrazněno stěžovateli)
- [66] **Konkrétní teplotní cíl**, ke kterému by státy měly mířit, se tedy může měnit na základě aktuálních mezinárodních závazků států a dostupného vědeckého poznání. ESLP v rozsudku **výslovně uvedl**, že Švýcarsko porušilo Úmluvu tím, že národní cíle pro snižování emisí skleníkových plynů neodpovídaly současným požadavkům na udržení nárůstu globální teploty o **max. 1,5 °C** (odst. 558 rozsudku). Tento limit je tedy dle aktuálních mezinárodních závazků (zejména Pařížská dohoda a Rámcová úmluva OSN o změně klimatu) a dostupného vědeckého poznání směrodatný také pro posuzování plnění pozitivních závazků států, resp. žalovaných na poli čl. 8 Úmluvy.
- [67] ESLP v rozsudku shrnul **obecné principy**, podle nichž je třeba zkoumat, zda státy plní své pozitivní závazky na poli čl. 8 Úmluvy. V obecné rovině ESLP shrnul (odst. 538), že státy mají povinnost **přijmout legislativní a administrativní rámec** pro efektivní ochranu lidského zdraví a života, který respektuje hranice prostoru pro uvážení vyplývající z Úmluvy. Státy mají dále povinnost aplikovat tento právní rámec v praxi. K ochraně práv musí státy přistupovat s náležitou péčí, s ohledem na závažnost hrozících následků a možnost jim zabránit.
- [68] Pokud jde o **prostor pro uvážení** států v rámci ochrany lidských práv před dopady změny klimatu, ESLP v obecné rovině odkazuje na princip subsidiarity (odst. 541 rozsudku). Zároveň však dodává, že na základě dostupného vědeckého poznání by měla ochrana klimatu mít **vysokou prioritu** (odst. 542). ESLP navíc rozlišuje rozsah prostoru pro uvážení, pokud jde o výběr **nástrojů** pro ochranu klimatu a lidských práv, který je širší, a pokud jde o **stanovení cílů v této oblasti**, který je užší (odst. 543) a měl by vycházet z Pařížské dohody (odst. 547).



- [69] ESLP dále uvedl, že z čl. 8 Úmluvy vyplývají také **procesní záruky** (odst. 539) – povinnost státu zajistit vhodný způsob zapojení veřejnosti do rozhodování a zvolit vhodnou formu regulace. Vzhledem ke komplexnosti ochrany klimatu je podle ESLP nezbytné, aby rozhodování zahrnovalo také **odpovídající šetření a studie**. Nicméně to podle ESLP neznamená, že by bylo možné rozhodovat, pouze pokud jsou k dispozici komplexní a měřitelné údaje ke každému jednotlivému aspektu ochrany klimatu. Důležité podle ESLP je, aby bylo možné předem předvídat a hodnotit dopady činností, které by mohly poškodit životní prostředí a tím porušit práva jednotlivců podle Úmluvy (odst. 539 písm. c).
- [70] Pro účely posouzení, zda Švýcarsko plnilo své pozitivní závazky na poli čl. 8 Úmluvy v oblasti ochrany Klimatu, ESLP vyvinul **test, který zkoumá různé aspekty klimatické politiky** státu (odst. 545-555 rozsudku). ESLP v tomto testu pro naplnění pozitivních závazků státu vyžaduje, aby stát:
1. **Stanovil cíle** snižování emisí a **zbývající uhlíkový rozpočet** v souladu s dostupnými vědeckými důkazy a požadavky na ochranu lidských práv,
 2. **Přijal opatření k ochraně klimatu na úrovni zákona,**
 3. Přijal opatření směřující k dosažení **klimatické neutrality** během následujících tří dekad,
 4. **Stanovil mezitímní cíle** (např. pro každý rok) ke snižování emisí v závazném regulačním rámci.
- [71] NSS ve svém druhém rozsudku na „test KlimaSeniorinnen“ reagoval, **aplikoval jej však pouze částečně** a zaměřoval při tom roviny práva EU a roviny závazků států, vyplývajících z Úmluvy. Stěžovatelé tvrdí, že z aplikace testu ESLP na postup orgánů ČR vyplývá, že se orgány ČR dopouštějí porušení čl. 8 Úmluvy.
- [72] NSS ve svém druhém rozsudku uvedl, že v souladu s rozsudkem ESLP ve věci KlimaSeniorinnen vyplývají ČR z čl. 8 Úmluvy dva typy povinností. **Zprv** jde o **povinnost reagovat na vnitrostátní specifika** v oblasti adaptace na změny klimatu (...) i v oblasti mitigace změny klimatu (odst. 109 druhého rozsudku NSS). Takovým „prohřeškem“ ČR v oblasti mitigace změny klimatu je podle NSS např. přetrvávající **spalování uhlí v elektroenergetice**, které má být podle vyjádření MŽP ukončeno v roce 2033. Tento cíl není v právní rovině zatím závazně zakotven. Přesto však NSS bez dalšího tento „prohřešek“ přešel a dalšími obdobnými skutečnostmi se nezabýval. NSS shovívavě přešel například **dlouhodobé problémy v sektoru LULUCF** (využívání půdy, změn ve vy užívání půdy a lesnictví), na který stěžovatelé poukázali v žalobě a ve vztahu k němuž i samotné Ministerstvo životního prostředí přiznalo, že ČR pravděpodobně nebude schopna plnit evropské cíle pro pohlcování emisí v roce 2025 a 2030 (odst. 130 druhého rozsudku NSS).
- [73] **Druhým typem povinnosti** plynoucí z čl. 8 Úmluvy podle rozsudku ve věci *KlimaSeniorinnen* je podle NSS „**povinnost vyvinout i nad rámec závazků plynoucích z práva EU maximální úsilí ke snížení emisí skleníkových plynů v závislosti na objektivních vnitrostátních možnostech.**“ (odst. 109 druhého rozsudku NSS, zvládně stěžovatelé) Stěžovatelé se s NSS shodují, pokud jde o existenci této povinnosti, ale namítají, že **NSS nesprávně posoudil její splnění**.
- [74] NSS v první řadě pochybil, když se **spokojil s příslibem** aktualizace Politiky ochrany klimatu v ČR, která **nebyla** v době rozhodnutí městského soudu, ani v době rozhodnutí NSS, ani



k dnešnímu dni **přijata**. Zároveň NSS nezohlednil skutečnost, že ze stěžovateli předložených vědeckých podkladů i ze samotného návrhu Politiky ochrany klimatu v ČR vyplývá, že **cíle zde stanované jsou nižší** než by odpovídalo zbývajcímu národnímu uhlíkovému rozpočtu a dokonce jsou i nižší, než optimální snížení emisí, které vyšlo **z modelování, které je podkladem** pro návrh aktualizace Politiky ochrany klimatu v ČR. Cíl snížení emisí v navržené aktualizaci je stanoven ve výši 55 % do roku 2030, ačkoli „[m]odelový dekarbonizační scénář dokonce ukazuje možnost snížit do roku 2030 emise ČR až o 68 %.“ (str. 27 návrhu)

- [75] NSS tak pochybil, když sice identifikoval obecné pozitivní závazky plynoucí z čl. 8 Úmluvy – **reagovat na národní specifika** ochrany klimatu (např. spalování uhlí nebo vysoké emise v sektoru lesů) a **vykonávat nezbytné úsilí** nad rámec evropských závazků, vzápětí ale tyto povinnosti označil za naplněné **pouhými přísliby nedostatečných a zpožděných kroků** ČR v oblasti ochrany klimatu, aniž by podrobněji aplikoval konkrétnější požadavky testu *KlimaSeniorinnen* přímo na postup orgánů ČR.
- [76] Stěžovatelé shrnují, že zmíněný test **zkoumá různé aspekty klimatické politiky** státu (odst. 545-555 rozsudku ESLP). Stěžovatelé předkládají aplikaci tohoto testu na projednávanou věc a konstatují, že správní soudy zasáhly do jejich ústavně zaručených práv, když aprobovaly postup orgánů ČR v rozporu s požadavky čl. 8 Úmluvy ve světle rozsudku ve věci *KlimaSeniorinnen*. Porušení čl. 8 Úmluvy podle stěžovatelů spočívá zejm. v tom, že:
- a) **V ČR nejsou stanoveny cíle snižování emisí a zbývajcí uhlíkový rozpočet** v souladu s dostupným vědeckým poznáním a požadavky na ochranu lidských práv,
 - b) ČR průběžně **neaktualizovala své cíle snižování emisí** skleníkových plynů s náležitou péčí a na základě nejlepších dostupných důkazů a nepřijala cíle formou zákona,
 - c) ČR nepřijala opatření směřující k dosažení **klimatické neutrality během následujících tří dekád**,
 - d) Současné i plánované cíle v oblasti ochrany klimatu v ČR **nejsou v souladu s žádnou z předložených metod výpočtu** uhlíkového rozpočtu,
 - e) **ČR nepřijala mezitímní cíle snižování emisí** v závazném regulačním rámci.
- [77] ESLP v odst. 551 rozsudku uvedl, že pochybení v jednom z přezkoumávaných aspektů klimatické politiky automaticky neznamená, že by se stát dopustil porušení čl. 8 Úmluvy. Vzhledem k výše uvedenému ale mají stěžovatelé za to, že selhání žalovaných při plnění pozitivních závazků plynoucích z čl. 8 Úmluvy jsou **obdobná a v některých aspektech i významnější než v případě Švýcarska**.
- a) **Cíle snižování emisí skleníkových plynů v ČR nejsou založeny na aktuálním vědeckém poznání a požadavcích na ochranu lidských práv**
- [78] Stejně jako v případě Švýcarska, ani orgány ČR (vedlejší účastníci 1) – 4)) **neprovedli analýzu, jaká redukce emisí skleníkových plynů je potřeba pro zachování teplotního cíle 1,5 °C** potřebného pro efektivní ochranu práv jednotlivců, který vyplývá z mezinárodních závazků i dostupného vědeckého poznání. Pro určení potřebné míry snižování emisí nevyužili metodu uhlíkového rozpočtu, ani jiný obdobný postup, a tak **pochybili, když nezkoumali konkrétní**



závazek ČR plynoucí z Úmluvy a Listiny a **nevychýslili spravedlivý podíl** („fair share“) ČR na světovém úsilí o snižování emisí skleníkových plynů. Porušením pozitivních závazků na poli čl. 8 Úmluvy ve světle rozsudku ve věci *KlimaSeniorinnen* je tak již absence prvotní analýzy a vyčíslení uhlíkového rozpočtu, který připadá ČR. Bez této analýzy nelze přesvědčivě tvrdit, že jsou cíle ochrany klimatu v ČR v souladu s Úmluvou.

- [79] NSS ve svém druhém rozsudku nesprávně uvedl, že „*ačkoli Evropská komise nepodpořila koncepci vypracování celoevropského rozpočtu na emise CO₂, současné politiky EU v oblasti klimatu zjevně používají právě rozpočtový přístup, neboť jdou nad rámec cílů pro jednotlivé roky a umožňují vypočítat dopad celkových emisí EU.*“ (odst. 130 druhého rozsudku NSS). NSS totiž **zaměnil posloupnost kroků při stanovení klimatického cíle**. Nejprve je třeba vypočítat národní uhlíkový rozpočet, tedy podíl státu na globálním uhlíkovém rozpočtu. A teprve poté je třeba stanovit křivku snižování emisí, která by odpovídala tomuto rozpočtu – křivka může mít různé zakřivení, ale plocha pod křivkou musí vždy odpovídat stanovenému rozpočtu. NSS ale nesprávně vychází z toho, že evropská trajektorie snižování emisí umožňuje zpětně vypočítat uhlíkový rozpočet. U tohoto postupu však již není zaručeno, že odpovídá spravedlivému podílu EU či ČR na globálním uhlíkovém rozpočtu.
- [80] Stěžovatelé tedy trvají na tom, že **na úrovni ČR ani EU nebyl připraven ani přijat závazný uhlíkový rozpočet jakožto základ pro cíle snižování emisí**. NSS proto pochybil, když v odst. 134 svého druhého rozsudku shledal, že existující časový plán na úrovni EU (tj. cíl pro rok 2030 a příprava cíle pro rok 2040) je dostatečný z hlediska požadavků ESLP na přípravu uhlíkového rozpočtu i mezitímních cílů (viz písm. e) této části ústavní stížnosti).

b) ČR průběžně neaktualizovala své cíle snižování emisí skleníkových plynů s náležitou péčí a nepřijala je ve formě zákona

- [81] Stěžovatelé jsou si vědomi, že správní soudy podle § 87 odst. 1 s.ř.s. rozhodovaly na základě skutkového stavu v době vydání rozsudku městského soudu. Vzhledem k trvající povaze nezákonného zásahu však stěžovatelé doplňují aktuální informace týkající se strategických dokumentů státu v oblasti ochrany klimatu, které dosvědčují, že v době vydání rozsudku městského soudu **docházelo k nezákonnému zásahu, který nadále trvá** a dále se prohlubuje skrze pokračující exekutivní nečinnost žalovaných.
- [82] Stěžovatelé upozorňují, že doposud **nebyla přijata aktualizovaná Politika ochrany klimatu v ČR**, jejíž návrh byl předložen do meziresortního připomínkového řízení již v únoru 2024 a ke schválení vládě již 17. 7. 2024.¹⁰ Přijetí tohoto strategického dokumentu je přitom jedním z předpokladů, které podle NSS udržují postup orgánů státu na „správné straně hrany zákonnosti“ (viz body 138 a 154 druhého rozsudku NSS). Přijetí tohoto zásadního strategického dokumentu, který by navýšil ambice žalovaných v oblasti snižování emisí skleníkových plynů, přitom MŽP

¹⁰ Viz program jednání vlády ze dne 17. 7. 2024. <https://odok.cz/portal/zvlady/jednani-detail/2024-07-17/>. Materiál PID: KORND8BBVJVG.



plánuje již od roku 2021, kdy vzniklo **Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu v ČR**,¹¹ ze kterého vyplývá, že poslední schválená verze Politiky ochrany klimatu v ČR z roku 2017 **neodpovídá ani současným klimatickým cílům EU** (viz str. 37 Vyhodnocení). MŽP navíc již dříve avizovalo, že Politika ochrany klimatu v ČR bude aktualizována do konce roku 2023 (viz Odborné vyjádření MŽP, odboru politiky ŽP a udržitelného rozvoje, k replice žalobce ze dne 7. 10. 2021, str. 40).

- [83] V rámci návrhu aktualizace Politiky ochrany klimatu, jejíž schválení vládou je stále nejisté, navíc došlo k odstranění závazku dosažení klimatické neutrality – ten byl nahrazen slabším závazkem „do roku 2050 směřovat k dosažení klimatické neutrality” (str. 31 návrhu). Zároveň byl z návrhu odstraněn cíl snižování emisí skleníkových plynů pro rok 2040. Tato podmínka testu ESLP by tedy nebyla splněna ani po případném přijetí aktualizované Politiky ochrany klimatu v ČR.
- [84] Aktualizovaná Politika ochrany klimatu je navíc **založena na modelování**, které předpokládá, že je **možné dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů o 68 %** do roku 2030 (str. 27 návrhu). I přesto návrh strategie obsahuje pouze cíl snížení emisí do roku 2030 o 55 % (tamtéž). Z aktuálních vědeckých posudků, které pracují s nejnovějšími poznatky klimatické vědy (podrobněji viz písm. d) této části ústavní stížnosti), vyplývá, že **i pokud** by aktualizovaná Politika ochrany klimatu **v současném znění byla přijata**, ČR by tím **nedostála svým závazkům** vyplývajícím z Úmluvy. Cíle stanovené v současné ani navržené aktualizované Politice ochrany klimatu totiž nezaručují dodržení zbývajících uhlíkového rozpočtu ČR a umožňují vypuštění emisí skleníkových plynů, které **nesměřuje k udržení nárůstu globální teploty max. o 1,5 °C**. Právě na základě tohoto pochybení shledal ESLP porušení čl. Úmluvy ve věci *KlimaSeniorinnen* (odst. 569 rozsudku).
- [85] Oproti Švýcarsku či Německu navíc **opatření a cíle pro ochranu klimatu v ČR** mají pouze právní formu usnesení vlády. **Nejsou tak všeobecně závazná a vynutitelná** a za jejich nedodržení není stanovena žádná sankce.
- [86] NSS se k povinnosti státu aktualizovat cíle v oblasti ochrany klimatu vyjádřil jen stručně (odst. 142 druhého rozsudku) a konstatoval, že tomuto požadavku ESLP dostačuje připravovaný cíl snižování emisí pro rok 2040 na úrovni EU. **Tento výklad pozitivních závazků státu plynoucích z Úmluvy a Listiny je v přímém rozporu s požadavky rozsudku ESLP ve věci *KlimaSeniorinnen*.**

Důkazy:

- Politika ochrany klimatu v ČR (2017) přijatá usnesením vlády ze dne 22. 3. 2017, č. 207
- Návrh aktualizace Politiky ochrany klimatu v ČR, která nebyla přijata (2024)
- Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu v ČR (2021)

c) ČR nepřijala závazek dosáhnout klimatické neutrality

- [87] V rámci aktuálně platné Politiky ochrany klimatu v ČR (2017) ani v rámci její nepřijaté aktualizace, ČR **nepřijala obecný závazek dosažení klimatické neutrality**, což je v přímém rozporu

¹¹ Dostupné online: https://www.mzp.cz/cz/politika_ochrany_klimatu_2017.



s pozitivními závazky na poli čl. 8 Úmluvy, které dovodil ESLP ve věci *Klimaseniorinnen proti Švýcarsku* (odst. 548, 550 písm. a) rozsudku). Tento požadavek ESLP má faktické odůvodnění – pro dosažení klimatické neutrality je nezbytné zastavit přísun skleníkových plynů do atmosféry, jinak nikdy nedojde k zastavení nárůstu globální teploty a tím pádem ani k zajištění efektivní ochrany práv zaručených Úmluvou.

- [88] Závazek dosáhnout klimatické neutrality do roku 2050 nebo dříve na národní úrovni **přijalo ve formě zákona 14 z 27 států EU** (Finsko do roku 2035, Rakousko do roku 2040, Německo a Švédsko do roku 2045, Francie, Španělsko, Irsko, Portugalsko, Maďarsko, Řecko, Slovensko, Chorvatsko, Nizozemsko a Lucembursko do roku 2050). V dalších **8 státech** (Itálie, Belgie, Litva, Slovinsko, Rumunsko, Lotyšsko, Malta a Kypr) je cíl dosáhnout klimatické neutrality **alespoň na úrovni schválených strategických dokumentů**. ČR tak zaostává i za evropským standardem.
- [89] NSS k absenci závazku dosáhnout klimatické neutrality v ČR uvedl, že podstatné je pouze, aby promítnutí povinností v této oblasti do vnitrostátní úpravy obstálo pohledem unijního práva (odst. 135 druhého rozsudku). **Tím NSS rezignoval na posouzení, zda ČR jakožto smluvní strana Úmluvy, plní pozitivní závazky, které dovodil ESLP ve věci *KlimaSeniorinnen*.**

d) Cíle v oblasti ochrany klimatu nejsou v souladu s žádnou z předložených metod výpočtu uhlíkového rozpočtu

- [90] NSS se podrobněji nezabýval návrhy uhlíkových rozpočtů ČR, které předložili stěžovatelé, neboť „*povinnosti plynoucí z čl. 8 EÚLP a jdoucí nad rámec povinností vyplývajících z práva EU však nijak nepotvrzují správnost modelu prosazovaného stěžovateli,*“ (odst. 111 druhého rozsudku NSS) a „*[z]e samotného vědeckého stanovení konkrétní vhodné míry snížení emisí skleníkových plynů však podle NSS neplyne právní povinnost, jejíž porušení by zakládalo důvodnost zásahové žaloby posuzované městským soudem.*“ (odst. 112 rozsudku NSS) Tento názor NSS však **opomíjí povinnost ČR jednat s náležitou péčí**, na základě vědeckého poznání a veškerých dostupných informací.
- [91] Stěžovatelé jsou si vědomi, že pro vyčíslení uhlíkového rozpočtu **existuje vícero metod** (srov. rozsudek Spolkového Ústavního soudu ve věci *Neubauer et al.*, bod 225). Je tedy v diskreci orgánů státu (zejména moci zákonodárné a výkonné, ale v rámci přezkumu také moci soudní), která z dostupných a vědecky podložených metod by měla být využita. Otázka, **zda vůbec** analýzu potřebného podílu na globálním úsilí o snižování emisí skleníkových plynů provést, však **do prostoru pro uvážení států nespadá**. ESLP jednoznačně uvedl (odst. 542-543 rozsudku *Klimaseniorinnen*), že cíle států v oblasti ochrany klimatu musí být založeny na vědeckém poznání a vést k omezení maximálního objemu emisí skleníkových plynů, např. za pomoci uhlíkového rozpočtu nebo jiné srovnatelné metody. Stěžovatelé pro úplnost uvádějí, že **orgány ČR vůbec neprovedly výpočet uhlíkového rozpočtu ani jinou obdobnou analýzu, ani nepřijaly „strop“ pro emise skleníkových plynů ohraničený dosažením klimatické neutrality.**
- [92] Stěžovatelé navíc v průběhu řízení **předložili několik variant výpočtu uhlíkového rozpočtu ČR**. Ve všech případech přitom dospěli k závěru, že současné ambice ČR v oblasti snižování emisí skleníkových plynů ani zdaleka nejsou dostatečné. **Výčet předložených variant**



uhlíkového rozpočtu a na něm založených cílů snižování emisí skleníkových plynů v ČR je následující:

- Výpočet **dle University of Manchester**, posudek *Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku*, který vede k výsledku, že podíl ČR na globálním uhlíkovém rozpočtu od roku 2021 je 800 Mt CO₂, což při rovnoměrném snižování emisí (o 11,4 % ročně) představuje **snížení emisí CO₂ o 84 % do roku 2030** oproti roku 1990 (viz tabulku č. 3 v posudku). Na podzim 2024 stěžovatelé doložili aktualizaci tohoto posudku, ze které vyplývá, že **zbývající uhlíkový rozpočet ČR** nezbytný pro 50% šanci zachování nárůstu globální teploty o max. 1,5 °C je **333 Mt CO₂** po roce 2024. Podle **návrhu aktualizované Politiky ochrany klimatu v ČR** má přitom dojít k vypuštění **987 Mt CO₂** po roce 2024 (viz obr. Č. 1, str. 7 posudku).
- Výpočet **Climate Analytics**,¹² který je rovněž založený na principech Pařížské dohody a tzv. „fair share“ (odpovědnost, rovnost, rovné kumulativní *emise per capita*, schopnost snižovat emise, atd.), jenž vede k závěru, že pro udržení nárůstu globální teploty do 1,5 °C by bylo nezbytné, aby ČR snížila emise skleníkových plynů (kromě sektoru LULUCF, tj. sektoru využití půdy a lesnictví) o **81 % do roku 2030** oproti roku 1990. Výpočet byl součástí doplnění důvodů kasační stížnosti ze dne 26. 8. 2023. Tento výpočet byl také předložen stěžovateli **v řízení před ESLP** ve věci č. 39371/20, *Duarte Agostinho a ostatní proti Portugalsku a 32 dalším zemím*.
- Výpočet **dle metodiky Rajamani et. al.**,¹³ která je založena agregací dostupných metodických přístupů k výpočtu závazků jednotlivých států, ale modifikuje celkový výsledek v souladu s principy mezinárodního práva. Tento výpočet vede k závěru, že pro zachování nárůstu globální teploty do 1,5 °C do konce století a pro udržení vrcholu nárůstu globální teploty do 1,7 °C by bylo nezbytné, aby ČR snížila emise skleníkových plynů **o 89,76 % do roku 2030** oproti roku 1990.¹⁴ Výpočet byl součástí doplnění důvodů kasační stížnosti ze dne 26. 8. 2023.
- Kolektiv autorů (Setu Pelz, Yan Robiou du Pont, Zebedee Nicholls) zpracoval posouzení cílů ČR v oblasti ochrany klimatu za pomoci **metodologie poradního orgánu EU – ESABCC**¹⁵ využitě při formulaci evropské klimatické politiky. Autoři využívají **různé metody výpočtu uhlíkového rozpočtu ČR** – rozdělení globálního uhlíkového rozpočtu *per capita*, na základě historické odpovědnosti, na základě možností a kombinací těchto přístupů. Z posudku vyplývá, že **dle všech zvažovaných metod** výpočtu uhlíkového rozpočtu ČR **došlo k jeho vyčerpání již před počátkem roku 2023**. Autoři proto upozorňují, že v takové situaci státy musí přikročit co nejdříve ke kompenzačním

¹² 'Zpráva Climate Analytics: An assessment of the adequacy of the mitigation measures and targets of the respondent states in Duarte Agostinho v Portugal and 32 other states and 32 other states' (2022).

Celá studie je dostupná online: https://ca1-clm.edcdn.com/assets/final_report_ca_glan.pdf?v=1697119896

¹³ Dostupné online: <https://www.tandfonline.com/doi/suppl/10.1080/14693062.2021.1970504>.

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

¹⁵ Dostupné online: <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040>.



opatřením (takzvaným „negativním emisím“), jako je například zachytávání uhlíku nebo snižování emisí skleníkových plynů také mimo své území.

- [93] V kontrastu s výše uvedeným, aktuální Politika ochrany klimatu v ČR (2017) počítá se snížením emisí v roce 2030 úroveň přibližně 102,3 Mt CO₂ekv., což představuje pouze 48 % redukci oproti roku 1990, a s vypuštěním **39 Gt CO₂ekv ještě v roce 2050.**
- [94] NSS však přesto k míře ambicí ČR v oblasti ochrany klimatu konstatoval, že z „*rekapitulaného právního rámce však nevyplývá právní povinnost, jež by byla spojena s konkrétní vyšší měrou povinného snížení emisí skleníkových plynů pro ČR.*“ (odst. 105 druhého rozsudku NSS). Takový přístup je dle stěžovatelů rezignací na konkretizaci pozitivních závazků státu plynoucích z Úmluvy a Listiny. Je pravda, že přímo v Úmluvě ani Listině není uvedeno konkrétní %, o které by bylo nutné snížit emise skleníkových plynů. Z judikatury zahraničních soudů i ESLP však vyplývá, že je úlohou soudů, aby tyto obecné lidskoprávní normy interpretovaly a zabránily tak zásahům do ústavně zaručených práv. Přestože tedy **může být obtížné určit konkrétní míru** snižování emisí potřebnou k naplnění pozitivních závazků na poli Úmluvy a Listiny, je poměrně **snadné rozeznat, pokud tyto závazky nejsou naplněny ani zdaleka, tak jako v případě ČR.** Správní soudy proto pochybily, když z důvodu obecnosti závazků plynoucích z Úmluvy a Listiny rezignovaly na přezkum postupu orgánů ČR.

Důkazy:

- Posudek „Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku“ (leden 2021) autorů K. Anderson a D. Calverley, Tyndall Center – University of Manchester (soudní překlad z anglického originálu)
- Calverley, A., Andersen, K. *Quantifying a 1.5°C compatible emissions budget for Czechia*, Tyndall Center – University of Manchester, listopad 2024
- Pelz, S., Robiou du Pont, Y., Nicholls, Z. *Estimates of fair share carbon budgets for Czechia*, listopad 2024
- Climate Analytics Report : 'An assessment of the adequacy of the mitigation measures and targets of the respondent states in Duarte Agostinho v Portugal and 32 other states and 32 other states' (2022).
- Rajamani, L., et al.: National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law, CLIMATE POLICY2021, VOL. 21, NO. 8, 983–1004.

e) V ČR nejsou stanoveny mezitímní (např. roční) cíle snižování emisí skleníkových plynů

- [95] Orgány státu dále **nestanovily mezitímní cíle snižování emisí skleníkových plynů**, které by zajistily dodržení uhlíkového rozpočtu nebo jinak určeného absolutního množství emisí, které by správně mělo být na národní úrovni definováno. Podle expertních posudků předložených stěžovateli ani nové cíle aktualizované Politiky ochrany klimatu v ČR nejsou pro zachování národního uhlíkového rozpočtu dostatečné a neodpovídají ani možnostem ČR, které vzešly z modelování zpracovaného právě pro účely této politiky.



- [96] ESLP vychází z logiky, kterou aplikoval také Spolkový ústavní soud v *Německu ve věci Neubauer et al.*, podle níž je při stanovení cílů snižování emisí třeba se vyhnout tomu, že státy přenesou disproporčně velké **břemeno na budoucí generace**. Proto je třeba, aby cíle snižování emisí obsahovaly závazek okamžité a průběžné aktivity, kterou lze zajistit skrze stanovení **průběžných cílů snižování emisí** (odst. 549).
- [97] V případě Švýcarska ESLP shledal porušení čl. 8 Úmluvy také v tom směru, že tamní zákon o ochraně klimatu upravuje **průběžné či mezitímní cíle** (meziročního tempa snižování emisí) **pouze pro období po roce 2031**. Vzhledem k tomu, že zákon o CO₂ z roku 2011 upravuje právně závazně dílčí cíle pouze do roku 2024 (viz odstavec 561 rozsudku ESLP, citovaný výše), znamená to, že období **mezi lety 2025 a 2030 zůstává stále neregulované**, dokud nebude přijata nová legislativa. Z toho vyplývá, že **i pětiletý rozestup** mezi cíli pro snižování emisí ESLP **považuje za pochybení** z hlediska pozitivních závazků na poli čl. 8 Úmluvy. Tento postoj ESLP vyplývá z naléhavosti klimatické změny a potřeby rychlého snížení emisí, jehož zanedbání v nejbližších letech může mít nevratné následky.
- [98] NSS však **absenci mezitímních cílů na národní i evropské úrovni akceptoval** s tím, že požadavek ESLP je splněn za pomoci cílů pro jednotlivé státy pro sektor mimo ETS v roce 2030, upravených v čl. 4 nařízení 2018/842, ve znění novelizujícího nařízení 2023/857 (odst. 131 druhého rozsudku NSS) a dále tím, že na úrovni EU vzniká cíl pro rok 2040 (odst. 132 druhého rozsudku NSS). Celkový časový plán na úrovni EU i ČR je tak podle NSS dostatečný (odst. 134 druhého rozsudku NSS). Z výše uvedeného je přitom patrné, že **desetiletá** (2020-2030 v ČR i EU, 2030-2040, 2040-2050 v ČR) a **dvacetiletá** (2030-2050 v EU) **prodleva mezi cíli** pro snižování emisí na úrovni je v rozporu s požadavky čl. 8 Úmluvy.
- [99] Stěžovatelé proto uzavírají, že z aplikace výše shrnutých závěrů rozsudku ESLP na projednávanou věc jednoznačně vyplývá, že **orgány státu se dopustily a nadále dopouštějí porušení čl. 8 Úmluvy a nezákonně tím zasahují do ústavně zaručených práv stěžovatelů**. Správní soudy stěžovatelům proti tomu neposkytly ochranu, čímž opětovně porušily tato základní práva stěžovatelů, včetně práva na soudní ochranu podle č. 36 Listiny.

IV Závěr a shrnutí

- [100] Probíhající změna klimatu je zřejmě nejvýznamnější **environmentální i společenskou výzvou**, které lidstvo kdy čelilo. Na základě aktuálního vědeckého poznání je téměř jisté, že bez rychlého a efektivního omezení emisí skleníkových plynů, které způsobují zadržování tepla v atmosféře (tzv. skleníkový efekt) dojde ke globálnímu zvýšení teploty v rozsahu, který bude znamenat dlouhodobé změny neslučitelné s další existencí lidské civilizace v její současné podobě. Na globální úrovni již v současnosti dochází vlivem změny klimatu ke zvyšování hladin oceánů, čtenějšímu výskytu extrémních jevů počasí, nárůstu počtu extrémně teplých dní, ke zvýšenému výskytu sucha, změně intenzity a rozložení srážek, ke změnám v biosféře (úbytek biodiverzity, rozšíření rozlohy pouštních oblastí na úkor lesních porostů). V následujících dekádách lze **očekávat zhoršení těchto dopadů**. Změny v dostupnosti pitné vody a potravin mohou mít spolu



se zvyšováním světové populace bezprecedentní následky v oblasti migrace. Globální změna klimatu tak **není jen environmentálním problémem** – může mít i dalekosáhlé **sociální dopady**.

- [101] Svět se již od devatenáctého století oteplil zhruba o více než 1,2 °C, oteplování však není rovnoměrné – území ČR se otepluje zhruba 2x rychleji než globální průměr. Podle ČHMÚ **došlo na tomto území** mezi lety 1961 a 2024 k **oteplení zhruba o 2,3 °C**. Průměrná roční teplota ČR v roce 2024 dosáhla podle ČHMÚ rekordních 10,3 °C a poprvé překonala 10 °C. Předchozí rekord z roku 2023 byl překonán o celých 0,5 °C. Tento nárůst nelze považovat za anomálii, ale potvrzení alarmujícího trendu dlouhodobého oteplování. Pokud by všechny země světa přistupovaly ke snižování emisí skleníkových plynů stejným tempem, jako ČR, **lidstvo by vpustilo třikrát více skleníkových plynů**, než kolik by bylo přípustné pro zachování nárůstu globální teploty o 1,5 °C. Silně ohrožen by byl i cíl udržení nárůstu globální teploty o 2 °C (Calverley, D., Andersen, K., *Quantifying a 1.5°C compatible emissions budget for Czechia*, 2024, str. 11). Nárůst teploty má **již v současnosti v ČR jasně popsané negativní dopady**, a to jak na stěžovatele, tak na všechny ostatní osoby. Tyto dopady změny klimatu **u všech stěžovatelů** způsobují zásah do práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny) a práva na ochranu soukromého a rodinného života (čl. 8 Úmluvy) a dalších ústavně zaručených práv u jednotlivých stěžovatelů.
- [102] Vzhledem k celospolečenské důležitosti tohoto tématu řadí právní doktrína **cíle v oblasti ochrany klimatu mezi tzv. státní cíle**, o nichž dále konstatuje, že „*jsou považovány za samostatnou kategorii ústavních norem, upravujících věcně vymezené základní cíle, k jejichž průběžnému dlouhodobému dodržování nebo plnění v podobě určitých úkolů je stát povolán. (...) Státní cíle závazně konkretizují obecný závazek státu přispívat k blahobytu jednotlivců...*“ Dále komentář k Listině uvádí, že „*[s]tátní cíle zavazují všechny tři moci – zákonodárnou, výkonnou i soudní (...). Orgány moci výkonné (...) jsou státními cíli vázány při provádění zákonů, při vlastní normotvorbě, ale i při výkonu zákonem zakotvené rozhodovací pravomoci, při uplatňování správního uvážení či interpretaci neurčitých právních pojmů.*“ Podle citovaného komentáře **může naplňování „státních cílů“ v oblasti ochrany klimatu být předmětem soudní kontroly**: „*Soudy musejí státní cíle zohledňovat nejen v rámci ústavně konformní aplikace a výkladu jednoduchého práva, ale také při přezkumu zákonnosti správního uvážení orgánů veřejné správy. [Soudy musejí] interpretovat také všechna základní práva a svobody v souladu se státními cíli.*“ (Husseini, F., a kol., *Listina základních práv a svobod*. 1. vydá. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 984, zvláště stěžovatelé.)
- [103] Je proto **úlohou soudů, aby dohlížely** na to, zda jsou opatření k ochraně klimatu skutečně přijímána a dodržována, jak uznává i NSS ve svém druhém rozsudku v této věci (bod 154). Aby byla ochrana práv jednotlivců skutečná a účinná, musí soudy nejen obecně akceptovat svou pravomoc klimatická opatření přezkoumávat, ale také hodnotit, jestli jsou přijímaná opatření efektivní a vyhovují mezinárodním závazkům státu založeným na vědeckém poznání.
- [104] Správní soudy v projednávané věci sice obecně akceptovaly aktivní legitimaci žalobců (spolků, jednotlivců a obce) v tomto typu sporů, ale zaujaly **nesprávnou tezi, že ČR v této oblasti nemá žádné závazky nad rámec práva EU**. Soudy se přitom nevypořádaly se skutečností, že pozitivní závazky plynoucí z Úmluvy a Listiny mají samostatný normativní obsah a za jejich plnění je odpovědná ČR jako suverénní stát a subjekt mezinárodního práva. Zároveň soudy **rezignovaly na zkoumání konkrétní podoby povinností státu**, jejichž plnění je nezbytné pro ochranu práv



stěžovatelů. Konkrétní obsah pozitivních závazků státu lze dovodit z kombinace vědeckého poznání a společných cílů stanovených v rámci Pařížské dohody, interpretací základních práv zaručených Listinou a Úmluvou (po vzoru zahraničních soudů či ESLP), dílčích povinností ze sektorových právních předpisů a v tomto rámci také z odborných studií, které jsou nezbytné pro kvantifikaci potřebných cílů v oblasti ochrany klimatu.

- [105] Stěžovatelé se před správními soudy domáhali vydání rozsudku, kterým by byl v prvé řadě **uznán zásah do jejich ústavně zaručených práv**, jakožto morální satisfakce. Dále se stěžovatelé domáhali, aby správní soudy uložily orgánům státu povinnosti k ukončení nezákonného zásahu. Tyto žalobní návrhy stěžovatelé **formulovali alternativně** a vzhledem ke komplikovanosti a odbornému charakteru případu poskytli soudům prostor pro případnou úpravu výroku rozsudku, což ostatně městský soud ve svém prvním rozsudku využil. Stěžovatelé navrhovali, aby soudy při formulaci povinností orgánů státu vyšly buď i) z některého z předložených posudků, které navrhovaly cíle snížení emisí do roku 2030 nebo uhlíkové rozpočty, ii) případně aby soudy míru ambicí formulovaly samy nebo na základě znaleckého posudku, iii) případně aby nařídily orgánům státu, aby potřebnou analýzu a určení dostatečných cílů snižování emisí v souladu s požadavky Úmluvy a Listiny provedly samy (upravený žalobní návrh je součástí vyjádření žalobců ze dne 23. 6. 2022).
- [106] Stěžovatelé tedy učinili maximum pro dosažení ochrany svých ústavně zaručených práv – po vzoru zahraničních případů **předložili vlastní varianty** uhlíkového rozpočtu (obdobně jako stěžovatelé ve věci *KlimaSeniorinnen*), a také navrhli soudu, aby zpracování takového výpočtu svěřil soudním znalcům nebo jej **nařídil přímo správním orgánům** (obdobně ve věci *Neubauer et al.* německý Spolkový ústavní soud vycházel z výpočtu uhlíkového rozpočtu, který připravil poradní orgán vlády). **Správní soudy nedostály požadavkům Úmluvy a Listiny, když nevyhověly žádné z variant žalobního návrhu. Tím do výše uvedených základních práv stěžovatelů opětovně samy zasáhly.**

V Závěrečný návrh

S ohledem na výše uvedené stěžovatelé navrhují, aby Ústavní soud vydal tento nále:

- I. **Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2024, č. j. 9 As 264/2023–128, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2023, č. j. 14 A 101/2021–445, a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022–166 byla porušena základní práva stěžovatelů zaručená v čl. 6, čl. 10, čl. 11, čl. 26, čl. 31, čl. 35 a čl. 36 Listiny a čl. 2, čl. 6 a čl. 8 Úmluvy.**
- II. **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2024, č. j. 9 As 264/2023–128, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2023, č. j. 14 A 101/2021–445, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022–166, se proto ruší.**



V Brně dne 5. 2. 2025

Klimatická žaloba ČR, z. s.,
[redacted]

Obec Svatý Jan pod Skalou
[redacted]