



Vyvěšeno dne: 26. 11. 2024

Svěšeno dne: 10. 12. 2024

Jakub Otevřel, DiS.

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobců: **a) Klimatická žaloba ČR, z. s.**, se sídlem V Šáreckém údolí 281/54, Praha 6, **b) Ing. Jana Farská**, bytem Holenice 25, **c) Lubomír Farský**, bytem Holenice 25, **d) Pavel Štorch**, bytem Fráni Šrámka 30, Praha 5, **e) Kai Arne Springorum**, bytem V Šáreckém údolí 281/54, Praha 6, **f) Obec Svatý Jan pod Skalou**, se sídlem Svatý Jan pod Skalou 6, **g) Česká společnost ornitologická – Jihomoravská pobočka**, se sídlem Lidická 971/25, Brno, všichni zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovaným: **1) Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **2) Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, **3) Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, **4) Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaných, v řízení o kasační stížnosti žalobců a), b), e), f) a g) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2023, č. j. 14 A 101/2021-445,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V tomto řízení Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) posuzoval otázku, zda žalovaní, tedy v záhlaví uvedená ministerstva, postupovali protiprávně tím, že nepřijali dostatečná opatření, jimiž by v reakci na klimatickou změnu bylo možno dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů o 81 %, 84 %, 89,76 %, respektive o hodnotu určenou správními soudy, a to do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990, a následně dosáhnout klimatické neutrality ČR do roku 2050. Tímto postupem měli zasáhnout do práv žalobců.

[2] Jak bude podrobně rozebráno níže, na tuto otázku odpověděl NSS záporně, neboť takto kvantifikovaný závazek nevyplývá České republice ani z mezinárodního klimatického práva, ani z práva Evropské unie, a to ani při zohlednění lidskoprávních závazků České republiky a aktuální judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

II. Řízení před městským soudem a rozsudek NSS ve věci *Klimatická žaloba I*

[3] Žalobci podali v dubnu 2021 k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu proti nezákonnému zásahu žalovaných ministerstev a v onom prvním řízení o zásahové žalobě také vlády, spočívajícímu v tom, že státní orgány jsou pasivní v oblasti ochrany před změnou klimatu a jejími škodlivými následky. Uvedli jednak hrozby do budoucna, pokud lidstvo zhruba do roku 2030 radikálně nesníží své emise skleníkových plynů, a jednak konkrétní negativní dopady, které již v současnosti pocít'ují jednotliví žalobci.

[4] Žalobce a) je zapsaným spolkem, jehož cílem je ochrana přírody a krajiny. Sdružuje přes dvě stě osob, které se cítí ohroženy změnou klimatu, proto je i žalobce a) jako celek dotčen na právu na příznivé životní prostředí. Žalobci b), c), d) a e) jsou fyzické osoby, namítající zásah do práva na život, na ochranu zdraví a na soukromý a rodinný život; žalobce e) navíc doložil zprávu z psychologického vyšetření svědčící o zhoršení jeho psychického stavu v souvislosti s klimatickou krizí. Žalobci b) a c) jsou zároveň zemědělci a při své zemědělské činnosti se potýkají s důsledky změny klimatu, neboť čelí suchu a nedostatku vody v krajině, posunu vegetačních období, snižování frekvence a kvality seče a poškození ovocných stromů. Žalobce d) se jako člen rodinného závodu podílí na obhospodařování pozemků určených k plnění funkce lesa, na nichž v důsledku vyšších teplot, delšího vegetačního období a delších epizod sucha vznikají podmínky příznivé pro výskyt lesních škůdců, což snižuje ekonomickou i environmentální hodnotu lesa, a zasahuje tak do jeho vlastnického práva a práva vykonávat hospodářskou činnost. Vlastníkem pozemků určených k plnění funkce lesa je i žalobce g). Žalobkyně f) se cítí dotčena na vlastnickém právu a právu na územní samosprávu, jednak jako vlastnice lesa dotčeného vlivem degradace lesních porostů, eroze příkrých svahů a častých pádů stromů na turismus a volnočasové aktivity občanů na svém území, jednak v důsledku snížení biodiverzity, výskytu chráněných druhů rostlin a živočichů a úbytku pitné vody ve studnách a studánkách na svém území. Dále žalobci uvedli dopady, které pocít'ují i všechny ostatní osoby (zvýšení počtu tropických dnů, snížení počtu mrazových dnů, zvýšení výskytu povodní a požárů vegetace, změny distribuce vegetačních pásem, dopad na produkci zemědělských plodin a na stav lesů, zejména jehličnatých, zvýšená zdravotní zátěž v důsledku veder a povodní a také tzv. environmentální úzkost). Zásah do jejich práv měl započít nejpozději dne 4. 11. 2017, kdy se ČR stala smluvní stranou Pařížské dohody z roku 2015 (č. 64/2017 Sb. m. s.).

[5] Žalovaným vytýkali žalobci nedostatečnou aktivitu v oblasti ochrany klimatu, která prostupuje celkovým přístupem žalovaných ke změně klimatu, ať se jedná o nastavení cílů rozhodných strategických dokumentů, přípravu dotačních politik, návrhy relevantní legislativy, usměrňování správní praxe a v případě vlády o řízení, sjednocování a kontrolu činnosti ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy. Proti této nečinnosti se bránili žalobou na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Rozlišili na straně jedné mitigační opatření, směřující ke snižování emisí skleníkových plynů, a na straně druhé adaptační opatření, směřující k přizpůsobení obyvatel, hospodářství a životního prostředí novým podmínkám, jako jsou vlny veder a sucha či dopady na lidské zdraví. Nedostatečnost mitigačních a adaptačních opatření zasahuje jednak do individuálních práv žalobců, jednak do ochrany klimatu, což způsobuje zásah do práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). K pasivní legitimaci jednotlivých žalovaných připomněli, že Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“) je podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompetenční zákon“), ústředním orgánem státní správy pro státní ekologickou politiku, ochranu ovzduší, přirozené akumulace vod, zemědělského

pokračování

půdního fondu a posuzování vlivů na životní prostředí. Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“) odpovídá za využití nerostného bohatství, energetiku a teplárenství, které jsou hlavním zdrojem emisí skleníkových plynů. Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“) spravuje dopravu a odpovídá za tvorbu a uskutečňování státní politiky v oblasti dopravy. Do gesce Ministerstva zemědělství (dále jen „MZ“) náleží vodní hospodářství, zemědělství a ochrana lesů, tj. složky životního prostředí obzvláště významné z hlediska adaptace na změnu klimatu. Vláda má ve vztahu k namítaným zásahům koordinační a sjednocující funkci dle § 28 odst. 1 kompetenčního zákona.

[7] Z Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu z roku 1992 (č. 80/2005 Sb. m. s., dále též „UNFCCC“, neboli *United Nations Framework Convention on Climate Change*) dovedli žalobci povinnost žalovaných poměrně snížit emise skleníkových plynů na úroveň odpovídající globální potřebě snížení emisí skleníkových plynů. Tu doložili různými mitigačními scénáři, jež by měly udržet globální nárůst teploty do konce 21. století pod 2 °C, v závislosti na uhlíkovém rozpočtu pro celý svět (celkové množství antropogenních, tedy člověkem způsobených, emisí CO₂, respektive všech skleníkových plynů, které je možné vypustit, aniž by byla překročena sjednaná maximální hladina globálního oteplování), respektive na čerpání jeho poměrné části připadající na ČR. Vědeckými studiemi prokazovali, že ČR nevykazuje tempo snižování emisí nezbytné pro dodržení jejího uhlíkového rozpočtu. Z judikatury různých zahraničních soudů dovedli, že každý stát, včetně ČR, je odpovědný za konkrétní příspěvek ke změně klimatu, který způsobil, a nemůže nechávat řešení problému globálního oteplování na zbytku světa. Strategické cíle orgánů výkonné moci jsou vyjádřeny v Politice ochrany klimatu v ČR, schválené usnesením vlády č. 207 ze dne 22. 3. 2017 (dále též „POK“). Zde vyjádřené cíle však nenaplnují požadavky Pařížské dohody a vedly by k významnému přecerpaní uhlíkového rozpočtu ČR (pro období po roce 2020 jde kumulativně o vypuštění emisí CO₂ v množství asi 2,5krát vyšším, než předpokládá pro ČR Pařížská dohoda). Některá opatření obsažená v POK k ochraně klimatu vůbec nepřispívají (uhlíková daň či příprava zákona o snižování závislosti na uhlíkových palivech). Konkrétní výtky žalobců směřovaly i vůči tomu, jak žalovaní naplňují Státní politiku životního prostředí České republiky 2030 s výhledem do 2050 (schválená usnesením vlády č. 21 ze dne 11. 1. 2021), jež reflektuje cíl EU, schválený v prosinci 2020, snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % oproti roku 1990. Žalobci shrnuli, že strategické dokumenty ani reálné kroky žalovaných neodpovídají právní povinnosti předcházet nebezpečné změně klimatu a nevedou k udržení růstu globální teploty pod 1,5 °C, respektive 2 °C. Žalovaní tak selhávají ve své prevenční povinnosti, čímž zasahují zejména do práva žalobců na příznivé životní prostředí.

[8] Žalovaní neplní ani svou povinnost přijímat dostatečná opatření k adaptaci na změnu klimatu, jež vyplývá zejména z pozitivních závazků pro realizaci práva na život a na ochranu soukromého a rodinného života, ale také z čl. 7 odst. 2 Pařížské dohody a § 9 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o životním prostředí“). Strategie a plány žalovaných zjevně nevedou k cíli dosažení potřebné míry adaptace, a navíc řada opatření ze základních programových dokumentů k adaptaci z roku 2015 (Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR a Národní akční plán adaptace na změnu klimatu) ani není dostatečně plněna, jak přiznává i samo MŽP.

[9] Žalobci proto v této původní verzi své zásahové žaloby požadovali, aby městský soud deklaroval, že žalovaní, tedy čtyři žalovaná ministerstva a vláda, svou nečinností porušili § 11 ve spojení s § 5 a § 8 zákona o životním prostředí, čl. 2 odst. 1 písm. a), čl. 2 odst. 2, čl. 3 a čl. 4 odst. 3 Pařížské dohody a § 21 kompetenčního zákona, čímž zasáhli do ústavně zaručených veřejných subjektivních práv žalobců dle čl. 6, 11, 31 a 35 Listiny, a čl. 2 a 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „EULP“). Žalobci dále požadovali,

aby soud žalovaným nařídil nezákonný zásah ukončit přijetím nezbytných a přiměřených opatření ke snížení emisí skleníkových plynů a k adaptaci na změnu klimatu, a to ve lhůtě šesti měsíců od vynesení rozsudku.

[10] Městský soud o žalobě rozhodl nejprve rozsudkem ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021-248. Vůči vládě žalobu výrokem I odmítl a souvisejícím výrokem II konstatoval, že ve věci žaloby proti vládě nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Výrokem III konstatoval, že zásah MŽP, MPO, MZ a MD 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. Výrokem IV jim zakázal v tomto porušování práv žalobců pokračovat. Naopak výrokem V zamítl žalobu v části směřující vůči neprovedení dostatečných adaptačních opatření. Výrokem VI rozhodl o přiznání náhrady nákladů žalobcům.

[11] Vyšel z toho, že v případě ČR je národně určený příspěvek k cíli Pařížské dohody (dále jen „NDC“, neboli *Nationally Determined Contribution*) stanoven skrze NDC Evropské unie (dále jen „EU NDC“), a to procentuálním snížením emisí o 55 % do roku 2030. Z rejstříku UNFCCC vyplývá, že příspěvek ČR k cílům Pařížské dohody je stanoven v prvním aktualizovaném EU NDC ze dne 18. 12. 2020. Skutečnost, že EU NDC neobsahuje jednotlivé příspěvky členských států EU ve smyslu čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody, nemůže podle městského soudu vyloučit odpovědnost těchto států dle jejího čl. 4 odst. 18. Z toho dovedl existenci závazku ČR přijímat mitigační opatření s cílem dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990, který je dostatečně konkrétní, aby jej městský soud mohl přímo aplikovat a jeho plnění přezkoumat.

[12] Závazek mít dostatečně určitý a realistický plán konkrétních mitigačních opatření, který povede ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990, měli žalovaní splnit nejpozději ke dni 18. 12. 2020, kdy byl formálně oznámen EU NDC. Podle městského soudu jsou však všechna žalovaná ministerstva nečinná v rozporu s Pařížskou dohodou, protože doposud společně nepřipravila konkrétní plán mitigačních opatření k překlenutí rozdílu ve snižování emisí mezi scénářem se stávajícími politikami a opatřeními (pokles emisí o 45,1 %) a scénářem s dodatečnými opatřeními (pokles emisí o 57 %) dle str. 34 vyhodnocení POK.

[13] Vyhovující výroky III a IV a na ně navázaný nákladový výrok VI tohoto prvního rozsudku městského soudu však zrušil NSS rozsudkem ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166, č. 4459/2023 Sb. NSS, *Klimatická žaloba I*, v reakci na kasační stížnost žalovaných ministerstev. Nenašel totiž v mezinárodním, unijním ani vnitrostátním právu oporu pro závěr městského soudu, že české orgány veřejné moci mají již nyní jasně stanovenou povinnost činit uvedená opatření vedoucí ke snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990. Kolektivní závazek vyjádřený v EU NDC totiž nebyl v době rozhodování soudů plně promítnut do práva EU, ani do českého práva, a proto nelze konstatovat, jaká úroveň snížení emisí skleníkových plynů plyne z tohoto společného unijního závazku z roku 2020 právě pro ČR. Konkrétní rozdělení závazků a jejich uskutečnění na unijní úrovni bylo v době soudního rozhodování teprve předmětem legislativních a politických jednání na unijní úrovni, do nichž českým správním soudům nepřisluší vstupovat. Přístup, prosazovaný v rozsudku městského soudu, by podle NSS vedl k tomu, že by se kolektivní závazek EU a jejích členů změnil v individuální závazky členských států a EU v jednotné výši 55 %. Byla by tak popřena jeho kolektivní povaha, jejímž smyslem je, že se členské státy EU mohou na unijní úrovni dohodnout, jak tento závazek společnými silami realizují, tedy jaká bude právní úprava v jednotlivých sektorech, která bude zavazovat všechny členské státy ke společnému

pokračování

snížování emisí, i jak bude závazek snížit emise v ostatních sektorech rozdělen mezi jednotlivé členské státy.

[14] Unijní úprava je totiž rozdělena na tři sektory: (i) v sektoru pokrytém obchodováním s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále též „emisní povolenky“) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814 (dále jen „EU ETS směrnice“), bylo upraveno kolektivní celkové snížení emisí do roku 2030 o 43 % oproti roku 2005; (ii) v sektoru nepokrytém obchodováním s emisními povolenkami mají podle nařízení Evropského parlamentu a Rady 2018/842 ze dne 30. 5. 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 a o změně nařízení č. 525/2013 (dále jen „nařízení 2018/842“), jednotlivé členské státy stanovené individuální úrovně snížení emisí do roku 2030 oproti roku 2005, přičemž ČR měla v době rozhodování městského soudu stanovenou úroveň snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 oproti jejich úrovním z roku 2005 o 14 %; (iii) v oblasti pokryté nařízením 2018/841, o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 (tzv. sektor LULUCF, dále jen „nařízení LULUCF“), má EU cíl, aby výše emisí nepřekračovala úroveň zachycených skleníkových plynů na daném území.

[15] Součástí kolektivního závazku EU snížit emise o 55 % je podle rozsudku *Klimatická žaloba I* právě možnost částečného rozdělení povinností mezi jednotlivé členské státy, jakkoliv ty za jeho splnění nadále odpovídají společně s EU jako celkem. Důsledkem je, že na Českou republiku dopadaly v době rozhodování správních soudů pouze výrazně méně ambiciózní povinnosti snižování emisí, než dovodil městský soud. Tyto méně ambiciózní povinnosti byly odrazem kolektivního závazku přijatého EU již v roce 2015 a již byly promítnuty do tehdy platného a účinného sekundárního práva EU. Závěr městského soudu nebylo možno v dané době opřít ani o mezinárodní či ústavní garance lidských práv, a to zejména z důvodu jejich obecnosti. Ačkoli tak žalobci kritizovali nedostatečnou aktivitu ministerstev, bez jasně formulovaného závazku ČR snížit emise právě o 55 % nemohl NSS posoudit, zda jej žalovaná ministerstva porušují svou nedostatečnou aktivitou, ani vyjádřit se k obecněji formulované otázce, zda jsou opatření žalovaných reagující na klimatickou změnu obecně dostatečná, či nikoli.

[16] Co se týče kasační stížnosti žalobců, jež směřovala vůči dalším výrokům rozsudku městského soudu, NSS naopak souhlasil s názorem městského soudu, že vůči vládě bylo namístež klimatickou žalobu odmítnout, neboť zde vystupovala pouze v roli koordinátora činností jednotlivých ministerstev, nikoli v roli správního orgánu, který by mohl přímo zasáhnout do práv jednotlivých žalobců. NSS se ztotožnil i se závěrem, že klimatická žaloba nebyla důvodná v části kritizující nedostatečnost adaptačních opatření, jež mají ČR připravit na důsledky globálního oteplování.

III. Další řízení před městským soudem

[17] V dalším řízení před městským soudem, v němž již mezi žalovanými nebyla vláda, žalobci zareagovali na výzvu městského soudu, aby v reakci na závěry rozsudku *Klimatická žaloba I* případně upravili petit své zásahové žaloby. Ve svém vyjádření zdůraznili, že městský soud by neměl rezignovat na určení spravedlivého podílu státu na globálním uhlíkovém rozpočtu. Sami vyšli jednak z posudku *University of Manchester* nazvaného *Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku*, který je založen na přepočtu pomocí tzv. *grandfatheringu* a podle nějž 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. Alternativně vyšli z metodiky *Carbon Action Tracker*, která je rovněž založená na principech Pařížské dohody a tzv. *fair share* (odpovědnost, rovnost, rovné kumulativní emise *per capita*, schopnost snižovat emise atd.) a vede k závěru, že pro udržení nárůstu globální teploty nejvýše o 1,5 °C by bylo nezbytné, aby ČR snížila emise skleníkových plynů (kromě sektoru LULUCF) o 81 % do roku 2030 oproti roku 1990. Konečně vyšli z metodiky *Rajamani et al.*, která je založena na agregaci dostupných metodických přístupů k výpočtu závazků jednotlivých států, ale v souladu s principy mezinárodního práva modifikuje celkový výsledek, takže její výpočet vede k závěru, že pro zachování nárůstu globální teploty nejvýše o 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. Jako čtvrtou alternativu žalobci navrhli, aby městský soud sám určil rozsudkem, případně i na základě znaleckého posudku, přiměřený podíl ČR na snižování emisí skleníkových plynů.

[18] Zdůraznili také, že závazek EU NDC nesplňuje podmínku čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody, protože není stanoven „*včetně úrovně emisí přidělené každé smluvní straně v příslušném časovém období.*“ Právní povinnost ČR připravit, sdělit a zachovávat NDC (ať už samostatně dle čl. 4 odst. 2 nebo společně dle čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody) proto nebyla splněna, neboť ČR nepřijala vlastní NDC. Jeho funkci nemůže splnit ani požadavek snížení emisí o 14 % plynoucí z nařízení 2018/842, které v dané době ještě nereflektovalo aktualizovaný EU NDC a netýkalo se sektorů pokrytých povinnostmi obchodovat s emisními povolenkami.

[19] Konečně upřesnili tři konkrétní oblasti, v nichž spatřovali nesplnění povinností vyplývajících českým orgánům ze sektorových předpisů. Šlo o nesplnění požadavků v oblasti stanovené úrovně ročních a kumulovaných úspor vyplývajících ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. 10. 2012, o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES (dále jen „směrnice o energetické účinnosti“); dále v oblasti podílu energie z obnovitelných zdrojů (dále též „OZE“) v dopravě, jak vyplývají ze směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. 12. 2018, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (dále jen „směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů“); a konečně v sektoru LULUCF, který je v ČR emitentem skleníkových plynů, přestože by se zejména v lesích měl uhlík ukládat, jak plyne z nařízení LULUCF.

[20] Městský soud následně takto doplněnou zásahovou žalobu zamítl nyní napadeným rozsudkem ze dne 25. 10. 2023. V něm se blíže nezabýval přepočtem globálního uhlíkového rozpočtu na národní uhlíkový rozpočet, ani výpočtem potřebné míry mitigace pomocí metodiky *Carbon Action Tracker*, nebo dle metodiky *Rajamani et al.*, neboť na základě rozsudku *Klimatická žaloba I* konstatoval, že i kdyby shledal, že žalobci byli v důsledku klimatické změny zkráceni na právech chráněných EÚLP nebo Listinou, nebyl by za současného stavu právního řádu s to zjednat nápravu způsobem, který žalobci požadují. Z pozitivního závazku chránit základní práva totiž nevyplývá, že cestou ke zmírnění klimatické krize je přijímání mitigačních opatření dosahujících ve svém souhrnu určitého snížení emisí skleníkových plynů v konkrétním čase a směřujících ke klimatické neutralitě. Nic na tom nemění ani žalobci citovaná judikatura Ústavního soudu ve věci legislativní nečinnosti v oblasti regulace nájemného, neboť hlavní argument žalobců nespočíval v zásahu do jejich lidských práv legislativní nečinností žalovaných, nýbrž v nepřijímání dostatečných opatření k předejití nebezpečné změně klimatu dle Pařížské dohody. Nálezy citované žalobci nevyjadřovaly právní názor na ochranu práv při rozsáhlé exekutivní nečinnosti v určité oblasti veřejné správy. Městský soud tudíž nevyhověl požadavku žalobců na konkrétní procentuálně vyjádřené snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030

pokračování

a dosažení klimatické neutrality do roku 2050, který odvozovali z lidských práv. Pro posouzení oprávněnosti žalobního návrhu je naopak podle městského soudu rozhodné zejména sekundární právo EU zakládající konkrétní povinnosti na poli mitigace změny klimatu.

[21] K sekundárnímu právu EU městský soud připomněl, že od vydání rozsudku NSS *Klimatická žaloba I* bylo přijato nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/857 ze dne 19. 4. 2023, kterým se mění nařízení (EU) 2018/842 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a nařízení (EU) 2018/1999 (dále jen „nařízení 2023/857“). Toto nové nařízení zvýšilo dosavadní cíl ČR v oblasti mimo obchodování s emisními povolenkami, tedy v sektoru (ii), z dosavadních 14 % na 26 %. Ze str. 15 aktualizovaného EU NDC publikovaného dne 19. 10. 2023 vyplývá, že právě povinnost ČR snížit emise skleníkových plynů o 26 % do roku 2030 oproti roku 2005 představuje úroveň emisí přidělenou ČR jako smluvní straně ve smyslu čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody. Povinnosti ze zbývajících sektorů (i) a (iii) jsou celounijní, takže je nelze rozpočítat mezi jednotlivé členské státy, neboť emise pocházející z některých činností nejsou striktně vázány na území jednoho státu. EU NDC tudíž splňuje požadavek čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody, protože uvádí konkrétní povinnost ČR v oblasti, v níž lze závazek individuálně vyčíslit. Žalobci zároveň v doplnění žaloby netvrdili, že mitigační opatření přijatá ČR nesplňují tento konkrétní individuální cíl. Městský soud se proto touto otázkou nezabýval. Žalobci byli sice přesvědčeni, že závazek ČR na poli mitigace je podstatně vyšší (81 %, nebo 84 %, nebo 89,76 %), ovšem jak konstatoval NSS, z žádného právního předpisu nevyplývá individuální povinnost ČR snížit emise skleníkových plynů o 55 %, tím méně z nich může vyplývat povinnost snížit emise v úrovních alternativně požadovaných žalobci. Městskému soudu nepřísluší přezkoumávat dostatečnost EU NDC a způsob jeho promítnutí do sekundární unijní legislativy, neboť je podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázán zákonem a unijním právem a nemůže posuzovat, zdali míra mitigace stanovená právem EU odpovídá cílům Pařížské dohody. Navíc ani případně nedostatečná legislativa na unijní úrovni by bez dalšího neznamenal nečinnost žalovaných při ochraně klimatu. Námitky vznesené žalobci překračují rámec zásahové žaloby, neboť spadají do oblasti unijní normotvorby a jejich řešení přísluší orgánům EU. Městský soud nemůže žalovaným přikázat, aby ČR přijala vlastní NDC, který by žalobci pokládali za dostatečně ambiciózní. ČR není dle čl. 4 odst. 16 až 18 Pařížské dohody povinna jednat samostatně, může se zavázat jednat společně s organizací regionální hospodářské integrace.

[22] Žalobci zdůrazňované lidskoprávní závazky ČR jsou příliš obecné, což nelze překlenout pomocí trendu zelenání lidských práv, protože Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) doposud nerozhodl, že nedostatečná mitigační opatření jsou způsobilá zasáhnout do některého z práv chráněných EÚLP. Z lidských práv nelze za současného stavu dovodit ani konkrétní závazek dosáhnout klimatické neutrality do určitého data. Relativně neurčitý obsah základních práv není možné upřesnit pomocí národního uhlíkového rozpočtu získaného z globálního uhlíkového rozpočtu, nebo pomocí výpočetních metod založených na principech Pařížské dohody či jiných pramenů mezinárodního klimatického práva.

[23] Na závěr se městský soud zabýval tvrzeními porušeními jednotlivých sektorových předpisů. Tvrzení žalobců, že ČR nesplnila závazný cíl energetické účinnosti pro rok 2020 dle čl. 7 směrnice o energetické účinnosti, což potvrdilo i MŽP, nemohlo založit důvodnost zásahové žaloby v nynějším znění, neboť tato žalobní námitka nemá odraz v žalobním návrhu. I z žalobního návrhu upraveného po výzvě městského soudu je patrné, že žalobci žádají přijetí mitigačních opatření k dosažení určitého celkového snížení emisí skleníkových plynů; neusilují o snížení emisí produkovaných v konkrétních odvětvích nebo o přijetí jiných zvláštních úsekových opatření.

[24] Městský soud dále přitakal žalobcům, že v roce 2021 byl podíl OZE na spotřebě v dopravě pouze 7,49 %, což nedosáhlo celkového závazného cíle ve výši 14 % dle čl. 25 odst. 1 směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. To však nepovažoval za problematické, protože se nejedná o okamžitý závazek, ale o závazek postupný, který směřuje k tomu, aby v ČR nejpozději v roce 2030 činil podíl OZE na konečné spotřebě energie v odvětví dopravy alespoň 14 %. Aby byli žalobci úspěšní, museli by tvrdit a doložit, že žalování v roce 2023 nečiní zřetelné, konkrétní a promyšlené kroky směřující k dosažení cíle v roce 2030. To však žalobci neučinili, neboť jen poukázali na současné nedosažení cíle vzdáleného sedm let. Kromě toho nelze odhlédnout od toho, že ČR splnila závazek v podobě 13% podílu OZE na konečné spotřebě energie. Žalobci nevysvětlili, jakým způsobem byli zkráceni na svých právech tím, že podíl OZE na dopravě prozatím nedosáhl cíle plánovaného pro rok 2030.

[25] Stejně tak v sektoru LULUCF sice městský soud přitakal žalobcům, že lze shledat nedostatky při dosahování konečného cíle snížení emisí ze sektoru LULUCF. Nic však nenasvědčuje tomu, že by již nyní bylo možné s vysokou mírou pravděpodobnosti uzavřít, že ČR svůj závazek v roce 2030 nesplní, protože postupně nepřijímá dostatečná opatření. Pouhé tvrzení MŽP, že „ČR bude mít nejspíš i s využitím příslušných možností flexibility problém se splněním cíle pro období 2021–2025 a nejspíše i nově stanoveného cíle pro rok 2030“, nedostačuje. Žalobci pouze zmínili stávající nedostatky v sektoru LULUCF, aniž by blíže rozvedli, jakým konkrétním způsobem žalování nedostáli naplňování svého postupného závazku. Ani v tomto případě žalobci neuzpůsobili žalobní návrh tvrzenému porušení nařízení LULUCF. Městský soud proto ani této žalobní námitce nevyhověl.

IV. Kasační stížnost a vyjádření k ní

IV. a) Kasační stížnost

[26] Proti rozsudku městského soudu podali žalobci a), b), e), f) a g) (dále též „stěžovatelé“) včasnou kasační stížnost, ve které navrhli jeho zrušení z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[27] Přípustnost své opakované kasační stížnosti ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. dovozují stěžovatelé z toho, že po úpravě petitu v dalším řízení se městský soud zabýval otázkami, jež v původním řízení nebyly řešeny.

[28] Nejprve vytýkají městskému soudu, že nesprávně posoudil právní otázku nezákonnosti zásahu do lidských práv žalobců a rezignoval na svou povinnost sám nebo na základě znaleckého posouzení vyčíslit míru snížení emisí skleníkových plynů potřebnou k ochraně jejich práv. Připomínají, že v rámci petitu předložili tři varianty vědeckých výpočtů, které stanoví míru snižování emisí nezbytnou pro ochranu jejich práv. Tyto výpočty vycházejí z aktuálního vědeckého poznání a z konsenzu vyjádřeného mimo jiné Mezivládním panelem OSN pro klimatickou změnu (dále jen „IPCC“). Aby bylo dosaženo efektivní ochrany práv žalobců i dalších osob, je třeba udržet nárůst globální teploty do 1,5 °C. Při překročení této hranice budou dopady změny klimatu, jako jsou vlny veder, záplavy, sucho, zemědělská neúroda a vymírání druhů, pro lidstvo velice obtížně zvladatelné, což se zcela konkrétně projeví ve sféře jednotlivých osob, včetně žalobců, jako zásahy do jejich subjektivních práv. Udržení nárůstu globální teploty (a tím i efektivní ochrana práv jednotlivců, včetně žalobců) závisí podle zprávy IPCC na zachování tzv. globálního uhlíkového rozpočtu, tedy maximálního kumulativního množství emisí skleníkových plynů, které může lidstvo vypustit do atmosféry, než bude dosaženo kritické míry oteplení.

pokračování

[29] Městský soud v souladu se závazným názorem NSS shledal, že vzhledem k obecné povaze lidskoprávních závazků z nich nelze dovodit konkrétní výši závazku ke snížení emisí skleníkových plynů k určitému roku, tedy ani závazek snížení emisí o 55 % do roku 2030. Za této situace bylo úlohou městského soudu dále zkoumat povinnosti žalovaných v oblasti ochrany klimatu a vliv neplnění těchto povinností na práva žalobců. Městský soud však neakceptoval žádný z trojice výpočtů předložených žalobci a nedospěl ani k vlastnímu výpočtu konkrétní potřebné úrovně snížení emisí skleníkových plynů.

[30] Je sice pravdou, že přímo z textu Listiny či EÚLP nevyplývá, že cestou ke zmírnění klimatické krize je přijímání mitigačních opatření. Tato skutečnost však jednoznačně plyne z vědeckého poznání, což žalobci dostatečně doložili (viz např. zprávy IPCC) a lze ji považovat za notorietu. Pokud městský soud o těchto skutečnostech pochyboval, mohl k jejich potvrzení či vyvrácení provést žalobci navrhované důkazy nebo ustanovit znalce. To však neučinil, a to bez řádného odůvodnění, čímž založil nepřezkoumatelnost svého rozsudku. Stejně tak nezohlednil ani odborné podklady předložené žalobci. V bodě 84 k tomu městský soud uvedl, že *„případný rozpor s doporučením odborného či znaleckého posudku zpracovaného na vyžádání soudu nepředstavuje nezákonnou nečinnost, protože tyto posudky nejsou pramenem práva ve smyslu § 2 odst. 1 a 2 správního řádu.“* Stěžovatelé však připomínají, že pramenem práva by tu nebyly odborné podklady či znalecké posudky, nýbrž ustanovení Pařížské dohody, Listiny a EÚLP. Na základě předložených odborných podkladů, stejně jako znaleckého posudku, by soud tyto prameny pouze interpretoval ve světle nejnovějšího vědeckého poznání, což by mu umožnilo kvalifikovaně rozhodnout.

[31] Při své rezignaci na stanovení konkrétní míry snížení emisí skleníkových plynů městský soud přehlíží, že rozhodnutí soudů v Nizozemsku, Belgii a Německu ukazují, že je v silách soudů a znalců interpretovat obecné závazky na poli lidských práv a „přeložit je“ – za pomoci znalců a odborných podkladů – do konkrétních soudních výroků. České soudy rozhodují na základě obdobného skutkového stavu a jeho odborného hodnocení, včetně konceptu „uhlíkového rozpočtu“, a stejných právních pravidel vyjádřených v EÚLP a mezinárodním klimatickém právu jako tyto zahraniční soudy.

[32] Judikatura Ústavního soudu v oblasti regulovaného nájemného či církevních restitucí navíc ukazuje, že i české soudy mají nástroje pro řešení protiústavního stavu vzniklého v důsledku nečinnosti zákonodárce a orgánů moci výkonné. Městský soud naopak přijal výklad, který je extrémně formalistický a rozporný s touto judikaturou. Pouhá obecnost lidskoprávních závazků nemůže být důvodem pro odepření ochrany základních práv, a tedy i spravedlnosti, soudem. Městský soud také nijak neodůvodnil svůj závěr z bodu 64 rozsudku, že v projednávané věci, na rozdíl od citovaných nálezů Ústavního soudu, nejde o *„flagrantní protiústavnost zasahující do základních práv stěžovatelů a spočívající v chybějící či nedostatečné právní úpravě“*. V bodě 59 pouze uvedl, že žalobci neosvědčili zásah do esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí, tj. že by důsledky klimatické změny na území ČR byly již nyní natolik závažné, že by *„znemožňovaly realizaci základních životních potřeb člověka.“* Tento závěr však dle přesvědčení žalobců jednak není správný, jednak jej nelze vztáhnout na ostatní namítaná porušení ústavně zaručených práv, která jsou přímo vykonatelná na základě ustanovení Listiny a EÚLP. Městský soud se omezil pouze na konstatování obecnosti lidskoprávních závazků, ale nezabýval se blíže souvisejícími tvrzeními a důkazy žalobců. Z těch vyplývá, že nedostatečná exekutivní opatření ke snižování emisí skleníkových plynů, a tedy k předcházení negativním následkům klimatické změny (při současné absenci konkrétní právní úpravy v této oblasti) musí být považována za nezákonný zásah do esenciálního jádra základních práv žalobců.

[33] Žalobci v průběhu řízení podrobně zdůvodnili, proč nedostatečná ochrana proti důsledkům klimatické změny představuje nejen zásah do jejich veřejných subjektivních práv, ale i porušení základních práv, přičemž tyto důsledky ohrožují samotné předpoklady výkonu jakýchkoli subjektivních práv, a tedy jejich esenciální jádro. Změna klimatu představuje riziko nevratných zásahů do práva na život (předčasná úmrtí), na ochranu zdraví a příznivé životní prostředí (vznik podmínek neslučitelných se zdravým životem – nesnesitelná vedra, požáry, povodně, šíření infekčních onemocnění, stres, poškození zemědělských pozemků a lesa jako prostředků obživy). Městský soud také neprovedl důkazy, jimiž chtěli žalobci tato tvrzení prokázat. Mezi vědecky podloženým potřebným snižováním emisí skleníkových plynů v ČR (mezi 81–89 % do roku 2030) a aktuálně plánovaným tempem snižování emisí skleníkových plynů (zhruba 48 % do roku 2030 dle Politiky ochrany klimatu z roku 2017) je propastný rozdíl, z něž je zřejmé, že jak právní úprava, tak exekutivní opatření přijímaná žalovanými jsou ve svém souhrnu zcela nedostatečnou reakcí na tyto zásahy do základních práv. Chybějící právní úprava nemůže odůvodnit porušování ústavně zaručených základních práv. Důsledkem této situace naopak musí být o to důslednější ochrana těchto práv soudy. Žalobci se navíc domáhají ochrany před rozsáhlou exekutivní nečinností žalovaných, nikoli např. vydání klimatického zákona. K ochraně jejich ústavně zaručených práv je nezbytné přijetí dostatečných mitigačních opatření ze strany žalovaných, ať už formou legislativní, kde je ochrana v moci Ústavního soudu, či exekutivní, kde je ochrana před nečinností svěřena právě správním soudům.

[34] Městský soud také nesprávně posoudil povinnosti plynoucí pro ČR z Pařížské dohody. ČR je smluvní stranou Pařížské dohody jak v rámci EU, tak samostatně. Žalovaní jsou proto povinni nad rámec plnění závazků plynoucích z práva EU plnit také závazky ČR plynoucí z Pařížské dohody, k jejich naplnění stanovovat cíle a přijímat konkrétní kroky. Ani prohlášení EU učiněné podle čl. 20 odst. 2 Pařížské dohody nezbavuje ČR jejich vlastních závazků plynoucích z Pařížské dohody – především závazku usilovat o splnění cíle omezení nárůstu globální teploty nejvýše o 1,5 °C dle čl. 4 odst. 2 této dohody. Naopak, ČR je nadále povinna v souladu s čl. 1 odst. 2 Ústavy dodržovat závazky, které pro ni plynou z mezinárodního práva. Samostatný postup ČR v oblasti ochrany klimatu je v projednávané věci nezbytný nejen k naplnění závazků plynoucích z Pařížské dohody, ale také k ochraně práv stěžovatelů. Podle čl. 193 Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“) jsou členské státy oprávněny zachovávat a přijímat přísnější ochranná opatření k ochraně životního prostředí, než jaká jsou stanovena na úrovni EU. Tudíž i v oblasti ochrany klimatu si členské státy mohou stanovit ambicióznější cíle a směřovat k jejich dosažení, obzvláště pokud taková povinnost vyplývá ze samotné Pařížské dohody a cíle udržení nárůstu globální teploty do 1,5 °C, ze zákazu nadměrného poškozování životního prostředí nebo z potřeby ochrany veřejných subjektivních práv.

[35] Je proto povinností žalovaných v první řadě zkoumat, zda aktuálně stanovený příspěvek EU k mitigaci změny klimatu postačuje závazkům ČR z Pařížské dohody. Následně je povinností žalovaných na základě odborné analýzy stanovit dostatečně ambiciózní cíl snižování emisí skleníkových plynů a k tomuto cíli směřovat za pomoci konkrétních, promyšlených a včasných kroků. Žalovaní však na svou úlohu v oblasti ochrany klimatu nad rámec evropské klimatické politiky rezignovali. Pokud městský soud nechtěl určit konkrétní míru snížení emisí skleníkových plynů, měl vyhovět alespoň obecněji formulovanému žalobnímu návrhu stanovit povinnost žalovaných, aby sami na základě odborné analýzy v souladu s principy mezinárodního klimatického práva stanovili potřebné mitigační cíle. I tento návrh však zamítl, a to bez dostatečného odůvodnění.

[36] Obě varianty žalobního návrhu (nestanovení konkrétních mitigačních opatření podle některého ze tří výpočtů předložených žalobci či podle vlastního výpočtu městského soudu,

pokračování

respektive nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o míru stanovenou na základě odborné analýzy) obsahovaly i určovací (deklaratorní) výrok, kterým se žalobci ve smyslu § 87 odst. 2 s. ř. s. domáhali určení, že dochází k nezákonnému zásahu do jejich práv. Dále obsahovaly nařizovací (konstitutivní) část, kterou se žalobci domáhali, aby soud ve smyslu § 87 odst. 2 s. ř. s. žalovaným zakázal v nezákonném zásahu pokračovat. Městský soud však sice připustil dopady změny klimatu do právní sféry žalobců, přesto nevyhověl ani deklaratorní části žalobního návrhu, kterou by uznal nezákonnost zásahu do jejich práv.

[37] Stěžovatelé konečně vytýkají městskému soudu, že nesprávně posoudil porušení sektorových předpisů evropského práva, zejména pokud jde o nařízení LULUCF. K tomu městský soud v bodě 75 svého rozsudku konstatoval, že cíle stanovené v nařízení LULUCF vytvářejí „*postupný závazek, neboli závazek dosáhnout konkrétního cíle v budoucnu, který se uskutečňuje prostřednictvím povinnosti k tomuto cíli zřetelně, konkrétně a promyšleně směřovat*“. To neodpovídá povinnostem plynoucím pro ČR z čl. 4 odst. 1 nařízení LULUCF (pro období 2021–2025 dosáhnout toho, že emise skleníkových plynů ze sektoru LULUCF budou mít vyrovnanou bilanci) a z jeho čl. 4 odst. 3, příloha IIa, sloupec C (pro rok 2030 dosáhnout propadu emisí CO₂ ze sektoru LULUCF ve výši 401 kt). Vzhledem k tomu, že z hlediska emisní bilance se ČR již v roce 2018 na úseku lesů dostala do pozice emitenta CO₂, je pravděpodobné, že závazky dle nařízení LULUCF nebudou splněny. Mezi lety 2019 a 2021 se hodnoty emisí ze sektoru lesů v ČR pohybovaly mezi 8–13,5 Mt skleníkových plynů. Dřívější roční propady se dostávaly až k úrovni -8 Mt skleníkových plynů. Skutečnost, že ČR tyto cíle s velkou pravděpodobností nesplní, připustilo i žalované MŽP. I přes tento rozpor mezi vyjádřeními žalovaného MŽP a MZ konstatoval městský soud v bodě 76 rozsudku, že „*MZ předpokládá výrazné zlepšení v oblasti LULUCF v návaznosti na zvládnutí křivcové kalamity a obnovu lesů...*“. Očekávání výrazného zlepšení v sektoru LULUCF nepodložilo MZ žádným konkrétním propočtem, odhadem či plánem, přesto městský soud shrnul, že žalobci „*pouze zmínili stávající nedostatky v sektoru LULUCF, aniž by blíže rozvedli, jakým konkrétním způsobem žalovaní nedostáli svému postupnému závazku*“. Městský soud se tak při posuzování plnění postupných závazků dle nařízení LULUCF dopustil nesprávného právního hodnocení, neboť nevzal v úvahu rozporná vyjádření žalovaných. Městský soud se také nevypořádal s cílem dle čl. 4 odst. 1 nařízení LULUCF, který je stanoven již pro rok 2025, a žalovaní neosvědčili, že směřují k jeho plnění. Stejně tak u cíle pro rok 2030 žalovaní nedoložili zřetelné, konkrétní a promyšlené směřování k jeho splnění. Naopak, žalobci doložili, že podle všech dostupných údajů je situace v sektoru LULUCF neuspokojivá, nemá zlepšující se tendenci a významně přispívá k emisím CO₂ v ČR.

[38] Vzhledem k tomu, že žalobci prokázali, že žalovaní se dopouštějí porušení právních předpisů, přinejmenším pokud jde o směrnici o energetické účinnosti a nařízení LULUCF, měl městský soud žalobě vyhovět. Městský soud tak neučinil s tím, že žalobci porušení těchto předpisů nepřizpůsobili žalobní návrh. Jejich žaloba však od počátku míří proti obecné exekutivní nečinnosti žalovaných ministerstev v oblasti mitigace klimatických změn, v níž spatřují zásah do svých základních práv. Jejím cílem není samotný přezkum neplnění sektorových předpisů bez vztahu k mnohem rozsáhlejšímu nezákonnému stavu a zásadnějšímu zásahu do práv žalobců, který se v žalobním návrhu a jeho alternativách odrážel. Společným jmenovatelem porušovaných právních předpisů totiž zůstává nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů, které by odpovídalo dílu odpovědnosti ČR za způsobování klimatických změn. Dvě konkrétní porušení sektorových předpisů představují pouze dílčí příklady nezákonné nečinnosti, která je však dalece přesahuje. Tím, že městský soud nevyhověl ani této obecnější variantě žalobního návrhu, odmítl poskytnout ochranu právům žalobců, ačkoli shledal nezákonnost postupu žalovaných.

IV. b) Vyjádření MD

[39] Ministerstvo dopravy se plně ztotožnilo s napadeným rozsudkem městského soudu a navrhlo zamítnutí kasační stížnosti. Žalobci nijak neprokázali svá tvrzení o pasivitě MD (a ostatních žalovaných) v oblasti ochrany klimatu. Z žaloby ostatně nebylo ani zřejmé, jaká konkrétní ustanovení a kterých sektorových předpisů na unijní nebo vnitrostátní úrovni MD porušuje.

IV. c) Vyjádření MŽP

[40] Ministerstvo životního prostředí zdůraznilo, že se sice ztotožňuje s výkladem správních soudů, že z cíle snížení emisí skleníkových plynů EU o alespoň 55 % do roku 2030 (v porovnání s rokem 1990) nelze přímo odvodit cíl ve stejné výši na úrovni ČR, nicméně v návrhu aktualizace Politiky ochrany klimatu v ČR (dále jen „Aktualizace POK“), který byl v době podání vyjádření zaslán do meziresortního řízení, navrhuje cíl snížit emise do roku 2030 alespoň o 55 % rovněž na úrovni ČR a dále nově i cíl dosažení klimatické neutrality ČR do roku 2050.

[41] Alternativní cíle navržené žalobci nemají jakýkoli zákonný podklad a nelze je odvodit z žádného pramene vnitrostátního, evropského ani mezinárodního práva. Těchto alternativních cílů navíc nelze dosáhnout s přijatelnými sociálními a ekonomickými náklady a dopady. Je nutné snižovat emise postupně a zachovat konkurenceschopnost ČR a respektovat i další ohledy, jako je například energetická bezpečnost nebo sociální smír. MŽP souhlasí se závěrem napadeného rozsudku, že není úlohou správních soudů stanovovat emisní cíle nebo uhlíkové rozpočty jednotlivých států. Tato pravomoc by měla i nadále zůstat v rukou moci výkonné a zákonodárné. Žalobci v řízení nikterak konkrétně neprokázali, jak přesně dochází k zásahu do jejich základních práv a svobod, a naopak jimi požadované drastické snížení emisí (mezi 81–89 %) ve velmi krátkém čase (do roku 2030) by mělo bezesporu naprosto zásadní vliv na práva a povinnosti všech občanů ČR.

[42] MŽP zdůrazňuje, že ČR postupuje v naplňování cílů Pařížské dohody jak společně v rámci závazku EU, tak rovněž samostatně, a všechny povinnosti vyplývající z této dohody plní, což bylo prokázáno i mnoha nezávislými mezinárodními přezkumy. Není tedy pravda, že žalovaní rezignovali na svou úlohu v oblasti ochrany klimatu nad rámec evropské klimatické politiky. ČR přijala vlastní opatření a politiky, které ne vždy vycházejí pouze z přijaté legislativy a závazků EU. Například v aktuálně platné POK byly přijaty vyšší emisní cíle, než vyplývaly z platné legislativy EU. Vláda si navíc například stanovila cíl odklonu od uhlí v energetice do roku 2033, což je opět závazek, který byl učiněn nad rámec závazků ČR vůči EU. Mimo to ČR poskytuje každoročně značný objem prostředků na podporu projektů energetických úspor a rozvoje OZE občanům, obchodním společnostem i městům a obcím a podporuje i aktivity v rámci čisté mobility, vzdělání a výchovy anebo vědy a výzkumu, které se změnou klimatu souvisejí.

[43] Situace v sektoru LULUCF se výrazně zlepšuje, což lze doložit na základě nejnovějších údajů emisní inventarizace sektoru LULUCF, ze kterých je patrné, že emise spojené s kůrovcovou kalamitou dosáhly vrcholu v roce 2020 a od té doby se výrazně snižují, ale k naplnění cíle vyrovnané bilance sektoru LULUCF v období 2021–2025 to patrně nebude stačit. ČR má však stále dost možností, jak cíl sektoru LULUCF pro roky 2021–2025 splnit. Naopak splnění cíle ČR pro rok 2030 je na základě aktuálních projekcí dalšího vývoje sektoru LULUCF mnohem pravděpodobnější, a to díky přijetí některých nových opatření v návrhu Aktualizace POK.

pokračování

IV. d) Vyjádření MPO

[44] Ministerstvo průmyslu a obchodu označilo kasační stížnost za nedůvodnou a neopodstatněnou a navrholo její zamítnutí.

IV. e) Vyjádření MZ

[45] Ministerstvo zemědělství se ztotožnilo se závěry napadeného rozsudku městského soudu i s vyjádřením MŽP a zdůraznilo, že realizace požadavků žalobců by měla přímé i nepřímé sociální a ekonomické dopady.

V. Přerušení řízení a následná podání účastníků

V. a) Přerušení řízení

[46] NSS si byl vědom toho, že velkému senátu ESLP byly postoupeny stížnosti ve věcech: *Duarte Agostinho a ostatní proti Portugalsku a dalším*, stížnost č. 39371/20; *Carême proti Francii*, stížnost č. 7189/21; a *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a další proti Švýcarsku*, stížnost č. 53600/20 (dále jen „*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*“), které mohou být relevantní pro otázku vlivu lidskoprávních závazků na povinnosti ČR v boji proti změně klimatu, jež byla vznesena v kasační stížnosti. Předseda senátu proto usnesením ze dne 22. 3. 2024, č. j. 9 As 264/2023-62, přerušil řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. do rozhodnutí o těchto stížnostech.

[47] Poté, co velký senát ESLP dne 9. 4. 2024 rozhodl v těchto třech věcech, odpadl důvod pro přerušení řízení o kasační stížnosti, a předseda senátu v souladu s § 48 odst. 6 s. ř. s. rozhodl usnesením ze dne 16. 4. 2024, č. j. 9 As 264/2023-64, o jeho pokračování. Vyzval zároveň účastníky řízení, aby se ve lhůtě dvou měsíců vyjádřili k důsledkům rozhodnutí velkého senátu ESLP.

V. b) Vyjádření stěžovatelů

[48] Stěžovatelé zejména upozornili na test vyjádřený v bodech 545–555 rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* [jeho stručný rozbor viz v části VI. e) nynějšího rozsudku]. Při jeho aplikaci na nyní projednávanou věc došli k závěru, že žalovaní porušili své pozitivní závazky na poli čl. 8 EÚLP ve čtyřech oblastech:

1. nestanovili cíle snižování emisí a zbývající uhlíkový rozpočet v souladu s dostupnými vědeckými důkazy a požadavky na ochranu lidských práv, jak byly vyjádřeny v bodě 570 rozsudku ESLP, podle nějž (stejně jako podle IPCC) je právě nárůst globální teploty o více než 1,5 °C hrozbou pro lidská práva zaručená EÚLP. Žalovaní v rámci formulace aktuální POK, ani její připravované aktualizace, nepřistoupili k výpočtu či závaznému stanovení národního uhlíkového rozpočtu. Ve světle rozsudku ESLP je takový postup porušením čl. 8 EÚLP. Stěžovatelé proto připomněli trojici studií, které předložili městskému soudu a z nichž vyplývá i podíl ČR na globálním uhlíkovém rozpočtu. Z uvedených studií také vyplývá, že stávající ani aktualizovaná POK nejsou dostatečně ambiciózní na to, aby vedly k zachování uhlíkového rozpočtu podle výše uvedených metodologií, na které odkazuje také ESLP. Obě tyto skutečnosti představují nezákonný zásah žalovaných do práva žalobců dle čl. 8 EÚLP;

2. nepřijali opatření k ochraně klimatu na úrovni zákona. V případě Švýcarska dospěl ESLP k závěru, že přestože stát vykonával exekutivní aktivitu v oblasti stanovování cílů ochrany klimatu (aktualizace cíle pro rok 2030 v rámci NDC), došlo k porušení čl. 8 EÚLP kvůli absenci legislativních opatření na národní úrovni. V ČR nebyl přijat žádný klimatický zákon ani jiný obecně závazný právní předpis, který by stanovil cíle pro snižování emisí skleníkových plynů.

Veškeré cíle pro jejich snížení jsou stanoveny ve strategických dokumentech států, zejména POK, případně v dalších sektorových politikách. Tyto strategické dokumenty jsou zpravidla schvalovány usnesením vlády, nemají tedy obecnou právní závaznost a nestanoví závazné povinnosti jednotlivcům. Žalování nemohou splnění svých povinností na poli čl. 8 EÚLP dovozovat ani z právních předpisů EU, které upravují ochranu klimatu. Členství ČR v EU totiž nijak neomezuje působnost čl. 8 EÚLP a z něj plynoucích požadavků na ochranu lidských práv v souvislosti s dopady změny klimatu vůči ČR samotné, resp. jejím orgánům, tedy žalovaným. Státy nemohou bezdůvodně spoléhat na to, že naplnění požadavků evropského práva bude automaticky dostatečné pro splnění jejich pozitivních závazků na poli čl. 8 EÚLP. Existence nařízení Evropského parlamentu a Rady 2021/1119 ze dne 30. 6. 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“, dále též „nařízení 2021/1119“), proto nevyvazuje státy z povinnosti vyčíslit svůj uhlíkový rozpočet a na jeho základě přijmout dostatečný právní rámec a opatření k ochraně práv jednotlivců. Ke stejnému závěru došel také Odvolací soud v Bruselu v rozsudku ze dne 20. 11. 2023, *Klimatzaak*. Státy mají povinnost dodržovat své závazky plynoucí jak z evropského právního rámce ochrany klimatu, tak z pozitivních závazků na poli čl. 8 EÚLP. Cíle snížení emisí skleníkových plynů na úrovni EU navíc nebyly stanoveny na základě evropského ani národního uhlíkového rozpočtu, ani neobsahují konkrétní cíle snížení emisí pro každý z členských států, neboť cíle jsou pro některé ze sektorů stanoveny na celounijní úrovni, a nemohou tedy zajistit konkrétní hodnotu snížení emisí ani zachování uhlíkového rozpočtu na národní úrovni;

3. nepřijali opatření směřující k dosažení klimatické neutrality během následujících tří dekad, neboť ČR nemá závazně stanovený cíl dosažení klimatické neutrality. Závazek dosažení klimatické neutrality na úrovni EU je sice zakotven v čl. 1 nařízení 2021/1119, ale tento cíl se vztahuje na EU jako celek, nikoli na ČR samostatně. Aktualizovaný návrh Politiky ochrany klimatu, který by měl být schválen kolem poloviny roku 2024, již cíl dosažení klimatické neutrality v roce 2050 obsahuje. To však nemění nic na tom, že městský soud postupoval nezákonně, když pominul tento zásadní nedostatek české klimatické politiky, existující v době vydání napadeného rozsudku, a žalobu zamítl. Ve světle judikatury ESLP je jednoznačné, že absence závazku dosažení klimatické neutrality kolem roku 2050 je porušením pozitivních závazků státu na poli čl. 8 EÚLP, a tedy i zásahem do práv žalobců;

4. nestanovili průběžné cíle snížení emisí v závazném regulačním rámci. Neregulované je totiž celé období od přistoupení ČR k UNFCCC v roce 1994, případně od přistoupení k Pařížské dohodě v roce 2017, až do současnosti. Veškeré cíle snížení emisí v ČR jsou totiž upraveny pouze na úrovni dokumentů vydaných orgány moci výkonné a nestanoví obecně závazné a vymahatelné povinnosti. Pokud by dle názoru NSS pro naplnění závazků na poli čl. 8 EÚLP stačilo stanovení cílů snížení emisí v rámci strategických dokumentů, upozorňují stěžovatelé, že tyto dokumenty neobsahují průběžné cíle snížení emisí. Současná POK stanoví cíle pro roky 2020, 2030, 2040 a 2050. V současnosti připravovaná aktualizace POK stanoví cíle pouze pro roky 2030 a 2050, přičemž pro rok 2040 cílovou hodnotu neuvádí.

[49] Stěžovatelé proto shrnují, že selhání žalovaných při plnění pozitivních závazků plynoucích z čl. 8 EÚLP jsou obdobná a v některých aspektech i významnější než v případě Švýcarska, a jejich zásahové žalobě proto mělo být vyhověno.

V. c) Vyjádření MD

[50] Podle MD nemohou být beze zbytku aplikovány na nynější řízení závěry rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, který má ostatně pouze interpretativní závaznost vůči ČR, která nebyla stranou tohoto sporu. Za problematické považuje především rozšiřování čl. 8 EÚLP o práva, která v něm nebyla explicitně vyjádřena. Jak je uvedeno i v bodě 19 disentančního stanoviska

pokračování

k tomuto rozsudku, nezahrnutí práva na příznivé životní prostředí do EÚLP ani do protokolů k ní nebylo opomenutím, nýbrž úmyslem smluvních stran. Právo na příznivé životní prostředí a zejména na opatření k ochraně klimatu je velmi složitá politická otázka. Nejedná se pouze o technický problém, tedy jaké prostředky zvolit ke snížení vypouštěných emisí a dosažení uhlíkové neutrality, nýbrž především o problém sociální. MD se proto domnívá, že ESLP v tomto případě překročil pravomoci dané mu EÚLP, neboť v čl. 8 se žádné takové subjektivní právo nenachází a vůle stran EÚLP zcela zjevně nesměruje k jejímu rozšiřování. Rozhodnutí ESLP je nejasné a v praxi obtížně aplikovatelné, neboť nestanovuje konkrétní vodítka, jak postupovat při realizaci tohoto nově konstruovaného práva. Proto by k jeho závěrům měly soudy v ČR přistupovat obezřetně a restriktivně.

[51] MD zastává názor, že ochranu klimatu nelze vyřešit prostřednictvím soudů, nýbrž vzájemnou spoluprací mezi státy, a to primárně na globální, nikoliv na regionální nebo bilaterální úrovni. Snížení emisí v jednom státě nebo i celém regionu, například v EU, nebude mít podstatný význam, pokud se bude produkce emisí dále zvyšovat v jiných částech světa, např. v Asii. MD souhlasí s názorem vyjádřeným v disentaním stanovisku k rozhodnutí ESLP, že přijímání takovýchto rozhodnutí vzbuzuje falešnou naději. Tato soudní řízení nikterak neurychlí přijetí nezbytných opatření v otázce ochrany klimatu. Vzbuzují naději, že zde existuje nějaká jednoduchá soudní cesta, jak dosáhnout plnění klimatických cílů a dosažení uhlíkové neutrality. Nejde o nic jiného než o obejití celospolečenské debaty a mocí výkonné a zákonodárné a jejich nahrazení autoritativním soudním rozhodnutím.

[52] Rozhodnutí ESLP nemůže ani věcně zvrátit výsledek probíhajícího sporu a vést k vyhovění kasační stížnosti týkající se ochrany žalobců před nezákonným zásahem žalovaných v oblasti ochrany klimatu. ČR, na rozdíl od Švýcarska, nepřijala žádný zákon, který by určoval, o kolik procent je potřeba snížit emise CO₂. Jak konstatovaly české soudy, ani Pařížská dohoda přímo nezavazuje ČR ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 %. Jde o závazek EU jako celku, který je rozpočítáván mezi jednotlivé členské státy. Požadované snížení emisí o 81 %, 84 % nebo 89,76 % není právně ničím podložené. Tyto požadavky jdou vysoko nad rámec toho, s čím počítá Pařížská dohoda. Mnohem skromnější byly i požadavky švýcarských stěžovatelů před ESLP na snížení emisí o 40 % do roku 2030. ESLP nepřikázal Švýcarsku dodržet konkrétní procentní hodnoty, o které je nutné snížit emise CO₂, což ani v případě projednávané kasační stížnosti žalobců nelze učinit rozhodnutím soudu.

[53] V doplnění vyjádření k otázce testu podle bodu 550 rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* MD zdůraznilo, že ČR nemůže na rozdíl od Švýcarska přistupovat k dosažení uhlíkové neutrality a k hodnocení tohoto cíle individualisticky, neboť je vázána povinnostmi postupovat v souladu s unijními procesy a legislativou. Doprava má nadto významný mezinárodní rozměr, proto pouze národní opatření nemohou být bez unijních účinná. Testu dostatečnosti a efektivity mitigačních opatření dle bodu 550 rozsudku ESLP by měl být podroben regulační rámec unijní legislativy a unijní klimatická politika EU, na jejichž základě jsou přijímány vnitrostátní strategické dokumenty členských států.

[54] V rámci Zelené dohody pro Evropu lze z hlediska sektoru dopravy za nejdůležitější cíl považovat snížení emisí skleníkových plynů z dopravy v EU do roku 2050 o 90 %. Dokument obsahuje též cíl převést do téhož roku 75 % vnitrozemské nákladní přepravy, kterou dnes v zemích EU zajišťuje silniční síť, na železnici a vodní cesty. Naplnění těchto cílů se zatím v podmínkách ČR jeví jako těžko proveditelné, lze však očekávat, že na úrovni EU budou postupně realizovány legislativní kroky směřující k jejich naplnění. Avšak úspora energie spojená s převodem 75 % silniční dopravy na železnici (cca. 9 TWh ročně) je velmi významná. Odpovídá roční výrobě elektrické energie v zamýšlené nové jaderné elektrárně v Dukovanech o výkonu

1,2 GW. Nicméně převod 75 % nákladní dopravy na železniční a vodní dopravu v rámci celé Evropy zatím není reálný, což je zohledněno v návazné evropské legislativě. Předpokládá se zdvojnásobení výkonů železniční nákladní dopravy, neboť přepravy na krátké vzdálenosti a nepravidelné přepravy nejsou převoditelné, a přitom jsou z hlediska přepravních objemů významné. Proto je v řešení využití bezemisních druhů energie ve všech druzích dopravy, včetně silniční. K postupnému nahrazování fosilních paliv v dopravě přispěje mj. obchodování s emisními povolenkami pro malé zdroje.

[55] MD přispívá svým dílem k dosažení uhlíkové neutrality. Předložilo podrobný právní rámec souhrnu mitigačních opatření, který přijalo ve své působnosti v dokumentu Dopravní politika České republiky pro období 2021 – 2027 s výhledem do roku 2050, který schválila vláda dne 8. 3. 2021. Přijatá opatření v oblasti ochrany klimatu ve své gesci MD splnilo nebo průběžně plní. Pouze opatření č. 4E Politiky ochrany klimatu – Přesun části přepravních výkonů nákladní dopravy ze silnic na železnici, které je velmi finančně, ekonomicky a legislativně náročné, je plněno částečně s doporučením v aktualizaci navázat na novou směrnici pro intermodální dopravu.

[56] Intramodálními úsporami (tedy úsporami energie dosaženými v rámci jednoho druhu dopravy, typicky náhrada spalovacího motoru elektrickým trakčním pohonem, směrná hodnota poklesu konečné spotřeby energie na 40 %) a zejména extramodálními úsporami (tedy motivací cestujících a přepravečů k přechodu na energeticky a emisně úspornější druh dopravy, typicky ze silnice na železnici, směrná hodnota poklesu konečné spotřeby energie na 13 %) lze v horizontu roku 2050 v ČR snížit konečnou spotřebu energie v dopravě ze současných 300 PJ/rok (ve struktuře 98 % uhlovodíková paliva a 2 % elektrina, produkce 21 Mt CO₂/rok) při stejných přepravních výkonech na cílovou hodnotu 100 PJ/rok (produkce 0 Mt CO₂/rok), tedy ušetřit 200 PJ/rok konečné spotřeby energie a 21 Mt CO₂/rok.

V. d) Vyjádření MŽP

[57] Podle MŽP je při zvažování dopadu rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* nutno zdůraznit, že stěžovatelům nebyl ze strany ČR na rozdíl od švýcarských orgánů odepřen přístup k soudu. Navíc zatímco Švýcarsko není členským státem EU, ČR jako členský stát plní své klimatické závazky solidárně a v rámci společného úsilí spolu s ostatními členskými státy, aktivně se podílí na tvorbě evropské politiky a vyvíjí odpovídající úsilí k dosažení cílů společného EU NDC.

[58] Konkrétní podoba závazků ČR jako členského státu EU je do značné míry utvářena směrnicemi a přímo použitelnými nařízeními EU. Některé z vnitrostátních závazků stanovuje přímo unijní legislativa, některé závazky si ČR stanovuje sama v rámci svého Vnitrostátního plánu v oblasti energetiky a klimatu na základě společného unijního závazku a doporučení (např. v případě podílu OZE na konečné spotřebě energie) a některé ze závazků se vztahují pouze na EU jako celek bez vnitrostátních indikátorů (např. v případě systému obchodování s emisními povolenkami, dále též „EU ETS“). Zpochybnění postupů ČR a jejich orgánů by bylo zpochybněním celé klimatické politiky a legislativy EU jako celku.

[59] Na rozdíl od Švýcarska má ČR jako členský stát EU stanoven závazný klimatický cíl pro roky 2030 a 2050 (EU NDC, nařízení 2021/1119 a legislativní balíček *Fit for 55*). Evropská klimaticko-energetická legislativa obsahuje podrobný postup pro evaluaci těchto klimatických cílů i pro stanovení průběžného klimatického cíle pro rok 2040, stejně jako závazné mechanismy kontroly plnění a reportů emisí a účinků. V případě ČR tak nelze konstatovat absenci uspokojivého regulačního rámce, identifikovat období bez závazné právní regulace a nastavení

pokračování

závazných klimatických cílů či dojít k závěru, že ČR (a tím pádem i všechny členské státy EU) nesplnila svou povinnost zajistit a v praxi účinně uplatňovat ochranu osob v rámci své jurisdikce před nepříznivými účinky změny klimatu na jejich život, zdraví a soukromý život ve smyslu bodů 555 a 566 rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*. I ve světle tohoto rozsudku lze dospět k závěru, že v právním řádu nemá oporu žalobní návrh založený na tvrzené nečinnosti žalovaných při stanovení povinnosti přijmout konkrétní mitigační opatření vedoucí ke snížení emisí skleníkových plynů o 81 %, 84 % nebo 89,76 % do roku 2030 a k následujícímu dosažení klimatické neutrality ČR do roku 2050.

[60] Závěrem MŽP upozornilo na aktuální vývoj v oblasti klimatických závazků EU a ČR. Dne 6. 2. 2024 Evropská komise představila podle nařízení 2021/1119 návrh Klimatického cíle 2040. Ve svém Sdělení „Zajištění naší budoucnosti – Evropský cíl v oblasti klimatu pro rok 2040 a cesta ke klimatické neutralitě do roku 2050 pro vybudování udržitelné, spravedlivé a prosperující společnosti“ Evropská komise doporučila cíl EU pro rok 2040 ve výši 90 %. V prosinci 2023 proběhlo na Konferenci smluvních stran UNFCCC v Dubaji (dále jen „COP 28“) 1. globální hodnocení podle čl. 14 Pařížské dohody. Hlavním sdělením aktuální Šesté hodnotící zprávy IPCC je, že k dosažitelnosti cíle 1,5 °C je potřeba celosvětově emise skleníkových plynů snížit o 43 % do roku 2030 a o 60 % do roku 2035 oproti úrovni roku 2019 a urychlit směřování ke klimatické neutralitě v roce 2050. V následujícím desetiletí bude nezbytné rychlé a podstatné snížení emisí, a především dekarbonizace energetiky.

[61] Aktuálně je splnění EU NDC zajištěno souhrnem mitigačních opatření stanovených tzv. legislativním balíčkem *Fit for 55*. ČR se zásadně snaží vyhovět všem požadavkům uvedené evropské klimaticko-energetické legislativy, vyvíjí maximální úsilí k dosažení evropských cílů. Pokud by tak nečinila, vystavila by se riziku tzv. *infringementu* ze strany Evropské komise, který může skončit až sporem u Soudního dvora EU (dále jen „SD EU“). V současné době byly ze strany institucí EU zahájeny první kroky proti ČR v oblasti klimaticko-energetické legislativy ohledně pozdní transpozice revize právních předpisů regulujících EU ETS. Aktuálně je však návrh novely zákona o obchodování s emisními povolenkami projednáván v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. V energetice běží několik *infringementů* v gesci MPO, jedná se zejména o neúplné transpozice směrnic týkajících se energie z obnovitelných zdrojů a energetické náročnosti budov. V říjnu 2023 vláda schválila Aktualizaci Vnitrostátního plánu České republiky v oblasti energetiky a klimatu (dále též „NEKP“) z října 2023, která byla zaslána ke kontrole Evropské komisi v souladu s požadavky nařízení 2021/1119. Dne 18. 12. 2023 Evropská komise zveřejnila posouzení návrhů aktualizace vnitrostátních plánů členských států EU v oblasti energetiky a klimatu a vydala soubor individuálních doporučení pro 21 členských států, včetně ČR. Stále probíhá jednání ohledně hlavní připomínky, směřující k navýšení cíle pro OZE z 30 % na 33 %. V současnosti probíhá také vypořádávání meziresortního připomínkového řízení ohledně Aktualizace POK jako zastřešující strategie obsahující mitigační opatření. Jako zásadní milník v klimatické politice ČR a EU v posledních měsících MŽP upozornilo na úspěšnou implementaci Modernizačního fondu, dotační programy a vnitrostátní závazek odklonu od spalování uhlí v energetice do roku 2033.

[62] V doplnění vyjádření k otázce testu podle bodu 550 rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* MŽP zdůraznilo, že zde ESLP opakovaně zmiňuje potřebu poskytování prostoru státům pro uvážení, zejména pokud jde o tak komplexní otázky, jako je klimatická politika. Tento prostor je nezbytný, aby mohly jednotlivé státy přizpůsobit své cíle a opatření specifickým podmínkám, které reflektují jejich ekonomické, sociální a technické možnosti. Vnitrostátní klimatická politika by měla být založena na vyváženém přístupu, který reflektuje závazky vyplývající ze systematiky tzv. „klimatických úmluv“. Není v něm jednoznačně uvedeno, jak se snaží soud přesvědčit stěžovatele, že stát musí nezbytně stanovit zbývající uhlíkový

rozpočet, ani že opatření a cíle k ochraně klimatu musejí být přijata na úrovni zákona. Rozsudek ESLP opakovaně uvádí, že státům by měl být poskytnut široký prostor pro uvážení, který žalobci ve své interpretaci rozsudku značně zužují.

[63] Na rozdíl od Švýcarska má ČR jako členský stát EU stanoven:

1. závazný klimatický cíl pro r. 2030 a 2050 (EU NDC, nařízení 2021/1119 a legislativní balíček směrnic a nařízení *Fit for 55*, a další tzv. sektorové předpisy uvedené v napadeném rozsudku městského soudu),
2. podrobný postup pro evaluaci těchto klimatických cílů, který plyne z dané evropské klimaticko-energetické legislativy,
3. postup stanovení průběžného klimatického cíle pro rok 2040,
4. závazné mechanismy kontroly plnění a reportů emisí a účinků jednotlivých mitigačních opatření v členských státech,
5. možnost přezkumu účinnosti opatření ze strany Evropské komise a SD EU a mechanismy pro výkon jejich rozhodnutí.

[64] Navíc na rozdíl od Švýcarska nelze v klimatické politice a legislativě EU (tedy ani ČR) identifikovat žádné období bez závazné právní regulace a nastavení závazných klimatických cílů (v případě Švýcarska ESLP identifikoval období mezi lety 2025–2030). Ve vztahu k ČR tak nelze konstatovat absenci uspokojivého regulačního rámce a dojít k závěru, že ČR nesplnila svou povinnost zajistit a v praxi účinně uplatňovat ochranu osob v rámci své jurisdikce před nepříznivými účinky změny klimatu na jejich život, zdraví a soukromý život dle EÚLP. ČR navíc přijala vlastní politiky a opatření, které ne vždy vycházejí pouze z přijaté legislativy a závazků EU. Například v aktuálně platné POK byly přijaty vyšší emisní cíle, než vyplývaly z tehdy platné legislativy EU. Vláda si navíc například stanovila cíl odklonu od uhlí v energetice do roku 2033, což je opět závazek, který byl učiněn na úrovni ČR, a tedy nad rámec závazků ČR vůči EU. Mimo to ČR poskytuje každoročně značný objem prostředků na podporu projektů energetických úspor a rozvoje obnovitelných zdrojů energie občanům, firmám i městům a obcím a podporuje i aktivity v rámci čisté mobility, vzdělání a výchovy anebo vědy a výzkumu, které se změnou klimatu souvisí.

[65] MŽP sice souhlasí s výkladem správních soudů, že z cíle snížení emisí skleníkových plynů EU o alespoň 55 % do roku 2030 (v porovnání s rokem 1990) nelze přímo odvodit cíl ve stejné výši na úrovni ČR, nicméně v Aktualizaci POK navrhuje cíl snížit emise do roku 2030 o alespoň 55 % rovněž na úrovni ČR a dále nově i cíl dosažení klimatické neutrality ČR do roku 2050. Návrh Aktualizace POK prošel meziresortním připomínkovým řízením a bude předložen vládě ke schválení.

[66] Testu dostatečnosti a efektivity mitigačních opatření dle bodu 550 a násl. rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* je třeba podrobit legislativní regulační rámec a klimatickou politiku EU jako celku, jehož je ČR integrální součástí. Legislativní regulační rámec klimaticko-energetické politiky EU je ve světovém měřítku unikátní a považován za velice ambiciózní.

[67] K jednotlivým bodům tohoto testu MŽP uvedlo následující

„a) přijmout obecná opatření určující cílovou časovou osu pro dosažení uhlíkové neutrality a celkový zbytvající uhlíkový rozpočet ve stejném časovém rámci nebo jinou rovnocennou metodu kvantifikace budoucích emisí skleníkových plynů v souladu s obecným cílem pro národní nebo globální mitigační závazky v oblasti změny klimatu;“

Časový rámec a postupy pro dosažení cíle klimatické neutrality byly pro všechny členské státy přijaty nařízením 2021/1119. V bodě 571 rozsudku ESLP soud udává toto nařízení jako příklad dobré praxe, neboť stanoví orientační rozpočty skleníkových plynů. ČR se zásadně snaží vyhovět

pokračování

všem požadavkům uvedené evropské klimaticko-energetické legislativy, vyvíjí maximální úsilí k dosažení evropských cílů. Pokud by tak nečinila, vystavila by se riziku tzv. *infringementu* ze strany Evropské komise, který může skončit až sporem u SD EU. Všechny evropské předpisy mají nastaven podrobný mechanismus reportování a kontroly průběžného plnění závazků, včetně účinného mechanismu donucení členských států k plnění jejich závazků. V současné době byly proti ČR v oblasti klimaticko-energetické legislativy ze strany unijních institucí v gesci žalovaného zahájeny první kroky ohledně *infringementu* k pozdní transpozici EU ETS směrnice. V energetice běží několik *infringementů* v gesci MPO, u nichž nejsou podrobnosti MŽP známy, ale jedná se zejména o neúplné transpozice směrnic týkajících se OZE a energetické náročnosti budov. Městský soud rozhodoval o správní žalobě v říjnu 2023 na základě aktuálního skutkového a právního stavu, kdy ČR měla včas splnění povinnost odevzdat Evropské komisi návrh NEKP k posouzení.

„b) stanovit průběžné cíle a cesty snižování emisí skleníkových plynů (podle odvětví nebo jiných příslušných metodik), které jsou v zásadě považovány za schopné splnit celkové vnitrostátní cíle snížení emisí skleníkových plynů v příslušných časových rámcích stanovených v rámci vnitrostátních politik;“

Aktualizace POK stanovuje opatření ke snižování emisí skleníkových plynů v jednotlivých sektorech a kromě celkového cíle snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 obsahuje rovněž cíl snížit emise v sektorech nespádajících do systému EU ETS do roku 2030 o 26 % oproti roku 2005 a opatření v příslušných odvětvích k dosažení tohoto cíle. Cíle, priority a opatření pro období do roku 2040 budou teprve stanoveny a do značné míry se budou odvíjet od rámce a cílů EU v tomto období, které budou přijaty v souladu s nařízením 2021/1119. Podle modelového dekarbonizačního scénáře by mohlo být do roku 2040 reálné dosažení snížení emisí skleníkových plynů v ČR o 86 % oproti roku 1990 s využitím modelovaných opatření. Cíle a opatření pro jednotlivá odvětví jsou dále rozpracovány v jednotlivých sektorových strategiích, na které POK rovněž odkazuje, například v případě klíčového odvětví energetiky na Státní energetickou koncepci ČR a v případě dopravy především na Národní plán čisté mobility.

„c) prokázat, zda stát řádně splnil nebo plní příslušné cíle snížení emisí skleníkových plynů;“

V prosinci 2023 na COP 28 proběhlo 1. globální hodnocení podle čl. 14 Pařížské dohody. Toto 1. globální hodnocení neobsahuje žádné negativní závěry přímo k EU nebo ČR, ale výstupy se vyjadřují k rozvinutým smluvním stranám jako celku. Mimo jiné se zde uvádí, že tyto smluvní strany zcela nedosáhly potřebného snížení emisí do roku 2020 o 25–40 % oproti roku 1990 v souladu s doporučeními IPCC. V souladu s inventarizací emisí skleníkových plynů ČR splnila všechny své cíle v oblasti snižování emisí skleníkových plynů do roku 2020. Aktualizace POK nastavuje rovněž rámec pro monitorování a vyhodnocování cílů a opatření v oblasti snižování emisí skleníkových plynů. Pokrok v plnění cílů stanovených národních emisních cílů do roku 2030 a 2050 je vyhodnocován především na základě projekcí emisí a propadů skleníkových plynů aktualizovaných jednou za dva roky, které jsou zasílány Evropské komisi. Podle projekcí, které jsou součástí návrhu Aktualizace POK, by měla ČR splnit celkový cíl snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 jak ve scénáři s dodatečnými opatřeními, tak ve scénáři se současnými opatřeními.

„d) průběžně aktualizovat příslušné cíle snížení emisí skleníkových plynů s náležitou péčí a na základě nejlepších dostupných důkazů;“

Proces aktualizace cílů snižování skleníkových plynů je v ČR navázán především na nařízení 2021/1119, podle něž nyní probíhá diskuse k nastavení cíle EU pro rok 2040 a následně bude zahájena příprava specifického rámce pro oblast energetiky a klimatu do roku 2040, včetně nastavení dílčích cílů pro jednotlivé členské státy. Zároveň bude v příštím roce probíhat rovněž aktualizace společného EU NDC v rámci Pařížské dohody. V českém legislativním procesu je rovněž návrh na zřízení Komise pro ochranu klimatu, která by představovala nezávislý orgán, poskytující vládě poradenství a doporučení ve věci cílů a opatření v oblasti snižování emisí skleníkových plynů a přizpůsobení se změně klimatu.

e) při navrhování a provádění příslušných právních předpisů a opatření jednat včas, vhodným a konzistentním způsobem.“

Aktualizace POK obsahuje u jednotlivých opatření jasně stanovené termíny, na jejichž základě bude provádění příslušných opatření pravidelně vyhodnocováno a kontrolováno. Dále MŽP poukázalo na mechanismy kontroly na unijní úrovni.

V. e) Vyjádření MPO

[68] Ministerstvo průmyslu a obchodu ve svém vyjádření zdůraznilo, že ani z bodu 550 a násl. rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* nplyne, že by stát musel nutně stanovit zbývající uhlíkový rozpočet, ani že by opatření a cíle k ochraně klimatu musely být stanoveny na úrovni zákona. I podle tohoto rozsudku mají státy široký prostor pro uvážení, který stěžovatelé svou interpretací fakticky zužují.

[69] K jednotlivým bodům testu vyjádření MPO kopíruje (většinou doslova) výše rekapitulované vyjádření MŽP.

[70] Nadto MPO upozornilo na podpůrná opatření grantového typu (financovaná převážně z kohezních fondů), která jsou zaměřena na úsporná opatření hospodaření s vodou a na cirkulární ekonomiku a podporu využívání druhotných surovin. K nim přibýlo financování z rozpočtu EU, konkrétně v podobě Operačního programu Technologie a aplikace pro konkurenceschopnost a Národního plánu obnovy. Dále upozornilo na aktualizaci Národního akčního plánu čisté mobility, vypracovanou MŽP, MD a MPO, kterou schválila vláda dne 28. 8. 2024. Jde o strategický dokument, který se zaměřuje na rozvoj infrastruktury pro elektromobilitu, alternativní paliva, modernizaci vozového parku v silniční dopravě a dekarbonizaci dopravy. Zde stanovené cíle jsou rozděleny do milníků pro roky 2025, 2030 a 2035. V rámci podpory čisté mobility byly také upraveny vyhlášky a zákony, konkrétně zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů; zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií; či zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách).

V. f) Replika stěžovatelů

[71] Žalobci zaslali k vyjádřením žalovaných repliku, v níž uplatnili několik protiargumentů. Judikatura ESLP stanoví, že členství smluvních stran EÚLP v EU nezabývá smluvní strany odpovědností za dodržování závazků plynoucích z EÚLP. Na existenci unijního právního rámce lze v souladu s judikaturou ESLP odkázat, pouze pokud unijní právo poskytuje minimálně stejnou úroveň ochrany práv (viz rozsudek ESLP ve věci *Bosphorus Hava Yolları Turizm proti Irsku* ze dne 30. 6. 2005, stížnost č. 45036/98, odst. 152–156). 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 EÚLP plně zajistily naplnění závazků na poli lidských práv pouze za pomoci legislativní a regulatorní 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. Členství ČR v EU a existence evropské regulace ochrany klimatu nemohou být samy o sobě považovány za záruky ochrany práv plynoucích z EÚLP.

[72] Právní rámec EU v oblasti ochrany klimatu navíc ve své aktuální podobě není sám o sobě dostatečný k dosažení cílů a závazků smluvních stran, vyplývajících z EÚLP. EU má stanoven pouze cíl snížení emisí pro rok 2030 a cíl dosažení klimatické neutrality pro rok 2050. Zatím

pokračování

neexistuje závazný cíl pro EU jako celek pro rok 2040. EU se jako celek skrze čl. 2 nařízení 2021/1119 zavázala k cíli dosažení klimatické neutrality. Tento závazek se však vztahuje na EU jako celek a nikoli na jednotlivé státy.

[73] Klimatický cíl EU pro rok 2030 navíc podle dostupného vědeckého poznání není dostatečný pro zabránění nebezpečné změně klimatu, tedy nárůstu globální teploty o více než 1,5 °C. Yan du Pont, autor posudku uhlíkového rozpočtu Švýcarska, uvádí, že „*současné vnitrostátně stanovené příspěvky zemí G8 (včetně 28 zemí EU) a Číny implikují vyšší emise v roce 2030, než by byly potřebné ke splnění nejvíce benevolentního ze tří přístupů k rozdělování odpovědnosti pro dosažení scénáře oteplení o max. 2 °C.*” (Du Pont, Meinshausen: *Warming assessment of the bottom-up Paris Agreement emissions pledges* (2018), <https://www.nature.com/articles/s41467-018-07223-9/>, str. 4). Pro dosažení pravděpodobného nárůstu teploty o 2 °C by bylo podle téhož autora potřebné navýšení vnitrostátně stanovených příspěvků v EU o 29 %. Pokud by ostatní státy jednaly podobně jako EU, vypouštění emisí skleníkových plynů by vedlo k nárůstu globální teploty o 3,2 °C. *European Scientific Advisory Board on Climate Change*, tedy poradní orgán EU, uvádí na str. 10 a 42 zprávy ze dne 15. 6. 2023 k návrhu cíle snižování emisí skleníkových plynů v EU do roku 2040: „*Dodatečné úsilí o zvýšení ambicí nad 55 % (až o 70 % nebo více do roku 2030) by značně snížilo kumulativní emise EU do roku 2050, a tím by zvýšilo spravedlivost příspěvku EU ke globálnímu zmírňování.*”

[74] Právní předpisy v oblasti ochrany klimatu na úrovni EU zároveň nemohou naplňovat požadavek ESLP, aby byla přijata účinná opatření, která budou „*inkorporována do závazného regulačního rámce na národní úrovni, který bude doplněn odpovídající implementací.*” (bod 549 rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*). Normy unijního práva v oblasti ochrany klimatu jsou často přijímány ve formě sektorových směrnic, které ponechávají členským státům prostor pro vnitrostátní implementaci.

[75] Zároveň však podle stěžovatelů konstatování porušení EÚLP ze strany ČR neimplikuje negativní hodnocení celého regulačního rámce EU. Národní soudy jednoho členského státu EU ostatně nemají kompetenci posuzovat legislativu ostatních členských států. Vzhledem k tomu, že EU v současné době není smluvní stranou EÚLP, nemá kompetenci posuzovat soulad regulačního rámce EU jako takového se závazky vyplývajícími z EÚLP žádný z národních soudů členských států, ale ani SDEU samotný.

[76] Nezávisle na tom, zda je regulační rámec EU shledán dostatečným nebo ne, je dle judikatury ESLP nezbytné posoudit, zda je ochrana práv žalobců vyplývajících z EÚLP skutečná a efektivní. Stávající regulační rámec v ČR je v tomto smyslu nedostatečný, zejména co do obsahu a kvality strategických dokumentů a absence zákonné regulace. Stěžovatelé upozorňují, že doposud nebyla přijata Aktualizace POK, jejíž návrh byl předložen do meziresortního připomínkového řízení již v únoru 2024 a ke schválení vládě již dne 17. 7. 2024. Přijetí tohoto zásadního strategického dokumentu, který by navýšil ambice žalovaných v oblasti snižování emisí skleníkových plynů, přitom MŽP plánuje již od roku 2021, kdy vzniklo Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu v ČR, ze kterého vyplývá, že poslední verze POK z roku 2017 neodpovídá ani současným klimatickým cílům EU. MŽP navíc již dříve avizovalo, že POK bude aktualizována do konce roku 2023.

[77] Žalovaní navíc stále nepřijali obecný závazek k dosažení klimatické neutrality v ČR. V návrhu Aktualizace POK, jehož schválení vládou je stále nejisté, navíc došlo k odstranění závazku dosažení klimatické neutrality. Ten byl nahrazen slabším závazkem „*do roku 2050 směřovat ke dosažení klimatické neutrality*” (str. 31 návrhu). Zároveň byl z návrhu odstraněn cíl snižování emisí skleníkových plynů pro rok 2040. Z aktuálních vědeckých posudků, jak byly předloženy v řízení

před městským soudem, vyplývá, že i pokud by Aktualizace POK v současném znění byla přijata, ČR by tím nedostála svým závazkům vyplývajícím z EÚLP. Cíle stanovené v současné ani v navržené Aktualizaci POK totiž nerespektují zbývajícím uhlíkový rozpočet ČR a umožňují vypuštění takového množství emisí skleníkových plynů, které by způsobilo nárůst globální teploty o více než 1,5 °C. Podle nového posudku zpracovaného autory *Setu Pels*, *Yann Robiou du Pont* a *Zebedee Nicholls* pak 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 musejí přikročit co nejdříve ke kompenzačním opatřením (takzvaným „negativním emisím“), jako je například zachytávání uhlíku nebo snižování emisí skleníkových plynů také mimo své území. Žalovaní také doposud nepřijali konečné znění aktualizace Vnitrostátního plánu České republiky v oblasti energetiky a klimatu. Podle nařízení Evropského parlamentu a Rady 2018/1999 ze dne 11. 12. 2018, o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, bylo však povinností ČR tento plán přijmout a předložit Evropské komisi do 30. 6. 2024.

[78] Členství v EU nebrání ČR v přijetí opatření nad rámec stávající unijní legislativy. Čl. 193 SFEU výslovně stanoví, že „ochranná opatření přijatá podle článku 192 nejsou překážkou tomu, aby každý členský stát zachovával nebo zaváděl přísnější ochranná opatření“, přičemž „tato opatření musí být slučitelná se Smlouvami“. ESLP doposud v žádném rozhodnutí nevedl, že by unijní právní rámec klimatu zajišťoval dostatečnou úroveň ochrany práv podle EÚLP. Je tedy povinností ČR 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 potřebné pro naplnění požadavků vyplývajících z EÚLP.

VI. Posouzení Nejvyšším správním soudem

VI. a) Struktura odůvodnění

[79] Vzhledem k množství účastníků a zejména komplikovanosti řešených právních otázek pokládá NSS za vhodné přehledně nastínit strukturu svých úvah v tomto rozsudku. Nejprve se v části VI. b) věnuje přípustnosti předložené kasační stížnosti, a to zejména s přihlédnutím k tomu, že jde o kasační stížnost opakovanou. Následně v části VI. c) posoudí klíčovou právní otázku, zda lze z právního řádu dovést povinnost ČR (a zprostředkovaně tedy žalovaných ministerstev) snížit emise skleníkových plynů o procentuální hodnoty uváděné v upravené žalobě žalobců. V části VI. d) se vyjádří k obecné povinnosti činit další kroky proti změně klimatu. V části VI. e) pak zváží, zda dosavadní závěry městského soudu, vycházející z rozsudku *Klimatická žaloba I*, obstojí i pohledem nové judikatury ESLP, tedy konkrétně rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*. Následně v části VI. f) přezkoumá závěry městského soudu týkající se tvrzeného porušení sektorových předpisů. V závěrečné části VI. g) pak své závěry shrne a poukáže na skutečnosti relevantní pro další vývoj.

[80] Oproti rozsudku *Klimatická žaloba I* nebude NSS v nynějším rozsudku znovu rozebírat otázku pasivní legitimity vlády a otázku dostatečnosti adaptačních opatření, neboť ty již nejsou předmětem nynější kasační stížnosti. Stejně tak z důvodu rozsahu a srozumitelnosti nynějšího rozsudku nepokládá za nutné rozebírat jednotlivé podmínky pro vyhovění zásahové žalobě a jednotlivé nástroje mezinárodního, unijního a českého klimatického práva; v tomto směru odkazuje na části IV. c) a IV. d) rozsudku *Klimatická žaloba I*.

pokračování

VI. b) Přípustnost kasační stížnosti

[81] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, a to proti rozsudku městského soudu, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích uplatněných důvodů a z pohledu, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[82] Jelikož se v projednávané věci jedná o opakovanou kasační stížnost, NSS se nejprve zabýval otázkou, zda je kasační stížnost přípustná dle § 104 odst. 3 s. ř. s. Možnost účastníků řízení napadnout rozhodnutí krajského soudu poté, co NSS jeho původní rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, je totiž omezena § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž krajský soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí zrušil NSS.

[83] Ze zákazu opakované kasační stížnosti dovodila judikatura NSS nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování NSS. Ty lze shrnout tak, že „přípustnost opětovné kasační stížnosti (včetně stížnosti podané druhým účastníkem řízení) je omezena na důvody, které NSS v souladu se zákonným omezením svého přezkumu dosud v téže věci neřešil.“ (viz usnesení NSS ze dne 1. 7. 2021, č. j. 9 As 22/2021-37, a judikaturu tam citovanou)

[84] V nynější věci NSS svým zrušujícím rozsudkem *Klimatická žaloba I* podnítl městský soud, aby žalobce vyzval k úpravě petitu, což také učinili. Na základě tohoto nově formulovaného alternativního petitu a s přihlédnutím ke změnám, zejména v sekundárním právu EU, vzniklo několik nových právních otázek, o něž je kasační stížnost opřena, zatímco prvá kasační stížnost o ně z povahy věci opřena být nemohla. Kasační stížnost tedy není nepřípustná podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[85] Důsledky § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. však zároveň až na výjimky vylučují, aby NSS k nové kasační stížnosti v téže věci revidoval svůj původní závazný právní názor, jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS. Z toho plyne, že NSS je v nynějším řízení vázán svými závěry vyjádřenými v rozsudku *Klimatická žaloba I*, krom otázek, při jejichž posouzení musí zohlednit rozsudek ESLP ve věci *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, jak bude rozebráno v části VI. e). Zároveň nepokládá za nutné a z hlediska rozsahu a přehlednosti nynějšího rozsudku ani za vhodné, aby souhrnně opakovl závěry vyřčené v rozsudku *Klimatická žaloba I*, krom těch pasáží, na něž bude nutno výslovně odkázat.

VI. c) Kvantifikace povinnosti snížení emisí

[86] Jak bylo rekapitulováno výše, žalobci se po výzvě městského soudu k úpravě petitu své zásahové žaloby domáhali toho, aby městský soud označil za nezákonný zásah, že žalování nepřijali dostatečná opatření, jimiž by v reakci na klimatickou změnu bylo možno dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů o 81 %, respektive 84 %, respektive 89,76 %, respektive o hodnotu určenou správními soudy, a to do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990 a následně dosáhnout klimatické neutrality ČR do roku 2050 (v nynějším řízení pak obdobně odkazují i na další posudek autorů *Setu Pels, Yann Robiou du Pont a Zebedee Nicholls*). Městský soud takto formulovaný petit zamítl. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje, a to z následujících důvodů.

[87] Již v rozsudku *Klimatická žaloba I* NSS konstatoval, že ke shledání nezákonnosti tvrzeného zásahu ze strany žalovaných, jež by spočívala v nedostatečném snížení emisí skleníkových plynů, je v koncepci českého správního soudnictví potřebné najít právní předpis, jenž takové kvantifikované závazky ČR zakotvuje. V jeho bodě 106 připomněl, jak se vyvíjely kvantifikované závazky ČR plynoucí z Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu ze dne 11. 12. 1997, platného pro ČR od 16. 2. 2005 (č. 81/2005 Sb. m. s.); v bodě 107 a násl. rozebral důsledky, jež pro ČR a EU vyplývají z přistoupení k Pařížské dohodě; a v bodě 122 rozebral, jak se kolektivní závazek EU, vyjádřený v tzv. EU NDC z roku 2015 promítl do práva EU, zavazujícího i ČR. Konkrétně v bodě 113 shrnul, že unijní úprava je rozdělena na tři sektory, jež v době prvního rozhodování městského soudu byly upraveny následovně: (i) v sektoru pokrytém obchodováním s emisními povolenkami podle EU ETS směrnice bylo upraveno kolektivní celkové snížení emisí do roku 2030 o 43 % oproti roku 2005; (ii) v sektoru nepokrytém obchodováním s emisními povolenkami měly podle nařízení 2018/842 jednotlivé členské státy stanovené individuální úrovně snížení emisí do roku 2030 oproti roku 2005, přičemž ČR měla stanovenou úroveň snížení o 14 %; (iii) v oblasti pokryté nařízením LULUCF má EU cíl, aby výše emisí nepřekračovala úroveň zachycených skleníkových plynů na daném území.

[88] Jak městský soud, vázaný povinností vycházet podle § 87 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého nového rozhodování, správně konstatoval v bodě 66 svého rozsudku, „*od okamžiku vydání rozsudku NSS bylo přijato nařízení 2023/857, které zvýšilo dosavadní cíl ČR v oblasti mimo obchodování s emisními povolenkami (ii) na 26 %. Ze str. 15 nového EU NDC publikovaného dne 19. 10. 2023 vyplývá, že povinnost ČR snížit emise skleníkových plynů o 26 % do roku 2030 oproti roku 2005 představuje úroveň emisí přidělenou smluvní straně ve smyslu čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody.*“

[89] S touto aktualizací se NSS ztotožňuje. Nařízení 2023/857 vstoupilo v účinnost od 16. 5. 2023, tedy po vydání rozsudku *Klimatická žaloba I* a zároveň před vydáním nyní přezkoumávaného rozsudku městského soudu. Podle čl. 4 odst. 1 nařízení 2018/842, ve znění tohoto novelizujícího nařízení 2023/857, platí: „*Každý členský stát dosáhne v roce 2030 omezení svých emisí skleníkových plynů alespoň o procentní podíl stanovený ve sloupci 2 tabulky v příloze I pro daný členský stát ve vztahu k jeho úrovni emisí skleníkových plynů v roce 2005 stanovené podle odstavce 3 tohoto článku.*“ Ve vztahu k ČR uvádí zde odkazovaný sloupec 2 tabulky v příloze I, že ČR je zavázána ke snížení emisí skleníkových plynů v roce 2030 oproti úrovním z roku 2005 o 26 % (podle dřívějšího znění vyjádřeného ve sloupci 1 téže tabulky šlo o snížení o 14 %). Tento nový závazek představuje pro opakovaně zmiňovaný sektor (ii), rozdělovaný mezi členské státy EU, promítnutí nového EU NDC z roku 2020, jímž se EU kolektivně zavázala snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % oproti roku 1990.

[90] Vedle toho čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení 2018/842, ve znění novelizujícího nařízení 2023/857, stanoví: „*S výhradou možností flexibility podle článků 5, 6 a 7 tohoto nařízení a úpravy podle čl. 10 odst. 2 tohoto nařízení a s přihlédnutím k případným odpočtům vyplývajícím z použití článku 7 rozhodnutí č. 406/2009/ES každý členský stát zajistí, aby jeho emise skleníkových plynů:*

...

b) nepřekročily v letech 2023, 2024 a 2025 mezni hodnotu stanovenou prostřednictvím lineární trajektorie začínající v roce 2022 na hodnotě jeho ročního emisního přidělu, stanoveného podle odstavce 3 tohoto článku pro daný rok, a končí v roce 2030 na mezni hodnotě určené pro daný členský stát ve sloupci 2 tabulky v příloze I tohoto nařízení.“

[91] Stěžovatelé však vůbec netvrdí, že by spatřovali nezákonný zásah v tom, že by ČR nesplňovala požadavky vyplývající z čl. 4 odst. 1 citovaného nařízení, tedy že by nesměřovala

pokračování

k naplnění cíle v podobě snížení emisí skleníkových plynů o 26 % do roku 2030 oproti úrovním z roku 2005, či že by nespĺňovala požadavky na nepřekročení mezních hodnot určených prostřednictvím lineární trajektorie začínající v roce 2022 ve smyslu čl. 4 odst. 2 písm. b).

[92] Stěžovatelé naopak tvrdí, že kromě těchto jasných kvantifikovaných závazků, jež vyplývají ČR z práva EU, existuje ambicióznější závazek, jenž jí plyne přímo z Pařížské dohody. Toto tvrzení musí NSS odmítnout, stejně jako to jasně učinil již v rozsudku *Klimatická žaloba I.* V jeho bodech 109 až 116 NSS připomněl, že v čl. 2 odst. 1 písm. a) stanovuje Pařížská dohoda základní kolektivní cíl „*udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, a uznání, že by to výrazně snížilo rizika a dopady změny klimatu*“. K dosažení tohoto kolektivního cíle mají vést vnitrostátně stanovené příspěvky smluvních stran (NDC) podle čl. 3. Ty má každá smluvní strana každých pět let sdělit podle čl. 4 a následně mají projít tzv. globálním hodnocením, z nichž první se konalo v roce 2023 a slouží jako nástroj motivace jednotlivých smluvních stran ke stanovení co nejvyšších NDC. Standardním postupem podle Pařížské dohody by tedy bylo, že stát oznámí svůj individuální NDC ve smyslu čl. 3, a toto jednostranné prohlášení v kombinaci se zněním čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody založí danému státu mezinárodněprávní závazek zachovávat takto určený vnitrostátně stanovený příspěvek, jehož chce dosáhnout.

[93] Členské státy EU, včetně ČR, ovšem využily možnosti předpokládané v čl. 4 odst. 16 až 18 Pařížské dohody:

„16. Smluvní strany, včetně organizací regionální hospodářské integrace a jejich členských států, které se dohodly, že budou jednat společně podle odstavce 2 tohoto článku, oznámí sekretariátu současně se svým vnitrostátně stanoveným příspěvkem podmínky takové dohody, včetně úrovně emisí přidělené každé smluvní straně v příslušném časovém období. O podmínkách takové dohody sekretariát následně uvedomí smluvní strany a signatáře úmluvy.

17. Každá smluvní strana takové dohody bude zodpovědná za svou úroveň emisí stanovenou v dohodě uvedené v odstavci 16 tohoto článku, v souladu s odstavci 13 a 14 tohoto článku a články 13 a 15.

18. Pokud smluvní strany, jednající společně, tak činí v rámci organizace regionální hospodářské integrace a spolu s ní, a pokud je taková organizace sama smluvní stranou této dohody, **pak bude každý členský stát takové organizace regionální hospodářské integrace jednotlivě a společně s touto organizací odpovídat za svou úroveň emisí stanovenou v dohodě oznámené podle odstavce 16 tohoto článku, v souladu s odstavci 13 a 14 tohoto článku a s články 13 a 15.**“ (zvýraznil nyní NSS)

[94] Pařížská dohoda tedy výslovně předpokládá kromě individuálně oznámených NDC jednotlivých smluvních stran také možnost kolektivně oznámených NDC „*organizací regionální hospodářské integrace a jejich členských států, které se dohodly, že budou jednat společně*“. EU je právě takovou organizací a provedla příslušné oznámení (v době rozhodování městského soudu bylo platné právě podání z roku 2020), které znamená, že členské státy EU přijaly namísto individuálního cíle tento kolektivní cíl. Způsob, jakým bude tento kolektivní cíl naplněn, tedy jak je zátěž z něj plynoucí rozdělena mezi jednotlivé členské státy, je vnitřní záležitostí EU, tedy jejího politického vyjednávání, jí přijatých legislativních a jiných nástrojů a její vnitřní kontroly a popřípadě i vynucování dodržování těchto nástrojů vůči jednotlivým členským státům.

[95] Z toho plyne, že ČR, jakkoli zůstává smluvní stranou Pařížské dohody, nepřipravuje a nesděljuje svůj individuální NDC, nýbrž jedná kolektivně v rámci EU. Ta nejprve ohlásila během lotyšského předsednictví sekretariátu UNFCCC v Podání Lotyšska a Evropské komise jménem EU a jejích členských států ze dne 6. 3. 2015, že zamýšlený národně určený příspěvek EU (*EU Intended Nationally Determined Contribution, EU INDC*) má činit snížení emisí skleníkových

plynů do roku 2030 o přinejmenším 40 % ve srovnání s rokem 1990, což se následně odrazilo v sekundární unijní legislativě z tohoto období.

[96] Následně EU během německého předsednictví ohlásila sekretariátu UNFCCC v Podání Německa a Evropské komise jménem EU a jejích členských států ze dne 17. 12. 2020, že v důsledku ratifikace Pařížské dohody ze strany EU v říjnu 2016 se EU INDC z roku 2015 stal národně určeným příspěvkem EU (EU NDC) a že nový EU NDC činí 55 %. Klíčový čl. 27 tohoto podání zní v českém překladu: „EU a její členské státy si přejí oznámit následující NDC. EU a její členské státy, **jednající společně**, se zavazují dosáhnout do roku 2030 čistého domácího snížení emisí skleníkových plynů o alespoň 55 % ve srovnání s rokem 1990.“

[97] Stěžovatelé v posledním vyjádření kritizují i nedostatečnost tohoto kolektivního závazku EU jako celku, svou kritiku ovšem opírají pouze o jeden článek autora Yan du Pont, který se vyjadřuje jak k EU, tak k ostatním zemím G8 a Číně. Taková kritika opřena o jediný odborný článek dost dobře nedostačuje k tomu, aby NSS v nynějším řízení zpochybnil celé klimatické právo EU, o což ostatně stěžovatelé podle svých slov ani neusilují.

[98] Zejména totiž kritizují nedostatečnost toho, jaká část uvedeného závazku – v té části, která je rozdělitelná mezi členské státy, tedy ve výše uvedeném sektoru (ii) – připadá na ČR jako stát jejich občanství, pobytu či sídla. Takový izolovaný pohled na závazek ČR však z pohledu samotné Pařížské dohody a práva EU nedává smysl, právě proto, že členské státy EU se rozhodly jednat společně a přijmout závazek kolektivní, nikoli individuální. To je možnost, kterou Pařížská dohoda výslovně předpokládá, jak bylo vyloženo výše.

[99] Stěžovatelé zároveň nemohou úspěšně zpochybnit samotné rozdělení tohoto kolektivního závazku mezi jednotlivé členské státy, neboť to je čistě vnitřní záležitostí EU a jejích členských států. Ty mezi sebou tento závazek v sektoru (ii) rozdělily dosti nerovnoměrně na škále od snížení o pouhých 10 % v případě Bulharska, až po snížení o 50 % v případě Dánska, Finska, Lucemburska, Německa a Švédska. Porovnatelnost těchto individuálních závazků uvnitř EU oproti kolektivnímu závazku EU NDC navíc komplikuje jednak to, že se týkají pouze opakovaně zmiňovaného sektoru (ii) rozdělovaného mezi členské státy, a jednak to, že EU NDC používá jako referenční rok 1990, zatímco tyto individuální závazky vyjádřené v nařízení 2018/842, ve znění novelizujícího nařízení 2023/857, využívají jako referenční rok 2005.

[100] Pokud je ovšem takto kvantifikovaný příspěvek ČR k naplňování společného závazku v podobě EU NDC menší než závazek jiných členských států, mohlo to být předmětem kritiky ze strany ostatních členských států ve fázi vyjednávání tohoto rozdělení (do níž NSS nepřísluší zasahovat, jak vyjádřil v bodě 2 rozsudku *Klimatická žaloba I*, ostatně toto rozdělení zohledňuje nesporně i řadu mimoprávních faktorů), neboť menší podíl ČR na realizaci tohoto závazku nutně vede k potřebě většího příspěvku těchto ostatních členských států.

[101] Na veřejná subjektivní práva stěžovatelů však nemá toto interní rozdělení mezi členské státy EU, a to ani jeho případná nespravedlivost, žádný přímý vliv. NSS má plné pochopení pro to, že stěžovatelé, kteří se všichni nacházejí v jurisdikci ČR, chtějí ovlivnit právě jednání českých orgánů veřejné moci. To však nemění nic na faktu, že globální oteplení je už podle svého názvu problémem globálním, což ovlivňuje i specifčnost rozhodování o klimatických žalobách (viz bod 424 rozsudku *Verein Klima.Seniorinnen Schweiz*). Ostatně právě proto Pařížská dohoda připouští, aby se v jejím rámci podíleli na řešení tohoto problému i kolektivní regionální aktéři, jako je EU, jejichž vliv (nejen z hlediska společně vypouštěných emisí skleníkových plynů, ale i z hlediska vyjednávání v rámci IPCC) je podstatně větší, než by byl vliv jednotlivých členských států. Nejvyšší správní soud, stejně jako velký senát ESLP v bodě 444 rozsudku *Verein*

pokračování

KlimaSeniorinnen Schweiz, sice nepřijímá často používaný argument „kapky v moři“, tedy tvrzení, že příspěvek ČR ke globálním emisím skleníkových plynů není nutno řešit z důvodu jeho zanedbatelnosti v globálním měřítku. Nelze však ignorovat, že jde o problém globální, a tudíž mají na nezpochybnitelný fakt hrozivého oteplování planety stejný vliv skleníkové plyny vypuštěné v ČR jako skleníkové plyny vypuštěné kdekoli jinde na planetě, jak připomnělo MD ve svém vyjádření.

[102] Právě z toho důvodu nemá na veřejná subjektivní práva stěžovatelů žádný vliv to, zda jeden z členských států EU vypustí skleníkových plynů více, pokud jich jiný členský stát vypustí o to méně. Z pohledu Pařížské dohody je tudíž relevantní pouze kolektivní závazek EU vyjádřený v EU NDC, nikoli jeho rozdělení mezi členské státy. To platí i pro závazek klimatické neutrality, který stěžovatelé zmiňují ve svém posledním vyjádření. Ani ten se nemusí nutně vztahovat na všechny jednotlivé členské státy EU, pokud by byly emise skleníkových plynů ze strany některých států plně vykompenzovány jejich pohlcováním ze strany jiných států, a byla by tak zachována klimatická neutralita EU jako celku.

[103] Nelze navíc přehlédnout, že aktivity EU v oblasti ochrany před změnami klimatu tímto rozdělením mezi členské státy nekončí, nýbrž začínají. Již v bodě 113 rozsudku *Klimatická žaloba INSS* naznačil komplexnost unijní právní úpravy v opakovaně zmiňovaných třech sektorech a v bodě 158 jednotlivé relevantní unijní sektorové předpisy, které mají vliv na boj EU proti změnám klimatu. Právě komplexnost této úpravy dopadající na všechny členské státy, včetně ČR, je nutným důsledkem komplexnosti samotného problému globálního oteplování. Sami stěžovatelé ve svém posledním vyjádření upozorňují na jednotlivé sektorové směrnice, u nichž uvádějí, že není jisté, zda je jejich provedení na vnitrostátní úrovni dostatečné (a proto na ně nelze podle nich odkazovat v otázce naplnění vnitrostátních závazků). Nevyužili však výslovně poskytnuté možnosti zaměřit svou zásahovou žalobu právě proti nedostatečnému naplnění některé z těchto směrnic (jež má být nicméně předmětem některých *infringementů* vedených proti ČR na unijní úrovni).

[104] Tato unijní právní úprava totiž předpokládá monitoring toho, jak jednotlivé členské státy dodržují své povinnosti vyplývající z unijní legislativy.

[105] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že pro komplexnost a globálnost problému globálního oteplování je přirozené, že právě EU je primárním aktérem, který navenek v systému Pařížské dohody určuje podobu kvantifikovaného společného závazku, a dovnitř určuje regulační rámec i konkrétní podobu závazků ČR. Vzhledem k tomu, že žalobci zaměřili svou zásahovou žalobu na kvantifikaci závazku ČR ve vztahu k míře snížení emisí skleníkových plynů, je třeba na takto postavenou žalobu odpovědět v souladu s městským soudem, že jasný kvantitativní závazek ČR představuje povinnost snížit emise skleníkových plynů o 26 % do roku 2030 oproti roku 2005 ve zbytkovém sektoru (ii), jak plyne z nařízení 2018/842, ve znění novelizujícího nařízení 2023/857. Jde sice o závazek minimální a je namístě, aby ČR usilovala o dosažení většího snížení emisí skleníkových plynů. Z výše rekapitulovaného právního rámce však nevyplývá právní povinnost, jež by byla spojena s konkrétní vyšší měrou povinného snížení emisí skleníkových plynů pro ČR.

VI. d) Obecná povinnost činit kroky proti změně klimatu

[106] Stěžovatelům je samozřejmě třeba přitakat v tom, že žalovaným nic, zejména ne unijní právo, nebrání jít nad rámec povinností vyplývajících z unijního práva, neboť nejde o oblast výlučné kompetence EU. Povinnost českých orgánů veřejné moci bojovat proti změně klimatu totiž plyne i z obecných českých právních předpisů (jinak řečeno z těch, které nejsou jen

implementací právě zmíněného unijního práva), tedy zejména z práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny, z povinnosti dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství dle čl. 7 Ústavy, z povinnosti prevence a předběžné opatrnosti dle § 9 a § 13 zákona o životním prostředí, a nad tento rámec také z lidskoprávních závazků ČR, zejména z práva na život dle čl. 2 EÚLP a z ochrany soukromého života dle jejího čl. 8 – viz níže část VI. e) rozebírající rozsudek *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*.

[107] Již zde je namístě připomenout z bodu 542 tohoto rozsudku apel velkého senátu, že povinnost urychleně činit kroky k odvrácení hrozby změny klimatu je vynucena „rychle se zmenšujícím prostorem k zabezpečení budoucnosti, která je udržitelná a vhodná k životu pro všechny“. V bodě 436 připomněl, že „existují dostatečně spolehlivé příznaky toho, že antropogenní změna klimatu existuje a představuje vážnou hrozbu pro požívání lidských práv zaručených EÚLP nyní i v budoucnu, čehož jsou si státy vědomy a jsou schopny přijmout opatření ke jejímu účinnému řešení, přičemž se předpokládá, že příslušná rizika budou nižší, pokud nárůst teploty nepřesáhne 1,5 °C nad úroveň v předindustriálním období a budou urychleně přijata opatření, ovšem současně celosvětové úsilí o zmírnění dopadů není dostatečné ke splnění právě uvedeného cíle.“ V bodě 547 pak apeloval na jednotlivé státy Rady Evropy, aby v zájmu naplnění svých pozitivních závazků plynoucích z čl. 8 EÚLP „vymezily svou vlastní cestu k dosažení uhlíkové neutrality, v závislosti na zdrojích emisí a jejich množství a všech ostatních faktorech v jejich jurisdikci.“

[108] NSS proto musí oproti rozsudku *Klimatická žaloba I* reflektovat judikaturní posun provedený v rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* a zdůraznit spolu s ESLP, že povinnosti orgánů veřejné moci ČR plynoucí v oblasti boje proti změně klimatu z čl. 8 EÚLP nekončí splněním požadavků plynoucích z Pařížské dohody, tak jak jsou akceptovány ze strany EU a jejích členských států v EU NDC 2020 a jak jsou dále promítnuty do povinností jednotlivých členských států, včetně ČR, vyplývajících z práva EU. Nejde tedy ani z pohledu NSS o situaci obdobnou té, jíž se týkala judikatura ESLP ve věci *Bosphorus*, že by se ČR mohla pouhým odkazem na právo EU „vyvinut“ ze všech svých závazků plynoucích na poli boje proti změně klimatu z čl. 8 EÚLP a svých vlastních vnitrostátních předpisů. Jediné, co NSS opakovaně zdůrazňuje, je, že z hlediska kvantifikovaných závazků nelze posuzovat úsilí ČR izolovaně, nýbrž v kontextu závazků EU jako celku.

[109] V souladu s rozsudkem *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* mají orgány veřejné moci ČR na základě čl. 8 EÚLP nad rámec povinností plynoucích z Pařížské dohody a práva EU dva druhy obecných povinností. Za prvé povinnost reagovat na vnitrostátní specifika v oblasti adaptace na změny klimatu (tato specifika jsou pochopitelně odlišná v různých státech EU, zejména s ohledem na jejich odlišné klimatické podmínky, nicméně otázka dostatečnosti adaptačních opatření již nyní není předmětem přezkumu NSS z důvodů vyjádřených níže v bodě [145]) i v oblasti mitigace změny klimatu (například z důvodů specifických vnitrostátních prohrěšků a deficitů, jakým je v případě ČR trvající výroba elektrické energie z uhlí, k jejímuž ukončení nejpozději do roku 2033 se vláda zavazuje podle vyjádření MŽP rekapitulovaného v bodě [64]). Zadruhé pak povinnost vyvinout i nad rámec závazků plynoucích z práva EU maximální úsilí ke snížení emisí skleníkových plynů v závislosti na objektivních vnitrostátních možnostech.

[110] Na snahu jít nad tento rámec, byť v závislosti na vnitrostátních možnostech, poukázalo ve svém vyjádření MŽP. To zdůraznilo, že podle rozsudku *Klimatická žaloba I* sice z cíle snížení emisí skleníkových plynů EU o alespoň 55 % do roku 2030 (v porovnání s rokem 1990) neplyne přímo cíl ve stejné výši na úrovni ČR, přesto však v Aktualizaci POK navrhuje MŽP nad rámec těchto povinností plynoucích přímo z práva EU cíl snížit i na úrovni ČR emise do roku 2030 taktéž o alespoň 55 %. K tomu je nicméně třeba podotknout, že tím MŽP sice prokazuje úmysl naplnit právě uvedenou povinnost, ovšem samotná Aktualizace POK dosud (tedy více než devět

pokračování

měsíců po podání rekapitulovaného vyjádření MŽP) nebyla vládou schválena, jak přiznali žalovaní ve svých posledních vyjádřeních a zdůraznili stěžovatelé ve své replice.

[111] Ani rozsudek *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* a v něm vyjádřené povinnosti plynoucí z čl. 8 EÚLP a jdoucí nad rámec povinností vyplývajících z práva EU však nijak nepotvrzují správnost modelu prosazovaného stěžovateli, tedy že „spravedlivý podíl“ ČR na globálním snížení emisí skleníkových plynů je třeba určit individualizovaným rozpočítáním zbývajících globálního uhlíkového rozpočtu mezi všechny jednotlivé státy světa (podle různých metod prosazovaných stěžovateli). Takový přístup, vnímající ČR jen jako jeden stát světa a nijak nezohledňující kolektivní povahu EU NDC, by zcela popíral rozhodnutí EU bojovat proti změně klimatu společně ve smyslu čl. 4 odst. 16 až 18 Pařížské dohody. Respektování tohoto rozhodnutí bylo klíčovým východiskem rozsudku *Klimatická žaloba I* a k jeho přehodnocení není NSS nucen ani se zohledněním judikatorního posunu vyjádřeného v rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*.

[112] Z čl. 8 EÚLP vyloženého v tomto rozsudku, ani z výše vyjmenovaných obecnějších právních předpisů a povinností, totiž nelze dovodit konkrétní kvantifikovatelnou povinnost snížení emisí skleníkových plynů, jak se snaží stěžovatelé prokázat. Nejvyšší správní soud nepochybně vědeckou hodnotu jimi předložených odborných pramenů, z nichž dovozují různé konkrétní míry snížení emisí skleníkových plynů, které by podle těchto různých metod představovaly spravedlivý podíl („*fair share*“, jímž opakovaně argumentovaly i intervenující třetí strany v rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*) izolovaně posuzované ČR na globálním úsilí o udržení nárůstu globální teploty nejvýše o 1,5 °C, případně výrazně pod hranici 2 °C. Ze samotného **vědeckého stanovění** konkrétní vhodné míry snížení emisí skleníkových plynů však podle NSS neplyne **právní povinnost**, jejíž porušení by zakládalo důvodnost zásahové žaloby posuzované městským soudem. Nejvyšší správní soud ani nijak nepochybně tvrzení velkého senátu ESLP z bodu 442 rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, že „*každý stát má svůj vlastní podíl na odpovědnosti za přijímání opatření ke boji se změnou klimatu, přičemž přijímání těchto opatření je určováno spíše vlastními možnostmi daného státu než specifickými aktivitami (či opomenutími) jiného státu.*“ Takovou individuální odpovědnost má ve smyslu Pařížské dohody jistě i ČR. Pokud se však týče kvantitativního vyjádření této míry odpovědnosti, tu se ČR rozhodla sdílet s ostatními členskými státy EU a je vyjádřena v opakovaně zmiňovaném EU NDC.

[113] Tím méně odpovídá systému českého správního soudnictví návrh žalobců, že by si měl onu potřebnou míru snížení emisí skleníkových plynů stanovit městský soud sám, nejlépe za pomoci vyžádaného znaleckého posudku, a na základě takto soudně stanovené kvantifikované hranice pak deklarovat nezákonnost zásahu žalovaných.

[114] 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.

[115] Nejvyšší správní soud připomíná, že k vyslovení důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu musejí být kumulativně naplněny pojmové znaky nezákonného zásahu, vymezené např. v rozsudku NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, tedy že žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Splnění třetí podmínky **nezákonnosti** zásahu ovšem může založit pouze rozpor s právem, nikoli rozpor

se závěry vědeckého posudku. Je tudíž třeba odmítnout argument stěžovatelů, že nezákonnost zásahu ze strany žalovaných zakládají právě zmíněné obecné právní předpisy v kombinaci s vědeckou kvantifikací potřebné míry snížení emisí skleníkových plynů. Vyhovění tomuto argumentu, tedy soudní dotvoření právních povinností žalovaných na základě vědeckých podkladů předložených stěžovateli či vyžádaných městským soudem, by neodpovídalo smyslu zásahové žaloby, jak je pro české správní soudy upravena ve vnitrostátním právu (*a contrario* široká kontrolní kompetence ESLP ve vztahu k dodržování EÚLP), konkrétně v § 82 a násl. s. ř. s.

[116] Stěžovatelé nicméně mají pravdu v tom, že z těchto obecnějších právních předpisů plyne, že se české orgány nemohou pouze „schovávat“ za EU a samy nic nedělat, jak dovozují i z judikatury některých zahraničních soudů. Žalovaní ovšem vypočítávají konkrétní kroky, jež na poli boje proti změně klimatu činí.

[117] MŽP v původním vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznilo, že v Aktualizaci POK navrhuje cíl snížit emise do roku 2030 alespoň o 55 % rovněž na úrovni ČR, jde tedy nad rámec závazků přímo plynoucích z unijního práva, a dále nově i cíl dosažení klimatické neutrality ČR do roku 2050. V dalším vyjádření po rozhodnutí NSS o pokračování v řízení pak MŽP zdůraznilo, že návrh Aktualizace POK plně zohledňuje evropské a mezinárodní cíle a závazky ČR v ochraně klimatu. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší, aby hodnotil dostatečnost návrhu Aktualizace POK, který ostatně nebyl v tomto řízení předmětem dokazování, nicméně je-li pravdivé tvrzení MŽP, že právě návrh Aktualizace POK představuje klíčový nástroj, jímž má ČR naplnit své evropské a mezinárodní cíle a závazky v oblasti ochrany klimatu, může právě tento dokument, zatím stěžovateli výslovně nezpochybnovaný, představovat jeden z klíčových nástrojů, jimiž české orgány veřejné moci naplní svou obecnou povinnost činit konkrétní kroky v boji proti klimatu i nad rámec jasně stanovených kvantifikovaných povinností plynoucích z unijního práva. To vše pochopitelně za předpokladu, že bude tento zásadní programový dokument pro boj se změnou klimatu skutečně přijat a jeho obsah naplněn.

[118] V tomto ohledu se NSS ztotožňuje s kritikou stěžovatelů v jejich posledním vyjádření, kde se pozastavili nad tím, že – alespoň v době podání tohoto vyjádření, tedy v polovině listopadu 2024 – tato Aktualizace POK ještě nebyla přijata. Kritizovali také, že v jeho upravené podobě již není pevně zakotven závazek dosažení klimatické neutrality ČR do roku 2050, jenž byl zakotven v té verzi, na niž odkazovalo MŽP ve svém původním vyjádření. NSS má pro tuto kritiku pomalosti a snižujících se nároků plné pochopení. Potřeba zohlednit v důsledku judikatorního posunu ESLP i tvrzení učiněná po rozhodnutí městského soudu (viz následující část rozsudku) však podle NSS nemůže jít tak daleko, aby již v tomto řízení zrušil rozsudek městského soudu z října 2023 pouze na tom základě, že následně v roce 2024 došlo podle tvrzení stěžovatelů k prodlevám při přijímání návrhu Aktualizace POK a k jeho vnitřním úpravám. Všechny tyto skutečnosti by nicméně mohly být zohledněny v případném řízení o nové klimatické žalobě.

VI. e) Test podle rozsudku ESLP *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*

[119] Stěžovatelé dále namítají, že se právní situace změnila v důsledku přijetí rozsudku velkého senátu ESLP *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje důležitost tohoto rozhodnutí, ostatně v zájmu vyčkání na jeho přijetí se rozhodl i přerušit řízení a následně poskytnout účastníkům dostatečný čas k vyjádření v reakci na tento rozsudek. Judikatura ESLP navíc představuje jeden z mála pramenů, které mohou prolomit vázanost NSS svým vlastním předchozím rozsudkem, a to i v téže věci (viz výše citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Afs 59/2007-56).

pokračování

[120] Zároveň je však třeba připomenout, že judikatorní odklon či – jako v nynějším případě – judikatorní posun v judikatuře ESLP vyvolává nejen povinnost NSS zohlednit jej ve své rozhodovací činnosti po provedení takového posunu, tedy do značné míry i posuzovat minulé aktivity (či pasivitu) žalovaných pohledem požadavků vyjádřených v této nové judikatuře, ale také povinnost dát účastníkům řízení procesně efektivní příležitost na takový judikatorní posun reagovat, a to i formou extenzivního výkladu příslušných procesních ustanovení (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS). Proto NSS žalované vyzval, aby se zejména vyjádřili k důsledkům testu vyjádřeného v bodě 550 tohoto rozsudku. Žalovaní, zejména MŽP, se k tomuto testu vyjádřili, přičemž upozornili i na neaktuálnější vývoj. NSS sice posuzuje zákonnost rozsudku městského soudu v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. na základě skutkového stavu ke dni rozhodování městského soudu, protože však zároveň musí reflektovat judikatorní posun provedený následně v judikatuře ESLP, pokládal by za materiálně nespravedlivé ignorovat ty části vyjádření, jimiž žalovaní reagují na nově formulované požadavky ESLP, byť se zčásti vztahují i k situaci po rozsudku městského soudu z října 2023.

[121] Možnost, že k takovému judikatornímu posunu dojde právě v této konkrétní otázce, ostatně NSS připustil již v bodě 151 svého rozsudku *Klimatická žaloba I*, kde zmínil trend označovaný jako „zelenání lidských práv“ (též „ozelenění lidských práv“, „*human rights greening*“), tedy dovozování ochrany některých aspektů příznivého životního prostředí z těch práv, která jsou chráněna v mezinárodních lidskoprávních katalogích. Jde tedy o snahu najít pro řešení klimatické změny jako nového problému nástroje v dosavadních právních nástrojích. Nejvyšší správní soud k tomu připouští, že již neplatí závěr, který vyjádřil v bodě 152 svého rozsudku *Klimatická žaloba I*, kde uvedl, že „*ESLP ostatně dosud nedovedl tento trend „zelenání lidských práv“ tak daleko, že by konstatoval porušení čl. 2 či čl. 8 EÚLP na základě nedostatečnosti mitigačních či adaptačních opatření některé ze smluvních stran EÚLP.*“ V rozsudku *Verein Klima.Seniorinnen Schweiz* totiž velký senát ESLP právě takové porušení čl. 8 EÚLP konstatoval. Je proto třeba se podrobně zamyslet nad jeho důsledky pro nyní projednávanou věc.

[122] Tímto rozsudkem velký senát ESLP deklaroval porušení čl. 8 EÚLP (právo na respektování rodinného a soukromého života) sdružení švýcarských senierek, které shledal v tom, že Švýcarsko nezavedlo vhodný systém ochrany před změnami klimatu, který by zahrnoval závazný vnitrostátní regulační rámec a jeho následné provádění. Krom toho velký senát ESLP shledal také porušení čl. 6 EÚLP, což ovšem pro nynější řízení není podstatné, protože na rozdíl od švýcarských soudů projednávají městský soud i NSS klimatickou žalobu meritorně. Naopak namítaným porušením čl. 2 EÚLP, tedy práva na život, se velký senát ESLP odmítl samostatně zabývat.

[123] Velký senát v bodě 550 tohoto rozsudku zejména zcela nově dovodil z práva na respektování soukromého života svůj vlastní test pro posuzování toho, zda konkrétní stát nepřekročil prostor pro uvážení (*margin of appreciation*) a zda jeho orgány zákonodárné, výkonné a soudní moci dostatečně přihlédly k následujícím povinnostem:

„a) přijmout obecná opatření určující cílovou časovou osu pro dosažení uhlíkové neutrality a celkový zbytvající uhlíkový rozpočet ve stejném časovém rámci nebo jinou rovnocennou metodu kvantifikace budoucích emisí skleníkových plynů v souladu s obecným cílem pro národní nebo globální mitigační závazky v oblasti změny klimatu;

b) stanovit průběžné cíle a cesty snižování emisí skleníkových plynů (podle odvětví nebo jiných příslušných metodik), které jsou v zásadě považovány za schopné splnit celkové vnitrostátní cíle snížení emisí skleníkových plynů v příslušných časových rámcích stanovených v rámci vnitrostátních politik;

c) prokázat, zda stát řádně splnil nebo plní příslušné cíle snížení emisí skleníkových plynů [(viz výše pododstavce a) a b)];

d) průběžně aktualizovat příslušné cíle snížení emisí skleníkových plynů s náležitou péčí a na základě nejlepších dostupných důkazů; a
 e) při navrhování a provádění příslušných právních předpisů a opatření jednat včas, vhodným a konzistentním způsobem.“

[124] Velký senát ESLP sice ve svém rozsáhlém rozsudku nezdůvodnil, proč pokládá za klíčové právě tyto faktory a jak je z práva na ochranu soukromého života ve smyslu čl. 8 EÚLP dovedl, to však nic nemění na vázanosti NSS judikaturou ESLP, včetně těchto závěrů.

[125] Stěžovatelé se z právě citovaného testu zaměřili na některé vzájemně propojené body (viz podrobné shrnutí v bodě [48] tohoto rozsudku), přesto NSS dále rozebere všechny body uvedeného testu. Předtím je ale třeba připomenout, že sám velký senát ESLP v bodě 551 uvedl, že ani případné nesplnění jednoho z právě vyjmenovaných požadavků nevede nutně k závěru o nesplnění tohoto testu jako celku, a tedy k překročení prostoru pro uvážení státu (a porušení čl. 8 EÚLP).

[126] Dále je třeba připomenout, že podle bodu 547 tohoto rozsudku je sice „každý jednotlivý stát povolán k tomu, aby si určil svou vlastní přiměřenou cestu k dosažení uhlíkové neutrality“, to vše však závisí nejen na jeho zdrojích a úrovni emisí, ale také na „všech ostatních relevantních faktorech“. V případě ČR je takovým „relevantním faktorem“ nesporně právě členství v EU, z něž plyne nejen výše rozebrané kvantifikování celkového závazku ke snížení emisí skleníkových plynů v podobě kolektivního EU NDC, ale také skutečnost, že v českém právu působí přímo a přednostně také prameny práva EU, zejména celá řada výše citovaných nařízení. Při posuzování, zda ČR naplňuje požadavky právě uvedeného testu, je tak možno odpovědi na jednotlivé požadavky testu hledat nejen v českém právu, ale i v právu EU, jakkoli se pouhým splněním unijních závazků nelze vyvinut z povinností plynoucích z čl. 8 EÚLP.

[127] Situace posuzovaná v rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* se od nyní posuzovaného případu podstatně liší v tom, že velký senát ESLP posuzoval Švýcarsko, které není členským státem EU. Pro ČR je ale v boji proti změně klimatu klíčové právě její členství v EU a z toho plynoucí společné úsilí členských států a EU jako celku, které NSS podrobně zdůvodnil již v rozsudku *Klimatická žaloba I*. Na jeho závěrech v tomto ohledu není třeba nic měnit a NSS je jimi i nyní vázán, neboť velký senát ESLP se v rozsudku týkajícím se Švýcarska jako nečlenského státu EU pochopitelně nemohl vyjadřovat k poněkud odlišné situaci členských států EU, jak opakovaně zdůrazňovali žalovaní.

[128] Nejvyšší správní soud tak závěry rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* aplikuje s ohledem na specifika ČR a situaci nynějších stěžovatelů, a to i se zohledněním širší soudní ochrany, kterou jim české právo poskytuje, aniž by musel například důsledně hodnotit, na které stěžovatele se vůbec ochrana podle EÚLP a s ní i nové závěry ESLP vztahují (k vymezení subjektů aktivně legitimovaných pro podání stížnosti na porušení čl. 8 EÚLP v důsledku nedostatečného boje proti klimatickým změnám viz zejména bod 487 citovaného rozsudku, ale také související rozsudek ze dne 9. 4. 2024, *Carême proti Francii*, stížnost č. 7189/21).

[129] Co se týče **a) prvního kroku testu**, stěžovatelé žalovaným konkrétně vyčítají, že **nestanovili cíle snižování emisí a „celkový zbývajcí uhlíkový rozpočet“** v souladu s dostupnými vědeckými důkazy a požadavky na ochranu lidských práv. Stěžovatelé mají pravdu, že v právu ČR ani v právu EU není stanoven závazný uhlíkový rozpočet. Právě tento požadavek z rozsudku velkého senátu ESLP však nelze vnímat mechanicky, neboť stanovení zbývajcího uhlíkového rozpočtu je pouze nástrojem k průběžné kontrole dodržování cíle směřování k uhlíkové neutralitě (je třeba zdůraznit, že rozsudek *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* používá

pokračování

většinou termín „uhlíkové neutrality“, týkající se především emisí CO₂, zatímco programové dokumenty EU, stejně jako nyní posuzovaná zásahová žaloba, používají termín „klimatická neutralita“, jenž zohledňuje i emise a pohlcování jiných skleníkových plynů). Jde navíc o údaj, který se mění každým dnem, jak plyne již z toho, že jde o „zbývající uhlíkový rozpočet“. Jeho relevantnost dovedl poprvé právě až ESLP v citovaném rozsudku velkého senátu. Městskému soudu tudíž nelze přímo vytýkat, že v době svého rozhodování, tedy v říjnu 2023, nepoužil právě tento nový test; zároveň však pro NSS již nyní plyne z vázanosti judikaturou ESLP povinnost, aby pohledem tohoto nového testu posoudil, zda městský soud dospěl k věcně správnému závěru.

[130] Navíc 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. Pro systém obchodování s emisními povolenkami (ETS) i pro nařízení 2018/842 byly vypracovány emisní plány, které předpokládají roční emisní rozpočty, jež dohromady tvoří rozpočet EU na emise. Na základě změn klíčových právních předpisů v oblasti ochrany klimatu tedy lze vypočítat množství celkových emisí i pohlcování CO₂, předpokládané při uplatňování právních předpisů regulujících EU ETS, nařízení 2018/842 a nařízení LULUCF. Časový rámec a postupy pro dosažení cíle klimatické neutrality pak byly pro všechny členské státy přijaty nařízením 2021/1119, které oceňuje v bodě 571 i rozsudek ESLP, neboť stanoví orientační rozpočty skleníkových plynů.

[131] Podstatnější než tento zbývající uhlíkový rozpočet je nadto podle názoru NSS v tomto kroku testu představeného ESLP požadavek přijmout „*obecná opatření určující cílovou časovou osu pro dosažení uhlíkové neutrality*“, což se prolíná s druhým krokem testu, tedy „*b) stanovit průběžné cíle a cesty snižování emisí skleníkových plynů*“. Taková časová osa je pro roky 2021 až 2030 vyjádřena pro všechny členské státy EU zejména ve výše citovaném čl. 4 nařízení 2018/842, ve znění novelizujícího nařízení 2023/857. Pro všechny zbývající dekády první poloviny tohoto století je pak úprava, závazná pro všechny členské státy, obsažena v nařízení 2021/1119. V jeho čl. 4 je vymezen postup pro vymezení průběžných klimatických cílů EU, konkrétně v jeho odst. 1 snížení alespoň o 55 % ve srovnání s úrovní z roku 1990 do roku 2030, v odst. 3 až 6 je podrobně rozepsán postup pro vypracování klimatického cíle EU na rok 2040, v odst. 7 pak povinnost průběžného přezkoumávání těchto cílů s ohledem na mezinárodní vývoj a úsilí vynaložené na dosažení dlouhodobých cílů Pařížské dohody. V jeho čl. 2 je pak jasně deklarován cíl dosažení klimatické neutrality do roku 2050.

[132] Jak upozornilo ve svém vyjádření MŽP, dne 6. 2. 2024 Evropská komise představila návrh Klimatického cíle 2040, jako postup v souladu s evropským právním rámcem pro klima a ve svém Sdělení „*Zajištění naší budoucnosti – Evropský cíl v oblasti klimatu pro rok 2040 a cesta ke klimatické neutralitě do roku 2050 pro vybudování udržitelné, spravedlivé a prosperující společnosti*“ doporučila cíl EU pro rok 2040 ve výši 90 %. Během belgického předsednictví byla zahájena debata o tomto cíli. V prvním čtvrtletí roku 2025 by měla nová Evropská komise přijít s návrhem na revizi evropského právního rámce pro klima, kde by měl být tento nový klimatický cíl právně závazně zakotven. Aktuálně je splnění EU NDC zajištěno souhrnem mitigačních opatření stanovených tzv. legislativním balíčkem *Fit for 55* (novelizované směrnice a nařízení, stanovující nejdůležitější tvrdé povinnosti pro členské státy).

[133] Nad rámec skutkového stavu v době rozhodování městského soudu NSS podotýká, že jak plyne z vyjádření MŽP, klimatický cíl EU pro rok 2040 ve smyslu čl. 4 odst. 3 až 6 je zatím vyjádřen pouze ve formě sdělení Evropské komise ze dne 6. 2. 2024, COM(2024) 63, nazvaného *Klimatický cíl pro Evropu na rok 2040 a cesta ke klimatické neutralitě do roku 2050 vybudováním udržitelné,*

spravedlivé a prosperující společnosti. Jeho cílem je snížení čistých emisí skleníkových plynů o 90 % ve srovnání s rokem 1990.

[134] Podle názoru NSS je takto vymezený časový plán pro dosažení uhlíkové neutrality dostatečný pohledem prvního a druhého kroku testu ESLP. Konkrétní cíle pro EU jako celek i jednotlivé členské státy sice stanoví pouze pro období do roku 2030 a dále jen kolektivní cíl dosažení klimatické neutrality do roku 2050, zatímco pro čtvrtou a pátou dekádu tohoto století takové kvantifikované cíle (zatím) nestanoví. Pro toto zbývající období nicméně stanoví jasný postup, jak budou stanoveny cíle v období vzdálenějším, a to právě v nařízení 2021/1119. Slovy ESLP tedy pro jednotlivé fáze tohoto vzdálenějšího období nestanoví konkrétní cíle, ale „*cesty snižování emisí skleníkových plynů*“. NSS považuje takový přístup, kombinující pro bližší období „*průběžné cíle*“ a pro vzdálenější období „*cesty snižování emisí skleníkových plynů*“, za realistický a umožňující unijním orgánům právě nyní reagovat na faktický vývoj po přijetí nařízení 2021/1119 při stanovení mezitímního cíle pro rok 2040. Nepokládá naopak za nezbytné, a to ani pohledem judikatury ESLP, aby cíl pro rok 2040 byl jasně určen již přímo v tomto nařízení. Ostatně i níže rozebraný čtvrtý krok, tedy krok d), testu ESLP, předpokládá průběžnou aktualizaci stanovených cílů, nikoli jejich neměnné stanovení na celé období do dosažení klimatické neutrality.

[135] Stěžovatelé si jsou vědomi závaznosti tohoto nařízení, zdůrazňují nicméně, že se tento cíl vztahuje na EU jako celek, nikoli na ČR samostatně. K tomu je však třeba připomenout, že podle výše zopakovaných východisek, vyjádřených již v rozsudku *Klimatická žaloba I*, je klíčové, že toto nařízení a na něj navazující sekundární legislativa, jež je průběžně přijímána na úrovni EU, jsou závazné i pro ČR a vyjadřují konkrétní povinnosti i pro ČR. Podstatné je, aby následné promítnutí těchto povinností do vnitrostátní úpravy obstálo pohledem unijního práva.

[136] Stěžovatelé vytýkají žalovaným, že nestanovili průběžné cíle snižování emisí v závazném regulačním rámci a že nepřijali opatření k ochraně klimatu na úrovni klimatického zákona. K tomu je však třeba připomenout, že podle výše citovaného bodu 550 rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* je relevantní jak aktivita orgánů moci zákonodárné, tak moci výkonné a soudní. I zde je navíc třeba zopakovat, že jakkoli by bylo jistě vhodné, aby se povinnosti orgánů české veřejné moci promítly přímo na zákonné úrovni, situace ČR je od Švýcarska odlišná v tom, že jsou pro ni závazné nejen české zákony, ale i opakovaně zmiňované právo EU.

[137] MŽP také zdůraznilo, že v návrhu Aktualizace POK, který byl předložen vládě k projednání, je obsažen cíl směřování ČR ke klimatické neutralitě do roku 2050 (tento cíl je obsažen rovněž ve schválené Státní politice životního prostředí České republiky 2030 s výhledem do 2050) a modelový scénář k dosažení tohoto cíle. Tento scénář lze považovat za jinou rovnocennou metodu kvantifikace budoucích emisí skleníkových plynů podle bodu a) testu. Stejný časový rámec je obsažen rovněž v návrhu Aktualizace Vnitrostátního plánu ČR v oblasti energetiky a ochrany, který byl vládě předložen k projednání. Celkový zbývající uhlíkový rozpočet pro tento časový rámec Politika ochrany klimatu v ČR ani jiný strategický dokument nebo legislativa nestanovuje, nicméně uhlíkový rozpočet pro období do roku 2030 je jasně daný nastavením emisního stropu pro odvětví spadající do systému EU ETS a nastavením ročních emisních přidělů pro odvětví nespádající do systému EU ETS v souladu s revidovaným nařízením 2018/842.

[138] K tomu NSS opakuje, že předložení těchto programových dokumentů sice vyvrací podezření, že by žalovaní „nic nedělali“. Na druhé straně však nelze přehlédnout ani skutečnost, že jde o dokumenty, které jsou stále pouze projednávány, a nikoli přijaté. Stěžovatelé navíc upozorňují, že během tohoto stále se protahujícího projednávání na vládní úrovni žalovaní slevují

pokračování

z některých původních ambicióznějších cílů, na které MŽP poukazovalo ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ještě v únoru 2024. NSS tak na jedné straně nezpochybňuje samotný zamítavý výrok rozsudku městského soudu ve vztahu k ambiciózním alternativním petitům v žalobě proti nezákonnému zásahu, na straně druhé se sami žalovaní dostávají uvedenými prodlevami a případným snižováním ambicí v boji proti změně klimatu na samou hranu zákonnosti.

[139] Co se týče třetího kroku, tedy „**c) prokázat, zda stát řádně splnil nebo plní příslušné cíle snížení emisí skleníkových plynů**“, takové prokazování je ve vztahu k povinnostem plynoucím z Pařížské dohody upraveno v jejím čl. 14. Ten upravuje tzv. „globální hodnocení“, které má být prováděno na základě „nejlepších dostupných vědeckých poznatků“. První takové hodnocení proběhlo v prosinci 2023 na COP 28 a stěžovatelé nijak nevyvracejí tvrzení MŽP, že toto 1. globální hodnocení neobsahovalo žádné negativní závěry přímo k EU nebo ČR a že v souladu s inventarizací emisí skleníkových plynů ČR splnila všechny své cíle v oblasti snižování emisí skleníkových plynů do roku 2020.

[140] Splnění cílů vyplývajících z legislativy EU je pak kontrolováno a potvrzeno ze strany orgánů EU. Konkrétně podle nařízení Evropského parlamentu a Rady 2018/1999 ze dne 11. 12. 2018, o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, má každý členský stát povinnost předkládat Evropské komisi návrh integrovaného vnitrostátního plánu v oblasti energetiky a klimatu pro desetiletá období, který posuzuje Evropská komise. Ta následně dohlíží nad jeho dodržováním a vydává členským státům doporučení k zajištění dosažení cílů energetické unie. Upravuje také povinnost členských států počínaje rokem 2023 předkládat každé dva roky integrovanou vnitrostátní zprávu o pokroku dosaženém při provádění svých integrovaných plánů v oblasti energetiky a klimatu a každoročně zprávy obsahující další informace (zejména národní inventury skleníkových plynů).

[141] Nejde zároveň o monitoring bezzubý, a to zejména v oblasti jednotlivých sektorových předpisů. Jak přiznalo samo MŽP ve svém vyjádření, instituce EU již zahájily první kroky proti ČR v oblasti klimaticko-energetické legislativy ohledně *infringementu* k pozdní transpozici revize právních předpisů regulujících EU ETS. Vedle toho běží několik *infringementů* v oblasti energetiky, tedy v gesci MPO, a to zejména z důvodu neúplné transpozice směrnic týkajících se energie z obnovitelných zdrojů a energetické náročnosti budov. Stěžovatelé však navzdory návodu poskytnutému v rozsudku *Klimatická žaloba I* nezaměřili svou zásahovou žalobu proti některému z těchto konkrétních sektorů, tedy na tvrzení, že nedostatečná aktivita konkrétního žalovaného či žalovaných v daném sektoru představuje nezákonný zásah do jejich práv, nýbrž setrvali na svém žalobním petitu týkajícím se výhradně celkových emisí skleníkových plynů.

[142] Ke čtvrtému kroku „**d) průběžně aktualizovat příslušné cíle snížení emisí skleníkových plynů s náležitou péčí a na základě nejlepších dostupných důkazů**“, lze stejně jako výše (viz body [131] až [137], které zde NSS pro stručnost neopakuje) připomenout, že proces aktualizace cílů snižování skleníkových plynů je v ČR navázán na proces stanovení těchto cílů na úrovni EU, jak vyplývá z nařízení 2021/1119. Podle tvrzení obsažených ve vyjádření MŽP aktuálně probíhá diskuse k nastavení cíle EU pro rok 2040 podle tohoto nařízení a následně bude zahájena příprava specifického rámce pro oblast energetiky a klimatu do roku 2040, včetně nastavení dílčích cílů pro jednotlivé členské státy. Stěžovatelé neuplatňují žádná konkrétní tvrzení prokazující nesplnění tohoto kroku.

[143] Co se týče pátého kroku, tedy „**e) při navrhování a provádění příslušných právních předpisů a opatření jednat včas, vhodným a konzistentním způsobem**“, i zde jsou klíčové mechanismy navrhování právních předpisů na úrovni EU, tedy zejména stanovení budoucích unijních cílů postupem podle nařízení 2021/1119, v návaznosti na něž budou na unijní úrovni

přijímány konkrétní celkové a sektorové právní předpisy, jež budou následně buď přímo závazné i pro ČR, nebo je bude třeba do práva ČR implementovat. Orgánem dohlížejícím na průběžné plnění takto definovaných energeticko-klimatických závazků členských států je primárně Evropská komise, dohled nad plněním pak přísluší SD EU. Evropská komise dodává členským státům doporučení, členské státy jí mají od roku 2023 každé dva roky podávat integrovanou vnitrostátní zprávu o pokroku a každý rok se vypracovává národní inventura skleníkových plynů. Porušení je spjata s možností *infringementu*, čímž je zajištěn efektivní a kontinuální dohled nad přijímáním a implementováním mitigačních opatření ke změně klimatu ze strany členských států.

[144] Celkově lze tedy shrnout, že závěry městského soudu, vycházející z předchozího rozsudku *Klimatická žaloba I*, ob stojí podle názoru NSS i pohledem nynějšího rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*.

[145] Tím se nicméně NSS vyjadřuje pouze k otázce mitigačních opatření, neboť právě jich se týkalo nyní přezkoumávané rozhodnutí městského soudu. Nevýjadřuje se naopak k dopadu tohoto rozsudku ESLP na dostatečnost adaptačních opatření žalovaných, počínaje udržitelným hospodařením v lesích a konče zadržováním vody v krajině. Zamítavý výrok V prvního rozsudku městského soudu č. j. 14 A 101/2021-248, týkající se adaptačních opatření žalovaných, byl totiž potvrzen výrokem II rozsudku *Klimatická žaloba I*, takže již nebyl předmětem nynějšího přezkumu NSS. Právě oblast adaptačních opatření českých orgánů veřejné moci, která dopadají přímo na žalobce v jurisdikci ČR, je vázána především na území jednotlivého členského státu, takže v ní naopak nelze dost dobře odkazovat na sdílené úsilí všech členských států vyjádřené ve společném EU NDC a nařízení 2018/842, dopadající výše popsáním způsobem na oblast mitigačních opatření.

VI. f) Tvrzeňá porušení sektorových předpisů

[146] Co se týče možného porušení sektorových předpisů, NSS v bodech 166 a 167 rozsudku *Klimatická žaloba I* konstatoval, že žalobci „*uváděné důsledky navíc mohou potenciálně představovat porušení některých z výše uvedených sektorových právních předpisů, zvláště pokud budou vykládány pohledem obecných klimatických závazků ČR a výše zmíněných lidských práv. Pokud má však zásahová žaloba ve vztahu k těmto tvrzením uspět, je při nynějším stavu právního řádu nutno, aby byla posouzena primárně právě pohledem těchto sektorových předpisů*“. Jinak řečeno, NSS naznačil, že přestože pohledem jeho předchozí argumentace žalobci neuspěli se svým tehdejšími požadavkem, aby správní soudy shledaly nezákonný zásah v nesnížení emisí skleníkových plynů o tehdy jimi požadovaných 55 %, mohla by jejich zásahová žaloba v oblasti boje proti změně klimatu být úspěšná, pokud by byla zaměřena na porušení konkrétních předpisů, jejichž účelem je právě ochrana klimatu.

[147] Žalobci v tomto směru doplnili svá žalobní tvrzení. K jejich námitce, že v roce 2021 byl podíl OZE na spotřebě v dopravě pouze 7,49 %, což nedosáhlo celkového závazného cíle ve výši 14 % dle čl. 25 odst. 1 směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, však městský soud připomněl, že se nejedná o okamžitý závazek, ale o závazek postupný, který směřuje k tomu, aby v ČR nejpozději v roce 2030 činil podíl OZE na konečné spotřebě energie v odvětví dopravy alespoň 14 %.

[148] Vedle toho namítli, že ČR nesplnila závazný cíl energetické účinnosti pro rok 2020 dle čl. 7 směrnice o energetické účinnosti. To však nemohlo založit důvodnost zásahové žaloby, neboť tato žalobní námitka nenašla odraz v žalobním návrhu. Z něj totiž bylo patrné, že žalobci žádají přijetí mitigačních opatření k dosažení určitého celkového snížení emisí skleníkových

pokračování

plynů, nikoli snížení emisí produkovaných v konkrétních odvětvích nebo přijetí jiných zvláštních úsekových opatření.

[149] Stejně tak v sektoru LULUCF sice městský soud přitakal žalobcům, že lze shledat nedostatky při dosahování konečného cíle snížení emisí ze sektoru LULUCF. Nic však nenasvědčuje tomu, že by již nyní bylo možné s vysokou mírou pravděpodobnosti uzavřít, že ČR svůj závazek v roce 2030 nesplní. V kasační stížnosti stěžovatelé polemizují s některými věcnými závěry městského soudu právě v otázce sektoru LULUCF. Jejich polemika se však zaměřuje pouze na míru pravděpodobnosti, s níž ČR splní své závazky plynoucí z nařízení LULUCF v roce 2025 a v roce 2030. Z toho však neplyne, že by již nyní došlo k nezákonnému zásahu, a to zejména k nezákonnému zásahu tak, jak jej vymezili sami žalobci svým upraveným žalobním petitem.

[150] Je totiž třeba připomenout, že základní výtka městského soudu směřovala proti tomu, že žalobci v novém řízení před městským soudem sice doplnili svou žalobní argumentaci, to se však nijak neprojevalo právě v žalobním petitu. Jinak řečeno, pokud v doplnění žaloby kritizovali nedostatky v plnění povinností ve třech konkrétních sektorech, nemohla taková tvrzení sama o sobě založit vyhovění žalobnímu petitu, podle něž nezákonný zásah spočíval v tom, že žalovaní nezajistili celkové snížení emisí skleníkových plynů o 81 %, respektive 84 %, respektive 89,76 %, respektive o hodnotu určenou správními soudy.

VI. g) Shrnutí a další vývoj

[151] Lze tedy shrnout, že NSS je nadále vázán svým rozsudkem ve věci *Klimatická žaloba I*, z něž ve svém druhém rozsudku správně vycházel městský soud, který na základě § 87 odst. 1 s. ř. s. zohlednil i vývoj, k němuž došlo po vydání jeho prvního rozsudku v této věci. Některé závěry NSS bylo nicméně namístě upřesnit či doplnit tak, aby obstály i pohledem závěrů velkého senátu ESLP.

[152] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že jediný jasně kvantifikovaný závazek, který ČR nyní má, představuje povinnost snížit emise skleníkových plynů o 26 % do roku 2030 oproti roku 2005 ve zbytkovém sektoru (ii), jak plyne z nařízení 2018/842, ve znění novelizujícího nařízení 2023/857. Ve zbytku je ČR vázána zejména unijními předpisy v sektorech (i) a (iii). Krom toho mají české orgány veřejné moci povinnost činit potřebné kroky v boji proti změně klimatu, které žalovaní nastínili ve svých vyjádřeních. Tyto závěry obstály i pohledem testu vytvořeného velkým senátem ESLP v bodě 550 rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*. Stěžovatelé zároveň neprokázali, že by jimi namítané nedostatečné kroky v oblasti konkrétních sektorových předpisů měly vést k vyhovění jejich žalobnímu petitu, který byl formulován výhradně jako kvantifikace celkové míry snížení emisí skleníkových plynů Českou republikou, a to na základě vědeckých posudků. Na jejich základě podle názoru NSS nelze založit konkrétní právní povinnost, jejíž nesplnění by zakládalo důvodnost stěžovateli formulované zásahové žaloby.

[153] Je ovšem třeba připomenout, že uvedené závěry platí pro nynější posouzení pohledem skutkového stavu v době rozhodování městského soudu. Tento skutkový stav se však v oblasti boje proti změně klimatu rychle vyvíjí. To je ostatně patrné už z toho, že zatímco v době rozhodování ve věci *Klimatická žaloba I*, tedy o pouhý rok dříve, rozhodovaly městský soud i NSS za situace, kdy byl již přijat nový kolektivní EU NDC z roku 2020, ale ten byl teprve promítán do sekundární legislativy EU a rozpočítáván mezi jednotlivé členské státy, nyní již městský soud i NSS rozhodovaly za situace, kdy k tomuto promítnutí do sekundární legislativy došlo.

[154] Na dostatečnost postupu orgánů ČR v boji proti změně klimatu bude mít samozřejmě vliv to, zda žalovaní budou skutečně realizovat kroky, jež ohlásili ve svých vyjádřeních ke kasační stížnosti. To se týká zejména výsledné podoby a faktického přijetí projednávaného návrhu Aktualizace POK, který ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zdůrazňovalo MŽP, podle nějž právě návrh Aktualizace POK plně zohledňuje evropské a mezinárodní cíle a závazky ČR v ochraně klimatu. V tomto ohledu lze přitakat názoru MD, že není úkolem soudů, ale orgánů moci výkonné, aby vytvořily takové nástroje a programy, které zohlední technické, sociální i administrativní úskalí efektivního boje se změnou klimatu (viz obdobně ESLP v bodě 413 rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*). Na druhou stranu již je úkolem soudů, a to zejména správních soudů, aby v reakci na příslušné správní žaloby dohlížely na to, zda jsou tyto nástroje skutečně přijímány a dodržovány, tedy zda nezůstalo jen u příslibů v rámci vyjádření žalovaných v nynějším řízení.

VII. Závěr a náklady řízení

[155] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek městského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[156] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaní měli ve věci plný úspěch, avšak žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti jim nevznikly, a proto jim je soud nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. listopadu 2024

L. S.

JUDr. Pavel Molek v. r.
předseda senátu