



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. J. F.**, **c) L. F.**, **d) P. Š.**, **e) K. A. S.**, **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) Vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, **2) Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **3) Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, **4) Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, **5) Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaných, v řízení o kasačních stížnostech žalobců a) a f) a žalovaných 2), 3), 4) a 5) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021-248,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021-248, **se ve výrocích III., IV. a VI. zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Kasační stížnosti žalobců a) a f) a Ministerstva dopravy proti výrokům I., II. a V. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021-248, **se zamítá.**
- III. Vláda České republiky **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V tomto řízení musel Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) posoudit otázku, zda žalovaní, jimiž jsou vybraná ministerstva a vláda, postupovali protiprávně tím, že nepřijali dostatečná opatření, jimiž by v reakci na klimatickou změnu poměrně snížili

emise skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990. Tímto postupem mělo dojít k zásahu do práv žalobců.

[2] Jak bude podrobně rozebráno níže, na tuto otázku odpověděl NSS záporně. Česká republika totiž v oblasti sjednávání závazků plynoucích z mezinárodního klimatického práva jedná kolektivně v rámci EU. Evropská unie sice přijala v roce 2020 kolektivní závazek snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % ve srovnání s úrovní v roce 1990. Dosud ovšem nedošlo k závaznému „rozpočítání“ tohoto kolektivního závazku mezi jednotlivé členské státy v těch sektorech, v nichž je takové rozpočítání možné. Odporovalo by zdrženlivosti soudní moci, pokud by správní soudy vstupovaly již nyní do politických a legislativních procesů dosud probíhajících na unijní úrovni s kategorickými závěry o tom, jak má vypadat individualizovaný závazek ČR. Na ČR tak v tuto chvíli dopadají pouze výrazně méně ambiciózní povinnosti, jež jsou odrazem kolektivního závazku přijatého Evropskou unií již v roce 2015 a jež již byly promítnuty do nyní platného a účinného sekundárního práva EU. Závěr Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), že kolektivní závazek EU ke snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % ve srovnání s úrovní v roce 1990 znamená závazek každého jednotlivého členského státu, včetně ČR, ke snížení právě v této výši, neobstojí z důvodů podrobně vyložených níže. Takový závěr nelze opřít ani o mezinárodní či ústavní garance lidských práv, a to zejména z důvodu jejich obecnosti.

[3] Tím Nejvyšší správní soud samozřejmě nijak nezpochybňuje existenci člověkem vyvolané klimatické změny, ani povinnost žalovaných na ni svou aktivitou reagovat. Nejvyšší správní soud se ovšem v tomto rozsudku z důvodů níže vyložených nemohl vyjadřovat a nevyjádřil k obecnějším otázkám, zda opatření žalovaných reagující na klimatickou změnu byla obecně dostatečná, či nikoli. Podrobné odůvodnění svých závěrů NSS poskytuje v části IV. tohoto rozsudku, nejdříve však rekapituluje předmět žaloby a rozsudek městského soudu (část II.) a obsah kasačních stížností, jimiž se v tomto řízení zabýval (část III.).

II. Řízení před městským soudem a jeho rozsudek

[4] Žalobci podali k městskému soudu žalobu proti nezákonnému zásahu žalovaných, spočívajícímu v tom, že státní orgány jsou pasivní v oblasti ochrany před změnou klimatu a jejími škodlivými následky (dále též „klimatická žaloba“). 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 pocítují jednotliví žalobci.

[5] 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 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

pokračování

ovocných stromů. Žalobce d) se jako člen rodinného závodu podílí na obhospodařování pozemků určených k plnění funkce lesa, na nichž se v důsledku vyšších teplot, delšího vegetačního období a delších epizod sucha vytvářejí podmínky příznivé pro výskyt lesních škůdců, což ve svém důsledku 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 pociťují 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.).

[6] 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 takové nečinnosti se lze bránit jedině 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.“).

[7] 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 vede jednak k zásahu do individuálních práv žalobců, jednak porušuje ochranu klimatu, což zakládá 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 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.

[8] 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*) dovodili 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 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 dostatečné tempo snižování emisí, jež by bylo nutné pro dodržení jejího uhlíkového rozpočtu. Z judikatury různých zahraničních soudů dovodili, 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 přecerpání 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 novou 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.

[9] 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, který byl přijat k implementaci této strategie a obsahuje zvláštní cíle pro jednotlivé sektory) ani není dostatečně plněna, jak přiznává i samo MŽP.

[10] Žalobci proto 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 „EÚLP“). Žalobci dále požadovali, aby soud žalovaným nařídil nezákonný zásah ukončit přijetím nezbytných a přiměřených opatření

pokračování

ke snížení emisí skleníkových plynů a k adaptaci na změnu klimatu, a to ve lhůtě šesti měsíců od vynesení rozsudku.

[11] Městský soud o žalobě rozhodl nyní přezkoumávaným rozsudkem ze dne 15. 6. 2022. 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. Vláda sice může výjimečně vystupovat jako správní orgán, její usnesení může mít povahu individuálního správního aktu a její nečinnost může být nezákonným zásahem. V nyní posuzované věci však žalobci namítali exekutivní nečinnost žalovaných, která měla v případě vlády spočívat ve smyslu § 28 odst. 1 kompetenčního zákona v nedostatečné koordinaci ministerstev při řešení klimatické krize a ve schvalování nedostatečně ambiciózních strategických a koncepčních dokumentů. Při této činnosti vystupuje vláda jako nositel vládní moci, kterou uplatňuje dovnitř veřejné správy přijímáním usnesení vlády. Její (ne)činnost nesměřovala vůči adresátům působení veřejné správy, ale výhradně dovnitř veřejné správy. Nemá tudíž v dané věci pasivní legitimaci.

[12] Aktivní procesní legitimaci pro řízení podle § 82 s. ř. s. měli všichni žalobci. K námitce MŽP, že žalobci před podáním zásahové žaloby nevyčerpali všechny prostředky právní ochrany dle § 85 s. ř. s., městský soud uvedl, že posuzovaná zásahová žaloba svým rozsahem přesahuje rámec institutu opatření proti nečinnosti dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Směřuje totiž proti porušení pěti lidských práv pěti žalovanými a vyplývá z ní, že pouze společným postupem žalovaných lze docílit nápravy trvajících nezákonného stavu. Vzhledem k povaze a rozsahu tvrzeného zásahu se městský soud nedomníval, že by žalobci tímto postupem mohli dosáhnout účinné nápravy, a proto nepovažoval opatření proti nečinnosti za účinný prostředek k ochraně jejich práv, který by museli před podáním zásahové žaloby vyčerpat podle § 85 s. ř. s. Za dostatečné označil, že žalobci předložili předžalobní výzvu ze dne 8. 12. 2020 adresovanou předsedovi vlády, ministrowi životního prostředí, ministrowi průmyslu a obchodu a ministrowi zemědělství. Žalobci v ní požadovali, aby adresáti výzvy do 30 kalendářních dnů veřejně uznali, že existující strategické dokumenty neodpovídají závazkům ČR plynoucím z Pařížské dohody a nesměřují k dosažení klimatické neutrality EU do roku 2050.

[13] Podle městského soudu bylo splněno všech pět podmínek pro konstatování nezákonného zásahu. K podmínce (i) **přímého** zkrácení na právech žalobců městský soud konstatoval, že žalobní námitky směřují k ochraně klimatu, tj. k ochraně veřejného zájmu na příznivých podmínkách života na Zemi, čímž přesahuje institut zásahové žaloby. Žalobci však kromě toho poukazovali na hrozící nedostatek vody na místní úrovni, na zvýšení průměrné teploty a s tím spojené zdravotní dopady a na častější požáry, vlny sucha a povodně. Takto vymezený zásah do práva na příznivé životní prostředí je přímý, neboť již nejde o globální následky změny klimatu, ale o jejich místní nežádoucí projevy. Skutečnost, že se zásah týká práv relativně neurčité množiny dalších osob, totiž celé populace ČR, sama o sobě nevylučuje přímé zkrácení práv žalobců, kteří do této skupiny náleží. Obdobně postupoval Správní soud v Berlíně, který v bodě 73 rozsudku ze dne 31. 10. 2019, sp. zn. 10 K 412/18, uvedl: „*Samotná skutečnost, že se dopady změny klimatu týkají velmi velkého počtu lidí, nevylučuje od počátku individuální zájem.*“ S tímto přístupem se městský soud ztotožnil, neboť přímost zásahu není vyloučena tím, že jsou žalobci

bezprostředně zkrácení na právech teprve nepříznivými dopady změny klimatu, nikoli samotnou údajnou nezákonnou nečinností žalovaných při ochraně klimatu. Opačný výklad by však podle městského soudu představoval přehnaný právní formalismus znemožňující klimatickou litigaci.

[14] K podmínce (ii) **zkrácení na právech** městský soud shledal, že globální oteplování způsobené vypouštěním skleníkových plynů nepříznivě ovlivňuje klimatické podmínky potřebné k lidskému životu, čímž zasahuje do práva na příznivé životní prostředí, které je zaručeno čl. 35 odst. 1 Listiny, chránícím i právo na žití v klimatických podmínkách umožňujících nerušený výkon životních potřeb člověka. K samotnému konstatování zásahu postačuje zjištění změn k horšímu, s ohledem na princip předběžné opatrnosti dle § 13 zákona o životním prostředí tedy není rozhodné, že nejzávažnější dopady změny klimatu zatím nenastaly.

[15] Podmínku (iii) **nezákonnosti** zásahu posuzoval městský soud samostatně ve vztahu k mitigačním a k adaptačním opatřením. Ani z bodu 46 rozsudku NSS ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 As 49/2018-62, neplyne kategorický závěr, že soud nemůže nikdy Pařížskou dohodu přímo použít. Pařížská dohoda naopak představuje výkladovou pomůcku pro určení rozsahu povinností žalovaných plynoucích z práva na příznivé životní prostředí. Pařížská dohoda přímo nevymezuje uhlíkový rozpočet ČR, ale konečný cíl mezinárodního společenství směřující k odvrácení nebezpečné změny klimatu. Teploty, které nesmějí být překročeny do konce století, samy o sobě k soudnímu přezkumu nedostačují, protože z nich na první pohled není jasné, jaký podíl má konkrétní stát. Žalobci doložili národní uhlíkový rozpočet určený univerzitním posudkem, podle něž je určený uhlíkový rozpočet ČR 800 Mt CO₂ od ledna 2021 do konce století. Proces výpočtu popsany v tomto posudku však podle městského soudu obsahuje příliš mnoho proměnných, např. snížení uhlíkového rozpočtu za roky 2018 a 2019, způsob přiřazení rozpočtu rozvinutým zemím, emise EU za rok 2018, přepočtení pomocí tzv. *grandfatheringu* namísto HDP atd. V mezinárodním společenství či vědecké komunitě neexistuje přesvědčivá shoda určující konkrétní závazek ČR. Žalované proto nezavazuje hodnota národního uhlíkového rozpočtu vypočítaná tímto postupem. Ani Pátá a Šestá hodnotící zpráva Mezivládního panelu pro změnu klimatu, konkrétně zpráva Třetí pracovní skupiny týkající se mitigace, neuvádí konkrétní uhlíkový rozpočet ČR, jehož optikou by bylo možné posuzovat plnění zákonných povinností žalovaných. V bodě 13.2.2 kapitoly 13 zprávy Třetí pracovní skupiny je uvedeno, že uhlíkový rozpočet může být stanoven formou národně určeného příspěvku k cíli Pařížské dohody (dále jen „NDC“, neboli *Nationally Determined Contributions*). To však není případ ČR, jejíž příspěvek je stanoven skrze NDC Evropské unie (dále jen „EU NDC“), a to procentuálním snížením emisí o 55 % do roku 2030.

[16] Městský soud proto zjišťoval, zda jsou cíle Pařížské dohody specifikovány jinak než pomocí uhlíkového rozpočtu. Smluvní strany Pařížské dohody mají povinnost každých pět let (2020, 2025 atd.) zaslat své NDC sekretariátu UNFCCC. 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 vyloučit odpovědnost těchto států dle jejího čl. 4 odst. 18. Opačný výklad by popíral smysl a účel Pařížské dohody, která je založena na odpovědnosti jednotlivých členských států

pokračování

organizace regionální hospodářské integrace a společné odpovědnosti těchto států s danou organizací (městský soud v tom odkázal na rozsudek nizozemského Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2019, *De Staat der Nederlanden tegen Stichting Urgenda*, dále jen „Urgenda“, bod 7.3.2). Vzhledem k tomu, že ČR neposkytla sekretariátu UNFCCC vlastní NDC, zdánlivě by stačilo k vyloučení její odpovědnosti, aby EU uvedla v zastoupení svých členských států společný cíl snížení emisí bez konkrétního cíle pro jednotlivé státy. ČR se však neúčastní režimu Pařížské dohody pouze zprostředkovaně skrze své členství v EU, ale také samostatně. Účinná kontrola plnění Pařížské dohody vyžaduje, aby smluvní strany měly stanoveny určité příspěvky. Proto je nutno příspěvek ke snížení emisí dle EU NDC vykládat též jako individuální, nikoli pouze jako celounijní.

[17] Na základě výkladu anglického znění čl. 4 odst. 2, věty druhé, Pařížské dohody dospěl městský soud k závěru, že toto ustanovení stanoví povinnost implementovat mitigační opatření směřující k dosažení cíle NDC. Z hlediska systematiky vzal v potaz také UNFCCC, coby dřívější mezinárodní smlouvu, na niž Pařížská dohoda navazuje. UNFCCC stanovuje základní rámec ochrany klimatu na mezinárodní úrovni a její čl. 4 odst. 1 písm. b) zakládá povinnost smluvních stran implementovat mitigační opatření stanovená v národních programech. UNFCCC v čl. 4 odst. 1 písm. b) a čl. 4 odst. 2 písm. a) a b) obsahuje obdobné povinnosti jako čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody, avšak s tím podstatným rozdílem, že je nespojuje s cílem stanoveným v NDC. Právě důraz Pařížské dohody na NDC, který je zjevný z jejího čl. 4 odst. 2, věty druhé, a čl. 4 odst. 17, vede k naplnění povinností plynoucích z UNFCCC. Městský soud proto shrnul, že čl. 4 odst. 2, věta druhá, Pařížské dohody po smluvní straně požaduje, aby její mitigační opatření směřovala k dosažení cíle NDC. Závazek ČR přijímat mitigační opatření s cílem dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990 je proto dle městského soudu dostatečně konkrétní, aby jej mohl přímo aplikovat a jeho plnění přezkoumat.

[18] Na tomto závěru podle městského soudu nic nemění ani to, že na úrovni EU bylo dne 30. 6. 2021, jako součást Zelené dohody pro Evropu, přijato 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 jen „nařízení 2021/1119“). To představuje právní rámec pro příspěvek EU jako celku k cílům Pařížské dohody. Nový cíl EU v podobě snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % ve srovnání s úrovní z roku 1990 bude postupně vtělen do pramenů sekundárního práva EU v oblasti ochrany klimatu, které zakládají jednotlivým členským státům určité povinnosti. Skutečnost, že snížení emisí o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám roku 1990 dosud EU nepromítla do podoby konkrétních národních cílů (skrze novelizaci sekundárního práva tzv. balíčkem „Fit for 55“), nevylučuje závaznost Pařížské dohody pro ČR. Ochrana klimatu na úrovni EU bez dalšího nepodmiňuje ochranu podle Pařížské dohody, oba nástroje působí vedle sebe a mohou se překrývat. EU sice může členským státům uložit dílčí redukční povinnosti odvíjející se od HDP, nicméně ani případné budoucí stanovení nižších individuálních redukčních cílů jednotlivým státům EU v porovnání s EU NDC (dle přílohy návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení 2018/842, má ČR snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 oproti úrovním v roce 2005 o 26 %) nevylučuje ambicióznější závazek ČR podle Pařížské dohody (shodně rozsudek Urgenda, bod 7. 3. 3

druhý pododstavec), protože ČR je sama smluvní stranou Pařížské dohody. Pokud se cíle členských států EU obsažené v sekundárním právu EU odlišují od cílů smluvních stran Pařížské dohody, pak se při posuzování jejich odpovědnosti uplatní podle městského soudu vyšší standard ochrany. Městský soud nadto poukázal na § 5 zákona o životním prostředí, který umožňuje zatěžovat území pouze takovou lidskou činností, při níž nedochází k poškozování životního prostředí, a na jeho § 9 a § 13, obsahující princip prevence a předběžné opatrnosti.

[19] Městský soud proto dále zjišťoval, zda ČR řádně plní závazek plynoucí jí z čl. 4 odst. 2, věty druhé, Pařížské dohody ve spojení s EU NDC, tj. zda provádí vnitrostátní mitigační opatření vedoucí ke snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % ve srovnání s rokem 1990. Tento závazek je podle teorie lidských práv tzv. progresivním (postupným) závazkem plynoucím z práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny (nálezn Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17, bod 46), protože nezavazuje přímo k okamžitému splnění redukčního cíle, nýbrž k náležité péči při přijímání mitigačních opatření, která povedou ke splnění tohoto cíle v budoucnu. Podle městského soudu nelze s ohledem na princip předběžné opatrnosti dle § 13 zákona o životním prostředí čekat s kontrolou plnění Pařížské dohody až do roku 2030 a připustit těžko odstranitelné poškození klimatu způsobené případnou nečinností žalovaných v dřívějších letech. Navíc dle čl. 4 odst. 2, věty druhé, Pařížské dohody mají státy povinnost provádět vnitrostátní mitigační opatření tak, aby dosáhly cílů stanovených ve svých příspěvcích, což je povinnost okamžitá. Závazek mít dostatečně určitý a realistický plán konkrétních mitigačních opatření, který povede k dosažení daného výsledku (snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990), je tedy závazkem okamžitým; žalovaní jej měli splnit nejpozději ke dni 18. 12. 2020. Povinnost náležité péče spočívá v učinění přiměřených kroků vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů dle EU NDC, ve smyslu pravidel environmentální spravedlnosti vyjádřených v čl. 4 odst. 13 a 14 Pařížské dohody. Podle principu předběžné opatrnosti dle § 13 zákona o životním prostředí nelze přijetí mitigačních opatření odkládat, takže opatření by měla být včasná. Z toho dovodil, že závazek mít dostatečně určitý a realistický plán konkrétních mitigačních opatření, který povede ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 proti hodnotám v roce 1990, je závazkem okamžitým a žalovaní jej měli plnit nejpozději ke dni 18. 12. 2020, kdy byl formálně oznámen EU NDC.

[20] Městský soud nejprve zkoumal, zdali je snížení emisí o 55 % do roku 2030 vůči roku 1990 pro ČR vůbec proveditelné. Poté posuzoval, zda měli žalovaní ke dni soudního rozhodnutí dostatečně určitý a realistický plán konkrétních mitigačních opatření, která povedou k dosažení tohoto cíle. Dle městského soudu je splnění závazku z Pařížské dohody do roku 2030 za stávajících podmínek možné, ale vyžaduje přijetí dodatečných opatření. Ačkoli lze plnění POK posuzovat spíše kladně, protože u všech tematických sektorových a průřezových oblastí (s výjimkou monitoringu) přesahuje podíl počtu splněných a průběžně plněných opatření 50 %, nejedná se o plnění bezchybné. Největší nedostatky zjistil městský soud u průřezových politik a opatření a v oblasti energetiky, kde byla více než třetina z celkového počtu opatření plněna jen částečně, případně nebyla plněna vůbec. Městský soud uvedl v bodě 269. rozsudku další oblasti s nezanedbatelným počtem opatření plněných pouze částečně nebo dosud v přípravě: sektor implementace, monitoringu a vyhodnocování, sektor konečné spotřeby energie a sektor mezinárodní

pokračování

ochrany klimatu a rozvojové spolupráce. Zemědělství a lesnictví si zdánlivě počínají dobře (pouze zhruba 18 % opatření je plněno částečně nebo v přípravě a zbytek je plněn průběžně), ale ze závěrečného doporučení vyplývá nutnost zásadně přehodnotit dosavadní přístupy v rámci druhové skladby lesa a při obnově lesních porostů ctít jejich přirozenou druhovou skladbu. Dle samotného MŽP stávající opatření nestačí k dosažení cíle Pařížské dohody, neboť na str. 33 a 34 vyhodnocení POK konstatovalo: „*Cíl Pařížské dohody by tak ČR splnila pouze při naplnění scénáře s dodatečnými opatřeními.*“ Totožný závěr vyplývá z národní inventury antropogenních emisí skleníkových plynů pro ČR uveřejněné v roce 2021.

[21] Městský soud dále zjišťoval, zda jednotliví žalovaní připravují transparentní, přesná a úplná mitigační opatření k nápravě nedostatků zjištěných ve vyhodnocení POK ze září 2021. Žalovaní neuvedli žádný legitimní důvod, proč je aktualizace POK plánována až na rok 2023, resp. proč je výstup posouzení dopadů balíčku „Fit for 55“ nezbytný pro plnění individuálního závazku ČR dle Pařížské dohody. Usnesení vlády č. 207 z 22. 3. 2017 sice MŽP ukládá povinnost zpracovat aktualizaci POK do 31. 12. 2023, jedná se však pouze o nejzazší možný termín. MŽP ovšem musí postupovat v souladu s progresivní povahou závazku podle čl. 4 odst. 2, věty druhé, Pařížské dohody a bez zbytečného odkladu vypracovat určitá a úplná mitigační opatření směřující k dosažení cíle EU NDC.

[22] V prodlení s plněním této povinnosti je nejen MŽP, ale též ostatní žalovaní. Právě koordinovaný, integrovaný a výrazně nadresortní přístup při přípravě a implementaci POK podmiňuje její následnou účinnost. Všechna žalovaná ministerstva mají ve své kompetenci oblasti, které se týkají vypouštění skleníkových plynů do ovzduší či jejich redukce. Soudní zákaz pokračovat v porušování práv žalobců tudíž nemůže směřovat pouze proti jednomu žalovanému, ale vůči všem žalovaným ministerstvům. Všichni žalovaní jsou nečinní v rozporu s Pařížskou dohodou, protože doposud společně nepřipravili konkrétní plán mitigačních opatření (včetně jejich obsahu, časového rámce plnění a očekávaného přínosu) 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. V okamžiku soudního rozhodnutí nebylo zřejmé, jakým konkrétním způsobem chce ČR svého závazku dosáhnout. Aktualizované EU NDC bylo přijato sekretariátem UNFCCC dne 18. 12. 2020 a žalovaní nemají rozumný důvod vyčkávat s vypracováním a následnou implementací opatření až do roku 2023.

[23] Za splnění označil městský soud i podmínku, že (iv) **zásah správního orgánu není rozhodnutím**, a podmínku (v) **příčinné souvislosti mezi zásahem a zkrácením na právech žalobců**. Připustil, že ke změně klimatu by došlo i v případě dostatečné činnosti žalovaných při mitigaci a adaptaci na změnu klimatu. Kdyby však žalovaní řádně plnili své závazky, klimatická změna by byla mírnější a odvrácení její nebezpečné verze by bylo pravděpodobnější. Nekonání žalovaných je dílčí příčinou stávajících nepříznivých dopadů změny klimatu. Individuální odpovědnost smluvních států Pařížské dohody nelze vyloučit s odkazem na výši emisních příspěvků jiných států. Takový přístup by znemožnil účinnou právní ochranu v případě, že daný stát není dle světového měřítka významným emitentem skleníkových plynů, a neodpovídal by zásadě společné, byť rozdílné, odpovědnosti smluvních stran podle čl. 2 odst. 2 Pařížské dohody (k tomu odkázal na bod 5.7.7 rozsudku

Urgenda a na bod 74 rozsudku Správního soudu v Berlíně ze dne 31. 10. 2019, sp. zn. 10 K 412/18). Nečinnost žalovaných zkrátila žalobce na jejich právu na příznivé životní prostředí, byť se na tomto následku podílely také jiné příčiny.

[24] Výrokem III. rozsudku proto městský soud 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.

[25] Městský soud naopak nezkoumal, zda byli žalobci v důsledku nečinnosti žalovaných zkráceni také na právu vlastnickém, právu na soukromý a rodinný život, právu na život a zdraví, právu vykonávat hospodářskou činnost a právu na samosprávu. Právní postavení žalobců by případným konstatováním zkrácení na těchto právech nebylo nijak dotčeno, protože pro nápravu trvajících zásahu dle § 87 odst. 2 s. ř. s. je rozhodující konkrétní vymezení zásahu, nikoli počet zasažených práv.

[26] Naopak výrokem V. zamítl žalobu v části směřující vůči neprovedení dostatečných adaptačních opatření. V čl. 7 odst. 1 Pařížské dohody smluvní strany stanovily globální adaptační cíl zahrnující zvyšování adaptační kapacity, posilování odolnosti a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu s cílem přispět k udržitelnému rozvoji a zajistit přiměřenou reakci v oblasti adaptace v souvislosti s teplotním cílem uvedeným v článku 2. Na úrovni EU je povinnost adaptace upravena v čl. 5 nařízení 2021/1119. Žalovaní jsou na jeho základě povinni přijmout a provádět adaptační opatření, nikoli dosáhnout konkrétních cílů v určitém čase. Volba konkrétních adaptačních opatření náleží do správní úvahy žalovaných, kteří jsou k ní odborně způsobilí, a správnímu soudu s ohledem na princip dělby moci nepřisluší do této oblasti zasahovat.

[27] Městský soud sice neměl k dispozici vyhodnocení plnění adaptačních cílů dle čl. 14 Pařížské dohody, které bude provedeno až v roce 2023, čerpal však z rozsáhlého posouzení adaptace na národní úrovni v podobě vyhodnocení, které v roce 2019 provedlo MŽP a Česká informační agentura životního prostředí (CENIA) na základě Národního akčního plánu adaptace na změny klimatu z konce roku 2019. Na tomto základě shledal, že většina adaptačních opatření je splněna nebo průběžně plněna. Existují však také opatření, která jsou plněna částečně, případně nejsou plněna vůbec. Dle městského soudu jsou závažnými nedostatky zejména snížená adaptační schopnost lesů, které jsou z velké části složeny z dřevinných monokultur; rostoucí nebezpečí větrné a vodní eroze zemědělské půdy; nevhodně provedená odvodňovací zařízení působící zrychlený odtok vody z krajiny; nestanovení vhodných způsobů hospodaření a nemotivování zemědělsky hospodařících subjektů v říčních nivách k použití vhodných postupů hospodaření.

[28] Městský soud také posuzoval, zdali žalovaní v okamžiku rozhodnutí soudu splnili povinnost přijmout a provádět adaptační strategii, plynoucí z čl. 5 odst. 4 nařízení 2021/1119. Zaměřil se výhradně na postup MŽP a MZ, neboť žalobci namítali pochybení při adaptaci v oblasti ochrany půdy, lesa a vody, kterých se měla dopustit právě tato ministerstva. Při tomto posouzení označil přijetí aktualizovaného Národního akčního plánu adaptace na změny klimatu pro období 2021–2025 v září 2021 za splnění povinnosti žalovaných přijmout adaptační plán podle čl. 5 odst. 4 nařízení 2021/1119, protože

pokračování

navržená adaptační opatření reagují zejména na nepříznivé následky změny klimatu v oblasti lesního a vodního hospodářství a zemědělství; materiál vznikl v široké meziresortní spolupráci při zapojení vědeckých institucí a nevládních neziskových organizací; a čerpal z odborných analytických podkladů. Navržená adaptační opatření směřují ke zvyšování adaptační kapacity ve smyslu čl. 7 odst. 1 Pařížské dohody a čl. 5 odst. 1 nařízení 2021/1119.

[29] Městský soud se též zabýval splněním povinnosti provádět adaptační opatření. Důkazy předložené na jeho výzvu žalovanými označil za přesvědčivé, protože obsahují specifikaci opatření a úkolů, uvádí kontaktní osoby, vyhodnocení plnění k roku 2022, a zejména plán plnění, popis dosavadního plnění, jakož i rozhodné skutečnosti bránící plnění daného úkolu. Městský soud shrnul, že žalovaní postupují v oblasti adaptace na změnu klimatu kupředu, byť některá opatření plní s různou mírou úspěšnosti.

[30] Při určení náhrady nákladů řízení v celkové výši 111 549 Kč podle § 60 odst. 1 s. ř. s. dospěl městský soud zejména k závěru, že žaloba byla podána úspěšně z poloviny, a proto žalobcům přiznal náhradu nákladů řízení ve výši jedné poloviny celkové mimosmluvní odměny advokáta a v plné výši zaplacených soudních poplatků.

III. Obsah kasačních stížností a vyjádření k nim

[31] Rozsudek městského soudu napadli kasačními stížnostmi jednak žalobci a) a f), jednak samostatně žalovaní 2), 3), 4) a 5), tedy MŽP, MPO, MZ a MD.

III. a) Kasační stížnost MŽP

[32] Žalovaný 2), tedy MŽP, napadl kasační stížností výroky III., IV. a VI. napadeného rozsudku, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[33] Výroky III. a IV. napadeného rozsudku odporují § 87 odst. 1 a 2 s. ř. s. Dokud tvrzený nezákonný zásah trvá, může se žalobce domáhat výroku na ukončení zásahu, naopak po jeho skončení se může domáhat výroku deklaratorního. V nynějším případě se žalobci bránili proti trvání zásahů a jejich důsledkům, přesto navrhovali souběžně i deklaratorní výrok. Městský soud však nemohl vydat souběžně výrok na ukončení zásahu a výrok deklaratorní, jak učinil.

[34] V rozsudku navíc zcela chybí časový rámeček pro splnění povinnosti žalovaných. Městský soud měl v případě uznání důvodnosti žaloby žalovaným uložit, jak mají údajnou nečinnost odstranit, nikoli jen zakázat jim v nečinnosti pokračovat. Výroky rozsudku jsou formulovány způsobem, který nemá oporu v platných klimatických závazcích ČR, a navíc zavazují ke společnému plnění i MZ, proti němuž žaloba v části týkající se mitigačních opatření vůbec nesměřovala.

[35] Městský soud také nesprávně posoudil právní povahu a rozsah klimatických závazků ČR. Evropská unie a všechny její členské státy dosáhly Dohody o společném postupu dle čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody. Česká republika se tak jako člen této Dohody

o společném postupu dne 18. 12. 2020 zavázala formou EU NDC jednat při plnění závazků Pařížské dohody společně s ostatními stranami této dohody a výhradně dle jejich podmínek v souladu s čl. 4 odst. 16, 17 a 18 Pařížské dohody.

[36] Městský soud nesprávně vyhodnotil splnění podmínky dotčenosti u jednotlivých žalobců. Ve vztahu k žalobci a) vycházel z nesprávného závěru, že environmentální spolky mohou namítat zásahy do práva na příznivé životní prostředí kdykoli, a to i pokud mají být způsobeny obecně závaznými opatřeními s celostátní působností. V takovém případě však už nejde o zásahovou žalobu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., nýbrž o takzvanou žalobu ve veřejném zájmu (*actio popularis*), jejíž přezkum je českým právním řádem vyloučen. Žalobci v řízení neunesli břemeno tvrzení ani břemeno důkazní, když neuvedli konkrétní skutečnosti a důvody, proč se podle nich jednání žalovaných stalo nezákonným a je možné je považovat za nezákonný zásah.

[37] MŽP označilo za rozporné a zmatečné, pokud městský soud na jedné straně uznal, že žalovaná ministerstva nezákonně zasahovala do veřejných subjektivních práv žalobců, přičemž k tomuto zásahu došlo primárně na základě usnesení vlády (v odůvodnění rozsudku výslovně vytkl pouze neaktualizování POK z roku 2017, jež je pro jednotlivá ministerstva závazná), a na druhé straně zároveň žalobu proti vládě odmítl.

[38] Městský soud také při posouzení věcné projednatelnosti a následné důvodnosti žaloby nezodpověděl správně zásadní otázku, co to věcně jsou tzv. vnitrostátní mitigační opatření podle čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody a jakou právní formu mohou mít. Dle MŽP musejí být mitigační opatření chápána tak, že se jedná o všechny prostředky, které má stát k dispozici k prosazení klimatických cílů, ke kterým se zavázal. Pokud má být dosaženo cílů Pařížské dohody ve vztahu ke zmírnění globální změny klimatu, musí se zapojit většina veřejnosti (rozhodující je i spotřebitelské chování), nevládní sektor, obce a soukromý sektor, nikoli pouze stát prostřednictvím zásahů státních orgánů. Stát má totiž jen omezenou možnost urychlit přechod ke klimaticky neutrálnímu hospodářství a společnosti. Žádný z druhů státních mitigačních opatření nemá v českém právním řádu takovou právní formu, aby mohla přímo zasahovat do práv žalobců (resortní strategie a plány schválené usnesením vlády), popř. se jedná o činnost, která nemůže podléhat soudnímu přezkumu ze strany správních soudů. Pokud žádný z druhů státních mitigačních opatření nesplňuje podmínku přezkoumatelnosti správním soudem v rámci řízení o nezákonném zásahu, nemůže tuto podmínku splňovat ani nedostatečný plán přijetí takových opatření, který městský soud uznal za nezákonný zásah v bodě 280. odůvodnění napadeného rozsudku. Správním soudům je svěřena pravomoc přezkoumávat akty a nečinnost správních orgánů, nikoli nahrazovat zákonodárnou iniciativu a nastavovat vládní politiku, tedy vstupovat do moci zákonodárné a výkonné. Tím by byl zásadně narušen princip brzd a protivah, kterými na sebe vzájemně působí moc zákonodárná, výkonná a soudní.

[39] MŽP v řízení před městským soudem doložilo, že k plnění svých mezinárodních klimatických závazků zavedlo a průběžně provádí celou řadu účinných vnitrostátních mitigačních opatření, což městský soud bez řádného zdůvodnění nevzal v úvahu. Stejně tak městský soud nevzal v úvahu, resp. nesprávně posoudil obsah a podobu mezinárodních klimatických závazků ČR, přestože MŽP v řízení jasně uvádělo, proč je při jeho snaze o

pokračování

dosažení cílů Pařížské dohody stěžejní evropská klimatická politika a evropský právní rámec (především probíhající revize evropských předpisů navržená Komisí v rámci balíčku Fit for 55), a to s odkazem na zásadní skutečnost, že členské státy a EU uzavřely a společně oznámily sekretariátu UNFCCC koncem roku 2020 Dohodu o společném plnění společného vnitrostátně stanoveného příspěvku EU NDC, jejíž podmínky jsou pro ČR závazné ve smyslu čl. 4 odst. 2 a 16, 17 a 18 Pařížské dohody.

[40] Vnitřní rozpor rozsudku spočívá také v tom, že dle jeho bodů 322. a 328. žalovaná ministerstva nezákonně zasahují do práva žalobců na příznivé životní prostředí, protože v rozporu s čl. 4 odst. 2 větou druhou Pařížské dohody nemají konkrétní plán mitigačních opatření potřebných k dosažení snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 v porovnání s hodnotami v roce 1990. Výrok IV. napadeného rozsudku ovšem zakazuje pokračovat v porušování práv žalobců nestanovením konkrétních mitigačních opatření. Je však zásadní rozdíl mezi nečinností při plnění údajné povinnosti mít formálně vypracovaný nějaký souhrnný plán mitigačních opatření (tedy seznam zamýšlených opatření, postup a časový harmonogram jejich provádění) a povinností konkrétní mitigační opatření stanovit (tedy přijmout, schválit a implementovat).

[41] Městský soud dále v bodech 162. až 166. napadeného rozsudku nesprávně aplikoval závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, č. 124/2021 Sb., týkající se tzv. testu racionality, když nepřezkoumatelným způsobem dospěl k závěru, že žalovaný nezákonný zásah dosahuje takové intenzity, že znemožňuje realizaci základních životních potřeb člověka.

[42] V bodech 180. až 185. odůvodnění napadeného rozsudku pak nesprávně posoudil nevyčerpání právních prostředků ochrany ze strany všech žalobců vůči všem žalovaným před podáním žaloby. V případě zásahové žaloby kritizující údajnou obecnou exekutivní nečinnost žalovaných v oblasti klimatické politiky mělo být tímto prostředkem opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, které se s přihlédnutím k § 6 odst. 1 ve spojení s § 174 odst. 1 téhož zákona podle rozsudku NSS ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015-47, uplatní na všechny úkony správních orgánů. Žalobci nevyčerpali před podáním žaloby prostředky ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., a žaloba tak měla být hodnocena jako nepřijatelná. Tomu městský soud čelí pouze v bodě 183. odůvodnění rozsudku nepřezkoumatelným tvrzením, že *„žaloba svým rozsahem přesahuje rámec institutu opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu: směřuje proti porušení pěti lidských práv pěti žalovanými, a vyplývá z ní, že pouze společným postupem žalovaných lze docílit nápravy trvajících nezákonného stavu“*. Předžalobní výzvu ze dne 8. 12. 2020 adresovanou předsedovi vlády, ministrovi životního prostředí, ministrovi průmyslu a obchodu a ministrovi zemědělství zaslal pouze žalobce a) a adresoval ji ministrům, nikoli ministerstvům. Správní žaloba dle § 82 s. ř. s. je však prostředkem ochrany konkrétního žalobce proti konkrétnímu zásahu konkrétního správního orgánu. Navíc věcný obsah této výzvy a její požadavky jsou značně odlišné oproti předmětu podané žaloby, neboť předmět žaloby je širší a obecnější než tato výzva.

[43] Napadený rozsudek městského soudu je také nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky naplnění všech kumulativně stanovených podmínek pro přípustnost zásahové žaloby dle § 82 s. ř. s. Nebyla totiž splněna zejména podmínka

přímého dotčení práv žalobců v přímé souvislosti s tvrzeným nezákonným zásahem a nebyla prokázána nezákonnost tohoto zásahu. Městský soud při jejich posouzení vycházel výhradně z rozsudků zahraničních soudů, které nejsou pro české správní orgány ani soudy přímo závazné, a zároveň ve vztahu k otázkám příčinné souvislosti nerespektoval relevantní judikaturu českých soudů. Městský soud označil podmínku příčinné souvislosti za splněnou, přestože v bodě 199. napadeného rozsudku uznal námitky žalovaných, že žalobci namítají zkrácení na svých právech nepříznivými dopady změny klimatu, tedy nikoli konkrétními akty nebo nečinností veřejné správy při ochraně klimatu. Zcela nepřesvědčivě působí i neodůvodněné rozlišování mezi dopady změny globálního klimatu a dopady místních klimatických podmínek v bodech 197. a 198. napadeného rozsudku. Žalobci ostatně dostatečně nevymezili, které konkrétní akty správních orgánů žalují, tedy které konkrétní úkony správních orgánů považují za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[44] Městský soud také nedostatečně posoudil, zda byla žalobní tvrzení dostatečně konkrétní pro přezkum ve správním soudnictví, když žalobci namítali pouze obecnou exekutivní nečinnost žalovaných v podobě nedostatečného nastavení cílů strategických dokumentů, nesjednocování činnosti ministerstev, nenavržení relevantní legislativy atd. Městský soud se měl držet takto nastaveného předmětu žaloby, což však neučinil. Žalobci nenapadali vydání nebo obsah konkrétních strategických resortních politik a plánů schválených usneseními vlády, nicméně z bodů 278. až 281. napadeného rozsudku lze dovodit, že městský soud za nezákonný zásah považuje právě neaktualizování POK ke dni rozhodnutí soudu. Zároveň však městský soud tento svůj závěr o charakteru nezákonného zásahu nepromítl do znění výroků III. a IV. napadeného rozhodnutí, čímž je zatížil nezákonností. Navíc, i kdyby POK neodpovídala klimatickým závazkům ČR (jakkoli to MŽP popírá), nebylo by možné tento dokument nebo jeho neaktualizování označit za nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s., jelikož tento dokument nestanovuje přímo žalobcům žádná práva nebo povinnosti. Městský soud ostatně přehlédl, že toto usnesení vlády stanovuje datum aktualizace až do 31. 12. 2023.

[45] Přezkum různých strategických dokumentů, typicky resortních politik, schválených usneseními vlády, není ze strany správních soudů v českém právním prostředí možný, ostatně vláda při jejich přijímání nevystupuje jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Správním soudům nepřísluší přezkoumávat ani legislativní činnost žalovaných či právní nastavení finanční politiky státu. Pokud jde o dotační politiku státu, podléhá soudnímu přezkumu ze strany správních soudů pouze rozhodování o přidělování dotací konkrétním osobám, nikoli samo nastavení dotačních pravidel.

[46] Městský soud napadené rozhodnutí postavil pouze na subjektivním pocitu žalobců, že exekutivní orgány státu nedělají v oblasti své činnosti související s ochranou klimatu dostatečně velkorysou politiku, což však nemůže stačit ke shledání důvodnosti zásahové žaloby dle § 82 a násl. s. ř. s. Ke dni podání žaloby ani do dne podání kasační stížnosti MŽP marně neuplynul žádný závazný termín pro jakékoliv plnění, který by mu byl závazně stanoven vnitrostátními předpisy, mezinárodní smlouvou, unijními předpisy či platnými usneseními vlády. Žaloba tak měla být zamítnuta jako nedůvodná pro neexistenci nezákonné nečinnosti MŽP v oblasti klimatické politiky. Sám městský soud přiznal, že Pátá a Šestá hodnotící zpráva Mezivládního panelu pro změnu klimatu (Třetí pracovní

pokračování

skupiny týkající se mitigace) neuvádí konkrétní uhlíkový rozpočet ČR, jehož optikou by bylo možné posuzovat plnění zákonných povinností žalovaných. Z těchto zpráv nevyplývá ani povinnost určitého procentuálního snížení emisí skleníkových plynů jednotlivých států do roku 2030. Po tomto správném odmítnutí závaznosti tzv. uhlíkového rozpočtu ČR, jehož nedodržení ze strany žalovaných žalobci označili za nezákonný zásah a jehož dodržení se domáhali, měl městský soud žalobu zamítnout jako nedůvodnou. Namísto toho správní žalobu podstatně doplňoval a rozšiřoval, čímž nepřipustně nahradil vůli žalobců a rozhodl mimo žalobní návrh.

[47] Městský soud také nesprávně vyhodnotil nezákonnost tvrzeného zásahu ve vztahu k přijatým mitigačním opatřením v oblasti klimatu. Sám v bodě 242. rozsudku přiznal, že národní uhlíkový rozpočet vypočtený autory univerzitního posudku předloženého žalobci nepředstavuje konkrétní závazek ČR plynoucí z Pařížské dohody. Již to mělo vést k zamítnutí žaloby, jelikož žalobci se v petitu žaloby domáhali výhradně toho, aby žalovaní přijali ve lhůtě šesti měsíců nezbytná a přiměřená opatření směřující ke snížení emisí skleníkových plynů emitovaných v ČR a vedoucí k zachování uhlíkového rozpočtu ČR ve výši 800 Mt CO₂ od ledna 2021 do konce století. Na tom žalobci setrvali ještě na jednání soudu dne 15. 6. 2022 i přes poučení soudu, že pojem „uhlíkový rozpočet“ pozitivní právo nezná. I přes takto jednoznačně vyjádřenou vůli žalobců městský soud napadeným rozsudkem rozhodl mimo předmět podané žaloby, čímž nepřipustně zasahoval do předmětu řízení.

[48] Městský soud se dostatečně nezabýval procesem stanovení a kontroly klimatických závazků dle Pařížské dohody. Z jejího textu a příslušných pravidel a rozhodnutí Konference smluvních stran není možné přesně odvodit, jaká by měla být výše závazku jednotlivých smluvních stran a jakým způsobem by měl být tento závazek naplňován, natož aby jeho naplňování podléhalo soudnímu přezkumu. ČR se nezavázala ke snížení svých emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990. Naopak závazky vyplývající z legislativy EU jsou mnohem jednoznačnější a jejich plnění je přezkoumatelné. Ustanovení čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody ukládá každé smluvní straně pouze povinnost připravit, sdělit a zachovávat další vnitrostátně stanovené příspěvky (NDC), kterých chce dosáhnout. Smluvní strany provádějí vnitrostátní mitigační opatření tak, aby dosáhly cílů těchto příspěvků (čl. 4 odst. 2 věta druhá), a mají povinnost každých pět let (2020, 2025 atd.) zaslat své NDC sekretariátu UNFCCC. Z rejstříku UNFCCC vyplývá, že ČR tuto svou povinnost splnila, když uzavřela společně s ostatními státy EU za účelem plnění cílů Pařížské dohody Dohodu o společném plnění dle čl. 4 odst. 2, 16, 17 a 18 Pařížské dohody. EU a členské státy tedy přijaly společný závazek, který je stanoven v prvním aktualizovaném EU NDC. Cíl snížení emisí o alespoň 55 % do roku 2030 vůči úrovni emisí v roce 1990 podle Pařížské dohody nelze přímo převést na závazek ČR ve stejné výši. Pro rok 2030 bude mít ČR konkrétní závazek snížení emisí pouze v některých sektorech. Pro sektory zahrnuté v systému obchodování s povolenkami (EU ETS) existuje redukční emisní cíl stanovený pouze na úrovni EU. Aktuálně platný cíl POK do roku 2030 odpovídá snížení emisí ČR o zhruba 50 % oproti roku 1990. Městský soud se tedy mýlí, když uvádí, že *„redukční příspěvek dle EU NDC je nutné vykládat jako individuální, nikoli pouze jako celounijní a že pokud by bylo pravdou, že ČR neposkytla sekretariátu UNFCCC vlastní NDC, stačilo by k vyloučení její odpovědnosti, aby EU uvedla v zastoupení svých*

členských států společný cíl snížení emisí bez konkrétního cíle pro jednotlivé státy“. Cíle a úsilí vyžadované od jednotlivých členských států nejsou totožné.

[49] V bodech 260. a 261. napadeného rozsudku se městský soud nepatřičně odvolává na princip progresivních závazků v oblasti sociálních práv. Není však zřejmé, že se má vztahovat rovněž na oblast ochrany životního prostředí a klimatu. Míru postupného naplňování závazku za celé období 2021–2030 lze hodnotit nejdříve s ohledem na hodnotu emisí skleníkových plynů za rok 2021, která však bude známa a následně oficiálně reportována až v roce 2023. Většina zásadních opatření pro snižování emisí skleníkových plynů v EU a jejích členských státech vyplyne z legislativního balíčku Fit for 55, který je aktuálně projednáván v Radě EU a Evropském parlamentu a jehož konečná podoba bude známa až na přelomu let 2022 a 2023. Ten obsahuje katalog legislativních a jiných mitigačních opatření, která budou implementována na úrovni EU i členských států a povedou k dosažení společného cíle EU, tedy snížení emisí o alespoň 55 % do roku 2030 v porovnání s rokem 1990. Nutnou podmínkou pro aktualizaci POK je konečná podoba balíčku Fit for 55, protože teprve z ní vyplynou individuální cíle pro ČR a podmínky plnění, vč. např. sektorů nově zahrnutých do emisního obchodování (budovy a doprava). Naopak individuální závazek ČR dle Pařížské dohody neexistuje. Pravidla transparentnosti, přesnosti a úplnosti uvedená v čl. 4 odst. 13 a 14 Pařížské dohody, která městský soud zdůrazňuje v bodě 262. rozsudku, se nevztahují na přípravu mitigačních opatření, ale na vykazování a vyhodnocování jejich plnění. Městský soud nezohlednil, že cíl snížení emisí o 26 %, zmiňovaný v bodě 273. rozsudku, se týká pouze emisí nezahrnutých do systému obchodování s emisními povolenkami, přičemž v případě ČR tyto sektory reprezentují pouze asi polovinu z celkového objemu emisí skleníkových plynů. Zdá se, že této skutečnosti si nebyl městský soud vědom, a tudíž vyvodil mylný právní závěr, když porovnával cíl pro celkové emise na úrovni EU (55 %) s cílem pro dílčí sektory (mimo EU ETS) v ČR (26 %).

[50] MŽP dále polemizuje s některými dalšími konkrétními tvrzeními městského soudu ohledně obsahu závazků ČR a nedostatečnosti jejich naplňování ze strany žalovaných. Městský soud se zcela neodůvodněně zaměřil pouze na POK a přehlížel obsah jiných koncepčních dokumentů a resortních strategií, které žalovaní v řízení předložili. MŽP proto podrobně uvádí obsah a dopady některých svých dotačních programů, které neuvádělo v řízení o žalobě, neboť tvrzení žalobců byla v tomto ohledu příliš obecná. Právě dotační politika MŽP je zásadním mitigačním opatřením v oblasti klimatu, jehož jednoznačný přínos ke klimatickému úsilí městský soud z neobjasněných důvodů odmítl uznat. Nastavení parametrů dotační politiky však ze své podstaty nemůže být zásahem orgánu veřejné správy, jehož nezákonnosti je možné se domáhat zásahovou žalobou.

[51] MŽP je proto přesvědčeno, že zásahová žaloba měla být městským soudem odmítnuta nejen vůči vládě, ale i vůči ostatním žalovaným, popř. zamítnuta jako nedůvodná, jelikož nebyly naplněny kumulativní podmínky důvodnosti žaloby dle § 82 s. ř. s., jmenovitě podmínka existence a nezákonnosti zásahu ani podmínka přímého dotčení veřejných subjektivních práv žalobců v přímém důsledku nezákonného zásahu.

pokračování

III. b) Vyjádření MZ ke kasační stížnosti MŽP

[52] MZ ve vyjádření ke kasační stížnosti MŽP uvedlo, že se s ní ztotožňuje. Navázalo na ni v tom, že městský soud rozhodl též o nezákonnosti činnosti MZ, kterou však zdůvodnil pouze tím, že „zjednání nápravy je možné pouze při dodržení nadresortního přístupu“, aniž by vyložil, co tento neurčitý pojem znamená. Navíc není patrné, proč uvedený nadresortní přístup nezdůvodnil i zahrnutí dalších ministerstev či vlády.

III. c) Kasační stížnost MPO

[53] Žalovaný 3), tedy MPO, napadl kasační stížností výroky III., IV. a VI. napadeného rozsudku, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s.

[54] Uvádí, že nebyly splněny všechny podmínky požadované v § 82 s. ř. s. Nebylo totiž prokázáno, že tvrzená nečinnost MPO sama o sobě zasáhla do právní sféry žalobců, tedy že by nedošlo k zásahu do jejich práva na příznivé životní prostředí, ke zhoršení klimatu, nedostatku vody na místní úrovni či zvýšení průměrné teploty, pokud by MPO přijalo všechna žalobci požadovaná či očekávaná opatření. Městský soud za nezákonný zásah označil neaktualizování POK ke dni rozhodnutí soudu. Takové usnesení vlády však nelze označit za úkon správního orgánu a vláda při jeho přijímání nevystupovala jako správní orgán.

[55] Městský soud navíc provedl přezkum mimo rámec žaloby. Při ústním jednání dne 15. 6. 2022 připustil změnu žalobního návrhu, která však nezazněla od samotných žalobců, nýbrž jim byla jako „přijatelná“ pouze prezentována samotným městským soudem, aniž by soud formálně rozhodl o připuštění změny petitu. Žalovaným tak nebyla ani poskytnuta možnost přípravy k reakci na nově zformulovaný žalobní návrh.

[56] Závěr městského soudu, že MPO nemá určitý a realistický plán konkrétních mitigačních opatření, nemá oporu v provedeném dokazování. Napadené výroky rozsudku městského soudu jsou obecné, neurčité a nevymahatelné a ukládají vágně formulované povinnosti bez jasného časového rámce. K nákladovému výroku VI. rozsudku MPO připomíná, že i městský soud připustil, že úspěch žalobců byl pouze částečný, proto jim neměl přiznat náhradu nákladů řízení.

III. d) Vyjádření žalobců ke kasační stížnosti MŽP a MPO

[57] Žalobci ve vyjádření ke kasačním stížnostem MŽP a MPO odmítli tvrzení, že jejich žaloba měla povahu *actionis popularis*, neboť v ní namítali přímé zkrácení na svých právech, které doložili i důkazy. K tvrzení žalovaných, že chybí příčinná souvislost mezi jejich nečinností a nezákonným zásahem do práv žalobců, připomněli v souladu s městským soudem, že každý další příspěvek emisí skleníkových plynů způsobuje další nárůst globální teploty. Žalobci nenapadali konkrétní akty veřejné moci, ale nezákonný zásah způsobený současným působením všech politik a nástrojů a spočívající v nesplnění závazného cíle snižování emisí skleníkových plynů ze strany všech žalovaných, kteří zde vystupují jako správní orgány. Nezákonným zásahem tedy není pouze neaktualizování POK. Trvají na tom, že pro ČR je závazný přinejmenším EU NDC, tedy unijní cíl snížení

emisi skleníkových plynů o 55 % do roku 2030. Jak EU, tak ČR jsou smluvními stranami Pařížské dohody, takže se EU NDC vztahuje i na samotnou ČR, která má tudíž povinnost snížit emise skleníkových plynů v ČR do roku 2030 přinejmenším o 55 % oproti roku 1990. Tvrzení MŽP, že ČR směřuje k naplnění EU NDC, označili za nepravdivé či alespoň nepodložené a vycházející ze zastaralých analýz. Pravdivé není ani tvrzení MŽP, že Státní politika životního prostředí 2030 s výhledem do 2050 obsahuje konkrétní katalog mitigačních opatření.

[58] Výtka MŽP ohledně rozporu mezi určovacími a příkazujícími výroky rozsudku je opřena o judikaturu, kterou NSS již překonal v bodě 108 rozsudku rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *ŽAVES*, podle něhož je možno určit nezákonnost zásahu a zároveň zakázat správnímu orgánu v něm pokračovat. Stejně tak nedošlo k překročení předmětu řízení, neboť výroky III. a IV. rozsudku městského soudu, které MŽP kritizuje, jsou „podmnožinou“ výroku, jehož se žalobci domáhali na str. 47 a 48 žaloby. V ní požadovali mimo jiné, aby byla žalovaným uložena povinnost zachovat uhlíkový rozpočet ČR ve výši 800 Mt CO₂, což je mnohem ambicióznější než soudem uložená povinnost snížit emise uhlíkových plynů o 55 % do roku 2030. Podle posudku vědců z *University of Manchester* by totiž k dodržení uvedeného uhlíkového rozpočtu bylo nezbytné snížit emise CO₂ o zhruba 84 %. Městský soud své částečné vyhovění dostatečně zdůvodnil v bodě 335. rozsudku. Výroky napadeného rozsudku jsou dle žalobců vykonatelné a dostatečně určité, na čemž nic nemění ani absence lhůty ve výroku. Žalovaná ministerstva mají na základě rozsudku povinnost začít jednat co nejdříve po jeho právní moci, tedy přijmout konkrétní plán mitigačních opatření. Nestanovení konkrétní lhůty, jejíž stanovení ostatně není zákonným požadavkem, jistě nemůže být důvodem pro zrušení napadeného rozsudku. Žalobci souhlasí s názorem vyjádřeným v bodě 184. rozsudku městského soudu, že nelze podmínit podání jejich zásahové žaloby vyčerpáním prostředku ochrany podle § 80 správního řádu, neboť by jim nemohli dosáhnout účinné nápravy. Připomínají navíc, že žalovaným ministerstvům poslali nejprve předžalobní výzvu.

III. e) Kasační stížnost MZ

[59] Žalovaný 4), tedy MZ, napadl kasační stížností výroky III., IV. a VI. napadeného rozsudku, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[60] Připomněl, že ve výrocích III. a IV. městský soud shledal nezákonnost spočívající v nestanovení konkrétních mitigačních opatření ze strany všech čtyř žalovaných ministerstev. Vůči MZ však žalobci žádné návrhy týkající se mitigačních opatření neučinili, takže městský soud rozhodl nad rámec žaloby.

[61] Věcně pak vytkl městskému soudu, že nerefletoval aktuální podobu některých klíčových dokumentů, zejména změny provedené v letech 2020 a 2021 v souvislosti s přijímáním nové Společné zemědělské politiky. Uvedl některé z konkrétních změn přijatých v posledních letech a také další změny, zejména v oblasti poskytování zemědělských dotací, platné od roku 2023. Všechny tyto změny mají přispívat ke zmírňování změny klimatu a přizpůsobovat se jí.

pokračování

[62] Přestože žalobci uspěli pouze z poloviny (dle názoru MZ dokonce méně než z poloviny, protože neuspěli se svým návrhem na stanovení lhůty k ukončení nezákonného zásahu), přiznal jim městský soud ve výroku VI. náhradu nákladů řízení, což odporuje § 60 odst. 1 s. ř. s., proto by měl být tento výrok změněn tak, že žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení.

III. f) Vyjádření žalobců ke kasační stížnosti MZ

[63] Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti MZ uvedli, že městský soud dostatečně zdůvodnil, proč za jednoho z původců nezákonného zásahu označil i MZ. Důvodem je, že v gesci MZ jsou některé adaptační nástroje v sektoru využití půdy či změn ve využívání půdy a lesnictví, které jsou úzce provázané s mitigačními závazky. Adaptační opatření, která MZ vyjmenovává ve své kasační stížnosti, naopak nejsou relevantní pro cíle v oblasti mitigace změny klimatu. Ohledně nákladového výroku trvají žalobci na tom, že jejich úspěch ve věci byl přinejmenším poloviční, takže jim městský soud v rámci svého prostoru pro uvážení mohl přiznat náhradu nákladů řízení, jak učinil.

III. g) Kasační stížnost MD

[64] Žalovaný 5), tedy MD, napadl kasační stížností rozsudek městského soudu v celém rozsahu, a to z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[65] Žalobci neprokázali porušení jakéhokoliv konkrétního zákonného ustanovení či zákonné povinnosti a na jeho základě konkrétní zásah do konkrétních práv žalobců, jak požaduje § 82 s. ř. s. Z výroku IV. rozsudku městského soudu není zřejmé, v čem má spočívat ze strany MD ukončení pokračování v porušování práv žalobců. Ti navíc neprokázali, že by přijetí jimi požadovaných opatření vedlo ke změně klimatu, resp. ke zmírnění či odstranění jejich škodlivých následků, ani nespécifikovali, která konkrétní opatření k ochraně klimatu mělo MD přijmout, aby naplnilo jejich očekávání, a nedošlo tak k tvrzenému zkrácení jejich práv. Žalobci neprokázali příčinnou souvislost tvrzeného nezákonného zásahu se zkrácením svých práv. Pokud by MD přijalo všechna žalobci očekávaná opatření, lze tvrdit, že by nedošlo ke zkrácení práva na příznivé životní prostředí, ke zhoršení klimatu, resp. k nedostatku vody na místní úrovni, zvýšení průměrné teploty a s tím spojeným zdravotním dopadům? Globální změnu klimatu nelze měřit pouze místně na konkrétním území a pouze zásahem (nečinností) jednoho státu. Městský soud tak nesprávně posoudil splnění podmínek § 82 s. ř. s.

[66] MD v řízení dostatečně prokázalo, že v oblasti ochrany klimatu není nečinné ani pasivní. Plně reflektuje závazky vyplývající České republice z Pařížské dohody. Předložilo podrobný souhrn mitigačních opatření, která přijalo ve své působnosti. Část republikového příspěvku rezortu dopravy ve smyslu čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody představuje zejména dokument Dopravní politika České republiky pro období 2021–2027 s výhledem do roku 2050 (dále též „Dopravní politika“), schválený usnesením vlády č. 259 ze dne 8. 3. 2021. Tu zpracovalo na základě celostátní POK a evropských a celostátních průřezových strategických dokumentů a na ně navazujících koncepcí. Přijatá opatření v oblasti ochrany klimatu ve své gesci splnilo nebo průběžně plní, s výjimkou opatření č. 4E (Přesun části přepravních výkonů nákladní dopravy ze silnic na železnici), které je

velmi finančně, ekonomicky a legislativně náročné, a je proto plněno pouze částečně s doporučením v budoucnu navázat na novou směrnici pro intermodální dopravu a dopravní politiku. Všechny uvedené strategie a politiky schvalované usnesením vlády nicméně nejsou obecně závazným předpisem, nýbrž jen interním aktem vlády coby vrcholného orgánu moci výkonné. Kontrola jejich naplňování proto přísluší samotné vládě, nikoli správním soudům, jak plyne i z rozsudku městského soudu ze dne 4. 5. 2022, č. j. 3 A 13/2022-37.

[67] MD dále nesouhlasí s bodem 328. odůvodnění napadeného rozsudku, podle něhož MD v rozporu s čl. 4 odst. 2, větou druhou, Pařížské dohody nemá konkrétní plán mitigačních opatření potřebných k dosažení 55% snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 v porovnání s hodnotami v roce 1990. Pařížská dohoda je postavena na principu vnitrostátně stanovených příspěvků, které mohou být vyjádřeny řadou různých způsobů, a na principu dobrovolnosti stanovení výše závazků. Smluvní strany Pařížské dohody se mezi sebou nedohodly, co musí každý stát udělat, aby bylo dosaženo jejího cíle. Jestliže neexistuje jednoznačně právně stanovený podíl ČR, nelze jeho hypotetické nedodržení považovat za rozpor s právem a vyvozovat z něj právní odpovědnost MD. Uvedené platí jak pro podíl ČR na závazcích vyplývajících z Pařížské dohody, tak pro podíl jednotlivých částí české státní správy, reprezentované některými žalovanými v nynějším řízení. Podle čl. 14 Pařížské dohody uskutečňuje pravidelné hodnocení provádění této dohody, plnění jejího účelu a jejích dlouhodobých cílů Konference smluvních stran. Totéž proto nemůže příslušet správním soudům. První globální hodnocení bude dle Pařížské dohody provedeno až v roce 2023 a následně každých 5 let. Podle čl. 14 odst. 3 Pařížské dohody budou z výsledku globálního hodnocení smluvní strany vycházet při aktualizaci a posilování svých opatření, a to vnitrostátně určeným způsobem, takže bude věcí politického rozhodnutí, zda tak učiní přijetím nové legislativy. Klimatická žaloba, stejně jako napadený rozsudek, jsou tedy předčasné, neboť dosud nelze odsoudit žalované za nečinnost a hodnotit dostatečnost jejich kroků.

III. b) Vyjádření ke kasační stížnosti MD

[68] MZ se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti MD ztotožnilo s názorem, že výroky rozsudku městského soudu jsou velmi obecné, a bude proto prakticky nemožné doložit jejich splnění a domáhat se jejich vymáhání. Městský soud se také nevypořádal s nespornou skutečností, že jakékoli úsilí na úrovni ČR či EU nebude mít znatelný dopad na klimatickou změnu, případně její dopady na žalobce. Žaloba byla navíc podána předčasně, neboť první globální hodnocení bude provedeno až v roce 2023.

[69] Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti MD uvedli, že výroky rozsudku městského soudu jsou dostatečně konkrétní. Na tom nic nemění, že volba konkrétních prostředků pro dosažení ochrany práv žalobců spadá do diskrece žalovaných. Městský soud také dostatečně prokázal porušení konkrétních právních ustanovení ze strany MD, konkrétně čl. 35 odst. 1 Listiny ve vazbě na čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody. Dopravní politika, na niž MD poukazovalo, vychází z cíle snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 pouze o 40 %, což nesplňuje požadavky Pařížské dohody. Hodnocení plnění jejích cílů není předčasné, neboť mechanismus ochrany před nezákonným zásahem není nijak závislý na hodnocení plnění cílů Pařížské dohody Konferencí smluvních stran, ostatně

pokračování

smluvní strany jsou vázány již od okamžiku jejího přijetí. Městský soud také dostatečně prokázal příčinnou souvislost mezi nečinností žalovaných a změnou klimatu a správně konstatoval, že jednotlivé státy nejsou společnými a nerozdílnými škůdci. Naopak každý ze států je odpovědný za konkrétní příspěvek ke změně klimatu, který způsobil. Není zároveň pravdou, že by hodnocení stanovení strategických cílů a opatření nespadlo do působnosti správních soudů.

III. i) Kasační stížnost žalobců a) a f)

[70] Žalobci a) a f), tedy Klimatická žaloba, z. s., a obec Svätý Jan pod Skalou (dále jen „stěžovatelé“), napadli kasační stížností výroky I., III., IV. a V. rozsudku městského soudu, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

[71] Připomněli, že městský soud nevyhověl návrhu žalobců na určení povinnosti žalovaných snížit emise skleníkových plynů ve větším rozsahu, odpovídajícím dosažení klimatické neutrality ČR do roku 2050, a určení povinnosti přijmout nezbytná a přiměřená opatření k adaptaci na změnu klimatu. Městský soud v rozporu s čl. 1 a 2 nařízení 2021/1119 a čl. 2 Pařížské dohody dovodil pouze povinnost žalovaných dosáhnout určité úrovně snížení emisí skleníkových plynů k roku 2030. Nedošel však k závěru o existenci právní povinnosti žalovaných dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality a neuložil jim povinnost ukončit nezákonný zásah do práv žalobců, spočívající v absenci opatření směřujících k dosažení tohoto cíle. Městský soud také dospěl k nesprávnému závěru ohledně rozsahu povinnosti žalovaných dosáhnout snížení emisí CO₂ o 55 % do roku 2030. Takto vyjádřená povinnost neodpovídá závazkům plynoucím z čl. 2 Pařížské dohody, resp. z čl. 1 a čl. 2 nařízení 2021/1119, a nemůže vést k naplnění cílů Pařížské dohody, tedy udržení nárůstu globální teploty o 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, případně výrazně pod hranicí 2 °C. Žalobci na ústním jednání dne 15. 6. 2022 předložili kromě původního žalobního návrhu, tedy povinnosti zachování uhlíkového rozpočtu ČR ve výši 800 Mt CO₂ od ledna 2021 do konce století, také alternativní varianty této části žalobního návrhu formulované jako povinnost žalovaných dosáhnout klimatické neutrality ČR do roku 2050 a vypuštění maximálně 800 Mt CO₂ od ledna 2021 do doby dosažení klimatické neutrality na území ČR, nebo snížit emise CO₂ na území ČR o 84 % v roce 2030 oproti roku 1990 a dosažení klimatické neutrality ČR do roku 2050. Městský soud však neshledal, že nezákonný zásah do práv žalobců spočívá i v neexistenci opatření, která by v dlouhodobějším časovém horizontu zajistila dosažení klimatické neutrality jako cílového stavu, předepsaného Pařížskou dohodou a nařízením č. 2021/1119.

[72] Městský soud v bodě 233. rozsudku odmítl koncept národního uhlíkového rozpočtu. Stěžovatelé však připomínají, že i pokud by bylo obtížné určit podíl jednotlivých států na snižování emisí skleníkových plynů, je jednoznačné, že tyto emise musí v určitém okamžiku dosáhnout nuly – klimatické neutrality. Městský soud však nedovodil povinnost žalovaných směřovat k dosažení klimatické neutrality (ať již do roku 2050, v souladu s nařízením 2021/1119, nebo do vyčerpání odpovídajícího uhlíkového rozpočtu, v souladu s odbornými podklady předloženými žalobci). Podle městského soudu by tak bylo možné, aby emise skleníkových plynů v ČR po roce 2030 dále stagnovaly nebo rostly. Takový stav by však nevedl k ukončení nezákonného zásahu, kterého se žalovaní

dopouštějí. Pokud má být dosaženo efektivní ochrany lidských práv žalobců i dalších osob, je potřebné, aby byly státy vázány povinnostmi plynoucími z Pařížské dohody nejen v rozsahu, který si libovolně stanoví v rámci národně stanoveného příspěvku (tzv. NDC), ale v rozsahu odpovídajícím dosažení závazného cíle udržení nárůstu teploty pod hranicí 1,5 °C, resp. 2 °C. Pokud by státy měly možnost stanovit si libovolně neambiciózní příspěvky ke globálnímu úsilí o snižování emisí skleníkových plynů, nebylo by z hlediska ochrany práv jednotlivců nic platné, že takto stanovené závazky naplňují. Žalobci proto dovozovali závazný podíl ČR na snižování emisí skleníkových plynů a jemu odpovídající maximální množství budoucích emisí právě z potřeby omezit nárůst globální teploty pod hranicí 1,5 °C, resp. výrazně pod 2 °C. Městský soud proto pochybil, když při výkladu Pařížské dohody dospěl k závěru, že z povinnosti státu přispívat k naplnění cíle této dohody podle čl. 2 odst. 1 písm. a) a usilovat o dosažení vrcholu emisí skleníkových plynů co nejdříve podle čl. 3 a 4 nelze dovodit konkrétní povinnost žalovaných.

[73] O jednoznačnosti tohoto závazku svědčí i skutečnost, že vědci dosáhli konsensu na tzv. globálním uhlíkovém rozpočtu, který je třeba dodržet, aby bylo cíle Pařížské dohody dosaženo. Tento globální uhlíkový rozpočet ve výši 900 Gt CO₂ od ledna 2018 jako „globální závazek“ plynoucí z Pařížské dohody uznal v bodě 239. rozsudku také městský soud, který však následně odmítl z Pařížské dohody dovodit podíl ČR na tomto globálním uhlíkovém rozpočtu. Žalobci poukazovali na posudek expertů z *University of Manchester*, kteří při stanovení uhlíkového rozpočtu ČR do konce století vycházeli z právních principů stanovených v Pařížské dohodě. Nelze proto souhlasit s tvrzením v bodě 242. rozsudku, že posudek „*se nezakládá na všeobecném konsensu mezinárodního společenství nebo na důvěryhodných vědeckých poznatcích, nýbrž na názoru autorů posudku*“. Naopak se jedná o standardní způsob určení rozsahu závazků státu podle Pařížské dohody, se kterým pracuje doktrína i zahraniční soudy. Koncept uhlíkového rozpočtu jako vyjádření povinností státu plynoucích z Pařížské dohody přijal také první senát německého Spolkového ústavního soudu v rozhodnutí ze dne 24. 3. 2021, ve věci *Neubauer et al.*, stížnosti č. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20 a 1 BvR 288/20. Může být sice obtížné určit konkrétní mitigační cíle nebo velikost uhlíkového rozpočtu jednotlivých států. Obtížnost či nejistota výpočtu však nemůže vést k úplné rezignaci soudu na určení spravedlivého podílu ČR na globálním uhlíkovém rozpočtu. Pokud nebyl městský soud spokojen s metodologií zvolenou experty z *University of Manchester* v posudku Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku, měl žalobce buď vyzvat k předložení alternativního výpočtu, nebo jej sám obstarat jiným způsobem, např. skrze nezávislý znalecký posudek. Sami stěžovatelé k tomu uvádějí různé druhy výpočtů a jejich výsledky z hlediska nezbytné míry snížení emisí skleníkových plynů. Městský soud se tak dopustil nesprávného posouzení právní otázky, když dovodil příliš nízký cíl snížení emisí CO₂ do roku 2030.

[74] Městský soud dále nesprávně posoudil otázku plnění povinností žalovaných v oblasti adaptace na změnu klimatu, když v bodě 320. rozsudku shledal, že „*žalovaní postupují v oblasti adaptace na změnu klimatu kupředu, byť některá opatření plní s různou mírou úspěšnosti*“. Podle stěžovatelů naopak žalovaní neprokázali, že by bylo dosaženo trvalého pokroku v oblasti adaptace na změnu klimatu nebo že k tomu stanovená opatření alespoň směřují, jak vyžaduje čl. 5 odst. 1 nařízení 2021/1119. Žalovaní naopak v rozporu s jeho čl. 5 odst. 4 připravili plán a strategii, které nejsou způsobilé tohoto pokroku

pokračování

dosáhnout. Na základě dosavadních výsledků totiž nedochází k žádnému, natož trvalému pokroku z hlediska zranitelnosti a adaptační strategie. To potvrzují tzv. indikátory zranitelnosti, jejichž vyhodnocení prováděla Česká informační agentura životního prostředí (CENIA) v letech 2014 a 2019. Z navrženého systému 98 indikátorů zde bylo pro rok 2017 pouze 10 indikátorů hodnoceno čistě pozitivně, 38 indikátorů bylo hodnoceno neutrálně a celkem 37 indikátorů bylo hodnoceno negativně, 13 indikátorů nebylo z důvodu nedostupnosti dat vůbec hodnoceno. Oproti roku 2014 došlo podle zprávy z roku 2019 ke zlepšení u 5 indikátorů a ke zhoršení rovněž u 5 indikátorů. Takovýto vývoj lze stěží označit za „trvalý pokrok“, který vyžaduje čl. 5 nařízení 2021/1119. Stejně tak z vyhodnocení Národního akčního plánu adaptace na změny klimatu z roku 2019 vyplývá, že ukazatele zranitelnosti životního prostředí z hlediska změny klimatu nejsou uspokojivé (jde např. o škody na zemědělské produkci, snižování ekologicko-stabilizační funkce a prostupnosti krajiny, ovlivnění biodiverzity, nedostatečnou přirozenou adaptační kapacitu lesů), čímž dochází k zásahu do práv žalobců. Zároveň ani samotné strategie nesplňují podmínky dle nařízení 2021/1119. Adaptační opatření v nich totiž nejsou formulována na základě posouzení dosaženého pokroku a ukazatelů v této oblasti. Stanovená adaptační opatření nemají nijak vyčísleny dopady plynoucí z jejich budoucího uskutečnění. I specifické cíle jsou formulovány natolik obecně, že nelze zhodnotit, zda jich vůbec bylo dosaženo. Městský soud proto pochybil, když se soustředil pouze na formální plnění adaptačních opatření a nikoli na jejich reálné dopady, čímž nesprávně posoudil právní otázku, zda adaptační strategie přijaté žalovanými a jejich provádění jsou dostatečné ke splnění právních povinností žalovaných v oblasti adaptace na změnu klimatu. Městský soud postupoval nesprávně, když neshledal povinnost žalovaných dosáhnout klimatické neutrality. V oblasti adaptace se městský soud zabýval pouze otázkou, zda jsou z formálního hlediska přijímány adaptační plány a opatření, popřípadě zda jsou tato opatření plněna. Neřešil však žalobní námitku, že samotná opatření obsažená v adaptačních strategiích jsou „bezzubé“ formulována, a proto nejsou způsobilá vést k trvalému pokroku v oblasti adaptace, jak vyžaduje nařízení 2021/1119 i další právní předpisy.

[75] Městský soud navíc pochybil ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., když výrokem I. odmítl žalobu vůči vládě s odůvodněním, že vláda zde nevystupovala jako správní orgán. Stěžovatelé naopak připomínají, že i podle judikatury NSS vláda nepochybně může vystupovat v postavení správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že městský soud uznal, že v projednávané věci došlo k zásahu do základních práv žalobců, znamená popření postavení vlády jako správního orgánu odepření soudního přezkumu jí způsobených zásahů v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 4 Ústavy. Činnost vlády v oblasti ochrany klimatu nespočívá jen v prostém schvalování strategií a koncepcí, ale také ve vzájemné koordinaci ministerstev, v dohledu nad nimi, ve stanovování strategického rámce a priorit pro výkon veřejné moci. Ochrana klimatu je nadresortní problém, k jehož řešení je třeba spolupráce více aktérů. Napadený rozsudek tedy nezaručuje, že bude nezákonný zásah ukončen, pokud výrokem nebude vázána také vláda, na jejíž zásadní roli ostatně poukázalo i MPO ve vyjádření ke klimatické žalobě. Stěžovatelé upozorňují, že činnost vlády v oblasti ochrany klimatu je prokazatelně širší a komplexnější než pouhé schvalování strategických dokumentů. Navíc tyto dokumenty týkající se ochrany klimatu mají vliv na právní sféru jednotlivců, takže se jedná o výkon veřejné správy.

III. j) Vyjádření ke kasační stížnosti žalobců a) a f)

[76] MŽP ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelů konstatovalo, že pokud stěžovatelé brojí i proti výroku III. a IV. napadeného rozsudku, jimiž jim bylo vyhověno, dokazují, že městský soud rozhodl mimo jejich žalobní návrh a formuloval vlastní znění výroků odlišných od žalobních návrhů. MŽP odmítá požadavek žalobců, zopakovaný v kasační stížnosti, dodržet tzv. národní uhlíkový rozpočet v objemu 800 Mt CO₂ od ledna 2021 do dosažení klimatické neutrality. Sám o sobě by tzv. národní uhlíkový rozpočet nestačil k naplnění teplotního cíle Pařížské dohody, jenž závisí i na úsilí o snižování emisí jiných skleníkových plynů. Připomnělo, že téma adaptace na změnu klimatu se v ČR projevuje v řadě strategických dokumentů ostatních resortů, např. v Politice architektury a stavební kultury a v Implementačním plánu koncepce *Smart Cities* (Ministerstvo pro místní rozvoj), v Akčním plánu ČR pro rozvoj ekologického zemědělství či v Koncepci na ochranu před následky sucha pro území ČR (MZ). Samo MŽP plní požadavky čl. 5 nařízení 2021/1119 na adaptační programy a podporuje i řadu aktivit zaměřených na adaptaci na změny klimatu, jako je podpora sázení stromů, dotace či osvěta obyvatel a obcí.

[77] Na vyjádření MŽP zareagovali žalobci replikou, v níž připomněli, že ani klimatický cíl EU snížit emise skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 nemůže vést k naplnění cílů Pařížské dohody, na což dlouhodobě upozorňuje vědecká komunita v člancích, jejichž obsah žalobci v replice shrnují. Povinnost určit si a naplňovat NDC je pouze částí závazku plynoucího pro ČR z Pařížské dohody. Pokud tento NDC nevede k příspěvku k nárůstu globální teploty o maximálně o 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, případně výrazně pod hranicí 2 °C, nelze považovat povinnosti dle Pařížské dohody za splněné. Podle různých vědeckých pracovišť by měl cíl snížení emisí pro ČR odpovídat snížení o 84–89 % do roku 2030 oproti roku 1990. Odkládání mitigace na později ostatně odmítl ve své judikatuře i Spolkový ústavní soud. Městský soud proto dospěl k nesprávnému závěru ohledně rozsahu povinností vyplývajících pro ČR z Pařížské dohody.

[78] MZ ve svém vyjádření odmítlo argumenty obsažené v kasační stížnosti, které označilo za vágní a založené především na domněnkách a pocitech žalobců, že přijatá opatření v oblasti adaptace a městským soudem uložená opatření v oblasti mitigace nejsou dostatečná k ochraně jejich subjektivních práv. Pařížská dohoda obsahuje více úrovní závazků, z nichž dosažení úplné uhlíkové neutrality představuje až ten nejvyšší. Přejít mezi jednotlivými úrovněmi závazků je otázkou rozhodnutí členských států s přihlédnutím k jejich reálným ekonomickým a jiným možnostem. Pokud tedy podle stěžovatelů z Pařížské dohody již nyní vyplývá pro ČR povinnost dosáhnout uhlíkové neutrality, měli by toto své tvrzení rozvést a prokázat, že ČR tento závazek již přijala. Ani z nařízení 2021/1119 nelze dovodit povinnost ČR dosáhnout uhlíkové neutrality též samostatně. Nařízení ani nepředpokládá, že by uhlíková neutralita mohla být dosažena ve všech jednotlivých členských státech s ohledem na jejich rozdílné podmínky a ekonomické možnosti. K otázce adaptačních opatření MZ připomnělo, že je celá kasační stížnost vůči zamítavému výroku V. napadeného rozsudku postavena na nesouhlasu žalobců s posouzením ryze skutkové otázky dostatečnosti prováděných adaptačních opatření, což ale není kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. Navíc (nejen) v resortu

pokračování

zemědělství byla přijata a jsou prováděna opatření zajišťující trvalý pokrok v oblasti zvyšování adaptačních kapacit, což zřetelně vyplývá z důkazů předložených městskému soudu. Zprávy CENIA, jichž se stěžovatelé dovolávají, jsou relativně staršího data (roky 2014, tedy ještě před zahájením Pařížské konference, a 2019, jež vychází z údajů pro rok 2017), přičemž z kasační stížnosti není jasné, nakolik jsou tyto údaje relevantní pro doložení tvrzení stěžovatelů.

[79] Vláda ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelů pouze odkázala na své vyjádření k žalobě a navrhla kasační stížnost zamítnout.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[80] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že byly podány včas, a to proti rozsudku městského soudu, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil je v mezích jejích rozsahů a uplatněných důvodů a z pohledu, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[81] Rozhodovaná věc je komplexní nejen svým tématem, ale i procesně, jak je zjevné již z toho, že NSS rozhoduje ve věci sedmi žalobců (z nichž dva podali společně kasační stížnost) a pěti žalovaných (z nichž čtyři podali samostatné kasační stížnosti). Jinak řečeno, NSS tímto rozsudkem rozhoduje o pěti různých kasačních stížnostech, jež směřují proti různým ze šesti výroků napadeného rozsudku městského soudu. Za této situace by bylo na úkor srozumitelnosti nynějšího rozsudku, pokud by NSS vypořádával postupně jednotlivé kasační námitky jednotlivých kasačních stížností. Z judikatury NSS ostatně vyplývá, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (viz např. rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54, či ze dne 19. 2. 2014, č. j. 1 AfS 88/2013-66, či nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08).

[82] Nejvyšší správní soud proto pro srozumitelnost nejprve posoudí v části IV. a) otázku pasivní legitimity vlády vztahující se k výroku I. napadeného rozsudku (a na něj navazujícímu výroku II.), poté v částech IV. b) až d) jednotlivé podmínky pro vyhovění zásahové žalobě v otázce mitigačních opatření, jak vyplývají z § 82 s. ř. s. a promítly se do vyhovujících výroků III. a IV., včetně argumentů a protiargumentů jednotlivých účastníků řízení, a následně v částech IV. e) až i) posoudí zbývající dílčí námitky jednotlivých stěžovatelů vztahující se k výrokům III. a IV. napadeného rozsudku, byť některé z těchto námitek mají procesní povahu (překročení žalobního petitu či splnění podmínky vyčerpání prostředků proti nečinnosti ze strany žalobců), takže formálně vzato by měly být vypořádány jako první, což by však v nynějším případě bylo na úkor srozumitelnosti rozsudku jako celku. Nakonec pak v části IV. j) posoudí námitky žalobců a) a f) proti zamítavému výroku V.

IV. a) Pasivní legitimitace vlády

[83] První z námitek, kterou ve svých kasačních stížnostech uplatnili jak žalobci a) a f), tak MŽP, je, že městský soud neměl odmítnout žalobu v té části, v níž směřovala proti vládě. Žalobci a) a f) tvrdí, že vláda nepochybně může vystupovat v postavení správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a její činnost v oblasti ochrany klimatu nespočívá jen v prostém schvalování strategií a koncepcí, ale také ve vzájemné koordinaci ministerstev, v dohledu nad nimi a ve stanovování strategického rámce a priorit pro výkon veřejné moci. Její činnost je tedy prokazatelně širší a komplexnější než pouhé schvalování strategických dokumentů týkajících se ochrany klimatu, a i ty mají vliv na právní sféru jednotlivců, takže se jedná o výkon veřejné správy. MŽP (a zčásti i MPO) naopak kritizuje vnitřní rozpor napadeného rozsudku spočívající v tom, že žalobu proti vládě odmítl, ale zároveň za klíčové pochybení označil neaktualizování POK z roku 2017, již připravuje právě vláda.

[84] Městský soud odůvodnil odmítavý výrok I. svého rozsudku tím, že vláda na rozdíl od ostatních žalovaných nevystupovala jako správní orgán, neboť její údajná nečinnost měla i podle žalobců spočívat pouze v nedostatečné koordinaci ministerstev při řešení klimatické krize a ve schvalování nedostatečně ambiciózních strategických a koncepčních dokumentů, tedy v činnosti směřující výhradně dovnitř veřejné správy. Takový přístup odpovídá rozsudku NSS ze dne 25. 4. 2017, č. j. 8 As 103/2016-90. V něm NSS zamítl kasační stížnost proti usnesení městského soudu, jímž odmítl žalobu proti usnesení vlády, které řešilo územně ekologické limity těžby hnědého uhlí v severních Čechách. NSS v tomto rozsudku přitakal úvahám městského soudu, podle nichž usnesení vlády sama o sobě představují interní akty, které zavazují vládu a její členy, jakož i ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy a jejich prostřednictvím i ostatní orgány státní správy. Usnesení vlády není možné považovat za úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti fyzické nebo právnické osoby ve smyslu s. ř. s., neboť se obrací dovnitř systému veřejné správy a má koordinační povahu.

[85] Je jisté pravda, že vláda v řadě situací vystupuje nikoli jako pouhý koordinátor ministerstev a dalších správních orgánů, nýbrž jako správní orgán rozhodující o právech a povinnostech jednotlivců. V nyní posuzovaném případě však není patrné, že by činnost či nečinnost vlády, již se týká posuzovaná klimatická žaloba, přímo určovala či zasahovala práva a povinnosti žalobců. I oni sami ostatně v kasační stížnosti pouze obecně uvádějí, že činnost vlády je širší a komplexnější než pouhé schvalování strategických dokumentů týkajících se ochrany klimatu. Neuvádějí však žádné konkrétní příklady činnosti či nečinnosti vlády v této oblasti, která by měla takovou povahu, že by z ní učinila žalovaný správní orgán ve smyslu § 83 s. ř. s., a nikoli pouhého koordinátora činností jednotlivých ministerstev ve smyslu § 28 kompetenčního zákona. V tomto směru je možno přitakat tvrzení MŽP, že správním soudům nepřísluší přezkoumávat strategické dokumenty v podobě resortních politik schválených usneseními vlády.

[86] Tím však NSS nepopírá, že i vláda může proti změně klimatu bojovat nástroji, jejichž realizaci lze teoreticky přezkoumávat v režimu žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. nebo v režimu žaloby podle § 82 s. ř. s. Ostatně NSS například již v rozsudku ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014-32, č. 3180/2015 Sb. NSS, připustil, že zásahovou žalobou lze brojit i proti nevydání akčního plánu obsahujícího přehled krátkodobých opatření pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší. V nyní posuzované věci však vláda vystupovala pouze jako koordinátor činností jednotlivých ministerstev, takže s odmítnutím klimatické žaloby vůči ní se NSS ztotožňuje.

pokračování

IV. b) Vymezení podmínek § 82 s. ř. s.

[87] Jak bylo podrobně rozebráno výše, žalobci podali svou klimatickou žalobu jako žalobu proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., který zní: *Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[88] Judikatura NSS (viz např. bod 13 rozsudku ze dne 31.8.2017, č. j. 4 As 117/2017-46, č. 3631/2017 Sb. NSS) dovodila, že ochrana podle § 82 s. ř. s. je důvodná tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. 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, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka).

[89] Zejména MŽP a MD ve svých kasačních stížnostech velmi podrobně (stručněji také MPO a MZ) zpochybňují splnění 3. podmínky, tedy podmínky nezákonnosti, kterou navíc MŽP úzce propojuje s otázkou splnění prvních dvou podmínek, tedy přímého zkrácení na právech. Zejména MŽP zdůrazňuje, že posuzovaná klimatická žaloba, jež je přiznaně nástrojem tzv. strategické litigace v oblasti ochrany klimatu, má fakticky povahu tzv. *actio popularis*, jejíž věcné posouzení je v českém správním soudnictví vyloučeno.

[90] Jak vyplývá již z výše rekapitulovaných podmínek, vymezených v rozsudku č. j. 4 As 117/2017-46, smyslem zásahové žaloby je ochránit jednotlivce před konkrétní nezákonností ze strany správních orgánů, která má přímé dopady do jeho práv a zároveň nemá povahu správního rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. ani nečinnosti při vydávání správních rozhodnutí ve smyslu § 79 s. ř. s. To samo o sobě nevyklučuje, aby zásahová žaloba směřovala proti zásahu, který má dopad na větší množství osob (viz k tomu např. bod 15 rozsudku č. j. 2 As 127/2014-32). Znění § 82 s. ř. s. nevyklučuje strategickou litigaci, a to pochopitelně ani v oblasti ochrany životního prostředí. Vyhovění takové žalobě je však možné pouze tehdy, pokud navzdory obecné povaze problému, na nějž chce žaloba formou strategické litigace upozornit, unese konkrétní žalobce břemeno tvrzení konkrétní nezákonnosti ve smyslu 3. podmínky, která přímo dopadá do jeho práv ve smyslu prvních dvou podmínek a 5. podmínky.

[91] Klíčovou právní otázkou pro posouzení klimatické žaloby, a tedy i pro posouzení nynějších kasačních stížností, lze formulovat následovně: bylo při současném stavu právního řádu ČR (v době rozhodování městského soudu), včetně mezinárodního práva a práva EU, možno na základě § 82 s. ř. s. vyhovět zásahové žalobě, tak jak byla zformulována, a uložit žalovaným ministerstvům povinnost dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů o 55 %, jak to učinil městský soud?

[92] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že odpověď na tuto otázku je záporná, a to z důvodu nesplnění 3. podmínky pro vyhovění zásahové žalobě.

[93] V případě nyní posuzované klimatické žaloby, tak jak byla žalobci naformulována, a pohledem doby, kdy o ní rozhodoval městský soud, se lze ztotožnit s jeho názorem, že byly splněny první dvě podmínky. Žalobci unesli břemeno tvrzení, že v důsledku globálního oteplování jsou přímo (1. podmínka) zkráceni na svých právech (2. podmínka). Nutno připomenout, že tyto podmínky tzv. aktivní procesní legitimace posuzují soudy na základě tvrzení samotných žalobců, které tedy v tomto ohledu stíhá pouze břemeno tvrzení (viz k tomu např. bod 9 rozsudku NSS ze dne 19. 4. 2018, č. j. 3 As 335/2017-33).

[94] Je třeba již na tomto místě odmítnout tvrzení MŽP, podle něž aktivní procesní legitimaci nemohl mít žalobce a) jako environmentální spolek. Ústavní soud ve své novější judikatuře výslovně překonal svůj předchozí postoj k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy na ochraně práva na příznivé životní prostředí, vyjádřený v usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97. Překonání dřívější judikatury a rozšíření aktivní legitimace spolků k ochraně práva na příznivé životní prostředí Ústavní soud jasně vyjádřil v bodě 26. nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14: *„Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.“* Ještě vstřícněji se k této otázce následně Ústavní soud vyjádřil v bodě 43 nálezu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14. V něm ve vztahu k aktivní legitimaci (zde konkrétně pro napadení opatření obecné povahy) odmítl civilistický přístup, podle něž by smyslem ekologických spolků bylo pouze vystupovat ve jménu sdružených jednotlivců, kteří mohou být jednotlivě dotčeni na svém právu na příznivé životní prostředí, a uvedl: *„Práva komunity mohou být dotčena šířeji: vady opatření obecné povahy jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce opatření obecné povahy zamýšlené a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují.“* Jak k tomu konstatoval NSS v rozsudku ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52, č. 2393/2011 Sb. NSS, spolky hrají i svébytnou roli při hájení dotčených veřejných zájmů ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.

[95] Touto změnou Ústavní soud reflektoval i nově přijaté mezinárodní závazky ČR v oblasti ochrany životního prostředí, zejména čl. 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. (tzv. „Aarhuská úmluva“), která v čl. 2 odst. 5 konstruuje u *„nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí“* nevyvratitelnou domněnku zájmu na environmentálním rozhodování veřejné moci (viz např. rozsudky Soudního dvora EU, dále jen „SD EU“, ze dne 8. 11. 2016, C-243/15, Lesoochranárske zoskupenie VLK, či ze dne 8. 11. 2022, C-873/19, Deutsche Umwelthilfe aj.).

[96] V posuzované věci dále není sporné, že žalován je zásah, který není rozhodnutím (4. podmínka).

pokračování

[97] Co se týče posouzení 5. podmínky (zaměření zásahu přímo proti žalobci), městský soud k němu v bodě 324. svého rozsudku konstatoval, že *„první a pátá podmínka zásahu se prolínají, neboť obě vyžadují, aby zásah byl přímý. Znění § 82 soudního řádu správního v části „zásah byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo“ městský soud vyložil jako požadavek příčinné souvislosti mezi zásahem a zkrácením na právech žalobců. Příčinou následku je taková skutečnost, bez níž by následek nenastal vůbec, nebo by sice nastal, ale jiným způsobem než v případě spolupůsobení předmětné příčiny.“*

[98] K tomu lze doplnit, že na překážku důvodnosti zásahové žaloby není sama skutečnost, že byla žalována pouze nedostatečná aktivita žalovaných ministerstev (a vlády), nikoli jejich konkrétní aktivita, která by představovala nezákonný zásah. Jak již bylo uvedeno, v rozsudku č. j. 2 As 127/2014-32 připustil NSS, že zásahovou žalobou lze brojit například proti nevydání akčního plánu obsahujícího přehled krátkodobých opatření pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší, což požadovalo jak unijní (čl. 7 odst. 3 tehdejší směrnice 96/62/ES, o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší), tak vnitrostátní právo (§ 7 odst. 11 tehdy účinného zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší). Zásahovou žalobou tedy lze brojit i proti nečinnosti správního orgánu, jež má jinou povahu než nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, pokud žalobce tvrdí, že nevydáním akčního plánu bylo nezákonně zasaženo do jeho veřejných subjektivních práv (zde práva na to, aby žil v ovzduší znečištěném toliko v přípustné míře), byť nemohl tvrdit, že by nevydání akčního plánu bylo zaměřeno pouze konkrétně vůči takovému žalobci. V bodě 12 tohoto rozsudku NSS připomněl, že nezákonného zásahu se orgány veřejné moci mohou dopustit *„i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky“*, a že se žaloba proti nezákonnému zásahu uplatní i v případě nečinnosti správních orgánů, jejímž důsledkem však není nevydání rozhodnutí.

[99] Neznamená to však, že by v takovém případě měly správní soudy rezignovat na posuzování splnění 5. podmínky (zaměření zásahu přímo proti žalobci), neboť podle bodu 15 téhož rozsudku *„se v posuzované věci jedná o situaci odlišnou od výše citovaných případů v tom, že žádná předpokládaná regulace v podobě akčního plánu nebyla přijata. I taková nečinnost však může být fakticky zaměřena proti úzkému či poměrně specifickému okruhu osob. Je proto namístě zabývat se tím, nakolik jsou tyto osoby nepřijetím akčního plánu osobně zasaženy.“* V bodě 17 pak NSS připomněl, že povinnost umožnit soudní ochranu osobám brojícím proti pasivitě státních orgánů při plnění povinností vyplývajících z unijního práva plyne i z judikatury SD EU, konkrétně z rozsudků ze dne 30. 5. 1991, C-361/88, Komise proti Německu, a ze dne 30. 5. 1991, C-59/89, Komise proti Německu. Tyto judikáty SD EU zde shrnul NSS následovně: *„Soudní dvůr již ve své dřívější judikatuře dospěl k závěru, že ustanovení unijního práva (práva Společenství), která stanoví mezní hodnoty s cílem ochrany lidského zdraví, udělují rovněž dotčeným osobám právo na dodržování těchto mezních hodnot, kterého se mohou domáhat před soudem (viz výše citované rozsudky ve věcech Komise proti Německu). Ve všech případech, kdy by nedodržení opatření požadovaných směrnici, které se týkají kvality ovzduší a kvality pitné vody a které směřují k ochraně veřejného zdraví, mohlo ohrozit zdraví osob, mohou se tyto osoby dovolávat kogentních pravidel obsažených v uvedených směrnici. Ve vztahu k regulaci stavu ovzduší to znamená, že fyzické či právnické osoby přímo dotčené rizikem překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít možnost od příslušných orgánů požadovat, případně s pomocí*

příslušných soudů, aby byl vypracován akční plán, jestliže takové riziko existuje.“ S odkazem na rozsudek SD EU ze dne 25. 7. 2008, C-237/07, Dieter Janecek proti Freistaat Bayern, pak NSS ke splnění 5. podmínky nezákonného zásahu v bodech 18 a 19 rozsudku č. j. 2 As 127/2014-32 konstatoval, že „Soudní dvůr za bezprostředně dotčené jednotlivce považoval žalobce (Dietera Janeceka) a obecně další osoby, které jsou ve stejné pozici jako stěžovatelé v posuzované věci, tedy žijí v oblastech, ve kterých jsou splněny podmínky pro vydání akčního plánu. (...) Zásah do práv dotčených osob tedy musí být v případě povinnosti zavést akční plány ochrany ovzduší posuzován širěji a vnitrostátní procesní normy vyloženy způsobem, který odpovídá citovaným závěrům Soudního dvora.“

[100] Z právě citovaného rozsudku týkajícího se nevydání akčního plánu ochrany ovzduší plyne, že 5. podmínku shledání nezákonnosti zásahu je třeba v případech pasivity správních orgánů, která zhoršuje životní prostředí na určitém vymezeném území, vykládat vstřícně k právu dotčených jednotlivců na přístup k soudu. Tento požadavek městský soud naplnil, ostatně restriktivní přístup, který by odmítal posouzení žaloby proti zásahu, jehož důsledky mohou dopadat v různé intenzitě na celou populaci (viz rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Aps 2/2011-197), by podání klimatické žaloby fakticky vylučoval.

[101] Nejspornější tedy zůstává z pohledu kasačních stížností otázka posouzení 3. podmínky, tedy podmínky nezákonnosti. Naplnění této podmínky NSS v případě nyní posuzované klimatické žaloby, tak jak ji žalobci podali, s ohledem na právní a skutkový stav ke dni rozhodování městského soudu, neshledává, a to z důvodů rozebraných v následující části.

[102] Městský soud shledal nezákonný zásah „v nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990“. K tomu musí NSS konstatovat, že se na rozdíl od městského soudu nedomnívá, že by z právních předpisů uváděných městským soudem či z jejich kombinace vyplývala v době jeho rozhodování povinnost českých státních orgánů snížit emise skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990. Tuto právní otázku tedy městský soud posoudil nesprávně. Nejvyšší správní soud dále popíše, proč takto městským soudem určená konkrétní povinnost z právního řádu nevyplývá.

IV. c) Nedostatečný základ pro konstatování povinnosti snížení emisí skleníkových plynů o 55 %

[103] Zásah je možno ve smyslu 3. podmínky pokládat za nezákonný, je-li v rozporu s objektivním právem. V případě žaloby směřující proti tvrzené nedostatečnosti nástrojů pro boj s globálním oteplováním (mitigace) a nástrojů pro přizpůsobení se globálnímu oteplování (adaptace) by teoreticky bylo možno zjištění nezákonnosti postupu (respektive tvrzené pasivity) žalovaných založit na rozporu jejich postupů se čtyřmi okruhy právních předpisů: (i) nástroje mezinárodního a unijního klimatického práva, (ii) speciální klimatický zákon, (iii) lidskoprávní závazky na ústavní či mezinárodní úrovni, (iv) sektorové právní předpisy na vnitrostátní i unijní úrovni, které mají vztah ke globálnímu oteplování.

pokračování

[104] V této části rozsudku NSS rozebere nástroje mezinárodního a unijního klimatického práva, z nichž především městský soud dovodil povinnost ČR dosáhnout do roku 2030 snížení emisí skleníkových plynů o 55 %. V následující části rozsudku pak rozebere ostatní okruhy právních předpisů, které by mohly být pro klimatickou žalobu relevantní, nicméně konkrétní výroky III. a IV. nyní přezkoumávaného rozsudku městského soudu o ně nelze opřít, neboť jde o prameny práva dosud neexistující (speciální klimatický zákon), příliš obecné (lidskoprávní závazky na ústavní či mezinárodní úrovni) nebo o ně nyní posuzovaná klimatická žaloba vůbec nebyla opřena (sektorové právní předpisy na vnitrostátní i unijní úrovni, které mají vztah ke globálnímu oteplování).

[105] Městský soud opřel svůj závěr, že ČR má právní povinnost snížit emise skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 oproti roku 1990, zejména o Pařížskou dohodu ze dne 12. 12. 2015 (č. 64/2017 Sb. m. s.). Ta patří mezi prameny **mezinárodního klimatického práva**. Jeho původní rámec vytvořila **Rámcová úmluva OSN o změně klimatu (UNFCCC)** ze dne 9. 5. 1992 (č. 80/2005 Sb. m. s.). Tehdejší ČSFR (a následně nástupnická ČR) byla vzhledem ke své hospodářské situaci zařazena do přílohy I UNFCCC, kde jsou uvedeny státy mající obecnou nekvantifikovanou povinnost snižovat emise (nebyla tedy zařazena do její přílohy II, mezi nejrozvinutější státy, které mají krom toho povinnost poskytovat i pomoc rozvojovým zemím v jejich úsilí o snižování emisí). Z UNFCCC proto na ČR dopadají jednak obecné povinnosti vztahující se na všechny smluvní strany podle čl. 4 odst. 1 (např. rozvíjet, pravidelně doplňovat, zveřejňovat a zpřístupňovat Konferenci smluvních stran národní inventury antropogenních emisí ze zdrojů a snížení pomocí propadů všech skleníkových plynů); a jednak povinnosti vztahující se na smluvní strany vyjmenované v příloze I podle čl. 4 odst. 2, tedy zejména podle jeho písm. a) přijmout národní přístup a odpovídající opatření ke zmírnění změny klimatu s tím, že omezí své antropogenní emise skleníkových plynů a že bude chránit a rozšiřovat své propady a rezervoáry skleníkových plynů.

[106] Jedná se ovšem pouze o obecný závazek, z něž neplyne, o kolik konkrétně by měla ČR své emise skleníkových plynů snížit. Tento nedostatek měl napravit tzv. **Kjótský protokol k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu** ze dne 11. 12. 1997, platný pro ČR od 16. 2. 2005 (č. 81/2005 Sb. m. s.). Ten obsahoval v čl. 3 pro rozvinuté země vyjmenované v příloze I, včetně ČR, kolektivní závazné cíle snížení emisí šesti druhů skleníkových plynů (oxid uhličitý, metan, oxid dusný, částečně a zcela fluorované uhlovodíky, fluorid sírový), dodatkem z Dauhá ze dne 8. 12. 2012 byl do seznamu skleníkových plynů přidán fluorid dusitý. Krom tohoto kolektivního cíle ale Kjótský protokol obsahovat také kvantifikované závazky omezení emisí pro jednotlivé smluvní strany. V případě ČR šlo podle přílohy B o individuální závazek snížení o 8 % ve vztahu k prvnímu kontrolnímu období let 2008-2012 a snížení o 20 % ve vztahu k druhému kontrolnímu období let 2013-2020 (což už byl ovšem kolektivní závazek EU). Jinak řečeno, z Kjótského protokolu nelze dovodit závazek snížit emise skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 oproti roku 1990, protože z něj pro ČR výslovně plynou závazky výrazně nižší.

[107] Nízký počet ratifikací vedl k opuštění modelu Kjótského protokolu, tedy mezinárodní smlouvy, jež sama obsahovala individuální kvantifikované závazky smluvních stran, a jeho nahrazení modelem **Pařížské dohody**, přijaté taktéž na půdorysu UNFCCC,

jako její doplněk. V platnost vstoupila dne 4. 11. 2016, když byla podle svého čl. 21 odst. 1 ratifikována alespoň 55 státy produkujícími minimálně 55 % globálních emisí skleníkových plynů. Pro ČR je závazná od 4. 11. 2017. Pařížská dohoda obsahuje některá závazná ustanovení (např. připravit, sdělit a zachovávat vnitrostátně stanovené příspěvky podle čl. 4 odst. 2, poskytnout informace nezbytné pro srozumitelnost, transparentnost a porozumění příspěvku podle čl. 4 odst. 8, sdělit každých pět let výši svého vnitrostátně stanoveného příspěvku podle čl. 4 odst. 9 či pravidelně poskytovat požadované informace podle čl. 13 odst. 7), vedle nich však také právně nezávazná ustanovení upravující základní cíle Pařížské dohody, a má v tomto směru hybridní povahu.

[108] Právě k oněm základním cílům se vztahuje poněkud paušalizující závěr z bodu 46 rozsudku č. j. 1 As 49/2018-62, jehož dopad se pokusil v bodě 230. svého rozsudku správně omezit již městský soud. Nejvyšší správní soud zde konstatoval: „*Pařížská dohoda sama o sobě totiž nestanoví smluvním státům konkrétní povinnosti, ale pouze cíl, kterého se státy zavázaly dosáhnout. K jeho dosažení se pak smluvní státy dohodly přijmout určitá opatření.*“ Jak bude naopak patrné z níže provedeného rozboru, Pařížská dohoda stanovuje smluvním státům i konkrétní povinnosti. Realizace základních cílů směřujících k mitigaci změny klimatu je však z pohledu ČR uskutečňována zprostředkovaně přes EU.

[109] 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 má konat v roce 2023 a má sloužit jako nástroj motivace jednotlivých smluvních stran ke stanovení co nejvyšších NDC. Krom toho Pařížská dohoda pamatuje v čl. 7 i na adaptační opatření, jež byla také předmětem nyní projednávané klimatické žaloby a budou rozebrána v části IV. j). 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.

[110] 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 uvědomí 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*

pokračování

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)

[111] Z toho plyne, že ČR, jakkoli zůstává smluvní stranou Pařížské dohody, nepřipravuje a nesděluje 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*, dále též „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.

[112] 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 (zvýraznění provedl NSS): „*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.“* („*The EU and its Member States wish to communicate the following NDC. The EU and its Member States, **acting jointly**, are committed to a binding target of a net domestic reduction of at least 55% in greenhouse gas emissions by 2030 compared to 1990.*“)

[113] Dále v bodě 4.b přílohy k tomuto podání shrnuje stávající úpravu vycházející z předchozího méně ambiciózního cíle v podobě EU INDC, předpokládajícího snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o přinejmenším 40 % ve srovnání s rokem 1990. Především konstatuje, že tato úprava (která bude následně modifikována tak, aby naplnila nově stanovený ambicióznější cíl snížení emisí o 55 %), je rozdělena na tři sektory: (i) v sektoru pokrytém obchodováním s emisemi podle směrnice 2018/410 EU bylo upraveno kolektivní celkové snížení emisí do roku 2030 o 43 % oproti roku 2005; (ii) v sektoru nepokrytém obchodováním s emisemi mají podle nařízení 2018/842 jednotlivé členské státy stanovené individuální úrovně snížení emisí do roku 2030 oproti roku 2005, přičemž ČR má stanovenou úroveň snížení 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 2018/841“), má EU cíl, aby výše emisí nepřekračovala úroveň zachycených skleníkových plynů na daném území.

[114] Tímto pohledem se nelze ztotožnit se závěry, které učinil městský soud k otázce, jaké konkrétní závazky vyplývají pro ČR z Pařížské dohody. Městský soud v bodě 251. rozsudku konstatoval: „*EU je smluvní stranou Pařížské dohody a stanovila úroveň snížení emisí pro všechny své členské státy v EU NDC. Skutečnost, že EU NDC neobsahuje jednotlivé příspěvky členských států EU ve smyslu čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody, **nemůže vyloučit odpovědnost těchto států dle čl. 4 odst. 18 Pařížské dohody**. Opačný výklad popírá smysl a účel Pařížské dohody, která je založena na odpovědnosti jednotlivých členských států organizace*

regionální hospodářské integrace a společné odpovědnosti těchto států s danou organizací (obdobně rozsudek Urgenda, bod 7.3.2). Vzhledem k tomu, že ČR neposkytla sekretariátu UNFCCC vlastní NDC, stačilo by k vyloučení její odpovědnosti, aby EU uvedla v zastoupení svých členských států společný cíl snížení emisí bez konkrétního cíle pro jednotlivé státy. Městský soud podotýká, že ČR se neúčastní režimu Pařížské dohody pouze zprostředkovaně skrze své členství v EU, ale také samostatně. Účinná kontrola plnění Pařížské dohody vyžaduje, aby smluvní strany měly stanoveny určité příspěvky. Z tohoto důvodu je nutné redukční příspěvek dle EU NDC vykládat jako individuální, nikoli pouze jako celounijní.“ (zvýraznil nyní NSS).

[115] Tento výklad ale městský soud neopírá o žádnou právní argumentaci, nýbrž pouze o subjektivní názor, že bez toho, aby celkový (tedy na všechny sektory se vztahující) kolektivní závazek EU (EU NDC) ve výši 55 % byl zároveň vnímán jako individuální závazek každého jednotlivého členského státu, a to právě v této konkrétní výši, by byla znemožněna „účinná kontrola plnění Pařížské dohody“. Taková úvaha je však zkratkovitá. Městský soud ji v bodech 246. až 248. opírá o jazykový výklad postupem podle čl. 33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 (č. 15/1988 Sb.), jímž prokazuje, že rozebíraná ustanovení Pařížské dohody, zejména její čl. 4, mají závaznou, nikoli pouze doporučující povahu. Jádrem sporu však není, **zda** uvedené ustanovení zakládá **závazek**, nýbrž **zda jde o kolektivní závazek EU** nebo o **závazek jednotlivých členských států EU** a **jaká je podoba** tohoto závazku.

[116] Výše provedeným rozbořem se NSS snažil prokázat, že Pařížská dohoda 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 (nyní platné je právě podání z roku 2020), které znamená, že členské státy přijaly namísto individuálního cíle tento kolektivní cíl. Způsob, jakým bude tento kolektivní cíl naplněn, tedy jak bude zátěž z něj plynoucí rozdělena mezi jednotlivé členské státy, je pak 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. Z hlediska požadavků Pařížské dohody je rozhodující, že EU v souladu s čl. 4 odst. 16 oznámila své kolektivní EU NDC, „včetně úrovně emisí přidělené každé smluvní straně v příslušném časovém období“.

[117] Způsob, jakým je podle nyní platného unijního práva, implementujícího dřívější závazek EU NDC z roku 2015, přiděleno snížení úrovně emisí jednotlivým členským státům, popsala EU právě v EU NDC z roku 2020 výše popsaným způsobem, tedy tak, že v některých sektorech je uvedena aktuálně platná úroveň snížení jednotlivými členskými státy, vycházející právě z dřívějšího EU NDC z roku 2015, tedy snížení o 40 % (naopak rozdělení, jež by naplňovalo nový, ambicióznější celounijní závazek snížení o 55 %, dosud nebylo určeno). V jiných sektorech, které nelze takto jednoduše rozdělit mezi členské státy, je uveden způsob snížení dopadající kolektivně na všechny členské státy (typicky závazek dosažení emisní neutrality v sektoru LULUCF pokrytém nařízením 2018/841). V tomto přístupu je třeba vidět samotný smysl možnosti předpokládané v čl. 4 odst. 16 až 18 Pařížské dohody, která je v tom „šita na míru“ právě EU, jako jediné „organizaci regionální hospodářské integrace“, která této možnosti využila (Brosset, E.,

pokračování

Maljean-Dubois, S. *The Paris Agreement, EU Climate Law and the Energy Union*. Research Handbook on EU Environmental Law, 2020, s. 5).

[118] Posouzení širší otázky, zda je sama EU NDC z roku 2020 dostatečná pro globální naplnění cílů Pařížské dohody a zda způsob jejího oznámení naplňuje všechny požadavky čl. 4 odst. 16 až 18 Pařížské dohody, nepřísluší primárně českým správním soudům, nýbrž Konferenci smluvních stran, která podle čl. 14 odst. 2 bude právě v roce 2023 provádět své první globální hodnocení.

[119] Stejně tak lze diskutovat o způsobu, jakým jsou závazky plynoucí z EU NDC promítány do sekundárního práva EU a jak je jejich část rozdělována mezi jednotlivé členské státy. Zde je však třeba připomenout, že příslušné legislativní a vyjednávací procesy uvnitř unijních struktur teprve probíhají. Samotné nařízení 2021/1119 stanoví ve svém čl. 6 odst. 1 a odst. 2, že první posouzení dosaženého společného pokroku všech členských států při plnění cíle klimatické neutrality a v oblasti adaptace a také první posouzení soudržnosti unijních opatření s cílem klimatické neutrality a se zajištěním pokroku v oblasti adaptace provede Komise do 30. 9. 2023 (a poté každých pět let). Ve stejné periodicitě provádí Komise podle čl. 7 též posouzení vnitrostátních opatření. Za této situace nepřísluší NSS, aby do těchto politických a legislativních procesů dosud probíhajících na unijní úrovni vstupoval s kategorickými závěry o tom, jak má vypadat individualizovaný závazek ČR odvozený z EU NDC. Jde o typickou situaci, v níž by předčasná ingerence moci soudní mohla vést ke zbavení zákonodárných nebo výkonných orgánů EU a ČR potřebného manévrovacího prostoru pro posuzování a vyjednávání (analogicky viz např. body 50 a 53 rozsudku velkého senátu Evropského soudního dvora ze dne 1. 3. 2005, C-377/02, *Léon Van Parys NV proti Belgisch Interventie- en Restitutiebureau*), jak uvnitř EU, tak ve vztahu ke Konferenci smluvních stran.

[120] Je tedy třeba odmítnout přístup městského soudu, jenž by vedl k tomu, že namísto kolektivního závazku EU NDC by šlo pouze o 28 individuálních závazků členských států a samotné EU, stanovených v jednotné výši 55 %. Podstata kolektivního závazku, vyplývajícího ze spojení „organizací regionální hospodářské integrace a jejich členských států, které se dohodly, že **budou jednat společně**“, v čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody, je totiž naopak v možnosti vnitřní diferenciací povinností plynoucích z tohoto kolektivního závazku mezi jednotlivými členskými státy, jakkoliv ty za jeho splnění nadále odpovídají společně s EU jako celkem. Jak již bylo řečeno, konkrétní rozdělení a realizace EU NDC z roku 2020 na unijní úrovni je v současnosti teprve předmětem legislativních a politických jednání.

[121] I výše citovaný EU NDC ohlášený v roce 2020 je dobrým příkladem toho, že stanovení kolektivního cíle snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 oproti roku 1990 neznámá, že každý jednotlivý členský stát má stanoven individuální závazek právě v této výši. Pak by ostatně kolektivní postup EU neměl žádný reálný smysl a představoval by jen jakési předjednání individuálních NDC mezi členskými státy EU tak, aby závazek každého z nich byl stejný a pak společně oznámený. Skutečností, že městský soud pochopil povahu závazku právě takto chybně, nasvědčuje v bodě 259. jeho tvrzení, že „členské státy EU mají jednotný EU NDC, jehož cílem je snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % ve srovnání s hodnotami v roce 1990“. Podle názoru NSS jde však

naopak o cíl „společný“, realizovaný společně EU jako celkem a všemi členskými státy EU, nikoli „jednotný“, tedy platný pouze ve shodné výši pro každý jednotlivý členský stát.

[122] Ostatně samotné rozdělení do tří sektorů v EU NDC ukazuje, že v sektorech (i) a (iii) jsou závazky členských států společné a nerozdělené, neboť se odrážejí v kolektivním systému obchodování s emisemi a ve společné unijní úpravě v podobě nařízení 2018/841, naopak v sektoru (ii) došlo k rozpočítání společného cíle mezi jednotlivé členské státy, a to velmi diferencovaným způsobem, zohledňujícím řadu faktorů, zejména hrubý domácí produkt na obyvatele. Výsledkem zakotveným v nynější právní úpravě, vycházející z předchozího méně ambiciózního cíle EU NDC z roku 2015 (tedy snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o přinejmenším 40 % ve srovnání s rokem 1990), je v jednotlivých členských státech snížení na škále od 40 % (Lucembursko a Švédsko), 39 % (Dánsko a Finsko), 38 % (Německo), 37 % (Francie), 36 % (Nizozemsko a Rakousko) až po snížení o 2 % (Rumunsko) či nulové snížení (Bulharsko), a to do roku 2030 ve srovnání s rokem 2005. V případě ČR jde o snížení o 14 % (viz čl. 4 odst. 1 a příloha I 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, kde jsou definovány konkrétní individuální závazky členských států ke snižování skleníkových plynů).

[123] Jak uvedl městský soud v bodě 273. svého rozsudku k připravované novelizaci unijních předpisů, jež má naplnit ambicióznější EU NDC z roku 2020, tedy snížení emisí o 55 %, „dle připravované novelizace má ČR snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 oproti úrovni v roce 2005 o 26 %.“ To odpovídá návrhu, který je předmětem předběžné dohody Evropské komise s Evropským parlamentem a Radou ze dne 8. 11. 2022 (tisková zpráva Komise ze dne 9. 11. 2022, dostupná na stránkách Komise: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_22_6724), v němž se plánuje stanovit ČR závazek snížení emisí skleníkových plynů o 26 % oproti roku 2005. Rozhodně tedy ani nadále nejde o mechanicky shodné snížení platné pro každý jednotlivý členský stát, jež by odpovídalo snížení emisí o 55 %.

[124] Z toho plyne, že snížení emisí skleníkových plynů o 55 % je závazkem pro EU jako celek, nerozpočítaný mezi jednotlivé členské státy. Rozpočítání mezi členské státy bylo podle dosavadní unijní úpravy provedeno pouze ve „zbytkovém“ sektoru (ii). To odpovídá skutečnosti, že je řada oblastí, regulovaných právem EU, které jednoduše „rozpočítat“ mezi členské státy nejde, protože emise pocházející z některých činností nejsou striktně vázány na území jednoho členského státu (typickým příkladem je nyní projednávané zavedení tzv. mechanismu uhlíkového vyrovnání neboli „uhlíkového cla“, které by dopadalo na dovoz uhlíkově náročných produktů do EU, takže by se uplatňovalo primárně na vnější unijní hranici, viz k tomu bod 18 preambule nařízení 2021/1119).

[125] Skutečnost kolektivního cíle v podobě EU NDC, který je jen zčásti rozdělen mezi členské státy, jistě neznamená, že by ČR přestala být smluvní stranou Pařížské úmluvy, či že by pozbyla těch závazků smluvních stran, které nejsou ve smyslu čl. 4 odst. 16 až 18 pokryty kolektivním závazkem EU. I za tento kolektivní závazek navíc odpovídá z hlediska mezinárodního práva jednotlivě a společně s EU jako celkem, jak plyne ze spojení „EU a její členské státy“ konstantně používaného i ve výše citovaných podáních

pokračování

činěných jménem EU (a jejích členských států). Z ničeho však neplyne, že je tento kolektivní závazek automaticky rozpočítán na shodně vysoké závazky každého jednotlivého členského státu, jak konstatoval městský soud.

[126] Skutečnost, že jsou cíle jednotlivých členských států v rámci EU rozdílné, také neznamená, že by tím byla vyloučena účinná kontrola plnění Pařížské dohody, jak se domnívá městský soud. Zatímco kontrola dodržování podle mechanismů samotné Pařížské dohody má pouze diplomatickou povahu, na úrovni EU jde o kontrolu ze strany Komise, jak vyplývá zejména z čl. 6 a 7 nařízení 2021/1119, kde je podrobně popsána procedura pravidelného posuzování unijních a vnitrostátních opatření směřujících k dosažení klimatické neutrality do roku 2050. Krom toho je třeba zmínit možnost iniciovat kontrolu dodržování ze strany aktivně legitimovaných jednotlivců před soudy členských států či EU jako celku.

[127] Toto nařízení, označované jako „evropský klimatický zákon“, stanoví dva základní cíle unijní klimatické politiky. Prvním je dlouhodobý cíl dosažení uhlíkové neutrality do roku 2050 (čl. 2 odst. 1) s tím, že *„příslušné orgány Unie a členské státy přijmou nezbytná opatření na úrovni Unie, resp. členských států, aby umožnily společné dosažení cíle klimatické neutrality stanoveného v odstavci 1, a to s přihlédnutím k významu podpory spravedlnosti a solidarity mezi členskými státy a nákladové efektivnosti při dosahování tohoto cíle.“* (čl. 2 odst. 2) Druhým je podle čl. 4 odst. 1 průběžný cíl snížit čisté emise skleníkových plynů do roku 2030 nejméně o 55 % ve srovnání s rokem 1990, jak odpovídá EU NDC ohlášenému v rámci Pařížské dohody v roce 2020: *„Za účelem dosažení cíle klimatické neutrality stanoveného v čl. 2 odst. 1 je závazným cílem Unie v oblasti klimatu pro rok 2030 čisté domácí snížení emisí skleníkových plynů (emisí po odečtení propadů) do roku 2030 alespoň o 55 % ve srovnání s úrovní z roku 1990. Při dosahování cíle uvedeného v prvním pododstavci upřednostňují příslušné orgány Unie a členské státy rychlé a předvídatelné snížení emisí a zároveň podporují jejich pohlcování pomocí přirozených propadů. S cílem zajistit, aby bylo do roku 2030 vynaloženo dostatečné úsilí o zmírnění změny klimatu, je pro účely tohoto nařízení, a aniž je dotčen přezkum právních předpisů Unie uvedený v odstavci 2, omezen příspěvek čistého pohlcení emisí k dosažení cíle Unie v oblasti klimatu do roku 2030 na 225 milionů tun ekvivalentu CO₂. Za účelem zvýšení propadu uhlíku v Unii v souladu s cílem dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality usiluje Unie o to, aby do roku 2030 dosáhla vyššího objemu čistého propadu uhlíku.“* Krom toho upravuje čl. 4 tohoto nařízení také proces stanovení prozatímního cíle snížení emisí do roku 2040.

[128] Implementace opatření směřujících k ochraně klimatu je rozebrána také v nařízení Evropského parlamentu a Rady 2018/1999 ze dne 11. 12. 2018, o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu. Podle něj má každý členský stát povinnost předkládat Komisi návrh integrovaného vnitrostátního plánu v oblasti energetiky a klimatu pro desetiletá období, který posuzuje 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).

[129] I odborná literatura ostatně uznává, že „podle Pařížské dohody mají závazky států spíše procedurální povahu a mechanismy dohledu nad dodržováním (compliance) přijaté během COP24 zvolily spíše manažerský přístup. Tím spíš bude potřebné a doplňující monitorování jejich implementace členskými státy, na něž bude vpsledku dohlížet SD EU.“ (Brosset, E., Maljean-Dubois, S. *The Paris Agreement, EU Climate Law and the Energy Union*. Research Handbook on EU Environmental Law, 2020, s. 5) Tento dohled SD EU dosud nebyl využit, nicméně v minulosti mu již byl předložen, byť z důvodu absence aktivní žalobní legitimace neúspěšně, i první případ týkající se právě tvrzené nedostatečnosti dřívějšího unijního závazku z roku 2015 snížit emise o 40 % do roku 2030 a z něj plynoucí unijní úpravy vedoucí ke snižování emisí skleníkových plynů pohledem zásahu do práv budoucích generací (viz rozsudek SD EU ze dne 25. 3. 2021, *Armando Carvalho a další v. Evropský parlament a Rada Evropské unie*, C-565/19 P).

[130] Lze tedy uzavřít, že z Pařížské dohody v kombinaci z EU NDC z roku 2020 neplyne České republice přímo závazek snížení emisí skleníkových plynů o 55 %, jak konstatoval městský soud. Přímo ČR vyplývá výrazně méně ambiciózní závazek obsažený v Kjótském protokolu, jež se ale nedovolávali ani žalobci, ani městský soud. Závazek snížení emisí skleníkových plynů o 55 %, obsažený v EU NDC z roku 2020, je závazkem, za něž EU a její členské státy odpovídají „jednotlivě a společně“ ve smyslu čl. 4 odst. 18 Pařížské dohody. Posuzování jeho dostatečnosti a určitosti samotnou Konferencí smluvních stran nebylo dosud ukončeno, stejně jako jeho promítnutí do unijního sekundárního práva. Bylo by proto předčasné, aby do těchto politických a legislativních procesů v této fázi vstupovaly české správní soudy a závazně se vyjadřovaly k tomu, zda má samotná ČR povinnost na základě EU NDC snížit emise skleníkových plynů o 55 %, jak učinil městský soud. Nelze tedy dojít k závěru, že kolektivní cíl snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 nejméně o 55 % ve srovnání s rokem 1990 je zároveň individuálním cílem pro každý jednotlivý členský stát, včetně ČR.

[131] Navíc, jak bylo vyloženo výše, „rozpočítání“ tohoto kolektivního cíle mezi jednotlivé členské státy se týká pouze některých sektorů, z hlediska EU NDC z roku 2020 jde o zbytkový sektor (ii), a v něm je „rozpočítání“ provedeno velmi diferencovaně. Ani sami žalobci netvrdili, že by již nyní ČR postupovala tak, že by mohla zhatit samotný kolektivní cíl EU NDC ve výši 55 % (například tím, že by sama vyprodukovala tolik skleníkových plynů, že by již pro ostatní členské státy EU bylo nemožné to vykompenzovat svým snížením emisí).

[132] Lze tedy uzavřít, že z mezinárodního ani unijního klimatického práva neplyne městským soudem dovozená povinnost ČR snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % oproti úrovni z roku 1990. Městský soud se pokusil tyto prameny práva vzájemně zkombinovat, když v bodech 250. a 251. svého rozsudku dovodil, že závazek vyjádřený v ohlášeném EU NDC „přijímat mitigační opatření s cílem dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990 je dostatečně konkrétní, aby jej soud mohl přímo aplikovat a jeho plnění přezkoumat. (...) Skutečnost, že EU NDC neobsahuje jednotlivé příspěvky členských států EU ve smyslu čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody, nemůže vyloučit odpovědnost těchto států dle čl. 4 odst. 18 Pařížské dohody. Opačný výklad popírá smysl a účel Pařížské dohody, která je založena na odpovědnosti jednotlivých členských států organizace regionální hospodářské integrace a společné odpovědnosti těchto států

pokračování

s danou organizací (obdobně rozsudek Urgenda, bod 7.3.2). Vzhledem k tomu, že ČR neposkytla sekretariátu UNFCCC vlastní NDC, stačilo by k vyloučení její odpovědnosti, aby EU uvedla v zastoupení svých členských států společný cíl snížení emisí bez konkrétního cíle pro jednotlivé státy. Městský soud podotýká, že ČR se neúčastní režimu Pařížské dohody pouze zprostředkovaně skrze své členství v EU, ale také samostatně. Účinná kontrola plnění Pařížské dohody vyžaduje, aby smluvní strany měly stanoveny určité příspěvky. Z tohoto důvodu je nutné redukční příspěvek dle EU NDC vykládat jako individuální, nikoli pouze jako celounijní.“

[133] Městský soud tento závěr opřel i o obecné principy obsažené na zákonné úrovni. Konkrétně vyšel z povinnosti prevence a předběžné opatrnosti dle § 9 a § 13 zákona o životním prostředí (zejména bod 258. jeho rozsudku). S tímto přístupem se NSS nemůže ztotožnit. Ze systematického výkladu právních norem jistě plyne povinnost orgánů veřejné moci vykládat zejména zákonné a podzákonné právní normy způsobem, který je ústavně konformní, eurokonformní či konformní s normami mezinárodního práva veřejného (viz k tomu zejména rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2010, č. j. 7 As 16/2010-64, č. 2123/2010 Sb. NSS). Tento přístup však nelze dovádět do té podoby, že na základě obecných zákonných principů je naopak dovozován pevný mezinárodněprávní závazek, vyjádřený podle názoru městského soudu i procentuální mírou snížení emisí skleníkových plynů, když takový závazek vůči ČR ze samotné mezinárodní smlouvy neplyne, jak bylo rozebráno výše. Z principu předběžné opatrnosti pak sice vyplývá pro žalované obecná povinnost použít nástroje, které jsou pro odvrácení negativních vlivů na životní prostředí (zde tedy pro řešení klimatických změn) k dispozici (viz k tomu bod 27 rozsudku NSS ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70, č. 4038/2020 Sb. NSS). Těžko je však z těchto principů možno dovodit tak konkrétní závazek, jaký ve výrocích III. a IV. rozsudku stanoví městský soud. Stejně tak nelze jasný závazek v podobě snížení emisí skleníkových plynů o 55 %, konstruovaný městským soudem na základě EU NDC z roku 2020, dovodit ani z obecného principu progresivnosti závazků v oblasti hospodářských a sociálních práv, připomínaného v bodech 260. a 261. jeho rozsudku.

[134] Za této situace nelze ani konstatovat, zda jsou mitigační opatření realizovaná jednotlivými žalovanými dostatečná pro snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 či nikoli, a podrobněji posuzovat intenzitu tvrzeného nezákonného zásahu, neboť chybí jasný právní příkaz, z něž by taková povinnost plynula a jímž by bylo možno aktivitu či pasivitu žalovaných poměřovat. Argumentací žalovaných (MŽP, MZ a MD), kteří se ve svých kasačních stížnostech zaměřili na prokázání dostatečnosti svých opatření, tudíž není třeba se v tomto rozsudku meritorně zabývat.

[135] Bylo by možno poměřovat dostatečnost mitigačních opatření pohledem méně ambiciózních závazků ČR, jejichž právní závaznost je nesporná. Takovým závazkem je snížení o 14 % oproti roku 2005 do roku 2030, jak plyne z přílohy I výše zmíněného nařízení Evropského parlamentu a Rady 2018/842 (v sektorech regulovaných tímto nařízením), či celkové snížení o 8 % v kontrolním období let 2008–2012 podle přílohy I ke Kjótskému protokolu. K nesplnění těchto výrazně méně ambiciózních závazků ČR však argumentace žalobců ani městského soudu zjevně nemířila.

[136] Konstatování nezákonnosti zásahu v podobě „*nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání*

s úrovní v roce 1990“ za situace, kdy neexistuje konkrétní právní úprava, která by byla pro správní soudy ve smyslu 3. podmínky pro posuzování nezákonnosti zásahu jasným měřítkem zákonnosti činnosti, respektive nečinnosti žalovaných, by navíc vedlo i k narušení vyváženého systému dělby moci v ČR, jak kritizuje ve své kasační stížnosti MŽP. Správním soudům nepřísluší při projednání klimatické žaloby ukládat žalovaným ministerstvům povinnost vydat správní akt, ani deklarovat nezákonnost nevydání takového aktu, za situace, kdy taková povinnost nevyplývá ze zákona, ústavního pořádku, unijního práva či mezinárodní smlouvy. Konstatování nezákonnosti, nezaložené na rozporu s konkrétním příkazem či zákazem obsaženým v některém z právě jmenovaných okruhů právních předpisů, by totiž bylo založeno spíše na názoru správního soudu o vhodnosti, morálnosti či jinak definované správnosti postupu žalovaných.

[137] Tímto závěrem NSS nijak nepodceňuje závažnost hrozeb, jimž ČR i svět v důsledku globálního oteplování čelí a bude čelit. Naopak, skutečnost člověkem zapříčiněného globálního oteplování a závažnosti jeho důsledků je i podle právě citovaných mezinárodních dokumentů (zejména Pařížské dohody) předmětem globálního konsenzu a z hlediska českého právního řádu je možno je označit za notorietu (k tomu, co lze před správními soudy pokládat za notorietu, viz zejména rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2021, č. j. 5 Ao 25/2021-51). Je proto legitimní požadovat po žalovaných ministerstvech, aby v rámci své působnosti na současnou situaci i hrozící nebezpečí adekvátně reagovala. Správním soudům však nepřísluší, aby si samy stanovovaly měřítka, podle nichž by posuzovaly nezákonnost tvrzeného zásahu. Zároveň však musejí být připraveny poskytnout účinnou ochranu jednotlivcům dotčeným důsledky nedostatečné aktivity českých státních orgánů v oblasti boje proti klimatické změně a jejím důsledkům; tato potřeba se může zvyšovat postupem času s narůstajícími důsledky klimatických změn.

IV. d) Další relevantní prameny práva

[138] Co se týče dalších okruhů pramenů práva, které by mohly být relevantní pro klimatickou žalobu, připomíná NSS, že **speciální klimatický zákon** ČR dosud nepřijala, na rozdíl od řady jiných evropských zemí (např. Dánsko, Francie, Irsko, Německo, Nizozemsko či Španělsko), takže z něj povinnost snížit emise skleníkových plynů o 55 % vyplývat nemůže.

[139] Právě takový klimatický zákon by mimo jiné měl poskytnout v rámci řízení o nezákonném zásahu správním soudům jasné měřítko pro posuzování zákonnosti postupů (či pasivity) správních orgánů při boji s klimatickou změnou. Příkladem lze z judikatury jiných evropských států zmínit rozsudek irského Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2020 (*Friends of the Irish Environment v. The Government of Ireland & Ors*, [2020] IESC 49), který posuzoval souladnost irského Národního mitigačního plánu s irským klimatickým zákonem z roku 2015 (*Climate Action and Low Carbon Development Act*).

[140] Co se týče **lidskoprávních závazků** na ústavní či mezinárodní úrovni, které žalobci ve své klimatické žalobě zdůraznili, není sporu o tom, že důsledky klimatické změny různým způsobem zasahují a budou zasahovat do celé řady zaručených základních práv.

pokračování

[141] Na ústavní úrovni se ochrana životního prostředí promítá do státního cíle vymezeného v čl. 7 Ústavy: *Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*. Promítá se také do její preambule, vyjadřující odhodlání *společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní (...) bohatství*. Z těchto obecných ústavních ustanovení je pak relevantní i preambule Listiny připomínající *díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi*.

[142] Konkrétní ústavně zaručené právo nacházíme v čl. 35 odst. 1 Listiny: *Každý má právo na příznivé životní prostředí*. Je ovšem zároveň třeba připomenout, že zde zakotvené právo na příznivé životní prostředí patří mezi práva vyjmenovaná v čl. 41 odst. 1 Listiny, jichž je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. To podle judikatury Ústavního soudu nesmí vést k vyprázdňení jejich obsahu, v případě práva na příznivé životní prostředí tedy k popření samotného jádra tohoto práva, jak připomněl v bodě 48. nálezu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18, č. 225/2019 Sb.: *„Životní prostředí je možné charakterizovat podle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, jako [...] vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.‘ Za součást životního prostředí [...] lze považovat vše, co člověka obklopuje a od čeho se odvíjí kvalita jeho života‘ [viz náleze ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (N 72/49 SbNU 67; 286/2008 Sb.)]. Jádrem práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny je zejména možnost každého domáhat se zákonem stanoveným způsobem ochrany přirozených environmentálních podmínek své existence a udržitelného rozvoje, s čímž koresponduje pozitivní závazek státu střežit zděděné přírodní bohatství, dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství (preambule a čl. 7 Ústavy). Pozitivní závazek státu tedy mj. spočívá v ochraně proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka.“* (zdůraznil NSS)

[143] V nálezu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, č. 251/2008 Sb., Ústavní soud vymezil pro posuzování zásahů do práv vyjmenovaných v čl. 41 odst. 1 Listiny, jímž je i právo na příznivé životní prostředí, čtyřkrokový test: (i) vymezení smyslu a podstaty daného práva, tedy jeho esenciálního obsahu; (ii) zhodnocení, zda se zásah nedotýká samotné existence práva nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu); (iii) pokud se nedotýká esenciálního obsahu daného práva, dále posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv; a (iv) zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

[144] V případě tvrzené nečinnosti, respektive nedostatečné činnosti, žalovaných nelze na půdorysu nynější klimatické žaloby dost dobře provést třetí a čtvrtý krok, které mají posuzovat rozumnost zákonné úpravy z hlediska sledování legitimního cíle. K tomu by žalobci museli označit zákonnou úpravu, kterou má být konkrétně naplněno právo na příznivé životní prostředí v oblasti ochrany klimatu. Vzhledem k tomu, že dosud nebyl přijat obecný klimatický zákon, a žalobci neuvedli jinou právní úpravu, kterou by bylo možno posuzovat testem rozumnosti podle třetího a čtvrtého kroku algoritmu nastíněného Ústavním soudem, zbývá pouze zvážit, zda tvrzená nečinnost žalovaných

nezasahuje samotné esenciální jádro práva na příznivé životní prostředí. Právě toho se ostatně žalobci (mimo jiné) klimatickou žalobou domáhali.

[145] Tvrzení žalobců nesvědčí o tom, že by již v současnosti docházelo k zásahu do takto vymezeného jádra práva na příznivé životní prostředí, tedy že by důsledky klimatické změny na území ČR byly již nyní natolik závažné, že by „znemožňovaly realizaci základních životních potřeb člověka“, nebo že by docházelo k zásahu do výše vymezené procedurální složky práva na příznivé životní prostředí. Takové důsledky predikují do vzdálenější budoucnosti, nicméně na základě budoucích hrozeb lze v současné době jen stěží konstatovat zásah do samého jádra daného práva. Ve vztahu k aktuální situaci pak klimatická žaloba nenamítá např. nešetrné využívání přírodních zdrojů odporující čl. 7 Ústavy, které by již dosáhlo intenzity zásahu do jádra práva na příznivé životní prostředí.

[146] Sám městský soud k tomu v bodech 210. a 211. rozsudku uvedl, že „je přesvědčen, že do okruhu základních životních potřeb člověka náleží též žití v dlouhodobě udržitelných klimatických podmínkách, neboť jsou nezbytným předpokladem pro nerušený výkon ostatních lidských práv, např. práva na život, na zdraví, vlastnického práva, práva vykonávat hospodářskou činnost aj.“

Městský soud dodává, že právo na příznivé životní prostředí nechrání pouze před znemožněním uspokojení základních životních potřeb. V souladu s principem předběžné opatrnosti mají osoby právo brát se o jakost svého životního prostředí a nemusí čekat, než budou klimatické podmínky natolik nepříznivé, že nebudou umožňovat uskutečnění jejich základních životních potřeb. Právo na příznivé životní prostředí je proto zkráceno též v případě omezení realizace základních životních potřeb; ke znemožnění dojít nemusí.“

[147] Z uvedené citace však není patrné, o co tyto své úvahy opřel a zda tím vymezuje právě esenciální jádro práva na příznivé životní prostředí. Naopak z navazujícího bodu 213. lze nabýt dojem, že nemluví o esenciálním jádru tohoto práva, ale o celkovém rozsahu práva podle čl. 35 odst. 1 Listiny. Navíc v souvisejícím bodě 223. již zjevně nemluví o zásahu do esenciálního jádra, ale o jakémkoli zásahu do tohoto práva, které vymezuje s odkazem na zákonnou úpravu obsaženou v § 13 zákona o životním prostředí: „Ke konstatování zásahu postačuje zjištění změn k horšímu, s ohledem na princip předběžné opatrnosti dle § 13 ZŽP není rozhodné, že nejzávažnější dopady změny klimatu zatím nenastaly.“

[148] K otázce, zda mohlo být právo na příznivé životní prostředí porušeno ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny „v mezích zákonů, které ho provádějí“, NSS znovu připomíná, že v českém právu chybí klimatický zákon, jenž by uvedenou oblast komplexně upravoval. Na druhou stranu však existují sektorové předpisy, jež se zabývají konkrétními aspekty souvisejícími se změnou klimatu, jež budou rozebrány v závěru této části rozsudku. Vedle toho si lze představit, obdobně jako například v opakovaně citovaném nizozemském rozsudku Urgenda, soukromoprávní nástroje ochrany práva na příznivé životní prostředí, uplatnitelné v řízení před civilními soudy, k nimž však NSS nepřísluší se vyjadřovat.

[149] Lze tedy shrnout, že NSS pokládá za neudržitelné, dovodit pouze přímo z čl. 35 odst. 1 Listiny zásah do práva na příznivé životní prostředí v podobě porušení povinnosti

pokračování

žalovaných ministerstev dosáhnout v konkrétním čase snížení emisí skleníkových plynů o 55 %, jak učinil městský soud ve výrocích III. a IV. svého rozsudku.

[150] Na úrovni **mezinárodních lidskoprávních závazků ČR** pak není dosud zakotveno specifické právo na příznivé životní prostředí, tím méně pak právo na klimatickou stabilitu (či na určitou úroveň emisí skleníkových plynů nebo na svobodu od negativních dopadů klimatické změny), jakkoli je možnost zakotvení takového práva v poslední době diskutována v odborné literatuře a pětice celosvětových výborů pro ochranu různých aspektů lidských práv (CEDAW, CESC, CMW, CRC, CRPD) se již v září 2019 vyjádřila ve svém společném Stanovisku k lidským právům a změně klimatu (*Statement on human rights and climate change*, HRI/2019/1, ze dne 16. 9. 2019) k různým lidskoprávním důsledkům změny klimatu. Zejména zde konstatovala, že změna klimatu představuje zásadní hrozbu pro užívání práva na život, na přiměřenou potravu, přiměřené bydlení, zdraví a vodu a kulturních práv.

[151] Nejvyšší správní soud si je vědom trendu označovaného jako „zelenání lidských práv“ (též „ozelenění lidských práv“, „*human rights greening*“), tedy dovozování ochrany některých aspektů příznivého životního prostředí z těch práv, která v mezinárodních lidskoprávních katalogích chráněna jsou, jinak řečeno snahy najít pro řešení klimatické změny jako nového problému nástroje v dosavadních právních nástrojích. Tento trend je patrný zejména v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“) vykládající čl. 2 (právo na život) a čl. 8 (právo na respektování rodinného a soukromého života) EÚLP. Na druhé straně však ani tento trend není neomezený, neboť snaha o extenzivní výklad uvedených práv, jakkoli je umožněna vnímáním EÚLP jako „živoucího instrumentu“ (viz k tomu např. bod 31. rozsudku ESLP *Tyrer proti Spojenému království* ze dne 25. 4. 1978, stížnost č. 5856/72), naráží na textová omezení samotné EÚLP, na její zaměření na individuální lidská práva, tedy nikoli na řešení kolektivního globálního problému v podobě změny klimatu. Taková snaha ostatně naráží také na otázky legitimacy zásahů ESLP do vnitrostátní politiky v oblasti vyvažování nákladů a přínosů opatření bránících globálnímu oteplování, na přípustnost *acciones populares* před ESLP, na limity vnitrostátní dělby moci a doktríny „*political question*“ (k ní viz bod 29. nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 50/06, č. 18/2008 Sb.) a další (viz např. Mayer, B.: *Climate Change Mitigation as an Obligation under Human Rights Treaties?*, *American Journal of International Law*, 2021, č. 3, s. 409 - 451).

[152] Ani 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. Nejvyšší správní soud si je vědom, že několik stížností založených na tomto tvrzení bylo v nedávné minulosti ESLP podáno a že některé byly dokonce postoupeny velkému senátu ESLP. Jde konkrétně o stížnosti ve věcech: *Duarte Agostinho a ostatní proti Portugalsku a dalším*, stížnost č. 39371/20 (postoupeno velkému senátu dne 29. 6. 2022); *Carême proti Francii*, stížnost č. 7189/21 (postoupeno velkému senátu dne 31. 5. 2022); a *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a další proti Švýcarsku*, stížnost č. 53600/20 (postoupeno velkému senátu dne 26. 4. 2022). Právě naposledy zmíněný švýcarský případ se navíc blíží situaci nyní posuzované NSS, neboť – na rozdíl od ostatních uvedených případů – šlo o kolektivní klimatickou žalobu projednávanou ve správním soudnictví, kterou však švýcarský

Federální nejvyšší soud odmítl jako *actio popularis* a odkázal stěžovatelky (švýcarské seniorky poukazující zejména na vliv vln veder na zdraví starších lidí) na politické, nikoli soudní rozhodování. Krom toho ESLP projednává také věc *Greenpeace Nordic a další proti Norsku*, stížnost č. 34068/21.

[153] Lze tedy očekávat, že se ESLP v budoucnu vyjádří k tomu, v jakých ohledech může nedostatečná aktivita zákonodárné, výkonné či soudní moci porušovat čl. 2 a 8 či také čl. 6 a 13 EÚLP, popřípadě dokonce čl. 3 EÚLP na základě tzv. klimatické úzkosti (označované též jako eko-úzkost, klimatický žal, klimatická deprese či environmentální melancholie). Taková rozhodnutí však NSS nepřisluší předjímat, a to ani z hlediska otázky, zda jde o porušení právě uvedených článků EÚLP, natož pak z hlediska otázky, jak ESLP případně vyváží přínos nástrojů mitigačních (z povahy věci globálně se projevujících a na globální kolektivní akci závisících) či adaptačních (lokálních) v oblasti zmírnění změny klimatu pro ochranu těchto práv a naopak závažnost omezování lidských práv v důsledku těchto opatření v konkrétním vnitrostátním právním řádu. Nejvyšší správní soud proto v nynějším rozsudku vychází pouze z dosavadního mlčení ESLP k nyní posuzovanému tématu. Vzhledem k tomu, že nelze ani odhadnout, za jak dlouho velký senát ESLP rozhodne ve výše uvedených řízeních, nepokládal předseda senátu v této věci ani za vhodné z hlediska procesní ekonomie využít možnosti fakultativního přerušování řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. a vyčkat, až velký senát ESLP vyjádří svůj právní názor.

[154] Na základě dosavadní judikatury ESLP lze totiž podle názoru NSS konstatovat pouze tolik, že státy mají některé pozitivní závazky, plynoucí v oblasti ochrany životního prostředí zejména z čl. 2 a 8 EÚLP (viz zejména rozsudek ESLP *Cordella a další proti Itálii* ze dne 24. 1. 2019, stížnosti č. 54414/13 a 54264/15). K tomu je však zároveň z dosavadní judikatury ESLP nutno připomenout, že jak ukazuje zejména rozsudek *Budayeva a další proti Rusku* ze dne 20. 3. 2008, stížnosti č. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 a 15343/02, týkající se ohrožení života v důsledku pasivity orgánů Ruské federace v reakci na ohrožení konkrétního města bahenními sesuvy půdy, ponechává ESLP v oblasti pozitivních závazků ochrany života (a soukromí) tváří v tvář přírodním katastrofám široký prostor pro uvážení, jakými nástroji stát ochrání práva zaručená EÚLP, tedy zda půjde spíše o nástroje, které by měly povahu mitigační (zabránění vzniku přírodní katastrofy) či adaptační (vytvoření nástrojů pro zvládnutí důsledků přírodní katastrofy, až nastane).

[155] Co se týče dalších lidskoprávních mezinárodních závazků ČR, je právo na příznivé životní prostředí zmiňováno zejména v čl. 24 odst. 2 písm. c) Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.): „*Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, sledují plné uskutečňování tohoto práva a zejména činí potřebná opatření: (...) k potírání nemocí a podvýživy též v rámci základní lékařské péče, mimo jiného také využíváním snadno dostupné technologie a poskytováním dostatečně výživné stravy a čisté pitné vody, přičemž se bere ohled na nebezpečí a rizika znečištění životního prostředí*“. Zároveň si je NSS vědom, že Výbor pro práva dítěte jako oprávněný vykladač této úmluvy nedávno v rozhodnutí *Sacchi a ostatní proti Argentině* ze dne 22. 9. 2021, oznámení č. 104/2019, odmítl jako nepřijatelné oznámení založené právě na tvrzení skupiny nezletilých, že globální oteplování způsobuje vlny veder, záplavy, zvyšování hladiny moří a další zásahy do lidských práv, které ohrožují zejména dnešní děti, které budou muset tyto důsledky snášet déle než dnešní dospělí. Výbor pro práva dítěte sice odmítl toto oznámení jako nepřijatelné pro nevyčerpání

pokračování

vnitrostátních opravných prostředků, nicméně v bodě 10.14 uznal, že na první pohled je možno autorům oznámení přiznat status obětí ohrožených skutečnou a podstatnou újmu.

[156] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že člověkem způsobená globální změna klimatu způsobuje a zejména v budoucnu bude způsobovat zásahy do řady lidských práv chráněných na ústavní i mezinárodní úrovni, počínaje vnitrostátním právem na příznivé životní prostředí, přes některá výše uvedená práva zaručená EÚLP, až po řadu hospodářských a sociálních práv zaručených dalšími mezinárodními lidskoprávními katalogy (právo na zdraví, potravu či přístřeší). Ze samotné skutečnosti budoucího ohrožení těchto práv však neplyne, jakým nástrojem mají orgány veřejné moci povinnost takovému zásahu zabránit, tedy zda to mají být spíše nástroje mitigační povahy (jejichž důsledky se v případě globálního oteplování projevují z povahy věci na globální úrovni) či nástroje adaptační povahy (které jsou svou povahou lokální, tedy zacílené úžeji pouze na ochranění před místními důsledky globálního oteplování, a to i lidskoprávními). Je tedy jen stěží představitelné, že by o lidskoprávní závazky bylo možno opřít výroky III. a IV. rozsudku městského soudu, stanovící procentuálně konkrétní rozsah mitigačních opatření ze strany žalovaných.

[157] Dosud uvedenou argumentací NSS nijak nepopírá, že již nyní lze dovodit z některých okruhů právních norem jasné povinnosti státních orgánů v oblasti mitigace a adaptace na důsledky globálního oteplování. Těmi jsou **sektorové právní předpisy na vnitrostátní úrovni** či jim odpovídající **předpisy na úrovni unijní**, které mají vztah ke globálnímu oteplování či jeho důsledkům. Na tyto sektorové předpisy se však klimatická žaloba nezaměřila.

[158] Není úkolem NSS provádět zde komplexní rozbor **sektorových právních předpisů unijního práva**, zvláště za situace, kdy žalobci nezaložili svou klimatickou žalobu primárně na jejich porušení. Tato legislativa se navíc postupně proměňuje spolu s tím, jak se klimatické cíle EU jako celku zvyšují. Jde zejména o systém obchodování s emisními povolenkami (*European Emissions Trading System*, EU ETS, viz směrnici Evropského parlamentu a Rady 2018/410 ze dne 14. 3. 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) a další tržní mechanismy; regulaci emisí tzv. fluorovaných skleníkových plynů (nařízení Evropského parlamentu a Rady 517/2014 ze dne 16. 4. 2014, o fluorovaných skleníkových plynech a o zrušení nařízení 842/2006); oblast využívání půdy a lesnictví (viz tzv. nařízení o LULUCF, tedy nařízení Evropského parlamentu a Rady 2018/841 ze dne 30. 5. 2018, 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 a o změně nařízení 525/2013 a rozhodnutí č. 529/2013/EU); oblast energetiky (včetně podpory obnovitelných zdrojů a snižování emisí metanu v odvětví energetiky); oblast zvyšování energetické účinnosti (včetně regulace energetické náročnosti budov); oblast zachycování a ukládání uhlíku (tzv. uhlíkové geoinženýrství); oblast dopravy; oblast ochrany přírody a ekosystémů; oblast ochrany ovzduší; oblast posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA, která má zejména po novelizaci provedené směrnicí 2014/52/EU zahrnovat i přesněji prováděné posuzování dopadů záměrů na klima); oblast ochrany vod (včetně čištění odpadních vod); a další oblasti, jichž se týká tzv. Zelená politika EU.

[159] Právě uvedené právní předpisy je třeba vykládat také pohledem primárního práva EU. V něm je samotné právo na ochranu životního prostředí zakotveno v čl. 37 Listiny základních práv EU: „*Vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje.*“ Krom toho je „*podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boj proti změně klimatu*“ uvedena jako jeden ze základních cílů unijní politiky v oblasti životního prostředí v čl. 191 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.

[160] Co se týče **sektorových právních předpisů na vnitrostátní úrovni**, těmi jsou zejména zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon, od novely zákonem č. 544/2020 Sb., zmíněné i městským soudem v bodě 307. rozsudku, zejména jeho nová hlava X části první, týkající se zvládnutí sucha a stavu nedostatku vody), zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech, zákon č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů, zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, či zákon č. 367/2021 Sb., o opatřeních k přechodu České republiky k nízkouhlíkové energetice a o změně zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie. Tyto konkrétně zaměřené předpisy je namísto čist též ve světle obecného zákona o životním prostředí a ve světle výše rozebraných obecných závazků plynoucích z ústavního a mezinárodního práva.

[161] Ostatně právě zohlednění klimatických závazků při posuzování správních rozhodnutí v konkrétním sektoru je postup, kterým již argumentovali navrhovatelé v několika případech řešených správními soudy. Opakovaně byl zmíněn rozsudek NSS č. j. 1 As 49/2018-62, který se týkal souladnosti omezení pro výstavbu malých vodních elektráren v územním plánu města Strakonice se zájmem na podpoře obnovitelných zdrojů, jak plyne i z Pařížské dohody. V judikatuře krajských soudů byla zvažována souladnost plánovaného rozšiřování Letiště Václava Havla (a z toho plynoucího zvyšování emisí CO₂ produkovaného leteckou dopravou) s Pařížskou dohodou, a to v bodech 66. až 74. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2020, č. j. 54 A 68/2019-123 (viz také britskou a rakouskou judikaturu tam zmíněnou, nyní je tento rozsudek přezkoumáván NSS v řízení vedeném pod sp. zn. 8 As 98/2020). Tento postup byl použit také například v nyní projednávaném případě ESLP *Greenpeace Nordic a další proti Norsku*, stížnost č. 34068/21, který se týká udělení licencí pro těžbu ropy v Barentsově moři a jejich důsledků pro emise skleníkových plynů a z toho plynoucích zásahů do práv současné i budoucích generací.

pokračování

IV. e) Ambicióznější požadavky žalobců ve vztahu k mitigačním opatřením

[162] Žalobci a) a f) naopak ve své kasační stížnosti napadají nedostatečnost výroků III. a IV. rozsudku městského soudu a tvrdí, že městský soud měl shledat povinnost státu dosáhnout klimatické neutrality. Tvrdí, že ani snížení emisí skleníkových plynů o 55 % nemůže vést k naplnění cílů Pařížské dohody, tedy k udržení nárůstu globální teploty o 1,5 °C, případně výrazně pod hranici 2 °C. Posouzení takové otázky, tedy zda EU NDC stanovený ve výši 55 % a jeho následné promítnutí do povinností jednotlivých členských států dostahuje v daném okamžiku k naplnění těchto základních globálních cílů Pařížské dohody, však přísluší podle ní samotné, konkrétně jejího čl. 14, Konferenci smluvních stran, která provádí pravidelné globální hodnocení, z nichž první má proběhnout v roce 2023, jak bylo již výše zmíněno. Za této situace by bylo předčasné a odporující zdrženlivosti soudu, pokud by se již nyní vyjadřoval k tomu, zda závazek EU NDC v podobě snížení emisí skleníkových plynů o 55 % (který se navíc nerovná individuálnímu závazku ČR, jak bylo vyloženo výše) dostahuje k naplnění globálních cílů Pařížské dohody, či nikoli.

[163] K opačnému závěru nevede ani přihlédnutí k argumentaci nizozemského Nejvyššího soudu v rozsudku *Urgenda*, opakovaně zmiňovaném žalobci i městským soudem. Jeho význam nelze přeceňovat, neboť se jedná o rozsudek zahraničního soudu, tedy nikoli některého z mezinárodních či nadnárodních soudů, jejichž judikatura je pro NSS závazná. Inspirativní jsou nicméně jednak žalobci zmiňované závěry z bodu 5.7.7 tohoto rozsudku, že stát nemůže vyloučit svou (zde civilní odpovědnost) za emise skleníkových plynů poukazem na to, že jde o malý stát a emise skleníkových plynů se z povahy věci počítají na globální úrovni, takže na ně mají vliv hlavně větší emitenti, zejména pokud porušují své mezinárodní závazky. Na tomto argumentu označovaném jako „kapka v moři“ však městský svou argumentaci nestavěl a NSS s ním nepolemizuje. Dále je často poukazováno na body 7.3.3 až 7.3.6 téhož rozsudku. Z nich plyne, že odpovědnost za případné porušení čl. 2 a 8 EÚLP a individuální vázanost států Pařížskou dohodou nelze vyloučit poukazem na kolektivnost závazku EU podle Pařížské dohody. Tu však výše nevyloučil ani NSS. Naopak k závěru, že snížení emisí skleníkových plynů v Nizozemsku nemůže být procentuálně nižší než snížení, k němuž se zavázala EU jako celek, dospěl nizozemský Nejvyšší soud v bodě 7.3.4 na základě zjištění, že úroveň snížení emisí skleníkových plynů požadovaná unijní legislativou po Nizozemsku patří k nejvyšším v rámci EU, což odpovídá nejen tamní vysoké míře emisí skleníkových plynů na osobu, ale také možnostem a odpovědnosti Nizozemska. Tento argument však nelze aplikovat na ČR, již naopak totéž nařízení ukládá jedno z nejnižších snížení emisí skleníkových plynů v rámci EU.

[164] I v nařízení 2021/1119, které žalobci a) a f) v této souvislosti zmiňují, je klimatická neutralita pouze obecným cílem, bez **konkrétního zakotvení kvantifikovaných povinností** pro členské státy **v jasném časovém rámci**. Jeho účelem je vytvoření právního rámce pro dosažení klimatické neutrality do roku 2050, jak plyne z názvu nařízení a z jeho čl. 1: „*Toto nařízení stanoví závazný cíl klimatické neutrality v Unii do roku 2050 v zájmu dodržení dlouhodobého teplotního cíle uvedeného v čl. 2 odst. 1 písm. a) Pařížské dohody a zavádí rámec pro dosažení pokroku při plnění globálního adaptačního cíle stanoveného v článku 7 Pařížské dohody.*“ V čl. 2 jsou pak vymezeny obecné cíle pro první a pro druhou polovinu tohoto

století: „1. Celounijní emise a pohlcování skleníkových plynů, jež jsou upraveny právem Unie, musí být v Unii nejpozději do roku 2050 vyrovnané, čímž se do uvedeného data emise sníží na čistou nulu, přičemž po tomto datu bude Unie usilovat o dosažení negativních emisí.

2. Příslušné orgány Unie a členské státy přijmou nezbytná opatření na úrovni Unie, resp. členských států, aby umožnily společné dosažení cíle klimatické neutrality stanoveného v odstavci 1, a to s přihlédnutím k významu podpory spravedlnosti a solidarity mezi členskými státy a nákladové efektivnosti při dosahování tohoto cíle.“

[165] Uvedené nařízení má zastřešující povahu pro přijímání konkrétních opatření, jež povedou k cíli dosažení klimatické neutrality v rámci EU jako celku do roku 2050. Je tedy nyní především na unijních orgánech, aby tento obecný cíl promítly do sekundární legislativy a dalších nástrojů, jež stanoví konkrétní povinnosti pro jednotlivé členské státy. Jinak řečeno, NSS nezpochybňuje existenci klimatické neutrality jako dlouhodobého cíle, dosud však není konkrétně stanoveno, jaké povinnosti by z něj již nyní vyplývaly pro české státní orgány. Městský soud proto nepochybil, když se tímto nařízením zabýval pouze stručně v bodech 253. a 254. rozsudku.

IV. f) Shrnutí splnění podmínek pro konstatování nezákonnosti zásahu v oblasti mitigačních opatření

[166] Lze shrnout, že NSS nezpochybňuje, že někteří žalobci namítají takové přímé zkrácení na svých právech, které by naplňovalo nejen splnění podmínky aktivní procesní legitimace ve smyslu 1. a 2. podmínky pro shledání nezákonnosti tvrzeného zásahu, ale i splnění 5. podmínky, tedy podmínky zaměření zásahu přímo proti žalobcům. Jimi 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.

[167] 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, nikoli pohledem obecných klimatických závazků ČR, které nemají dostatečnou míru určitosti, jež by odpovídala povinnosti snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 o 55 %, jak shledal městský soud. Je na posouzení městského soudu, zda jsou tvrzení obsažená v klimatické žalobě dostatečně konkrétní, aby umožňovala posoudit případnou nezákonnost tvrzeného zásahu z pohledu výše uvedených sektorových předpisů.

[168] Pokud tato tvrzení dostatečně konkrétní nejsou, bude namísto, aby městský soud, vázán právě vyjádřeným právním názorem NSS, žalobce poučil a umožnil jim svá tvrzení upřesnit, jak plyne z usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53, č. 3196/2015 Sb. NSS. Zde rozšířený senát vyšel z obecného principu vyjádřeného v bodě 26 tak, že procesní pravidla „nemají být labyrintem plným nejasných odboček do slepých uliček, v němž se vlastní smysl soudní ochrany ztratí, nýbrž cestou, která jasně a zřetelně směřuje k cíli – k posouzení, zda hmotná subjektivní práva žalobce byla dotčena v rozporu se zákonem, anebo nikoli.“ Na tomto základě se v bodech 51 a 55 vyjádřil k poučovací povinnosti krajského soudu zejména ve vztahu k určení pasivně legitimovaného subjektu: „Správní soud má v první řadě po žalobci důsledně požadovat, aby k údajnému zásahu veřejné

pokračování

správy, proti kterému brojí, uvedl (tvrdil) všechny podstatné skutkové okolnosti, na základě nichž může soud určit, jakou povahu napadené jednání veřejné správy mělo a kdo byl jeho původcem. Nesplní-li žalobce svoji povinnost tvrzení, je třeba, aby jej soud patřičně konkrétním způsobem k doplnění žaloby vyzval postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. Není vyloučeno, že ve složitějších případech bude třeba tvrzení žalobce upřesňovat postupně ve více krocích (opakovanými postupně se upřesňujícími či obsahově se nově zjištěným skutečností přizpůsobujícími výzvami); je však zásadně na žalobci a v jeho zájmu, aby potřebné skutečnosti tvrdil v celé šíři pokud možno již v samotné žalobě tak, aby si soud na základě jeho tvrzení mohl co nejrychleji a s co největší přesností učinit úsudek o povaze žalobou napadeného zásahu a o tom, kdo je jeho původcem. (...) Soud totiž sice je jako jediný oprávněn hodnotit fakta vnesená žalobcem do řízení o zásahové žalobě a činit z nich právní závěry, není však oprávněn „vnucovat“ žalobci své skutkové a právní hodnocení věci tak, že by to fakticky popřelo dispozici žalobce žalobou.“

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

[170] To zároveň nevylučuje, že v mezích mezi vyhlášením nynějšího rozsudku NSS a novým rozhodováním městského soudu dojde k takové změně právního řádu, která zcela změní pohled na splnění podmínky nezákonnosti tvrzeného zásahu. Jak totiž bylo naznačeno již výše, tvrzenou nezákonnost bylo třeba posuzovat ke dni rozhodování městského soudu, tedy k datu 15. 6. 2022, jak plyne z § 87 odst. 1 s. ř. s.: *Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.* (zvýraznil nyní NSS) Zejména v oblasti unijního práva může dojít k přijetí takových předpisů, které by stanovily ambicióznější cíl zavazující přímo české státní orgány. Takové budoucí právní předpisy nepřísluší NSS předjímat. Stejně tak by samozřejmě měl městský soud ve svém novém rozhodnutí zohlednit i případné odstranění této tvrzené nečinnosti ze strany všech či některých žalovaných ministerstev. Ani to samozřejmě NSS nemůže předjímat.

IV. g) Nevyčerpání prostředků proti nečinnosti

[171] Po posouzení klíčové námitky splnění jednotlivých podmínek pro shledání tvrzené nezákonnosti zásahu NSS pro úplnost posoudí další kasační námitky obsažené v jednotlivých kasačních stížnostech, počínaje námitkami procesní povahy, týkajícími se zejména výroků III. a IV. napadeného rozsudku.

[172] MŽP vytýká městskému soudu, že nesprávně posoudil nevyčerpání všech možných právních prostředků ochrany ze strany všech žalobců vůči všem žalovaným před podáním žaloby. Z toho dovozuje nepřipustnost dané žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s. Poukazuje v tomto ohledu na rozsudek č. j. 9 As 244/2015-47, z něž vyplývá, že pokud žalovaný

nezákonný zásah spočívá ve faktické nečinnosti (vzhledem k subsidiární povaze zásahové žaloby musí jít o nečinnost, kterou nelze podřadit pod § 79 a násl. s. ř. s.), má žalobce nejprve vyčerpat opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Městský soud tuto námitku nevyčerpání opravných prostředků ve smyslu § 85 s. ř. s. zamítl s odůvodněním, že klimatická žaloba svým rozsahem přesahuje rámec institutu opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje.

[173] Opatření proti nečinnosti je v § 80 odst. 1 až 3 správního řádu, který MŽP označilo za prostředek ochrany, jenž měl být vyčerpán před podáním klimatické žaloby, vymezeno takto:

- (1) *Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví.*
- (2) *Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezažít-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.*
- (3) *Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.*

[174] Nejvyššímu správnímu soudu není zcela zřejmé, jak konkrétně by mohli žalobci uplatnit před podáním klimatické žaloby takto vymezené opatření proti nečinnosti, aby touto cestou dosáhli ještě v rámci veřejné správy nápravy, kterou očekávají právě od klimatické žaloby. Jak by bylo možno ve vztahu k mitigačním a adaptačním opatřením na ochranu proti změně klimatu určit onu zákonnou lhůtu předpokládanou v § 80 odst. 1 správního řádu? Jakou podobu by mělo mít v této oblasti „rozhodnutí“ ve smyslu § 80 odst. 1 správního řádu (byť i s rozšířením dopadu § 80 správního řádu, předpokládaným v jeho § 6 odst. 1)? Na tyto otázky MŽP v této své kasační námitce neodpovídá a podle názoru NSS na ně ani odpovědět nelze.

[175] Jakkoli nyní rozhodující senát nijak nezpochybňuje svůj vlastní závěr, podle něž opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu je obecně oním opravným prostředkem, který má žalobce vyčerpat před podáním žaloby proti nezákonnému zásahu spočívajícímu ve faktické nečinnosti orgánu veřejné moci, klimatická žaloba svým dosahem skutečně přesahuje rámec § 80 správního řádu. Opatření proti nečinnosti ve smyslu tohoto ustanovení proto nelze považovat za onen účinný prostředek k ochraně nyní posuzovaných práv žalobců, o němž mluvil rozšířený senát v bodě 34 svého rozsudku ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS: „Soudní ochrana je subsidiární pouze tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že konáním, případně nečinností veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. To má svůj smysl. Veřejná správa může rozhodnout meritorně, zásah do práv může odstranit dříve než jakýkoliv soudní přezkum. Jde tedy o zákonnou konstrukci, která má zajišťovat, aby se nezákonnosti řešily předně v místě a čase, kde nastanou, orgány kompetentními. Ty na základě argumentů uplatněných v zákonem poskytnutých prostředcích samy seznají předešlou nezákonnost a použijí vlastní procesní nástroje k nápravě.“

pokračování

[176] Nyní posuzovaná klimatická žaloba přesahuje rozsah, který by bylo možno napravit opatřením proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Jiný prostředek ochrany, který by museli budoucí žalobci nutně vyčerpat před podáním zásahové žaloby, aby nebyla nepřijatelná podle § 85 s. ř. s., právní řád neupravuje. V nyní posuzovaném případě bylo jistě vhodné, že žalobce a) zaslal dne 8. 12. 2020 předžalobní výzvu (č. l. 229 spisu městského soudu), a to předsedovi vlády a ministrům životního prostředí, zemědělství, průmyslu a obchodu a dopravy. Zároveň ovšem, právě proto, že jde o nástroj civilního práva a ze samotného § 85 s. ř. s. nevyplývá, že by předžalobní výzva byla tím nástrojem, který je třeba vyčerpat před podáním zásahové žaloby, nebylo namístě, aby městský soud (či nyní NSS postupem podle § 110 odst. 1 s. ř. s.) vůči ostatním žalobcům klimatickou žalobu odmítl, protože oni předžalobní výzvu nezaslali.

IV. h) Změna petitu

[177] MPO dále namítlo, že městský soud provedl přezkum mimo rámec žaloby, neboť při ústním jednání dne 15. 6. 2022 připustil změnu žalobního návrhu, která však nezazněla od samotných žalobců, nýbrž jim byla jako „přijatelná“ pouze prezentována samotným městským soudem, aniž by soud formálně rozhodl o připuštění změny petitu. Žalovaným tak nebyla ani poskytnuta možnost přípravy k reakci na nově zformulovaný žalobní návrh.

[178] Tato námitka není důvodná. Původní petit, jak byl formulován v klimatické žalobě ze dne 21. 4. 2021, zněl tak, že se určuje, že jednotlivá žalovaná ministerstva a vláda v rozporu s ustanoveními zákona o životním prostředí a Pařížské dohody nepřijaly dostatečná opatření ke snižování emisí skleníkových plynů na území ČR, stanovily nedostatečné cíle k jejich dalšímu snižování a v rozporu se zákonem a pozitivními závazky plynoucími z Listiny nepřijaly dostatečná opatření k adaptaci ČR na změnu klimatu, čímž nezákonně zasáhly do práv žalobců zaručených v čl. 6, čl. 10, čl. 11, čl. 26 a čl. 35 Listiny. Dále žalobci petitem č. V. požadovali, aby jednotlivá žalovaná ministerstva a vláda přijaly do šesti měsíců nezbytná a přiměřená opatření směřující ke snížení emisí skleníkových plynů v ČR v souladu s uvedenými závazky, vedoucí k zachování uhlíkového rozpočtu ČR ve výši 800 Mt CO₂ od ledna 2021 do konce století, a také nezbytná a přiměřená opatření k adaptaci na změnu klimatu.

[179] Dne 15. 6. 2022 pak žalobci zaslali městskému soudu alternativní návrhy petitu č. V. (č. l. 237 až 239 spisu městského soudu). První alternativa požadovala po žalovaných dosažení klimatické neutrality do roku 2050 společně s omezením maximálního množství absolutních emisí CO₂ ve výši 800 Mt od ledna 2021 do dosažení klimatické neutrality na území ČR. Druhá alternativa vycházela z povinnosti snížit emise CO₂ do roku 2030 o 84 % oproti roku 1990 a dosáhnout uhlíkové neutrality do roku 2050. V obou alternativách byl žalobní návrh v oblasti adaptace doplněn o požadavek dosahování trvalého pokroku.

[180] Při ústním jednání konaném téhož dne pak žalobci tyto dvě alternativy zopakovali (2:03 hod. záznamu ústního jednání). Proti této změně uplatnila námitku zástupkyně MŽP, která uvedla, že v důsledku změny petitu byla „žaloba trošku o něčem jiném“, a úspěšně městský soud požádala o desetiminutovou přestávku na seznámení s novými verzemi žalobního petitu (2:06 hod. záznamu ústního jednání). Poté zástupce MZ konstatoval, že je

změna petitu přípustná, ale ohradil se proti tomu, že byl petit formulován alternativně (2:09 hod. záznamu ústního jednání).

[181] Městský soud nakonec vyhověl takto upravenému druhému alternativnímu petitu pouze zčásti, když namísto snížení emisí do roku 2030 o 84 % oproti roku 1990 pouze ve vztahu k CO₂ vyšel ve výročí III. a IV. z povinnosti snížit emise všech skleníkových plynů, ovšem pouze o 55 %. Takovou možnost vysvětlil v bodě 335. rozsudku, kde uvedl, že „ačkoli znění výroků III. a IV. nekopíruje žalobní petit a jeho alternativy, nejedná se o překročení žalobního návrhu. Správní soud je vázán podstatou žalobního návrhu (vymezením zásahu), nikoli jeho doslovným zněním. Správní soud nemůže zamítnout zásahovou žalobu jen proto, že žalobce nevyjádřil svůj požadavek právně bezchybně, je-li zřejmé, čeho chce dosáhnout. To znamená, že soud může výrok rozsudku formulovat odlišně od znění žalobního návrhu, musí však setrvat v mezích § 87 odst. 2 soudního řádu správního a šetřit podstatu zásahu. Dle žalobců spočívala podstata zásahu v tom, že dosavadní snižování emisí neodpovídalo závazku dle Pařížské dohody, resp. v tom, že žalovaní nenaplánovali svou činnost tak, aby směřovala k dosažení cíle Pařížské dohody (str. 47 žaloby). Městský soud zjistil, že žalovaní ke dni soudního rozhodnutí vskutku neměli konkrétní plán mitigačních opatření směřujících ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 v porovnání s rokem 1990.“

[182] Lze se ztotožnit se žalobci, že výsledné výroky III. a IV. napadeného rozsudku nepřekračovaly předmět řízení, jak byl vymezen žalobou ve znění alternativního návrhu petitu ze dne 15. 6. 2022, neboť požadavek snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 oproti roku 1990 je cíl méně ambiciózní než cíl požadovaný v alternativní podobě petitu, kterou předložili žalobci (snížení emisí CO₂ o 84 % za totéž období). Tyto výroky III. a IV. ostatně žalobcům vyhověly pouze částečně, jak ukazuje i nynější kasační stížnost žalobců a) a f). Nedošlo tedy ani k překročení předmětu řízení, ani k nepřípustné změně.

[183] Nedošlo ani k porušení procesních práv žalovaných z hlediska možnosti zareagovat na změnu petitu. Ostatně žalovaní si během samotného ústního jednání určili, jak dlouhou přestávku potřebují na seznámení s novým zněním petitu, a jejich žádosti městský soud vyhověl, takže na samotnou změnu petitu měli příležitost zareagovat.

IV. i) Tvzený rozpor mezi výroky III. a IV.

[184] Podle MŽP navíc není možné, aby vedle sebe obstál deklaratorní výrok III. napadeného rozsudku, podle nějž zásah žalovaných „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“, a výrok IV. nařizující ukončení zásahu: „Žalovaným (...) se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobců nestanovením konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990.“

[185] Názor MŽP na nemožnost vydání těchto dvou výroků vedle sebe nemá oporu v textu zákona ani v judikatuře. Podle § 87 odst. 2 věty první s. ř. s. platí: **Soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo brozí-li**

pokračování

jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.

[186] Již z textu citovaného ustanovení plyne, že s. ř. s. výslovně počítá s možností, že soud určí nezákonnost zásahu a zároveň zakáže žalovanému, aby v něm pokračoval. Je pravdou, že dřívější judikatura takové paralelní výroky rozsudků krajských soudů kritizovala (viz rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48, body 21 a 22). Tento přístup však překonal rozšířený senát v rozsudku č. j. 6 As 108/2019-39, ŽAVES, jak přílehně připomněli žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti MŽP. V jeho bodě 108 rozšířený senát jasně uvedl: *„Jakýkoli dogmatismus při požadavcích na formulaci výroku rozsudku, kterým soud vyhověl zásahové žalobě, není namístě. Při formulaci výroku je klíčová jeho srozumitelnost a vykonatelnost. Též u výroků reagujících na trvající zásah proto může být pro přehlednost vhodné určit, že zásah je nezákonný, a teprve pak (třebas i v dalším výroku) zakázat správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval (což ostatně odpovídá také prostému jazykovému výkladu § 87 odst. 2 věty první s. ř. s.). Jako zbytečně kategorické je proto třeba odmítnout závěry rozsudku ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48, bod 21 (...).“*

[187] Ze s. ř. s. dále nevyplývá, že by měl městský soud povinnost žalovaným uložit, jak konkrétně mají svou údajnou nečinnost odstranit či v jakém časovém rámci, jak MŽP uvádí v další své kasační námitce.

IV. j) Tvrzená nedostatečnost adaptačních opatření

[188] Žalobci a) a f) napadají V. výrok napadeného rozsudku, jímž městský soud zamítl zásahovou žalobu v té části, v níž směřovala proti neprovedení dostatečných adaptačních opatření.

[189] Městský soud k tomu v bodech 284. a násl. napadeného rozsudku odkázal na úpravu adaptačních opatření v čl. 7 odst. 1 Pařížské dohody: *„Smluvní strany stanovují globální adaptační cíl zahrnující zvyšování adaptační kapacity, posilování odolnosti a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu s cílem přispět k udržitelnému rozvoji a zajistit přiměřenou reakci v oblasti adaptace v souvislosti s teplotním cílem uvedeným v článku 2.“* Dostatečnost adaptačních opatření bude (podobně jako v případě mitigačních opatření) posuzována v rámci globálního hodnocení podle č. 14 Pařížské dohody. Sám čl. 7 stanovuje pro podobu adaptačních opatření velmi obecné nároky, a to ve svém odst. 5: *„Smluvní strany uznávají, že adaptační opatření by se měla řídit přístupem, který vychází z dané země, je citlivý k otázkám rovnosti pohlaví, umožňuje účast všech a je plně transparentní a který zároveň bere v úvahu zranitelné skupiny, společenství a ekosystémy, a měla by vycházet z nejlepších dostupných vědeckých poznatků a, kde je to vhodné, z tradičních znalostí, znalostí původního obyvatelstva a místních znalostních systémů, s cílem začlenit adaptaci podle potřeby do příslušných socioekonomických a environmentálních politik a opatření.“*

[190] Na unijní úrovni jsou adaptační opatření upravena především v čl. 5 nařízení 2021/1119 (městský soud pro ně používá zkratku „EPRK“), nadepsaném „Přizpůsobení se změně klimatu“, podle jehož odst. 1, odkazujícího právě na čl. 7 Pařížské dohody, platí: *„Příslušné orgány Unie a členské státy zajistí trvalý pokrok při zvyšování adaptační kapacity, posilování odolnosti a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu v souladu s článkem 7*

Pařížské dohody.“ Povinnosti členských států jsou upřesněny v odst. 4: „Členské státy přijmou a provádějí s přihlédnutím ke strategii Unie k přizpůsobení se změně klimatu uvedené v odstavci 2 tohoto článku vnitrostátní adaptační strategii a plán založené na důkladných analýzách změny klimatu a zranitelnosti vůči ní a na posouzení dosaženého pokroku a ukazatelích v této oblasti, přičemž by měly vycházet z nejlepších dostupných a nejaktuálnějších vědeckých poznatků. Členské státy zohlední ve své vnitrostátní strategii mimořádnou zranitelnost příslušných odvětví, mimo jiné zemědělství, a vodohospodářských a potravinových systémů, jakož i potravinového zabezpečení, a prosazují řešení blízka přírodě a adaptační opatření založená na ekosystémech. Členské státy svou strategii pravidelně aktualizují a uvádějí související aktuální informace ve zprávách předkládaných podle čl. 19 odst. 1 nařízení (EU) 2018/1999.“

[191] Z této právní úpravy městský soud v bodě 288. napadeného rozsudku dovedl, že „žalovaní jsou na základě čl. 5 odst. 4 věty první EPRK povinni přijmout a provádět adaptační opatření, nikoli dosáhnout konkrétních cílů v určitém čase. Povinnost přijmout adaptační opatření je splněna přijetím opatření, která jsou založena na důkladných analýzách změny klimatu a zranitelnosti vůči ní a na posouzení dosaženého pokroku a ukazatelích v této oblasti, a která současně zohledňují mimořádnou zranitelnost příslušných odvětví. Správní soud smí přezkoumat, zda žalovaní při své činnosti dodrželi tyto meze. Avšak volba určitých adaptačních opatření náleží do správní úvahy žalovaných, kteří jsou k ní odborně způsobilí, a správnímu soudu nepřísluší do této oblasti zasahovat s ohledem na princip dělby moci (§ 78 odst. 1 soudního řádu správního). Zdrženlivý soudní přezkum umožňuje žalovaným pružně reagovat na neustále se vyvíjející následky změny klimatu.“ V bodě 289. pak dodal, že z komplexní povahy adaptačních opatření vyplývá, že jejich konkrétní parametry nemohou být stanoveny. Následně pak městský soud v bodech 290. až 318. podrobně rozebral adaptační opatření po jednotlivých sektorech a v bodě 319. shrnul, že „žalovaní průběžně kontrolují a vyhodnocují plnění adaptačních opatření. Jejich činnost směřuje k tomu, aby adaptační opatření nezůstala pouze na papíře, ale ke zjištění a odstranění případných nedostatků v implementaci NAP AZK z roku 2021. Ačkoli se žalovaným nepodařilo prokázat důvodnost svých tvrzení tak, jak to učinili např. v oblasti lesního hospodářství, nelze přesvědčivě uzavřít, že jsou v prodlení s plněním povinnosti adaptace zemědělského hospodářství. Soud podotýká, že žalobci neoznačili konkrétní opatření v zemědělství, která dle jejich mínění nebyla splněna, a nevysvětlili, proč měl právě tento nedostatek rozhodující vliv na adaptační kapacitu zemědělství. Soudní přezkum proto nemohl být konkrétnější.“

[192] Právě citované úvaze nemá NSS co vytknout. Výtka žalobců a) a f) proti tomuto posouzení je zcela obecná. Vytýkají městskému soudu, že se zabýval pouze otázkou, zda jsou z formálního hlediska přijímány adaptační plány a opatření a zda jsou tato opatření plněna. Měl se však podle nich zabývat i tím, že samotná opatření obsažená v adaptačních strategiích jsou „bezzubě“ formulovaná, a proto nejsou způsobilá vést k trvalému pokroku v oblasti adaptace, jak vyžaduje nařízení 2021/1119 i další právní předpisy. Bez toho, aby uvedli, v čem konkrétně tvrzenou „bezzubost“ adaptačních opatření spatřují, však žalobci nemohou účinně zpochybnit městským soudem provedený detailní rozbor adaptačních opatření (k jejich potřebnosti a různým podobám viz z novější judikatury též bod 85 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18).

pokračování

[193] Ve vztahu k výroku V. se proto NSS plně shoduje s posouzením provedeným městským soudem.

V. Závěr a náklady řízení

[194] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek v rozsahu výroků III. a IV., konstatujících nezákonnost zásahu, spočívající v nedostatečnosti mitigačních opatření, a zakazujících v tomto zásahu pokračovat, a to pro nesprávné posouzení právní otázky splnění 3. podmínky (tedy podmínky nezákonnosti) pro vyhovění zásahové žalobě.

[195] Vzhledem k tomu, že nákladový výrok VI. rozsudku byl závislý na úspěchu ve věci samé, zrušil NSS i tento výrok, napadený kasačními stížnostmi MŽP, MPO, MZ a MD. Věc vrátil v tomto rozsahu městskému soudu k dalšímu řízení. Dle § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku.

[196] Kasační stížnost žalobců a) a f) proti výroku I. odmítajícímu žalobu proti vládě a proti zamítavému výroku V. týkajícímu se adaptačních opatření NSS zamítl.

[197] Zamítl i kasační stížnost proti nákladovému výroku II., závislému na výroku I., který bez odůvodnění napadlo MD, když napadlo rozsudek městského soudu v celém rozsahu.

[198] Vzhledem k tomu, že v dalším řízení před městským soudem již vláda, vůči níž byla žaloba správně odmítnuta, nebude účastníkem řízení, rozhodl NSS o náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech vůči ní. Vláda byla v řízení o kasačních stížnostech proti výroky I. a II. úspěšná, nicméně jí v tomto řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto jí je soud nepřiznává.

[199] O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech vůči ostatním účastníkům rozhodne městský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. února 2023

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu