

**datovou zprávou**

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

**Žalobci:**

**a) Klimatická žaloba ČR, z. s.**, se sídlem V Šáreckém údolí 281/54, Dejvice, 160 00 Praha 6, IČO: 083 25 146,

[Redacted text]

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

[Redacted text]

**Zastoupení:**

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

**Žalovaní:**

- 1) Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Vršovice, Praha 10
- 2) Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 3
- 3) Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1
- 4) Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

*o žalobě proti nezákonným zásahům žalovaných*

## **Vyjádření žalobců k aktuální judikatuře ESLP**

## I. Předchozí průběh řízení

Žalobci se žalobou, podanou dne 21. 4. 2021 u Městského soudu v Praze (dále „**městský soud**“), domáhali ochrany před trvajícím nezákonným zásahem žalovaných do veřejných subjektivních práv žalobců, spočívajícím v pasivitě (nezákonné nečinnosti) žalovaných v oblasti ochrany před změnou klimatu a jejími škodlivými následky. Žalobci v žalobě tvrdili, že nečinností žalovaných v oblasti ochrany klimatu došlo k nezákonným zásahům do jejich práva na život, na ochranu zdraví, na příznivé životní prostředí, vlastnického práva, práva podnikat, práva na ochranu soukromého a rodinného života a práva na samosprávu, která jsou zaručena Ústavou, Listinou základních práv a svobod (dále „Listina“) a Úmluvou o ochraně lidských práva a základních svobod (dále „Úmluva“). Městský soud dne 25. 10. 2023 podruhé rozhodl v této věci a rozsudkem č.j. 14 A 101/2021 – 445 (dále jen „**napadený rozsudek**“) žalobu v této části zamítl. Proti napadenému rozsudku podali žalobci a), b), e), f) a g) kasační stížnost.

Dne 9. 4. 2024 Evropský soud pro lidská práva (dále jen „**ESLP**“) vydal tři rozhodnutí, která jsou pro další rozhodování správních soudů v této věci podstatná. Jedná se o:

- Rozsudek Velkého senátu ESLP ve věci *Verein Klimaseniorinnen Schweiz a ostatní proti Švýcarsku*, stížnost č. 53600/20, ze dne 9. 4. 2024 (dále jen „**Klimaseniorinnen**“),
- Rozhodnutí Velkého senátu ESLP ve věci *Carême proti Francii*, stížnost č. 7189/21, ze dne 9. 4. 2024 (dále jen „**Carême**“),
- Rozhodnutí Velkého senátu ESLP ve věci *Duarte Agostinho a ostatní proti Portugalsku a dalším*, stížnost č. 39371/20, ze dne 9. 4. 2024 (dále jen „**Duarte Agostinho**“).

Žalobci proto předkládají stručné shrnutí zmíněných rozhodnutí ESLP a vyjadřují se k otázce jejich aplikace v projednávané věci.

## II. Rozsudek ESLP ve věci Klimaseniorinnen

Ve věci *Klimaseniorinnen* se stěžovatelky, tedy čtyři švýcarské seniorky a spolek sdružující přes 2000 členů o věkovém průměru zhruba 73 let, domáhaly ochrany před zásahem do jejich subjektivních práv na poli čl. 2, 6, 8 a 13 Úmluvy o ochraně lidských práva a základních svobod (dále jen „**Úmluva**“). ESLP shledal **porušení práva na ochranu soukromého a rodinného života** (čl. 8 Úmluvy) a **práva na spravedlivý proces** (čl. 6 Úmluvy) ve vztahu ke spolku. Zároveň se ESLP rozsáhle vyjádřil k otázkám právní ochrany před změnou klimatu a jejími nepříznivými dopady, k povinnostem států stanovit si v této oblasti dostatečně ambiciózní cíle a přijímat dostatečná opatření ke snižování emisí skleníkových plynů.

ESLP v rozsudku rozsáhle rekapituluje závěry národních soudů, na které odkazovali i žalobci ve svých předchozích vyjádřeních (např. *Neubauer et al.* – Německo,<sup>1</sup> *Urgenda* – Nizozemsko,<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu ze dne 24. 3. 2021, dostupný online v anglickém jazyce: [https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2021/20210324\\_11817\\_order-1.pdf](https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2021/20210324_11817_order-1.pdf).

<sup>2</sup> Rozsudek Okresního soudu v Haagu ze dne 24. 6. 2015, dostupný online v anglickém jazyce:

Klimatzaak - Belgie;<sup>3</sup> odst. 235 a násl. rozsudku *Klimaseniorinnen*), odkazuje na závěry odborníků v oblasti klimatické vědy, včetně Mezivládního panelu OSN pro klimatickou změnu (dále jen „**IPCC**“) a dalších mezinárodních institucí a akademických pracovišť, které soudu také zaslaly svá vyjádření (odst. 376 a násl.). Na základě těchto podkladů ESLP dochází k závěru, že:

*„... existují dostatečně spolehlivé indicie toho, že antropogenní změna klimatu existuje. Dále [ESLP] vychází z toho, že tato změna představuje vážnou současnou a budoucí hrozbu pro uplatňování lidských práv zaručených Úmluvou. Státy si této hrozby jsou vědomy a jsou schopny přijmout opatření k jejímu účinnému řešení. Relevantní rizika se podle odhadů sníží, pokud se omezí nárůst teploty na 1,5 °C oproti předindustriální úrovni a pokud budou státy jednat neodkladně. Současné celosvětové úsilí o zmírnění změny klimatu však na tento cíl nestačí.“* (odst. 436 rozsudku)

Podle ESLP proto musí být čl. 8 Úmluvy chápán tak, že **zahrnuje právo jednotlivců na účinnou ochranu** ze strany orgánů státu **před závažnými nepříznivými dopady změny klimatu** na jejich život, zdraví, pohodu a kvalitu života (odst. 519 rozsudku). ESLP dále uvedl, že pro zajištění účinné ochrany práv jednotlivců musí státy:

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

**Konkrétní teplotní cíl**, ke kterému by státy měly mířit, se tedy může měnit na základě aktuálních mezinárodních závazků států a dostupného vědeckého poznání. ESLP v rozsudku **výslovně uvedl**, že Švýcarsko porušilo Úmluvu tím, že národní cíle pro snižování emisí skleníkových plynů neodpovídaly současným požadavkům na udržení nárůstu globální teploty o **max. 1,5 °C** (odst. 558 rozsudku). Tento limit je tedy dle aktuálních mezinárodních závazků (zejm. Pařížská dohoda a Rámcová úmluva OSN o změně klimatu) a dostupného vědeckého poznání směrodatný také pro posuzování plnění pozitivních závazků státu, resp. žalovaných na poli čl. 8 Úmluvy.

ESLP v rozsudku shrnul **obecné principy**, podle nichž je třeba zkoumat, zda státy plní své pozitivní závazky na poli čl. 8 Úmluvy. V obecné rovině ESLP shrnul (odst. 538), že státy mají povinnost **přijmout legislativní a administrativní rámec** pro efektivní ochranu lidského zdraví a života, který respektuje hranice prostoru pro uvážení vyplývající z Úmluvy. Státy mají dále povinnost aplikovat tento právní rámec v praxi. K ochraně práv musí státy přistupovat s náležitou péčí, s ohledem na závažnost hrozících následků a možnost jim zabránit.

Pokud jde o **prostor pro uvážení** států v rámci ochrany lidských práv před dopady změny klimatu, ESLP v obecné rovině odkazuje na princip subsidiarity (odst. 541 rozsudku). Zároveň

---

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

<sup>3</sup> Rozsudek Odvolacího soudu v Bruselu ze dne 20. 11. 2023, dostupný online v anglickém jazyce: [https://prismic-io.s3.amazonaws.com/affaireclimat/4460824d-989f-4c3e-ad14-6dc1e4c9a1d3\\_SP52019923113012320+en.pdf](https://prismic-io.s3.amazonaws.com/affaireclimat/4460824d-989f-4c3e-ad14-6dc1e4c9a1d3_SP52019923113012320+en.pdf).

však dodává, že na základě dostupného vědeckého poznání by měla ochrana klimatu mít **vysokou prioritu** (odst. 542). ESLP navíc rozlišuje rozsah prostoru pro uvážení, pokud jde o výběr **nástrojů** pro ochranu klimatu a lidských práv, který je širší, a pokud jde o **stanovení cílů v této oblasti**, který je užší (odst. 543) a měl by vycházet z Pařížské dohody (odst. 547).

ESLP dále uvedl, že z čl. 8 Úmluvy vyplývají také **procesní záruky** (odst. 539) – povinnost státu zajistit vhodný způsob zapojení veřejnosti do rozhodování a zvolit vhodnou formu regulace. Vzhledem ke komplexnosti ochrany klimatu je podle ESLP nezbytné, aby rozhodování zahrnovalo také **odpovídající šetření a studie**. Nicméně to podle ESLP neznamená, že by bylo možné rozhodovat, pouze pokud jsou k dispozici komplexní a měřitelné údaje ke každému jednotlivému aspektu ochrany klimatu. Důležité podle ESLP je, aby bylo možné předem předvídat a hodnotit dopady činností, které by mohly poškodit životní prostředí a tím porušit práva jednotlivců podle Úmluvy (odst. 539 písm. c).

Pro účely posouzení, zda Švýcarsko plnilo své pozitivní závazky na poli čl. 8 Úmluvy v oblasti ochrany klimatu, ESLP vyvinul **test, který zkoumá různé aspekty klimatické politiky** státu (odst. 545-555 rozsudku). Žalobci předkládají aplikaci tohoto testu na projednávanou věc a konstatují, že žalovaní porušili své pozitivní závazky na poli čl. 8 Úmluvy tím, že:

1. Nestanovili cíle snižování emisí a zbývající uhlíkový rozpočet v souladu s dostupnými vědeckými důkazy a požadavky na ochranu lidských práv,
2. Nepřijali opatření k ochraně klimatu na úrovni zákona,
3. Nepřijali opatření směřující k dosažení klimatické neutrality během následujících tří dekád,
4. Nestanovili průběžné cíle snižování emisí v závazném regulačním rámci.

## **1. Žalovaní nestanovili cíle snižování emisí a zbývající uhlíkový rozpočet na základě dostupných vědeckých důkazů**

ESLP v rozsudku ve věci *Klimaseniorinnen* konstatoval, že aby stát naplnil své pozitivní závazky na poli čl. 8 Úmluvy, má povinnost přijmout obecná opatření, která stanovují cílový harmonogram pro dosažení uhlíkové neutrality (podrobněji viz bod II. 2. tohoto vyjádření) a **celkový zbývající uhlíkový rozpočet** pro stejné časové období (nebo jinou ekvivalentní metodu kvantifikace budoucích emisí skleníkových plynů), **v souladu s nadřazeným cílem** národních a globálních závazků ke zmírnění klimatické změny (odst. 550 písm. a) rozsudku). ESLP uvedl, že „... *není přesvědčen, že by bylo možné vytvořit účinný regulační rámec týkající se klimatické změny, aniž by se kvantifikovaly národní limity emisí skleníkových plynů, ať už prostřednictvím uhlíkového rozpočtu, nebo jiným způsobem.*“ (odst. 570 rozsudku)

Potřebu stanovit a dodržovat konkrétní uhlíkový rozpočet, tedy množství emisí skleníkových plynů, které lze na území státu vypustit před dosažením klimatické neutrality, **zdůrazňuje také IPCC**, na který se ESLP odvolává (odst. 116 a 571 rozsudku). Uhlíkový rozpočet totiž zaručuje nejen to, že státy dosáhnou klimatické neutrality k určitému datu, ale také zajišťuje, aby celkové množství vypuštěných skleníkových plynů nepřekročilo hranici, která by vedla k nebezpečnému oteplení o více než 1,5 °C. Právě **nárůst globální teploty o více než 1,5 °C** je podle IPCC i ESLP **hrozbou pro lidská práva** zaručená Úmluvou a státy mají povinnost takovému nárůstu teploty

předcházet (odst. 546 rozsudku). Žalobci podrobněji vysvětlují koncept uhlíkového rozpočtu v žalobě (část IV. bod 2.2 žaloby).

Švýcarská vláda, obdobně jako žalovaní, **neprovedla žádné vyčíslení národního uhlíkového rozpočtu**. Stěžovatelé ve věci *Klimaseniorinnen* proto předložili odhad uhlíkového rozpočtu pro Švýcarsko.<sup>4</sup> Tento odhad vycházel z globálního uhlíkového rozpočtu dle IPCC, jehož část byla následně na základě principu *per capita* přidělena Švýcarsku. Uhlíkový rozpočet ukázal, že při snižování emisí dle současných cílů by Švýcarsko vypustilo svůj podíl emisí skleníkových plynů již kolem roku 2034 (odst. 569 rozsudku), tedy zhruba 16 let před předpokládaným dosažením klimatické neutrality. Před ESLP neobstál ani argument švýcarské vlády, že pro stanovení uhlíkového rozpočtu neexistuje jednotná metodika (odst. 571).

ESLP proto vůči švýcarské vládě uzvažel, že:

*„Přestože [ESLP] uznává, že opatření a metody určující detaily klimatické politiky státu spadají do jeho širokého prostoru pro uvážení, v případě **absence jakéhokoli vnitrostátního opatření ke kvantifikaci zbývajících uhlíkového rozpočtu** státu žalovaného má soud potíže přijmout tvrzení, že by stát mohl být považován za efektivně plnící své regulační povinnosti podle článku 8 Úmluvy.“* (odst. 572, zvládně žalobci)

ESLP proto shrnul, že švýcarském právním rámci ochrany klimatu byly **zásadní nedostatky**, včetně **chybějícího výpočtu uhlíkového rozpočtu** nebo jiného ekvivalentního způsobu omezení absolutních emisí na území Švýcarska (odst. 573 rozsudku). Vzhledem k tomu, že bez řádného stanovení absolutního množství emisí, které je možné v rámci státu vypustit, není dle ESLP možné stanovit ani účinný regulační rámec ochrany klimatu a lidských práv, ESLP shledal porušení čl. 8 Úmluvy ze strany Švýcarska.

Skutkový stav ve věci *Klimaseniorinnen* je velmi podobný jako v projednávané věci. Žalovaní totiž také v rámci formulace aktuální Politiky ochrany klimatu v ČR,<sup>5</sup> ani její připravované aktualizace,<sup>6</sup> **nepřistoupili k výpočtu** (a tím spíše ani závaznému stanovení) **národního uhlíkového rozpočtu**. Ve světle citovaného rozsudku ESLP je takový postup **porušením čl. 8 Úmluvy**.

Nadto žalobci připomínají, že v projednávané věci rovněž předložili tři varianty výpočtu uhlíkového rozpočtu ČR:

- Výpočet **dle University of Manchester**, posudek *Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku* (příloha žaloby), založený mj. na přepočtu pomocí tzv. grandfatheringu, který vede k výsledku, že podíl ČR na globálním uhlíkovém rozpočtu od roku 2021 je 800 Mt CO<sub>2</sub>, což při rovnoměrném snižování emisí (o 11,4 % ročně) představuje **snížení emisí CO<sub>2</sub> o 84 % do roku 2030** oproti roku 1990 (viz tabulku č. 3 v posudku). Podklad byl přílohou žaloby.

---

<sup>4</sup> Dr. Yann Roubiou du Pont, Dr. Zebedee Nicholls, *Calculation of an emissions budget for Switzerland based on Bretschger's (2012) methodology*, 26. 4. 2023.

<sup>5</sup> Dostupné online: [https://www.mzp.cz/cz/politika\\_ochrany\\_klimatu\\_2017](https://www.mzp.cz/cz/politika_ochrany_klimatu_2017).

<sup>6</sup> V době přípravy tohoto vyjádření je aktualizace Politiky ochrany klimatu v ČR předložena do meziresortního připomínkového řízení, č.j. předkladatele: MZP/2024/810/101.

- Výpočet **dle metodiky Carbon Action Tracker**,<sup>7</sup> která je rovněž založená na principech Pařížské dohody a tzv. „fair share“ (odpovědnost, rovnost, rovné kumulativní emise per capita, schopnost snižovat emise, atd.), jenž vede k závěru, že pro udržení nárůstu globální teploty do 1,5 °C by bylo nezbytné, aby ČR snížila emise skleníkových plynů (kromě sektoru LULUCF, tj. sektoru využití půdy a lesnictví) o **81 % do roku 2030** oproti roku 1990. Výpočet byl součástí doplnění důvodů kasační stížnosti ze dne 26. 8. 2023. Tento výpočet byl také předložen také stěžovateli **v řízení před ESLP** ve věci č. 39371/20, *Duarte Agostinho a ostatní proti Portugalsku a 32 dalším zemím*.
- Výpočet **dle metodiky Rajamani et. al.**,<sup>8</sup> která je založena agregací dostupných metodických přístupů k výpočtu závazků jednotlivých států, ale modifikuje celkový výsledek v souladu s principy mezinárodního práva. Tento výpočet vede k závěru, že pro zachování nárůstu globální teploty do 1,5 °C do konce století a pro udržení vrcholu nárůstu globální teploty do 1,7 °C by bylo nezbytné, aby ČR snížila emise skleníkových plynů o **89,76 % do roku 2030** oproti roku 1990.<sup>9</sup> Výpočet byl součástí doplnění důvodů kasační stížnosti ze dne 26. 8. 2023.

Žalobci shrnují, že ani současná Politika ochrany klimatu v ČR, ani její navržená aktualizace **nejsou v souladu** s výše uvedenými výpočty uhlíkových rozpočtů, neboť nevycházejí z žádného výpočtu uhlíkového rozpočtu a jejich cíle jsou podstatně méně ambiciózní než výše uvedené varianty výpočtu.

Ve věci *Klimaseniorinnen* se ESLP zabýval také uhlíkovými rozpočty a odbornými podklady *Climate Action Tracker* a *Rajamani et al.* (odst. 323-326), které rozvíjejí metodologické přístupy k určení „fair share“, tedy spravedlivého podílu států na snižování emisí skleníkových plynů. ESLP expertízu těchto odborníků nijak nerozporoval, naopak uvedl, že tyto studie:

*„... poskytly vhodný společný základ pro podklady předkladatelů. Vycházely z posouzení studií o sdílení úsilí, jak je uvedl IPCC ve své páté hodnotící zprávě (AR5), a doplnily je o novější studie a historická data. Tím pádem pokrývaly ještě širší škálu metodologií sdílení úsilí ve srovnání s hodnocením AR4. Naproti tomu žalovaný stát nepředložil žádné kvantifikované zdůvodnění pro ospravedlnění svého emisního cíle...“* (odst. 325).

Z předložených podkladů je zjevné, že žalovaní nijak **nevyčíslili ani nestanovili závazný uhlíkový rozpočet** pro ČR. Z uvedených studií také vyplývá, že stávající ani aktualizovaná Politika ochrany klimatu v ČR **nejsou dostatečně ambiciózní** na to, aby vedly k zachování uhlíkového rozpočtu podle výše uvedených metodologií, na které odkazuje také ESLP. Obě tyto skutečnosti předszavují nezákonný zásah žalovaných do práva žalobců dle čl. 8 Úmluvy.

<sup>7</sup> Popis metody je dostupný online: <https://climateactiontracker.org/methodology/cat-rating-methodology/fair-share/>.

<sup>8</sup> Dostupné online: <https://www.tandfonline.com/doi/suppl/10.1080/14693062.2021.1970504>.

<sup>9</sup> Studie konkrétně uvádí, že absolutní emise skleníkových plynů by měly dosahovat 20,48 Mt CO<sub>2</sub> v roce 2030, což je snížení na 14,53 % oproti roku 2010 (údaje pro jednotlivé státy jsou dostupné v „supplementary documentation“ ke studii). Přepočteno vzhledem k roku 1990 byl na základě veřejně dostupných údajů proveden žalobci.

## 2. Žalovaní nepřijali obecně závazná a účinná opatření k ochraně klimatu

Podle ESLP (odst. 545 rozsudku) je součástí pozitivních závazků státu **povinnost chránit** lidská práva, konkrétně povinnost státu „*přijmout a účinně v praxi uplatňovat právní předpisy a opatření, která jsou způsobilá zmírnit stávající a potenciálně nevratné budoucí dopady změny klimatu.*“ (tamtéž) Ochrana lidských práv zaručených Úmluvou podle ESLP vyžaduje, aby její ustanovení byla vykládána a uplatňována tak, aby zaručovala práva **praktická a účinná**, nikoli pouze teoretická a iluzorní (tamtéž).

ESLP se tedy zabývá otázkou, zda stát **zavedl nezbytné právní předpisy a opatření** k zabránění nárůstu koncentrace skleníkových plynů v atmosféře Země a zvýšení globální průměrné teploty nad úroveň, která by mohla způsobit vážné a nevratné negativní dopady na lidská práva (odst. 545-546 rozsudku).

Vývoj švýcarské regulace ochrany klimatu je popsán v odst. 560-562 rozsudku ve věci *Klimaseniorinnen* takto:

- **V prosinci 2017** předložila Spolková rada návrh revize zákona o CO<sub>2</sub> z roku 2011 s cíli snižování emisí **na období 2020 až 2030** (odst. 560). Tento navrhovaný zákon o revizi zákona o CO<sub>2</sub> z roku 2011 však byl v červnu 2021 **v lidovém referendu zamítnut** (odst. 561).
- **V roce 2020** Švýcarsko předložilo aktualizovaný NDC (Národně stanovený příspěvek dle čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody). V souvislosti s cílem klimatické neutrality do roku 2050 měl být podle NDC Švýcarska snížen jeho emise skleníkových plynů **do roku 2030** nejméně o **50 %** ve srovnání s úrovní roku 1990.
- Od roku 2021 nastala „legislativní mezera“, kdy nebyl na legislativní úrovni stanoven žádný cíl snižování emisí. Stát se pokusil tuto mezeru zaplnit tím, že dne **17. prosince 2021** přijal částečnou revizi stávajícího zákona o CO<sub>2</sub> z roku 2011, podle níž byl **cíl snižování emisí pro roky 2021 až 2024** stanoven na 1,5 % ročně oproti úrovni roku 1990 (odst. 561).
- Tím také zůstalo **období po roce 2024 neregulované**, a tedy v rozporu s požadavkem na existenci obecných opatření specifikujících mitigační opatření státu v souladu s cílem dosažení klimatické neutrality (odst. 561).

ESLP shledal, že v důsledku těchto legislativních mezer žalovaný stát **neplní svůj pozitivní závazek** vyplývající z článku 8, která spočívá v navržení regulačního rámce stanovujícího požadované cíle (odst. 562). Pokud jde o otázku (ne)existence stanovení mitigačních opatření, mají přitom státy velmi malý prostor pro uvážení; v případě, že stát mitigační opatření vůbec nepřijme, ESLP shledá porušení čl. 8 Úmluvy (odst. 555).

Podstatné pro aplikaci závěrů ESLP v projednávané věci je, že přestože **stát vykonával exekutivní aktivitu** v oblasti stanovování cílů ochrany klimatu (aktualizace cíle pro rok 2030 v rámci NDC), ESLP **shledal porušení** čl. 8 Úmluvy kvůli **absenci legislativních opatření** na národní úrovni.



V projednávané věci žalobci připomínají, že v České republice **nebyl přijat žádný klimatický zákon ani jiný obecně závazný právní předpis**, který by stanovil cíle pro snižování emisí skleníkových plynů. Veškeré cíle pro snižování emisí skleníkových plynů jsou stanoveny ve strategických dokumentech státu, zejména Politice ochrany klimatu v ČR, případně v dalších sektorových politikách. Tyto strategické dokumenty jsou zpravidla schvalované **usnesením vlády**, nemají tedy obecnou právní závaznost a nestanoví závazné povinnosti jednotlivcům. Dle § 21 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (kompetenční zákon) jsou sice usnesení vlády závazná pro ministerstva při veškerém výkonu jejich činnosti, zákon ale za jejich **nedodržení ze strany ministerstev nestanoví žádnou sankci a nestanoví žádný právní postup pro vynucení jejich plnění**.

Žalovaní nemohou splnění svých povinností na poli čl. 8 Úmluvy dovozovat ani z právních předpisů EU, které upravují ochranu klimatu. Členství ČR v EU totiž nijak neomezuje působnost čl. 8 Úmluvy a z něj plynoucích požadavků na ochranu lidských práv v souvislosti s dopady změny klimatu vůči ČR samotné, resp. jejím orgánům, tedy žalovaným. Státy nemohou bezdůvodně spoléhat na to, že naplnění požadavků evropského práva bude automaticky dostatečné pro splnění jejich pozitivních závazků na poli čl. 8 Úmluvy. **Existence evropského právního rámce ochrany klimatu tak nijak nevyvazuje státy z povinnosti vyčíslit svůj uhlíkový rozpočet** (viz bod II. 1. tohoto vyjádření) a na jeho základě přijmout dostatečný právní rámec a opatření k ochraně práv jednotlivců.

Ke stejnému závěru došel také belgický odvolací soud v případě *Klimatzaak*,<sup>10</sup> který konstatoval, že:

*„Skutečnost, že existuje závazný rámec na úrovni Evropské unie, také nemůže umožnit belgickému státu a regionům skrývat se za jeho ustanoveními: ve skutečnosti se jedná o minimální požadavky a teoreticky nelze vyloučit, že ESLP by uložil ambicióznější snížení emisí skleníkových plynů. Proto není správné tvrdit, že pouhé splnění povinností uložených belgickému státu Evropskou unií by vedlo k závěru o splnění článků 2 a 8 Úmluvy (...). Z týchž důvodů nelze vyvodit žádný závěr ze skutečnosti, že Evropská komise nepodnikla žádné kroky proti belgickému státu pro nesplnění povinností (...). Protože se jedná o minimální požadavky, které nebrání členským státům EU v prosazování ambicióznějších cílů, otázka vznášená vlámským regionem a belgickým státem, zda evropská legislativa v oblasti klimatu splňuje právo na život a právo na respektování rodinného života zakotvené v Listině základních práv Evropské unie, v tomto případě není relevantní...“* (odst. 161 rozsudku ve věci *Klimatzaak*)

Státy proto mají povinnost dodržovat své závazky plynoucí **jak z evropského právního rámce ochrany klimatu, tak z pozitivních závazků** na poli čl. 8 Úmluvy.

Cíle snižování emisí skleníkových plynů na úrovni EU navíc nebyly stanoveny na základě evropského ani národního uhlíkového rozpočtu, ani **neobsahuje konkrétní cíle** snižování emisí pro každou z členských zemí (cíle jsou pro některé ze sektorů stanoveny na celo-unijní úrovni –

---

<sup>10</sup> Rozsudek Odvolacího soudu v Bruselu ze dne 20. 11. 2023, dostupný online v anglickém jazyce: [https://prismic-io.s3.amazonaws.com/affaireclimat/4460824d-989f-4c3e-ad14-6dc1e4c9a1d3\\_SP52019923113012320+en.pdf](https://prismic-io.s3.amazonaws.com/affaireclimat/4460824d-989f-4c3e-ad14-6dc1e4c9a1d3_SP52019923113012320+en.pdf).



např. pokud jde o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů dle směrnice č. 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů). Z principu tak tyto společné celounijní cíle **nemohou zajistit konkrétní hodnotu snížení emisí** ani zachování uhlíkového rozpočtu na národní úrovni.

Žalovaní proto, obdobně jako Švýcarsko, **nesplnili svoji povinnost přijmout** a účinně uplatňovat **právní rámec** a opatření schopná zmírnit stávající a potenciálně nevratné budoucí dopady změny klimatu. Tato povinnost vyplývá ze souvislosti mezi změnou klimatu a potřebou ochrany práv plynoucích z Úmluvy, a ze skutečnosti, že předmět a účel Úmluvy jako nástroje na ochranu lidských práv vyžaduje, aby její ustanovení byla vykládána a uplatňována tak, aby zaručovala práva, která jsou praktická a účinná, nikoli teoretická a iluzorní (odst. 545 a 573 rozsudku ve věci *Klimaseniorinnen*). Žalovaní tak zasáhli do práv žalobců porušením čl. 8 Úmluvy.

### 3. Žalovaní nezakotvili závazek dosažení klimatické neutrality během dalších tří dekád

Při přezkumu plnění povinností dle čl. 8 Úmluvy se ESLP zabývá také otázkou, zda stát podnikl kroky k výraznému a progresivnímu (*substantial and progressive*) snížení úrovně emisí skleníkových plynů, s cílem **dosáhnout klimatické neutrality během dalších tří dekád** (odst. 548, 550 písm. a) rozsudku).

V době podání žaloby, v době vydání napadeného rozsudku ani v době podání tohoto vyjádření, **nemá ČR závazně stanovený cíl dosažení klimatické neutrality**. Tento cíl není zakotven ani formou zákona, ani v rámci strategických dokumentů státu. Stávající Politika ochrany klimatu v ČR z roku 2017 počítá s emisemi skleníkových plynů v ČR ve výši 39 Mt CO<sub>2</sub>ekv. v roce 2050. Tento cíl je navíc pouze indikativní.

Závazek dosažení klimatické neutrality na úrovni EU je sice zakotven v čl. 1 nařízení č. 2021/1119, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality, ale tento cíl se vztahuje na EU jako celek. Jak konstatoval také NSS ve svém předchozím rozhodnutí v této věci (rozsudek ze dne 20. 2. 2023, č.j. 9 As 116/2022, odst. 165), nelze z něj dovozovat konkrétní povinnost žalovaných dosáhnout klimatické neutrality. **Neobstál by tedy ani argument žalovaných, že závazek klimatické neutrality v ČR existuje díky evropskému právu.**

Aktualizovaný návrh Politiky ochrany klimatu, který by měl být schválen kolem poloviny roku 2024, již cíl dosažení klimatické neutrality v roce 2050 obsahuje. To však nemění nic na tom, že **Městský soud v Praze postupoval nezákonně**, když v pominul tento zásadní nedostatek české klimatické politiky, existující v době vydání napadeného rozsudku, a žalobu zamítl. Ve světle judikatury ESLP je jednoznačné, že **absence závazku dosažení klimatické neutrality** kolem roku 2050 je porušením pozitivních závazků státu na poli čl. 8 Úmluvy a tedy i zásahem do práv žalobců.

#### 4. Žalovaní nestanovili průběžné cíle snižování emisí v závazném regulačním rámci

ESLP se ve věci *Klimaseniorinnen* dále zabýval otázkou, zda stát podniká okamžité kroky a stanovil si **dostatečně ambiciózní průběžné cíle** pro snižování emisí v období vedoucím ke klimatické neutralitě. Kromě existence průběžných cílů hodnotí ESLP **také jejich závaznost**, tedy zda jsou relevantní cíle a harmonogramy nedílnou součástí vnitrostátního regulačního rámce, a to jako základ pro obecná a odvětvová zmírňující opatření (odst. 549).

ESLP vychází z logiky, kterou aplikoval také Spolkový ústavní soud v *Německu ve věci Neubauer et al.* – při stanovení cílů snižování emisí je třeba vyhnout se tomu, že státy přenesou disproporčně velké **břemeno na budoucí generace**. Proto je třeba, aby cíle snižování emisí obsahovaly závazek okamžité a průběžné aktivity, kterou lze zajistit skrze stanovení **průběžných cílů snižování emisí** (odst. 549).

V případě Švýcarska ESLP shledal porušení čl. 8 Úmluvy také v tom, že tamní zákon o ochraně klimatu upravuje **průběžné cíle** (meziročního tempa snižování emisí) **pouze pro období po roce 2031**. Vzhledem k tomu, že zákon o CO<sub>2</sub> z roku 2011 upravuje právně závazně dílčí cíle pouze do roku 2024 (viz odstavec 561 rozsudku ESLP, citovaný výše), znamená to, že období **mezi lety 2025 a 2030 zůstává stále neregulované**, dokud nebude přijata nová legislativa.

Pokud jde o cíle stanovené formou zákona, s obecnou závazností a účinností, žalobci konstatují, že **neregulované je celé období** od přistoupení ČR k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu v roce 1994 (tzv. UNFCCC), případně od přistoupení k Pařížské dohodě v roce 2017, až do současnosti. Veškeré cíle snižování emisí v ČR jsou totiž upraveny pouze na úrovni dokumentů vydaných orgány moci výkonné a **nestanoví obecně závazné a vymahatelné povinnosti**. Závaznosti cílů snižování emisí v ČR se žalobci věnovali již v bodu II. 2. tohoto vyjádření.

Pro případ, že by dle názoru NSS pro naplnění závazků na poli čl. 8 Úmluvy stačilo stanovení cílů snižování emisí v rámci **strategických dokumentů**, tak jak činí žalovaní, žalobci upozorňují, že tyto dokumenty **neobsahují průběžné cíle snižování emisí**. Současná Politika ochrany klimatu v ČR stanoví cíle pro roku 2020, 2030, 2040 a 2050. V současnosti připravovaná aktualizace Politiky ochrany klimatu v ČR stanoví cíle pouze pro roku 2030 a 2050, přičemž pro rok 2040 cílovou hodnotu neuvádí.

Stanovení průběžných cílů snižování emisí skleníkových plynů přitom úzce **souvisí s konceptem uhlíkového rozpočtu**, na který klade ESLP i IPCC velký důraz (viz bod II. 1. tohoto vyjádření). Aby byla ochrana klimatu skutečně efektivní a vedla k ochraně práv zaručených Úmluvou, je třeba, aby stát dodržel nejen cílové hodnoty snižování emisí jednou za deset let, ale především aby zachoval absolutní množství emisí skleníkových plynů, které může vypustit, aniž by došlo k nebezpečnému nárůstu teploty o více než 1,5 °C.

Žalovaní proto **porušili čl. 8 Úmluvy** a zasáhli tak do práv žalobců tím, že **nestanovili okamžité a průběžné cíle** snižování emisí skleníkových plynů.

## 5. Shrnutí: Žalovaní porušují čl. 8 Úmluvy tím, že nepřijali dostatečný právní rámec a opatření pro ochranu práv žalobců

ESLP v odst. 551 rozsudku uvedl, že pochybení v jednom z přezkoumávaných aspektů klimatické politiky automaticky neznamená, že by se stát dopustil porušení čl. 8 Úmluvy. Vzhledem k výše uvedenému ale mají žalobci za to, že selhání žalovaných při plnění pozitivních závazků plynoucích z čl. 8 Úmluvy jsou **obdobná a v některých aspektech i významnější než v případě Švýcarska**, neboť:

- Stejně jako v případě Švýcarska, ani **žalovaní neprovedli analýzu, jaká redukce emisí skleníkových plynů je potřeba pro zachování teplotního cíle 1,5 °C** potřebného pro efektivní ochranu práv jednotlivců, který vyplývá z mezinárodních závazků i dostupného vědeckého poznání. Žalovaní pro určení potřebné míry snižování emisí nevyužili metodu uhlíkového rozpočtu, ani jiný obdobný postup.
- Žalovanými přijatá **opatření a cíle pro ochranu klimatu** mají pouze právní formu usnesení vlády. **Nejsou tak všeobecně závazná a vynutitelná** a za jejich nedodržení není stanovena žádná sankce.
- Žalovaní **nepřijali závazek dosáhnout klimatické neutrality**, který je nezbytný pro zastavení nárůstu globální teploty. Pokud nebude nárůst globální teploty zastaven, nebude nikdy efektivně zajištěna ochrana práv zaručených Úmluvou.
- Žalovaní dále **nestanovili mezitímní cíle snižování emisí skleníkových plynů**, které by zajistily dodržení uhlíkového rozpočtu nebo jinak určeného absolutního množství emisí, které by správně mělo být na národní úrovni definováno.
- Podle expertních posudků předložených žalobci ani nové cíle aktualizované Politiky ochrany klimatu v ČR nejsou pro zachování národního uhlíkového rozpočtu dostatečné.

**Žalobci proto uzavírají, že z aplikace výše shrnutých závěrů rozsudku ESLP na projednávanou věc jednoznačně vyplývá, že žalovaní se dopustili a nadále dopouštějí porušení čl. 8 Úmluvy a nezákonně tím zasahují do veřejných subjektivních práv žalobců.**

## III. Rozhodnutí ESLP ve věci Duarte Agostinho

Žalobci upozorňují, že ESLP ve věci *Duarte Agostinho* **nerozhodoval meritorně**, protože stížnost byla odmítnuta z důvodu absence extrateritoriální jurisdikce ESLP a v případě Portugalska pro nevyčerpání opravných prostředků na národní úrovni. Tyto právní otázky však nejsou v projednávané věci relevantní. ESLP ve věci Duarte Agostinho **zdůraznil úlohu národních soudů**, které mají podle ESLP naplňovat svoji nezastupitelnou roli v systému ochrany práv zaručených Úmluvou (odst. 226 rozsudku).

## IV. Rozhodnutí ESLP ve věci Carême

ESLP stížnost ve věci *Carême* odmítl pro **nedostatek statusu oběti** ve smyslu Úmluvy, neboť stěžovatel v mezičase od podání stížnosti opustil místo svého bydliště (obec Grande-Synthe), kde pociťoval dopady změny klimatu, zejména rizika záplav. Žalobci proto upozorňují, že závěry ESLP byly pouze procesního charakteru a jejich aplikovatelnost v projednávané věci je omezená.

Jak uvedl ESLP také ve věci *Klimaseniorinnen* (odst. 462), posuzování *locus standi* a statusu oběti dle Úmluvy je ale **nezávislé na posouzení aktivní legitimace** k podání žaloby **v národních právních řádech**.

## V. Závěrečný návrh

Žalobci i s ohledem na výše shrnuté závěry ESLP ve věci *Klimaseniorinnen* a jejich aplikaci na projednávanou věc navrhují, aby Nejvyšší správní soud vydal následující **rozsudek**:

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

V Brně dne 18. 6. 2024

Klimatická žaloba ČR, z. s.,

Obec Svatý Jan pod Skalou