



Nejvyšší správní soud

Moravské náměstí 6
657 40 Brno

Ke sp.zn. 9 As 264/2023

Datovou schránkou

V Praze dne 14. června 2024

Žalobci:

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

[Redacted]

[Redacted]

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

[Redacted]

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

Žalovaní:

1. **Česká republika - Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Vršovice, 100 00 Praha 10, IČO: 001 64 801
2. **Česká republika - Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Staré Město, 110 00 Praha 1, IČO: 476 09 109
3. **Česká republika - Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Nové Město, 110 00 Praha 1, IČO: 000 20 478
4. **Česká republika - Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábf. Ludvíka Svobody 1222/12, Nové Město, 110 15 Praha 1, IČO: 660 03 008

Vyjádření České republiky – Ministerstva dopravy k usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. dubna 2024, č. j. 264/2023-64

(ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaných v řízení o kasační stížnosti žalobců a), b), e), f) a g) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. října 2023, č. j. 14 A 101/2023-445)

I.

Česká republika – Ministerstvo dopravy (dále jen „Ministerstvo dopravy“) obdržela usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. dubna 2024, č. j. 9 As 264/2023-64, kterým bylo rozhodnuto o pokračování v řízení o kasační stížnosti žalobců týkající se ochrany před nezákonným zásahem (nečinností) žalovaných. Zároveň byla všem účastníkům řízení poskytnuta možnost vyjádřit se mj. k rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve věci Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, č. 53600/20 (dále jen „rozhodnutí ESLP“), které může mít vliv i na nyní projednávanou věc. Ve lhůtě k tomu stanovené Ministerstvo dopravy sděluje následující.

II.

OBECNĚ K ROZHODNUTÍ ESLP

1. ESLP ve svém rozhodnutí vyhověl skupině švýcarských stěžovatelek, které podaly stížnost proti Švýcarsku z důvodu nedostatečných opatření státu k odvrácení klimatické hrozby. ESLP shledal porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), konkrétně čl. 8 (právo na respektování rodinného a soukromého života) a čl. 6 (právo na spravedlivý proces).
2. ESLP dovedl, že článek 8 Úmluvy zahrnuje právo na účinnou ochranu státními orgány před vážnými nepříznivými dopady změny klimatu na životy, zdraví a kvalitu života lidí. Dále dospěl k závěru, že Švýcarsko nesplnilo své povinnosti („pozitivní závazky“) podle Úmluvy v souvislosti se změnou klimatu. V procesu zavádění příslušného domácího regulačního rámce došlo k závažným nedostatkům, včetně nevyčíslení národních omezení emisí skleníkových plynů prostřednictvím uhlíkového rozpočtu či jiných metod. Švýcarsko také nesplnilo své minulé cíle snižování emisí. Přestože ESLP uznal, že národní orgány mají širokou diskreci při provádění legislativy a opatření v této oblasti, dospěl na základě dostupného materiálu k závěru, že švýcarské orgány nejednaly včas a vhodným způsobem při navrhování, rozvoji a implementaci příslušné legislativy a opatření.
3. Ministerstvo dopravy si je vědomo možných dopadů rozhodnutí ESLP na aktuální průběh řízení před českými soudy. Z dosavadního průběhu řízení vyplývá, že žaloba proti nezákonnému zásahu žalovaných nebyla úspěšná, protože nebyla prokázána nezákonnost zásahu, jakožto jedna z kumulativně stanovených podmínek podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“). Nejvyšší správní soud v bodech 151-154 rozhodnutí ze dne 20. února 2023, č. j. 9 As 116/2022-166 (dále jen „rozhodnutí NSS“), uvedl, že jedním z důvodů pro dovození nezákonnosti může být i případné nové rozhodnutí ESLP, které rozšíří práva obsažená v Úmluvě (avšak s tím, že ani tento trend nemůže být neomezený, neboť naráží na textová omezení samotné Úmluvy spočívající v zaměření na individuální lidská práva, nikoli na řešení globálního problému v podobě změny klimatu). K obdobnému závěru dospěl i Městský soud v bodu 60 rozhodnutí ze dne 25. října 2023, č. j. 14 A 101/2021-445 (dále jen „druhé rozhodnutí Městského soudu“).
4. Mohlo by se tedy jevit, že rozhodnutí ESLP vedlo ke změně situace a že nezákonnost jednání Ministerstva dopravy může být nyní prokázána, což by mělo za následek vyhovění kasační stížnosti podané žalobci. Ministerstvo dopravy je však názoru, že obsah rozhodnutí ESLP nekoresponduje s kasační stížností žalobců a jeho závěry nemohou být beze zbytku aplikovány na nyní projednávanou věc před Nejvyšším správním soudem.
5. Je třeba uvést, že rozhodnutí ESLP se obecně rozdělují na ty, která jsou závazná *inter partes* a rozhodnutí s interpretativní autoritou. Právní kategorie rozhodnutí *inter partes* má základ v článku 46 odst. 1 Úmluvy, který stanoví: „Vysoké smluvní strany se zavazují, že se budou řídit konečnými rozsudky Soudu ve všech případech, jichž jsou stranami“.

6. Ke druhé kategorii rozhodnutí ESLP a její závaznosti se vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 310/05 ze dne 15. 11. 2006: „*orgány veřejné moci (mají) obecnou povinnost přihlížet k interpretaci Evropské úmluvy prováděné ESLP (...) jak ve věcech, kde rozhodovaly v řízeních proti České republice, tak i ve věcech, které se týkají jiného členského státu Úmluvy, pokud tyto věci mají podle své povahy význam též pro interpretaci Úmluvy v českém kontextu*“.
7. Česká republika nebyla stranou sporu rozhodovaného ESLP, je tedy zřejmé, že se jedná pouze o interpretativní závaznost ESLP. K rozhodnutím ESLP mají soudy přihlížet, avšak nelze automaticky přejímat obsažené závěry. Vždy je nutné zohlednit konkrétní skutkové okolnosti a požadavky žalobců ve vztahu k povinnostem správních orgánů.

III.

PROBLEMATIKA ROZHODNUTÍ ESLP

8. Ministerstvo dopravy si je vědomo a nikterak nepopírá závažnost nezbytné ochrany klimatu a nutnosti přijímání důsledných opatření k jejímu řešení. Od počátku však zastává názor, že tento problém nelze vyřešit prostřednictvím soudů, nýbrž vzájemnou spoluprací mezi státy. Ochranu klimatu je nutné řešit primárně na globální, nikoliv na regionální nebo bilaterální úrovni. Snížení emisí v jednom státě nebo i celém regionu, například v EU, nebude mít signifikantní význam, pokud se bude produkce emisí dále zvyšovat v jiných částech světa, např. v Asii.
9. Za problematiku Ministerstvo dopravy považuje především rozšiřování čl. 8 Úmluvy o práva, která v něm nebyla explicitně vyjádřena. Úmluva byla podepsána v roce 1950. V jejím znění ani v žádném navazujícím dodatkové protokolu nebylo zakotveno žádné právo, které by se, alespoň vzdáleně, věnovalo právu na příznivé životní prostředí. Jak je správně podotknuto v bodě 19 disentančního stanoviska k rozhodnutí ESLP, nejednalo se o opomenutí, nýbrž o záměr smluvních stran Úmluvy. Tyto za celých sedmdesát let neměly potřebu do Úmluvy takové právo doplňovat. Naopak, nyní některé státy jako vedlejší účastníci intervenovaly ve prospěch Švýcarska.
10. Nabízí se vysvětlení, že právo na životní prostředí a speciálně pak opatření k ochraně klimatu je velmi složitá otázka. Nejedná se pouze o technický problém, tedy jaké prostředky (ať již mitigační nebo adaptační) zvolit ke snížení vypouštěných emisí a dosažení uhlíkové neutrality, nýbrž především o problém sociální. Jinými slovy, na koho a jakým způsobem mají zamýšlená opatření na ochranu klimatu dopadnout. Jde primárně o politickou otázku. Ministerstvo dopravy se domnívá, že ESLP v tomto případě překročil pravomoci dané mu Úmluvou, neboť v čl. 8 se žádné takové přiznané právo nenachází a vůle stran Úmluvy zcela zjevně nesměřuje k jejímu rozšiřování.
11. Dále, vzhledem k výše uvedenému je třeba závěry rozhodnutí ESLP označit pouze za obecné. Nejsou stanovena žádná konkrétní opatření, které má Švýcarsko provést. ESLP tvrdí, že státy mají obecně povinnost přijmout a účinně uplatňovat předpisy a opatření na zmírnění existujících a potenciálně nevratných účinků změny klimatu. Musí zavést nezbytné předpisy a opatření k prevenci zvyšování koncentrací skleníkových plynů a nárůstu globální teploty, které by mohly vážně a nevratně ohrozit lidská práva. Veřejné orgány musí jednat včas, vhodně a konzistentně a zavést závazný regulační rámec s jasnými cíli a časovými plány (body 544–554 rozhodnutí ESLP).
12. To, jaká konkrétní opatření zvolí, je však ponecháváno na státních orgánech ve spolupráci s Výborem ministrů. Každý stát musí definovat svou vlastní cestu k dosažení uhlíkové neutrality a přijmout opatření pro postupné snížení emisí skleníkových plynů. V této souvislosti soud sám zdůrazňuje pouze deklaratorní povahu jeho rozsudků (body 655–657 rozhodnutí ESLP).

13. Na jednu stranu se tak rozhodnutí ESLP snaží vytvářet nové právo v čl. 8 Úmluvy. Avšak na straně druhé ESLP nestanovuje konkrétní vodítka, jak postupovat. A to i z hlediska možné kontroly. Neboť, jak lze posuzovat, zda konkrétní stát v praxi účinně uplatňuje předpisy a opatření, která jsou schopna zmírnit stávající a potenciálně nezvratné budoucí dopady změny klimatu? Tím spíše, jestliže budou navrhovaná opatření odmítaná většinou společnosti. Což se shodou okolností stalo ve Švýcarsku, kde byl v roce 2021 v referendu zamítnut navrhovaný zákon o snížení emisí.
14. Z těchto důvodů Ministerstvo dopravy považuje rozhodnutí ESLP za nejasné, v praxi obtížně aplikovatelné a domnívá se, že k jeho závěrům by měly soudy v České republice přistupovat obezřetně a restriktivně.

IV.

APLIKACE ROZHODNUTÍ ESLP NA KASAČNÍ STÍŽNOST ŽALOBCŮ

15. Ministerstvo dopravy je názoru, že rozhodnutí ESLP nemůže zvrátit výsledek probíhajícího sporu a vést k vyhovění kasační stížnosti týkající se ochrany žalobců před nezákonným zásahem (nečinností) žalovaných v oblasti ochrany klimatu. Dovojuje tak na základě odlišných skutkových a právních okolností obou případů. V bodech 558–572 rozhodnutí ESLP je popsáno, jak Švýcarsko plní své závazky týkající se snížení emisí skleníkových plynů. Švýcarsko mělo podle zákona z roku 2011 snížit emise CO₂ do roku 2020 o 20 % oproti roku 1990, což však nesplnilo, když snížení dosáhlo pouze o 11 %. Nový zákon z roku 2017, podle něhož mělo Švýcarsko do roku 2030 snížit emise o 50 %, byl v referendu v roce 2021 odmítnut. Po tomto referendu vznikla legislativní mezera, kterou se Švýcarsko snažilo řešit částečnou revizí zákona z roku 2011, což však nebylo považováno za dostatečné. Ačkoli byl ve Švýcarsku následně v roce 2022 přijat nový zákon, který stanovuje cíle pro dosažení nulových emisí do roku 2050, konkrétní opatření k dosažení těchto cílů nebyla stanovena. Proto ESLP shledal, že absence specifického uhlíkového rozpočtu a nedostatečná regulace pro období po roce 2024 ukazuje na nedostatečnost dosavadního právního rámce a neplnění povinností státu podle článku 8 Úmluvy.
16. Oproti tomu Česká republika nepřijala žádný zákon, který by určoval o kolik procent je potřeba snížit emise CO₂. Jak bylo konstatováno v průběhu řízení před českými soudy, ani Pařížská dohoda přímo nezavazuje Českou republiku ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 %. Jde o závazek EU jako celku, který je rozpočítáván mezi jednotlivé členské státy (body 81 – 83 druhého rozhodnutí Městského soudu v Praze). Nelze tak souhlasit s tvrzením žalobců o porušování závazků vyplývajících z mezinárodních dohod, neboť i tyto Česká republika dodržuje a plní.
17. Neexistují ani žádné jiné sektorové předpisy, které by žalobci označili a kterými by dokládali nezákonnou nečinnost a nedodržování stanovených klimatických cílů Ministerstvem dopravy. Ministerstvo dopravy má za to, že v dosavadním průběhu řízení dostatečně prokázalo dodržování veškerých závazků, které jsou pro něho v této oblasti závazné.
18. Naopak rozhodnutí ESLP nikterak neospravedlňuje požadavky žalobců. Požadované snížení emisí o (alternativně) 81 %, nebo 84 %, nebo 89,76 % není právně ničím podložené. Tyto požadavky jdou vysoko nad rámec toho, s čím počítá Pařížská dohoda. Mnohem skromnější byly i požadavky stěžovatele před ESLP o snížení emisí o 40 % do roku 2030 (bod 653 rozhodnutí ESLP).
19. Stejně tak vyhovění požadavku žalobců (pokud Nejvyšší správní soud neakceptuje požadavek na snížení emisí o čísla uvedená v předchozím bodě) na stanovení procentní hodnoty snížení emisí soudem není možné. Takové určení bylo odmítnuto jak v bodě 136 rozhodnutí NSS a také v bodě 657 rozhodnutí ESLP.

20. Jak je správně podotknuto v bodu 59 druhého rozhodnutí Městského soudu, aby mohl soud vyhovět žalobnímu návrhu žalobců, musí mít jednoznačnou oporu v hmotném právu. Žalobci musí prokázat, že právní předpis ukládá žalovaným povinnost přijmout specifická opatření. Z obecné povahy lidských práv nelze bez dalšího dovodit závazek snížit emise skleníkových plynů o určité procento nebo dosáhnout klimatické neutrality do roku 2050. Rozhodnutí ESLP tedy není a ani nemůže být tím, čím bude tato mezera vyplněna. ESLP nepřikázal Švýcarsku dodržet konkrétní procentní hodnoty, o které je nutné snížit emise CO₂, což ani v případě projednávané kasační stížnosti žalobců nelze učinit rozhodnutím soudu.

V.

ZÁVĚR

21. Z rozhodnutí ESLP jasně vyplývá, že Švýcarsko mělo svůj vlastní klimatický zákon již před podáním stížnosti k ESLP. V tomto zákoně byly stanoveny konkrétní číselné cíle, kterých mělo být dosaženo. Zároveň stěžovatelky před ESLP požadovaly mnohem nižší procentuální snížení emisí, než aktuálně požadují žalobci v kasační stížnosti.
22. Nezákonnost, jakožto jeden ze znaků nezákonného zásahu správního orgánu ve smyslu § 82 SŘS, nelze z rozhodnutí ESLP dovodit. Rozhodnutí ESLP je pouze obecné a zdůrazňuje nutnost posoudit odlišné okolnosti v každém státě.
23. Ministerstvo dopravy i nadále nesouhlasí s tím, že mu je žalobci obecně (nikoliv konkrétně) přisuzován nezákonný zásah do jejich práv spočívající v nečinnosti, když řadu kroků, jimiž Ministerstvo dopravy v oblasti ochrany klimatu fakticky plní své mezinárodní a unijní závazky z Pařížské dohody, a z ní plynoucí unijní legislativy, aktivně vykonává.
24. Ministerstvo dopravy souhlasí s názorem vyjádřeným v disentním stanovisku k rozhodnutí ESLP, že přijímání takovýchto rozhodnutí vzbuzuje falešnou naději. Tato soudní řízení nikterak neurychlí přijetí nezbytných opatření v otázce ochrany klimatu. Vzbuzují naději, že zde existuje nějaká jednoduchá (soudní) cesta, jak dosáhnout plnění klimatických cílů a dosažení uhlíkové neutrality. Nejde o nic jiného než o obejití celospolečenské debaty, moci výkonné a zákonodárné a jejich nahrazení autoritativním soudním rozhodnutím.
25. Ze všech důvodů zde uvedených má Ministerstvo dopravy za to, že závěry rozhodnutí ESLP nezpochybňují nedůvodnost kasační stížnosti žalobců a Nejvyšší správní soud by ji měl zamítnout.
26. K rozhodnutím o stížnostech ve věcech Duarte Agostinho a ostatní proti Portugalsku a dalším, stížnost č. 39371/20 a Carême proti Francii, stížnost č. 7189/21 vyjádření neuplatňujeme, neboť z hlediska jejich výsledku ve vztahu k posuzování kasační stížnosti je nelze považovat za relevantní.
- 27. S ohledem na výše uvedené Ministerstvo dopravy navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobců zamítl.**

Mgr. Lucie Bešková
ředitelka
Odbor právní

(generální plná moc zaevidována pod sp. zn. Sv. 253/2022)