

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Vršovická 65, 100 10 Praha 10 - Vršovice

č. j.: MZP/2024/290/1401

K Č. j. 9 As 264/2023 - 89

Nejvyšší správní soud

Moravské náměstí 6

657 40 Brno

V y j á d ř e n í

**žalovaného ke kasační stížnosti žalobců a), b), e), f) a g) proti rozsudku
Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2023, č. j. 14 A 101/2021-445**

**– vyjádření k výzvě soudu ze dne 29. 8. 2024, č. j. 9 As 264/2023-89, k aktuální
judikatuře Evropského soudu pro lidská práva**

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

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

f) **Obec Svatý Jan pod Skalou**, sídlem č.p. 6, svatý Jan Pod skalou

[Redacted]
[Redacted]

Zastoupeni: Mgr. Pavlem Černým, advokátem

Údolní 567/33, Brno

Žalovaní: 1) **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

2) **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, Na Františku 1039/32, Praha 3

3) **Ministerstvo zemědělství**, Těšnov 65/17, Praha 1

4) **Ministerstvo dopravy**, nábř. Ludvíka svobody 1222/12, Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných spočívajícím v nestanovení
přiměřených a nezbytných mitigačních opatření k ochraně před nepříznivými následky
změny klimatu

Doručeno datovou schránkou

Dne 29. 8. 2024 byla žalovanému doručena výzva Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2024, č. j. 9 As 264/2023–89, aby se žalovaný ve lhůtě 1 měsíce od doručení vyjádřil k „*testu dostatečnosti aktivity státu v boji proti změnám klimatu*“, jak jej velký senát Evropského soudu pro lidská práva vyjádřil v bodě 550. svého rozsudku ze dne 9. 4. 2024, ve věci stížnosti *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a další proti Švýcarsku*, stížnost č. 53600/20 (dále jen „**Rozsudek ESLP**“).

Nejvyšší správní soud vyzval žalované, aby se vyjádřili k replice žalobců ze dne 18. 6. 2024, konkrétně pak vyzval žalované, aby se vyjádřili k tomu, jak Česká republika naplňuje jednotlivé požadavky testu dostatečnosti aktivity státu v boji proti změnám klimatu, jak jej vyjádřil velký senát Evropského soudu pro lidská práva v bodě 550. Rozsudku ESLP, a to včetně případných odkazů na vnitrostátní či unijní dokumenty, z nichž plyne činění konkrétních kroků k naplnění tohoto testu.

K výzvě soudu v souvislosti s předmětným Rozsudkem ESLP podává žalovaný (dále jen „žalovaný“ nebo „MŽP“) ad 1) k výzvě soudu v zachovalé lhůtě toto své

v y j á d ř e n í :

I.

(STRUČNÉ SHRNUTÍ PODANÉ ŽALOBY (včetně doplnění) A NAPADENÉHO ROZHODNUTÍ MĚSTSKÉHO SOUDU)

Městský soud v Praze (dále též jen „Městský soud“) svým rozsudkem ze dne 25. 10. 2023, č. j. 14 A 101/2021–445, č. j. 14 A 101/2021–248 (dále jen „napadený rozsudek“), rozhodl tak, že žaloba se zamítá.

Kasační stížností napadený rozsudek je již druhým rozhodnutím Městského soudu, kdy jeho původní rozhodnutí ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021-248, kterým bylo žalobě částečně vyhověno, bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 as 116/2022-166 (dále jen „rozsudek NSS“), a věc byla vrácena Městskému soudu k dalšímu řízení.

Rozsudek NSS dal Městskému soudu za pravdu ohledně splnění první, druhé, čtvrté i páté podmínky pro vyhovění zásahové žalobě na nečinnost při mitigaci změny klimatu, NSS se však neztotožnil s Městským soudem v posouzení nezákonnosti namítané nečinnosti žalovaných ministerstev při mitigaci (tzv. třetí podmínka).

Městský soud si v souladu s rozsudkem NSS v dalším řízení vyžádal doplnění žaloby, které žalobci zaslali soudu dne 23. 6. 2023.

Žalovaný zaslal Městskému soudu k doplnění žaloby rozsáhlé vyjádření.

Dne 25. 10. 2023 se ve věci konalo jednání před soudem, na němž žalobci setrvali na svém požadavku, aby Městský soud žalovaným uložil zcela konkrétní povinnost, a to povinnost přijmout mitigační opatření vedoucí ke snížení emisí skleníkových plynů o 81 %, 84 %, nebo 89 %, nebo o hodnotu stanovenou soudem na základě odborného posudku, do roku 2030.

Dle žalovaného Městský soud v napadeném rozsudku vycházel ze závazného právního názoru NSS vyjádřeného v prvním zrušujícím rozsudku NSS a dospěl ke správnému závěru,

že konkrétně formulovaný žalobní návrh žalobců (na němž žalobci i k výzvě soudu na ústním jednání výslovně setrvali) nemá oporu v právním řádu.

Žalovaný se plně ztotožňuje se závěry Městského soudu učiněnými v bodech [78. – 83.] napadeného rozsudku.

II.

(VYJÁDŘENÍ K ROZSUDKU EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA)

V Rozsudku ESLP soud shledal, že došlo k porušení článku 6 (právo na spravedlivý proces) a článku 8 (právo na respektování soukromého a rodinného života) dle Úmluvy. Jako přípustnou shledal ESLP pouze stížnost spolku, který dotčené seniorky zastupuje, ale nikoliv stížnosti jednotlivých seniorek, týkající se zdravotních problémů způsobených vlnami vedra (těmto subjektům nepřiznal status oběti). Žalovaný v této souvislosti pochybuje, zda žalobcům b) c) d) e) v nyní posuzovaném případě by měl být přiznán status oběti.

Tento rozsudek ESLP je precedenční tím, že potvrdil, že Úmluva zahrnuje i ochranu před změnou klimatu, kdy může při splnění specifických skutkových okolností dojít ze strany státu k porušení práva na respektování soukromého a rodinného života, pokud stát nesnižuje dostatečně emise skleníkových plynů a neplní tak svoji povinnost chránit občany před škodlivými dopady změny klimatu.

Podstatou sporu byla skutečnost, že Švýcarsko má sice platný klimatický zákon z roku 2011, ale ten neobsahoval závazný klimatický cíl pro rok 2030. K tomu je třeba poznamenat, že nový švýcarský zákon obsahující cíl pro rok 2030 byl v roce 2021 zamítnut v referendu. Švýcarsko se ve svém NDC pod Pařížskou úmluvou zavázalo snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 o alespoň 50 % oproti roku 1990 a usilovat o dosažení čistých nulových emisí do roku 2050. Švýcarsko má podle Rozsudku ESLP samo zvážit, jaká konkrétní mitigační opatření ke zmírnění změny klimatu by měla být přijata. Rozsudek ESLP obsahuje rovněž rozsáhlé disentanční stanovisko jednoho ze soudců ESLP, které odkazem na rozsáhlou judikaturu ESLP a cíl Úmluvy poukazuje na problematičnost a určitý exces daného závěru ESLP, kdy obdobné klimatické žaloby a soudní spory z hlediska ochrany klimatu mohou být z pohledu úsilí o snížení dopadů změny klimatu spíše kontraproduktivní, a naopak odrazovat státy od přijímání účinných politik a opatření ke zmírňování změny klimatu.

Dle žalovaného je při posouzení dopadu předmětného Rozsudku ESLP na posouzení důvodnosti kasační stížnosti nutné především zohlednit skutečnost, že stěžovatelům nebyl ze strany České republiky na rozdíl od švýcarských orgánů odepřen přístup k soudu (Městský soud správně žalobu velice pečlivě věcně přezkoumal, poskytl všem žalobcům široký prostor pro uplatňování jejich práv), dále skutečnost, že Česká republika jako členský stát EU plní své klimatické závazky solidárně a v rámci společného úsilí spolu s ostatními členskými státy EU (kdežto Švýcarsko není členskou zemí EU), aktivně se podílí na tvorbě evropské politiky a zároveň vyvíjí odpovídající úsilí k dosažení společného EU cíle.

Zpochybnění postupů České republiky a jejích orgánů by bylo zpochybněním celé klimatické politiky a legislativy EU jako celku.

Na rozdíl od Švýcarska má Česká republika jako členský stát EU stanoven:

1. závazný klimatický cíl pro r. 2030 a 2050 (EU NDC, Evropský právní rámec pro klima a legislativní balíček směrnic a nařízení Fit for 55, a další tzv. sektorové předpisy uvedené v napadeném rozsudku soudu Městského soudu),
2. daná evropská klimaticko-energetická legislativa obsahuje podrobný postup pro valuaci těchto klimatických cílů,
3. postup pro stanovení průběžného klimatického cíle pro rok 2040,
4. závazné mechanismy kontroly plnění a reportů emisí a účinků jednotlivých mitigačních opatření v členských státech,
5. možnost přezkumu účinnosti opatření ze strany EK a SDEU, mechanismy pro výkon rozhodnutí EK a SDEU.

Na rozdíl od Švýcarska pak nelze v klimatické politice a legislativě EU (tedy ani ČR) identifikovat žádné období bez závazné právní regulace a nastavení závazných klimatických cílů (v případě Švýcarska ESLP identifikoval období mezi r. 2025–2030, viz podrobněji bod 562. – 566. Rozsudku ESLP).

Ve vztahu k ČR tak nelze konstatovat absenci uspokojivého regulačního rámce, nelze tedy dojít k závěru, že ČR (a tím pádem i všechny členské státy EU) nesplnila svou povinnost zajistit a v praxi účinně uplatňovat ochranu osob v rámci své jurisdikce před nepříznivými účinky změny klimatu na jejich život, zdraví a soukromý život dle Úmluvy (viz bod 566. ve spojení s bodem 555. Rozsudku ESLP).

Žalovaný zdůrazňuje, že Česká republika postupuje v naplňování cílů Pařížské dohody jak společně v rámci závazku EU, tak rovněž samostatně, a všechny povinnosti vyplývající z této dohody plní, což bylo prokázáno i mnoha nezávislými mezinárodními přezkumy, které v minulých letech proběhly.

Za nepravdivá žalovaný musí označit i tvrzení žalobců, že žalovaní na svou úlohu v oblasti ochrany klimatu nad rámec evropské klimatické politiky rezignovali. ČR přijala a přijímá vlastní politiky a opatření, které ne vždy vycházejí pouze z přijaté legislativy a závazků EU. Například v aktuálně platné Politice ochrany klimatu v ČR byly přijaty vyšší emisní cíle, než vyplývaly z v té době platné legislativy EU. Vláda si navíc například stanovila cíl odklonu od uhlí v energetice do roku 2033, což je opět závazek, který byl učiněn na úrovni ČR a tedy nad rámec závazků ČR vůči EU. Mimo to ČR poskytuje každoročně značný objem prostředků na podporu projektů energetických úspor a rozvoje obnovitelných zdrojů energie občanům, firmám i městům a obcím a podporuje i aktivity v rámci čisté mobility, vzdělání a výchovy anebo vědy a výzkumu, které se změnou klimatu souvisí.

K této části doplnění ke kasační stížnosti žalovaný uvádí, že ačkoliv žalovaný souhlasí s výkladem správních soudů, že z cíle snížení emisí skleníkových plynů EU o alespoň 55 % do roku 2030 (v porovnání s r. 1990) nelze přímo odvodit cíl ve stejné výši na úrovni ČR, tak v Aktualizaci Politiky ochrany klimatu v ČR (Aktualizace POK) žalovaný navrhuje cíl snížit emise do roku 2030 o alespoň 55 % rovněž na úrovni ČR a dále nově i cíl dosažení klimatické neutrality ČR do roku 2050. Návrh aktualizaci Politiky ochrany klimatu v ČR prošel meziresortním připomínkovým řízením a bude předložen vládě ke schválení. Návrh POK, tak jak byl připraven, přitom plně zohledňuje evropské a mezinárodní cíle a závazky

ČR v oblasti ochrany klimatu. Žalovaný zde zdůrazňuje, že žalobci se žalobou proti nezákonnému zásahu nedomáhali vydání, popř. konkrétního znění Aktualizace POK.

Rozsudek ESLP v bodě 543. jednoznačně stanovil, že státům musí být v ochraně jednotlivců před důsledky změny klimatu být ponechán široký prostor pro uvážení pro přijetí konkrétních prostředků určených k dosažení klimatických cílů. Každý jednotlivý stát je povolán k tomu, *aby si v závislosti na zdrojích a úrovni emisí a všech dalších relevantních faktorech v rámci své jurisdikce vymezil vlastní přiměřenou cestu k dosažení uhlíkové neutrality.* Účinné dodržování práv chráněných článkem 8 Úmluvy vyžaduje, aby každý smluvní stát přijal opatření k podstatnému a postupnému snižování svých příslušných úrovní emisí skleníkových plynů s cílem dosáhnout čisté neutrality v zásadě během následujících tří desetiletí. (body 547. a 548. Rozsudku ESLP).

V Rozsudku ESLP *Soudní dvůr nastínil následující pozitivní povinnosti států v oblasti ochrany před dopady změny klimatu.* Při posuzování toho, zda stát zůstal v rámci svého prostoru pro uvážení (viz bod 543. výše), **(bod 550. Rozsudku ESLP):**

(a) *přijmout obecná opatření stanovující cílový časový rámec pro dosažení uhlíkové neutrality a celkový zbývajících uhlíkový rozpočet pro stejný časový rámec nebo jinou rovnocennou metodu kvantifikace budoucích emisí skleníkových plynů v souladu s nadřazeným cílem pro národní a/nebo globální závazky v oblasti zmírňování změny klimatu;*

(b) *stanovit průběžné cíle a způsoby snižování emisí skleníkových plynů (podle odvětví nebo jiných relevantních metodik), které jsou v zásadě považovány za schopné splnit celkové národní cíle snižování emisí skleníkových plynů v příslušných časových rámcích stanovených ve vnitrostátních politikách;*

(c) *předložit důkazy o tom, zda řádně splnily nebo plní příslušné cíle v oblasti snižování emisí skleníkových plynů (viz výše uvedené pododstavce a)-b));*

(d) *s náležitou péčí a na základě nejlepších dostupných důkazů aktualizovat příslušné cíle snižování emisí skleníkových plynů a*

(e) *při tvorbě a provádění příslušných právních předpisů a opatření jednat včas a vhodným a důsledným způsobem.*

Posouzení Soudu, zda byly výše uvedené požadavky splněny, bude mít v zásadě celkovou povahu, což znamená, že nedostatek pouze v jednom konkrétním ohledu nemusí nutně znamenat, že by stát překročil svůj příslušný prostor pro uvážení (viz výše **bod 543. Rozsudku ESLP**).

Účinná ochrana práv jednotlivců před závažnými nepříznivými dopady na jejich život, zdraví, pohodu a kvalitu života navíc vyžaduje, aby výše uvedená zmírňující opatření byla doplněna adaptačními opatřeními (bod 552. Rozsudku ESLP). Dle žalovaného dostatečnost přijetí tzv. adaptačních opatření k vypořádávání se s následky změny klimatu byla ve vztahu k žalovaným již pravomocně správním soudem potvrzena, když správní soud již pravomocně zamítl žalobu žalobců v její části, kterou se žalobci domáhali přijetí adaptačních opatření.

Musí být k dispozici *procesní záruky (bod 554. Rozsudku ESLP), které zajistí, že veřejnost bude mít přístup k závěrům příslušných studií, což jí umožní posoudit riziko, kterému je vystavena. Musí být k dispozici postupy, jejichž prostřednictvím lze v rozhodovacím*

procesu zohlednit názory veřejnosti, a zejména zájmy osob, které jsou příslušnými předpisy a opatřeními nebo jejich absencí dotčeny nebo ohroženy.

Jak správně konstatoval Městský soud v napadeném rozsudku i NSS ve svém prvním zrušujícím rozsudku, Česká republika je vázána jak globálními smlouvami (UNFCCC, Pařížská dohoda), tak především unijní legislativou. Každá smluvní strana Pařížské dohody musí každých pět let reportovat svůj NDC k mitigaci na změnu klimatu. EU tento příspěvek předkládá jako celek pro všechny členské státy společně (EU NDC).

Konkrétní podoba závazků ČR jako členského státu EU je do velké míry utvářena *směrnicemi a přímo použitelnými nařízeními EU*, kdy z hlediska závaznosti a aplikovatelnosti ze strany vnitrostátních soudů není rozhodující, zda konkrétní závazek je stanoven evropským nařízením nebo vnitrostátním právním předpisem.

Některé z vnitrostátních závazků stanovuje přímo unijní legislativa (např. v případě nařízení o sdílení úsilí), některé závazky si ČR stanovuje sama v rámci svého *Vnitrostátního plánu v oblasti energetiky a klimatu* (aktuální NEKP z 10/2023 je předmětem posouzení ze strany EK) na základě společného unijního závazku a doporučení (např. v případě podílu OZE na konečné spotřebě energie) a některé ze závazků se vztahují pouze na EU jako celek bez vnitrostátních indikátorů (např. v případě EU ETS).

Dle názoru žalovaného, závěry předmětného Rozsudku ESLP neodůvodňují jiné řešení posuzované právní otázky, tedy i ve světle tohoto rozsudku lze dospět k závěru, že *konkrétní žalobní návrh žalobců* (z důvodu tvrzené nečinnosti žalovaných stanovení povinnosti žalovaným přijmout konkrétní mitigační opatření vedoucí ke snížení emisí skleníkových plynů o 81 %, 84 % nebo 89,76 % do roku 2030 a k následujícímu dosažení klimatické neutrality ČR do 2050, viz. podmínka č. 3 testu zásahu) *nemá oporu v právním řádu.*

Dle žalovaného je testu dostatečnosti a efektivity mitigačních opatření dle bodu č. 550 a násl. Rozsudku ESLP třeba podrobit legislativní regulační rámec a klimatickou politiku EU jako celku, kdy ČR je její integrální součástí, přičemž je nutné zohlednit skutečnost, že legislativní regulační rámec klimaticko – energetické politiky EU je ve světovém měřítku unikátní a považován za velice ambiciózní.

Dle žalovaného na vypořádání kasačních důvodů nemůže mít Rozsudek ESLP žádný zásadní vliv.

Obecně ke všem kasačním důvodům/námitkám žalobců *žalovaný soud v podrobnostech odkazuje na svá rozsáhlá písemná vyjádření k žalobě a předchozí vyjádření k doplnění kasační stížnosti a vyjádření během ústního jednání dne 25. 10. 2023, stejně jako na rozsáhlá vyjádření ostatních žalovaných, a především na vyčerpávající odůvodnění Městského soudu v napadeném rozsudku, která důvodnost kasačních námitek žalobců vyvracejí, přičemž žalovaný je přesvědčen, že ani nedávné rozsudky ESLP neodůvodňují jiné právní řešení věci, resp. na jejich základě není možné konkrétně formulovanou správní žalobu shledat jako důvodnou.*

Pokud jde o tvrzené porušení tzv. sektorových předpisů, Městský soud se s touto námitkou v napadeném rozsudku řádně vypořádal, ještě při ústním jednání se žalobců výslovně dotázal, zda nechtějí v tomto smyslu změnit žalobní petit, popř. doplnit dokazování ve smyslu konkrétních dopadů daných evropských směrnic nebo nařízení do jejich práv, žalobci však setrvali na svém původním návrhu (neuzpůsobili svůj návrh nařízení EU

č. 2018/841), jemuž však Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku z jednoznačně vyplývajících důvodů nemohl vyhovět.

Žalovaný za zcela zásadní z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv žalobců i z pohledu lidskoprávní roviny považuje skutečnost, že správní soud žalobcům jako zástupcům veřejnosti, zapsaných občanských spolků i samosprávy poskytl rozsáhlou ochranu jejich práv tím, že předmětnou správní žalobu podrobně věcně projednal (tedy nedošlo k odmítnutí žaloby), nicméně zcela správně dospěl po proběhlém dokazování k závěru, že nelze vyhovět jejich konkrétním požadavkům na originální stanovení nových klimatických cílů, pokud takto konkrétně stanovené závazky nevyplývají pro ČR a její exekutivní orgány z platných a závazných mezinárodních, evropských nebo vnitrostátních pramenů práva.

III.

(K „TESTU DOSTATEČNÉ AKTIVITY STÁTU“ DLE BODU 550. ROZSUDKU ESLP)

Žalovaný se dopadem Rozsudku ESLP na posuzovanou věc podrobně (a nejen ve věci testu z bodu 550. Rozsudku) zabýval již ve svém předchozím vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 14. 6. 2024. Poslední replika žalobců ze dne 18. 6. 2024 již nepřináší žádná nová tvrzení a argumenty, s nimiž by se žalovaný nevypořádal ve svých vyjádřeních.

Žalovaný za zásadní argument nadále považujeme zachování principu individuálního uvážení státu. Rozsudek ESLP opakovaně zmiňuje potřebu poskytování prostoru státům pro uvážení, zejména pokud jde o tak komplexní otázky, jako je klimatická politika. Tento prostor je nezbytný, aby mohly jednotlivé státy přizpůsobit své cíle a opatření specifickým podmínkám, které reflektují jejich ekonomické, sociální a technické možnosti. Vnitrostátní klimatická politika by měla být založena na vyváženém přístupu, který reflektuje jak závazky vyplývající ze systematiky tzv. „klimatických úmluv“ (mezi klimatické úmluvy řadíme vedle Pařížské dohody také Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu a Kjótský protokol) tak flexibilitu, kterou státy potřebují k dosažení těchto cílů ve specifickém národním kontextu.

Nad rámec závazků plynoucích státům z klimatických úmluv je třeba zdůraznit také pozici České republiky jako členského státu Evropské unie, na něž se vztahují ambiciózní závazky světového lídra v agendě boje proti změně klimatu. Právo EU v oblasti ochrany před dopady změny klimatu je tvořeno systémem směrnic, nařízení a strategických plánů, které společně pro státy EU vytvářejí legislativní rámec pro ochranu klimatu, včetně průběžné kontroly plnění povinností členských států, a to i ze strany soudních orgánů.

V minulosti byly směrnice především nástrojem, který stanovoval cíle, zatímco členské státy měly volnost při výběru prostředků, jak těchto cílů dosáhnout, a to v souladu s jejich vnitrostátním právním řádem. Naopak nařízení bývala typicky zaměřena na konkrétní a přímo vykonatelná opatření technického charakteru s minimálním zásahem do národní legislativy.

Postupem času však nařízení začala mít širší dopad na členské státy i v klimatické politice.

Příkladem tohoto tvrzení budiž například **Nařízení 2003/87/ES, které zavedlo a upravuje EU ETS,** což je klíčový tržní mechanismus na snižování emisí skleníkových plynů pro dekarbonizaci ekonomiky. Systém stanoví emisní limity (stropy) pro energeticky

náročné odvětví a průmysl, a zároveň umožňuje obchodování s povolenkami na emise. *Tento mechanismus se neustále vyvíjí a je revidován s cílem zahrnout stále více sektorů, včetně letectví a námořní dopravy.* Předmětný systém sice představuje přímý tržní mechanismus, ale zároveň ukládá členským státům povinnost aktivně přispívat k jeho efektivnímu fungování a plnění cílů v souladu s evropskou klimatickou politikou.

EU ETS vyžaduje, aby členské státy přijaly odpovídající opatření na národní úrovni, což ilustruje, že *nařízení už nejsou pouze technickými předpisy, ale stále častěji nastavují závazné politické cíle, jejichž dosažení závisí na národní iniciativě a individuálnímu přístupu.* Tato změna odráží zvýšenou ambici EU v oblasti klimatu, ale také snahu o co nejefektivnější naplňování Pařížské dohody. Příklon k tomuto typu implementace mezinárodních závazků je patrný globálně. Mezinárodní smlouvy a úmluvy často obsahují rámcové závazky, které se týkají toho, jakého výsledku má být dosaženo (například snížení emisí skleníkových plynů v rámci Pařížské dohody). Konkrétní způsoby a metody, jakými toho jednotlivé státy dosáhnou, jsou ponechány na jejich uvážení, přičemž státy mají určitou míru diskrece při implementaci těchto cílů v souladu se svým právním řádem a specifickými podmínkami.

K přímé výzvě Nejvyššího správního soudu se žalovaný opět a podrobně vyjadřuje ke katalogu kritérií uvedených v bodě 550. Rozsudku ESLP:

V Rozsudku ESLP *Soudní dvůr nastínil pozitivní povinnosti států v oblasti ochrany před dopady změny klimatu.*

Podle názoru žalovaného žalobci ve svém vyjádření ze dne 18. 6. 2024 závěry aktuální judikatury ESLP, která zkoumá různé aspekty klimatické politiky státu, prezentují ve značně zkrácené a zjednodušené podobě.

V Rozsudku ESLP (jehož jádrem je bod 550.), *především není jednoznačně uvedeno, jak se snaží soud přesvědčit žalovaní, že stát musí nezbytně stanovit zbývající uhlíkový rozpočet k dosažení cílů v souladu s dostupnými vědeckými důkazy a požadavky na ochranu lidských práv, ani, že opatření a cíle k ochraně klimatu musí být přijata na úrovni zákona.* Rozsudek ESLP opakovaně uvádí, že *státům by měl být poskytnut široký prostor pro uvážení, který žalobci ve své interpretaci rozsudku značně zužují.*

Dále se tedy bude žalovaný vyjadřovat k jednotlivým požadavkům tohoto testu tak, jak byly formulovány v Rozsudku ESLP, a ne jak jsou dezinterpretovány žalobci v jejich replice ze dne 18. 6. 2024.

Při posuzování toho, zda stát zůstal v rámci svého prostoru pro uvážení (viz bod 543. výše) ESLP soud zkoumá, **zda příslušné vnitrostátní orgány, ať už na úrovni zákonodárné, výkonné nebo soudní, náležitě zohlednily potřebu (bod 550. Rozsudku ESLP):**

(a) přijmout obecná opatření stanovující cílový časový rámec pro dosažení uhlíkové neutrality a celkový zbývající uhlíkový rozpočet pro stejný časový rámec nebo jinou rovnocennou metodu kvantifikace budoucích emisí skleníkových plynů v souladu s nadřazeným cílem pro národní a/nebo globální závazky v oblasti zmírňování změny klimatu;

Časový rámec a postupy pro dosažení cíle klimatické neutrality byly pro všechny členské státy přijaty závazným nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119,

Evropský právní rámec pro klima (EPRK). V **bodě 571.** Rozsudku ESLP soud udává EPRK jako příklad dobré praxe, když uznává, že EPRK stanoví orientační rozpočty skleníkových plynů.

Dne 6. 2. 2024 Evropská komise představila návrh **Klimatického cíle 2040**, jako postup v souladu s Evropským právním rámcem pro klima. EK ve svém Sdělení "*Zajištění naší budoucnosti – Evropský cíl v oblasti klimatu pro rok 2040 a cesta ke klimatické neutralitě do roku 2050 pro vybudování udržitelné, spravedlivé a prosperující společnosti*" **doporučila cíl EU pro rok 2040 ve výši 90 %.** Během BE PRES byla zahájena široká debata o tomto cíli. V PS Rady a v rámci workshopů byly diskutovány různé aspekty Sdělení a hodnocení dopadů. V prvním čtvrtletí roku 2025 by měla nová EK přijít s *návrhem na revizi Evropského právního rámce pro klima, kde by měl být tento nový klimatický cíl právně závazně zakotven.* ČR a další státy však požadují schválení cíle Evropskou radou, obdobně jako u cílů pro roky 2020 a 2030, přestože tento krok v Evropském právním rámci pro klima uveden není. Ohledně navrhovaného velice ambiciózního cíle EK se očekává velmi ostrá politická debata mezi členskými státy, s ohledem na aktuální bezpečnostní, hospodářskou situaci a nové složení EP a EK je pravděpodobné, že tento cíl bude nejspíše ještě revidován.

Aktuálně je splnění EU NDS zajištěno **souhrnem mitigačních opatření stanovených tzv. legislativním balíčkem Fit for 55** (novelizované směrnice, nařízení, stanovující nejdůležitější tvrdé povinnosti pro členské státy).

ČR se zásadně snaží vyhovět všem požadavkům uvedené evropské klimaticko – energetické legislativy, vyvíjí maximální úsilí k dosažení evropských cílů. Pokud by tak nečinila, vystavila by se riziku tzv. infringementu ze strany EK, které může skončit až sporem u SDEU.

Všechny evropské předpisy již mají tradičně nastaven podrobný mechanismus reportování a kontroly průběžného plnění závazků, včetně účinného mechanismu donucení členských států k plnění jejich závazků.

V současné době proti ČR v oblasti klimatické – energetické legislativy ze strany EU institucí v gesci žalovaného byly zahájeny první kroky ohledně infringementu k pozdní transpozici revize EU ETS směrnice.

Aktuálně je však návrh novely zákona o obchodování s emisními povolenkami projednáván PS PČR.

V energetice běží několik infringementů v gesci MPO, kde podrobnosti nejsou žalovanému známy, ale jedná se zejména o neúplné transpozice směrnic OZE, a směrnice o energetické náročnosti budov.

Jak ale správně uvedl Městský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku, žalobci se správním žalobou nedomáhají (přičemž ani po poučení soudem neupravili petit žaloby) porušení konkrétních sektorových předpisů ze strany správních orgánů, ale požadovali po správním soudu vydání obecného příkazu ke stanovení konkrétního procentuálního závazku ke snížení emisí skleníkových plynů.

V říjnu 2023 byla vládou schválena **Aktualizace Vnitrostátního plánu České republiky v oblasti energetiky a klimatu (NEKP)** z října 2023 a zaslána ke kontrole EK v souladu s požadavky Evropského právního rámce pro klima. Dne 18. 12. 2023 EK zveřejnila posouzení návrhů aktualizace vnitrostátních plánů členských států EU v oblasti energetiky a klimatu a vydala soubor individuálních doporučení pro 21 členských států, včetně ČR.

Později bylo jedno doporučení ještě na základě připomínky ČR upraveno. Stále však ještě probíhá jednání ohledně hlavní připomínky Komise, směřující k navýšení cíle pro OZE z 30 na 33 %. MŽP k tomu připravilo nový modelový scénář, který dosahuje podílu OZE 32 % v roce 2030.

Žalovaný považuje za nutné zdůraznit, že Městský soud rozhodoval o správní žalobě v říjnu 2023 na základě aktuálního skutkového a právního stavu, kdy ČR měla včas splnění povinnost odevzdat EK návrh NEKP k posouzení (dle nařízení 2018/1999, o správě energetické unie, měla ČR povinnost předložit Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu pro 10leté období do 30. 6. 2023, EK předkládá finální hodnocení do 30. 6. 2024, nyní ještě probíhají poslední konzultace s EK, který byl zdržen evropskými volbami a sestavováním nové EK).

Pokud jde o **Aktualizaci Politiky ochrany klimatu v ČR** jako zastřešující strategii obsahující mitigační opatření, v podmínkách ČR by měl být materiál *vládou projednán ve stejném termínu jako aktualizace NEKP a Státní energetické koncepce (SEK)*. K materiálu proběhla veřejná konzultace formou webového formuláře a mezirezortní připomínkové řízení. Samotný návrh Aktualizace POK dosud zveřejněn nebyl, ale žalovaný jej se zástupci průmyslu a NGOs průběžně konzultuje, mimo jiné v rámci Platformy pro strategie v oblasti energetiky a klimatu. Žalovaný aktualizaci vládě předložil, vláda by měla vzít nejprve materiál na vědomí a *zadat zpracování SEA, až poté může být vládou schválena finální verze* (včetně SEA).

V návrhu Aktualizace Politiky ochrany klimatu v ČR, který byl předložen vládě k projednání je obsažen cíl směřování ČR ke klimatické neutralitě do roku 2050 (tento cíl je obsažen rovněž ve schválené **Státní politice životního prostředí České republiky 2030 s výhledem do 2050**) a modelový scénář k dosažení tohoto cíle. Tento scénář považuje žalovaný za jinou rovnocennou metodu kvantifikace budoucích emisí skleníkových plynů podle bodu a) testu. Stejný časový rámec je obsažen rovněž v návrhu Aktualizace Vnitrostátního plánu ČR v oblasti energetiky a ochrany, který byl rovněž vládě předložen k projednání.

Celkový zbývajících uhlíkový rozpočet pro tento časový rámec Politika ochrany klimatu v ČR ani jiný strategický dokument nebo legislativa nestanovuje. V rámci přechodích vyjádření se již žalovaný vyjádřil k tomu, proč nepovažuje návrhy na kvantifikaci uhlíkového rozpočtu předložené ze strany žalobce za objektivní a spravedlivé z hlediska rozdělení globálního břemene v rámci snižování emisí skleníkových plynů a přechodu k uhlíkové neutralitě.

Žalovaný zdůrazňuje, že **uhlíkový rozpočet pro období do roku 2030 je jasně daný nastavením emisního stropu pro odvětví spadající do systému EU ETS a nastavením ročních emisních přidělů pro odvětví nespádající do systému EU ETS v souladu s revidovaným nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842** ze dne 30. května 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení (EU) č. 525/2013. Pravidla pro nastavení dalších cílů pro období do roku 2040 a 2050, v souladu s cílem dosažení klimatické neutrality EU do roku 2050, jsou dále stanovena nařízením EPRK.

(b) stanovit průběžné cíle a způsoby snižování emisí skleníkových plynů (podle odvětví nebo jiných relevantních metodik), které jsou v zásadě považovány za schopné splnit celkové národní cíle snižování emisí skleníkových plynů v příslušných časových rámcích stanovených ve vnitrostátních politikách;

Aktualizace Politiky ochrany klimatu v ČR stanovuje opatření ke snižování emisí skleníkových plynů v jednotlivých sektorech, která jsou v souladu s dosažením stanovených národních cílů v oblasti ochrany klimatu. Kromě celkového cíle snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 Politika obsahuje rovněž cíl snížit emise v sektorech nespadaajících do systému EU ETS do roku 2030 o 26 % oproti roku 2005 a opatření v příslušných odvětvích k dosažení tohoto cíle. Cíle, priority a opatření pro období do roku 2040 budou teprve stanoveny a do značné míry se budou odvíjet od rámce a cílů a EU v tomto období, které budou přijaty v souladu s „evropským právním rámcem pro klima“. Podle modelového dekarbonizačního scénáře by mohlo být do roku 2040 dosažení snížení emisí skleníkových plynů v ČR o 86 % oproti roku 1990 s využitím modelovaných opatření.

Cíle a opatření pro jednotlivá odvětví jsou dále rozpracovány v jednotlivých sektorových strategiích, na které se Politika ochrany klimatu rovněž odkazuje, například v případě klíčového odvětví energetiky na Státní energetickou koncepci ČR a v případě dopravy především na Národní plán čisté mobility.

(c) předložit důkazy o tom, zda řádně splnily nebo plní příslušné cíle v oblasti snižování emisí skleníkových plynů (viz výše uvedené pododstavce a)-b));

V prosinci 2023 na COP 28 proběhlo **1. globální hodnocení podle čl. 14 Pařížské dohody** (dále jen „globální hodnocení“). *Toto 1. globální hodnocení neobsahuje žádné negativní závěry přímo k EU nebo ČR*, ale výstupy se vyjadřují k rozvinutým smluvním stranám jako celku. Mimo jiné se zde uvádí, že tyto smluvní strany zcela nedosáhly potřebného snížení emisí do roku 2020 o 25–40 % oproti roku 1990 v souladu s doporučeními IPCC. Dále že zcela nedosáhly cíle v roce 2020 mobilizovat 100 mld. USD ročně na boj s klimatickými změnami v rozvojových zemích (pozn. MŽP: tento cíl byl splněn letos). Pro všechny smluvní strany Pařížské dohody by měly být tyto výstupy jedním z vodítek pro přípravu nových NDCs v roce 2025 (s cílem pro rok 2035). Globálním cílem je nově rovněž ztrojnásobit kapacitu OZE a zdvojnásobit tempo energetických úspor do roku 2030 a urychlit odchod od energetického využívání uhlí a podpory fosilních paliv.

Aktuální **Šestá hodnotící zpráva IPCC** obsahuje hlavní sdělení, že aby byl cíl 1,5 °C dosažitelný, je potřeba celosvětově emise skleníkových plynů snížit o 43 % do roku 2030 a o 60 % do roku 2035 oproti úrovni roku 2019 a urychlit směřování ke klimatické neutralitě v roce 2050. V následujícím desetiletí bude nezbytné rychlé a podstatné snížení emisí, a především dekarbonizace energetiky. K dosažení cíle je třeba rovněž zvýšit pohlcování uhlíku – přirozené v lesích a půdě i CCS.

Jak již žalovaný opakovaně uváděl ve svých předchozích vyjádřeních, ČR plní své mezinárodní klimatické závazky dne Pařížské dohody solidárně s ostatními členskými státy EU, kdy pro české orgány státní správy je *rozhodující primárně evropská „klimatická“ legislativa, popř. vnitrostátní úprava provádějící evropské normy.*

V souladu s inventarizací emisí skleníkových plynů ČR splnila všechny své cíle v oblasti snižování emisí skleníkových plynů do roku 2020.

Splnění cílů přímo vyplývajících z legislativy EU bylo zároveň kontrolováno a potvrzeno ze strany orgánů EU.

Materiál Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu v ČR vláda vzala na vědomí v září 2021.

Aktualizace Politiky ochrany klimatu v ČR, nastavuje rovněž rámec pro monitorování a vyhodnocování cílů a opatření v oblasti snižování emisí skleníkových plynů.

Pokrok v plnění cílů stanovených národních emisních cílů do roku 2030 a 2050 je vyhodnocován především na základě pravidelně aktualizovaných (jednou za dva roky) projekcí emisí a propadů skleníkových plynů – tzv. zprávy o pokroku, které jsou zasílány EK.

Podle projekcí, které jsou součástí návrhu Aktualizace Politiky ochrany klimatu v ČR, *by měla ČR splnit celkový cíl snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 jak ve scénáři s dodatečnými opatřeními, tak ve scénáři se současnými opatřeními.* Cíl snížení emisí do roku 2030 pro odvětví nezahrnutá do EU ETS by byl na základě projekcí splněn pouze ve scénáři s dodatečnými opatřeními. K přiblížení se klimatické neutralitě do roku 2050 bude zřejmě rovněž potřeba přijmout další dodatečná opatření (v podrobnostech se soud odkazuje na Aktualizaci Politiky ochrany klimatu v ČR).

(d) s náležitou péčí a na základě nejlepších dostupných důkazů aktualizovat příslušné cíle snižování emisí skleníkových plynů a

Proces aktualizace cílů snižování skleníkových plynů je v ČR navázán především na „evropský právní rámec pro klima“ v rámci kterého aktuálně probíhá diskuse k nastavení cíle EU pro rok 2040 a následně bude zahájena příprava specifického rámce pro oblast energetiky a klimatu do roku 2040, včetně nastavení dílčích cílů pro jednotlivé členské státy.

Zároveň bude v příštím roce probíhat rovněž aktualizace společného vnitrostátně stanoveného příspěvku (NDC) EU v rámci Pařížské dohody.

V legislativním procesu je rovněž návrh na zřízení Komise pro ochranu klimatu, která by představovala nezávislý orgán, poskytující vládě poradenství a doporučení ve věci cílů a opatření v oblasti snižování emisí skleníkových plynů a přizpůsobení se změně klimatu.

(e) při tvorbě a provádění příslušných právních předpisů a opatření jednat včas a vhodným a důsledným způsobem.

Aktualizace Politiky ochrany klimatu obsahuje u jednotlivých opatření jasně stanovené termíny a gesce, na základě, kterých bude provádění příslušných opatření pravidelně vyhodnocováno a kontrolováno.

Orgánem dohlížejícím na průběžné plnění energeticko-klimatických závazků členských států je primárně Evropská komise, dohled nad plněním pak v konečném důsledku vykonává SDEU (EK dodává členským státům doporučení, členské státy mají od roku 2023

každé 2 roky podávat EK **Integrovanou vnitrostátní zprávu o pokroku** + každý rok se vypracovává **národní inventura skleníkových plynů**, možnost infringementu).

V rámci EU jurisdikce je tedy zajištěn efektivní/kontinuální dohled nad přijímáním a implementováním mitigačních opatření ke změně klimatu ze strany členských států.

Jako zásadní milník v klimatické politice ČR/EU v posledních měsících žalovaný upozorňuje na úspěšnou implementaci Modernizačního fondu, dotační program NZÚ, a vnitrostátní závazek odklonu od spalování uhlí v energetice do roku 2033.

VI.

(ZÁVĚREČNÝ NÁVRH ŽALOVANÉHO)

Alternativní cíle navržené žalobci (snížit emise skleníkových plynů o 89,9 %, 84 % nebo 81 % do roku 2030) pak nemají jakýkoli zákonný podklad, takto přesně formulovaný závazek nelze odvodit z žádného pramene vnitrostátního, evropského ani mezinárodního práva (ani povinnost konkrétní závazek odvodit formou stanovení tzv. uhlíkového rozpočtu).

Alternativními cíli navrženými žalobci se žalovaný doporučuje nezabývat nejen s ohledem na jejich právní irelevanci, ale i s přihlédnutím ke skutečnosti, že i dle výstupů nejnovějšího modelování, které byly použity pro přípravu aktualizace Politiky ochrany klimatu v ČR a dalších strategických dokumentů ČR, není možné dosáhnout takovýchto cílů s přijatelnými sociálními a ekonomickými náklady a dopady.

Současně je nutné snižovat emise postupně a zachovat konkurenceschopnost ČR a respektovat i další ohledy jako je například energetická bezpečnost nebo sociální smír. Při prosazování ochrany lidských práv jednotlivce je vždy nutné zvážit i ochranu práv a oprávněných zájmů ostatních subjektů, aktuální stav technologií a možnosti celé společnosti.

Žalovaný souhlasí se závěrem napadeného rozsudku, že *není úlohou správních soudů stanovovat konkrétně vyčíslené emisní cíle nebo uhlíkové rozpočty jednotlivých států, a tato pravomoc by měla i nadále zůstat v rukou moci výkonné a zákonodárné.*

Žalovaný se též ztotožňuje se závěrem napadeného rozsudku, že žalobci v řízení nikterak konkrétně neprokázali, jak přesně dochází k zásahu do jejich základních práv a svobod, a je tak nutné konstatovat, že *naopak jimi požadované drastické snížení emisí (mezi 81-89 %) ve velmi krátkém čase (do roku 2030) by mělo bezesporu naprosto zásadní vliv na práva a povinnosti všech občanů, samospráv a podnikajících subjektů v ČR.*

S rozsudkem Městského soudu se však žalovaný plně ztotožňuje v tom, že správnímu soudu nepřísluší přikázat správním orgánům stanovení konkrétně procentuálně vyčísleného ambiciózního cíle v oblasti ochrany klimatu nad rámec zákonných povinností, nebo dokonce, aby sám autoritativně rozsudkem stanovil jeho konkrétní žalobci požadovanou výši, a to pro absenci relevantní zákonné opory, kdy takový postup by byl v rozporu s principem dělby moci a úlohou správních soudů, jejichž úkolem je dohlížet na legalitu veřejné správy (výkon veřejné moci v mantinelech stanovených zákonným rámcem).

Dle názoru žalovaného Městský soud v napadeném rozsudku *respektoval názor Nejvyššího správního soudu* a rozhodl o zamítnutí žaloby s tím, že nebyly naplněny všechny kumulativní podmínky důvodnosti žaloby dle ustanovení § 82 s. ř. s., konkrétně nebyla naplněna podmínka nezákonnosti zásahu. Tento právní závěr ob stojí i po vydání předmětného Rozsudku ESLP ve věci *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a další proti Švýcarsku*.

S ohledem na shora uvedené žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodl takto:

Kasační stížnost proti rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2023, č. j. 14 a 101/2021-445, se podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodná zamítá.

V Praze 30. 9. 2024

JUDr. Jiřina Nováková

ředitelka odboru

právního a řízení státní správy