

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]

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

[Redacted]

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

Replika žalobců k vyjádření žalovaných

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. 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 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**“). ESLP v tomto rozsudku definoval „test“, kterým zkoumá různé aspekty klimatické politiky státu a hodnotí tak splnění pozitivních závazků na poli Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „**Úmluva**“, viz odst. 545-555 rozsudku). Žalobci dne 18. 6. 2024 zaslali Nejvyššímu správnímu soudu vyjádření, ve kterém konstatovali, že žalovaní své povinnosti vyplývající z Úmluvy, zejména jejího čl. 8, neplní, a to tím, že:

1. Nestanovili **cíle snižování emisí a zbývajících 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, a
4. Nestanovili **průběžné cíle** snižování emisí v závazném regulačním rámci.

Žalobcům byla doručena vyjádření žalovaných, kteří k výzvě soudu reagovali na závěry ESLP vyslovené v rozsudku ve věci *KlimaSeniorinnen*:

- Vyjádření Ministerstva životního prostředí ze dne 30. 9. 2024 (dále jen „**vyjádření MŽP**“),
- Vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 4. 10. 2024 (dále jen „**vyjádření MPO**“),
- Vyjádření Ministerstva zemědělství ze dne 26. 9. 2024 (dále jen „**vyjádření MZ**“),
- Vyjádření Ministerstva dopravy ze dne 30. 9. 2024 (dále jen „**vyjádření MD**“).

Žalobci tímto reagují na zaslání vyjádření a v nich uvedené argumenty.

II. Replika žalobců k vyjádření žalovaných

Dle žalovaného MŽP a MD plní Česká republika své klimatické závazky prostřednictvím svého členství v EU (str. 3 vyjádření). V tomto smyslu žalované MŽP tvrdí, že „[z]pochybnění postupů České republiky a jejích orgánů by bylo zpochybněním celé klimatické politiky a legislativy EU jako celku“ (str. 3). Žalované MPO pak mimo jiné argumentuje, že ČR při plnění svých klimatických závazků musí postupovat v souladu s unijními procesy a legislativou EU (str. 6).

Žalované MŽP následně uvádí, že stávající unijní regulační rámec žádoucím způsobem odpovídá standardům ochrany klimatu v souladu s Úmluvou (str. 4 vyjádření) a že opatření, které ČR v rámci národní legislativy přijala, jsou dostatečnými pro naplnění mezinárodních klimatických závazků ČR.

Žalobci postupně reagují na tvrzení žalovaných následujícími základními protiargumenty:

1. Judikatura ESLP jasně stanoví, že **členství smluvních stran Úmluvy v EU nezbavuje smluvní strany odpovědnosti** za dodržování závazků plynoucích z Úmluvy. Jedině v případech, kdy je možné s uzavřít, že právo Úmluvy poskytuje minimálně stejnou úroveň ochrany práv v souladu s judikaturou ESLP, lze na existenci unijního právního rámce odkázat.
2. **Právní rámec EU** v oblasti ochrany klimatu ve své aktuální podobě **není sám o sobě dostatečný** k dosažení cílů a závazků smluvních stran, vyplývajících z Úmluvy. Není tak naplněna výše uvedená podmínka minimálně stejné úrovně ochrany práv žalobců vyplývajících z Úmluvy.
3. Nezávisle na tom, zda je regulační rámec EU shledán dostatečným nebo ne, je dle judikatury ESLP nezbytné posoudit, zda je **ochrana práv žalobců**, vyplývajících z Úmluvy, **skutečná a efektivní**. Stávající regulační rámec v ČR je v tomto smyslu nedostatečný, zejména co do obsahu a kvality strategických dokumentů a absence zákonné regulace.
4. Konstatování porušení Úmluvy ze strany ČR **neimplikuje negativní hodnocení celého regulačního rámce EU**.
5. Členství v EU **nebrání ČR v přijetí opatření nad rámec stávající unijní legislativy**.

1. Členství v EU automaticky nezaručuje naplňování pozitivních závazků státu plynoucích z Úmluvy

Žalované MŽP a žalované MD odlišují projednávaný případ od věci *KlimaSeniorinnen* v tom smyslu, že Česká republika je na rozdíl od Švýcarska členem EU. Závazek dosahovat cílů v oblasti ochrany klimatu je dle žalovaného MŽP naplňován skrze členství České republiky v EU v rámci tvorby evropské klimatické politiky a solidárního úsilí členských států v tomto směru (str. 3 vyjádření MŽP).

Tento argument žalovaných je **v rozporu s judikaturou ESLP**, která jednoznačně uvádí, že členství smluvních stran Úmluvy v EU a existence evropské právní úpravy určité oblasti nemůže zajistit automatické splnění závazků vyplývajících z Úmluvy. Bez ohledu na přenos pravomocí členských států na EU v některých oblastech jsou **samy smluvní státy Úmluvy odpovědné** za zajištění práv z ní vyplývajících (Rozsudek ESLP ve věci Matthews proti Spojenému království, stížnost č. 24833/94, ze dne 18. 2. 1999). Pokud jde o závazky z Úmluvy, které jsou (zcela nebo zčásti) naplňovány skrze evropské právo, ESLP primárně posuzuje, zda právo EU poskytuje přinejmenším stejnou intenzitu ochrany práv stěžovatelů v té které oblasti právní úpravy, jakou požaduje Úmluva (Rozsudek ESLP ve věci Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi proti Irsku, stížnost č. 45036/98, ze dne 30. 6. 2005, odst. 152 - 156).

Konkrétně žalované MŽP uvádí, že členství ČR v EU zajišťuje naplňování klimatických závazků ČR v souladu s výkladem povinností států v této oblasti ze strany ESLP. Vzhledem k závěrům ESLP v uvedených rozsudcích *Matthews* a *Bosphorus* však platí, že členství v EU samotné ze své podstaty nezabavuje ČR povinnosti přijmout konkrétní opatření v oblasti mitigace změny klimatu minimálně na úrovni takových standardů, jaké stanoví Úmluva. Členství České republiky v EU samo o sobě nepředstavuje naplnění závazků plynoucích z Úmluvy a pro potenciální dosažení takového závěru by bylo mimo jiné nejprve nutné posoudit, zda aktuální regulační rámec EU garantuje minimálně stejnou úroveň ochrany práv, jakou poskytuje Úmluva ve světle rozsudku *KlimaSeniorinen* (viz bod 2. této repliky).

Oblast ochrany životního prostředí, včetně klimatické politiky, je podle čl. 191-193 Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“) **sdílenou kompetencí členských států a EU**. Není proto ani teoreticky možné, aby smluvní státy Úmluvy plně zajistily naplnění závazků na poli lidských práv pouze za pomoci legislativní a regulační aktivity EU. Naopak, EU se v oblasti ochrany klimatu řídí principem subsidiarity a dle čl. 193 SFEU mají státy pravomoc přijímat opatření k ochraně životního prostředí a klimatu nad rámec evropské legislativy.

Žalobci proto shrnují, že členství ČR v EU a existence evropské regulace ochrany klimatu samy o sobě nemohou být považovány za záruky ochrany práv plynoucích z Úmluvy.

2. Regulační rámec EU sám o sobě neposkytuje úroveň ochrany práv vyžadovanou Úmluvou

Žalované MŽP tvrdí (str. 4 vyjádření MŽP), že skrze konkrétních opatření stanovená na úrovni EU disponuje Česká republika regulačním rámcem, který žádoucím způsobem odpovídá standardům ochrany klimatu. Žalobci však upozorňují, že ani opatření jmenovaná ve vyjádření MŽP **nedostačují k tomu, aby ČR bez dalšího splnila všechny kroky „testu“**, který využívá ESLP ve věci *KlimaSeniorinnen*.

EU má stanoven pouze cíl snížení emisí pro rok 2030 a cíl dosažení klimatické neutrality pro rok 2050. Zatím neexistuje závazný cíl pro EU jako celek pro rok 2040. MŽP ve svém vyjádření (str. 4) uvádí, že „[n]a 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).“ Toto tvrzení je zcela nesprávné. ESLP v odkazovaných částech rozsudku ve věci *KlimaSeniorinnen* Švýcarsku vytýkal právě absenci cílů snižování emisí pro jednotlivé roky mezi 2025-2030. **Takové cíle přitom chybí jak v české, tak evropské právní úpravě.**

EU jako celek se skrze nařízení č. 2021/1119, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality (čl. 2), zavázala k cíli **dosažení klimatické neutrality**. Tento závazek se však vztahuje na **EU jako celek** a nikoli na jednotlivé státy, jak uvedl také NSS ve svém předchozím rozsudku v této věci (ze dne 20. 2. 2023, sp. zn. 9 As 116/2022, odst. 164-165). Není tedy možné, aby se pro účely požadavků Úmluvy (viz odst. 548, 550 písm. a) rozsudku ESLP ve věci *KlimaSeniorinnen*) žalovaní odvolávali na existenci společného cíle dosažení klimatické neutrality na úrovni EU.

Klimatický cíl EU pro rok 2030 navíc **podle dostupného vědeckého poznání není dostatečný** pro zabránění nebezpečné změně klimatu, tedy nárůstu globální teploty o více než 1,5 °C. Yan du Pont, autor posudku uhlíkového rozpočtu Švýcarska, z něž vycházel ESLP v rozsudku ve věci *KlimaSeniorinnen* (odst. 323), uvádí,¹ že „*Současné vnitrostátně stanovené příspěvky zemí G8 (včetně 28 zemí EU) a Číny implikují vyšší emise v roce 2030, než by byly potřebné ke splnění nejvíce benevolentního ze tří přístupů k rozdělování odpovědnosti pro dosažení scénáře oteplení o max. 2 °C.*“ (str. 4, Yan Du Pont) Pro dosažení pravděpodobného nárůstu teploty o 2 °C by bylo potřeba navýšení vnitrostátně stanovených příspěvků v EU o 29 % (str. 4, Yan Du Pont). Pokud by ostatní státy jednaly podobně jako EU, vypouštění emisí skleníkových plynů by vedlo k nárůstu globální teploty o 3,2 °C (str. 5, Yan Du Pont).²

European Scientific Advisory Board on Climate Change (dále jen „**ESABCC**“), tedy poradní orgán EU, ve své zprávě z 15. 6. 2023 k návrhu cíle snižování emisí skleníkových plynů v EU do roku 2040³ uvádí, že: „*Dodatečné úsilí o zvýšení ambicí nad 55 % (až o 70 % nebo více do roku 2030) by značně snížilo kumulativní emise EU do roku 2050, a tím by zvýšilo spravedlivost příspěvku EU ke globálnímu zmírňování.*“ (str. 10 a 42)

Právní předpisy v oblasti ochrany klimatu na úrovni EU zároveň nemohou naplňovat požadavek ESLP, aby byla přijata účinná opatření, která budou „*inkorporována do závazného regulačního rámce na národní úrovni, který bude doplněn odpovídající implementací.*“ (odst. 549 rozsudku ve věci *KlimaSeniorinnen*) Normy evropského práva v oblasti ochrany klimatu jsou často přijímány ve formě směrnic (např. směrnice č. 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, směrnice č. 2012/27/EU o energetické účinnosti, směrnice č. 2018/2001, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, atd.), které ponechávají členským státům prostor pro vnitrostátní implementaci.

Žalobci proto shrnují, že právní rámec ochrany klimatu na úrovni EU sám o sobě neposkytuje ochranu práv na úrovni vyžadované Úmluvou. Žalovaní se zároveň dopouštějí dlouhodobé a rozsáhlé exekutivní nečinnosti v oblasti ochrany klimatu (viz bod 3. této repliky), která způsobuje zásahy do práv žalobců.

3. ČR porušuje svou povinnost zajistit účinnou ochranu práv žalobců vyplývajících z Úmluvy

I kdyby unijní regulační rámec poskytoval dostatečnou míru ochrany práv podle Úmluvy, musí být tato ochrana skutečně účinná. V případě zásahů do práv žalobců však tento požadavek není

¹ Du Pont, Meinshausen: Warming assessment of the bottom-up Paris Agreement emissions pledges (2018), <https://www.nature.com/articles/s41467-018-07223-9/>.

² Du Pont, Meinshausen: Warming assessment of the bottom-up Paris Agreement emissions pledges (2018), <https://www.nature.com/articles/s41467-018-07223-9/>.

³ Dostupné online: <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040>.

naplněn, jelikož **žalovaní dlouhodobě nepřijímají dostatečná opatření** za účelem mitigace změny klimatu.

Nezávisle na (ne)dostatečnosti evropské regulace je povinností národních soudů při výkladu Úmluvy posoudit, zda vnitrostátní předpisy poskytují **skutečnou ochranu práv** stěžovatelů tak, jak to vyplývá z Úmluvy. Jinými slovy, státy jsou povinny aplikovat Úmluvu a plnit své závazky z ní vyplývající tak, aby zaručovala práva „praktická a účinná“, a nikoli práva „teoretická a iluzorní“ (Matthews proti Spojenému království, odst. 34, dále např. Broniowski proti Polsku, odst. 185). ESLP tento imperativ zdůraznil ve věci Matthews proti Spojenému království, kde posuzoval prolínání závazků plynoucích z Úmluvy se členstvím smluvních stran v EU. I pokud je výše popsaný požadavek minimálně stejně úrovně ochrany právem EU naplněn, je třeba posoudit, zda členský stát závazky EU, které je potřeba dále implementovat, skutečně plní.

ESLP toto zdůrazňuje v samotném rozsudku *KlimaSeniorinnen*, kde explicitně uvádí, že „*primární povinností států je přijmout, a efektivně prakticky aplikovat předpisy a opatření způsobilé zmírnit existující, a potenciálně nezvratné, budoucí dopady klimatické změny*“ (odst. 545). Je tedy nepochybné, že princip účinnosti práv se aplikuje v případech týkajících se porušování práv zaručených Úmluvou v důsledku klimatické změny a že ESLP této účinné ochraně přisuzuje podstatný význam. Povinností ČR jakožto smluvní strany Úmluvy není předpisy v oblasti ochrany klimatu pouze vytvářet, ale také a především je skutečně a účinně implementovat.

Žalobci jsou si vědomi, že NSS přezkoumává rozsudek městského soudu z hlediska skutkového a právního stavu v době vydání tohoto rozsudku dle § 87 odst. 1 s.ř.s. Vzhledem k trvající povaze nezákonného zásahu však žalobci doplňují aktuální informace týkající se strategických dokumentů státu v oblasti ochrany klimatu, které dosvědčují, že v době vydání rozsudku městského soudu **docházelo k nezákonnému zásahu, který nadále trvá** a dále se prohlubuje skrze pokračující exekutivní nečinnost žalovaných.

Žalobci upozorňují, že doposud **nebyla přijata aktualizovaná Politika ochrany klimatu v ČR**, jejíž návrh byl předložen do meziresortního připomínkového řízení již v únoru 2024 a ke schválení vládě již 17. 7. 2024.⁴ Přijetí tohoto zásadního strategického dokumentu, který by navýšil ambice žalovaných v oblasti snižování emisí skleníkových plynů, přitom MŽP plánuje již od roku 2021, kdy vzniklo **Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu v ČR**,⁵ ze kterého vyplývá, že poslední verze Politiky ochrany klimatu v ČR z roku 2017 **neodpovídá ani současným klimatickým cílům EU** (viz str. 37 Vyhodnocení). MŽP navíc již dříve avizovalo, že Politika ochrany klimatu v ČR bude aktualizována do konce roku 2023 (viz Odborné vyjádření MŽP, odboru politiky ŽP a udržitelného rozvoje, k replice žalobce ze dne 7. 10. 2021, str. 40).

Nadále také platí skutečnost, že žalovaní nepřijali obecný závazek dosažení klimatické neutrality v ČR, což je v přímém rozporu s pozitivními závazky na poli čl. 8 Úmluvy, které dovodil ESLP ve věci *Klimaseniorinnen proti Švýcarsku* (odst. 548, 550 písm. a) rozsudku). V rámci návrhu aktualizace Politiky ochrany klimatu, jejíž schválení vládou je stále nejisté, navíc došlo

⁴ Viz program jednání vlády ze dne 17. 7. 2024. <https://odok.cz/portal/zvlady/jednani-detail/2024-07-17/>. Materiál PID: KORND8BBVJVG.

⁵ Dostupné online: https://www.mzp.cz/cz/politika_ochrany_klimatu_2017.

k odstranění závazku dosažení klimatické neutrality - ten byl nahrazen slabším závazkem "do roku 2050 směřovat k dosažení klimatické neutrality" (str. 31 návrhu). Zároveň byl z návrhu odstraněn cíl snižování emisí skleníkových plynů pro rok 2040.

Aktualizovaná Politika ochrany klimatu je navíc **založena na modelování**, které předpokládá, že je **možné dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů o 68 %** do roku 2030 (str. 27 návrhu). I přesto strategie obsahuje pouze cíl snížení emisí do roku 2030 o 55 % (tamtéž).

Z aktuálních vědeckých posudků, které pracují s nejnovějšími poznatky klimatické vědy, vyplývá, že i pokud by aktualizovaná Politika ochrany klimatu **v současném znění byla přijata**, ČR by tím **nedostála svým závazkům** vyplývajícím z Úmluvy. Cíle stanovené v současné ani navržené aktualizované Politice ochrany klimatu totiž nerespektují zbývající uhlíkový rozpočet ČR a umožňují vypuštění emisí skleníkových plynů, které **nesměruje k udržení nárůstu globální teploty max. o 1,5 °C**. Právě na základě tohoto pochybení shledal ESLP porušení čl. Úmluvy ve věci *KlimaSeniorinnen* (odst. 569 rozsudku).

Při podání žaloby v dubnu 2021 žalobci předložili **uhlíkový rozpočet ČR** potřebný pro zachování nárůstu globální teploty o max. 1,5 °C zpracovaný experty z University of Manchester.⁶ Žalobci nyní předkládají aktualizaci posudku zpracovanou v listopadu 2024.⁷ Z posudku vyplývá, že:

- **Zbývající uhlíkový rozpočet ČR** nezbytný pro 50% šanci zachování nárůstu globální teploty o max. 1,5 °C je **333 Mt CO₂** po roce 2024.
- Podle **návrhu aktualizované Politiky ochrany klimatu v ČR** má přitom dojít k vypuštění **987 Mt CO₂** po roce 2024 (viz obr. č. 1, str. 7 posudku).

Tyto závěry demonstruje také graf č. 1 (str. 7 posudku):

⁶ „Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku“ (leden 2021) autorů K. Anderson a D. Calverley, Tyndall Center – University of Manchester (soudní překlad z anglického originálu).

⁷ Calverley, A., Andersen, K. *Quantifying a 1.5°C compatible emissions budget for Czechia*, Tyndall Center – University of Manchester, listopad 2024. (přílohou tohoto vyjádření)

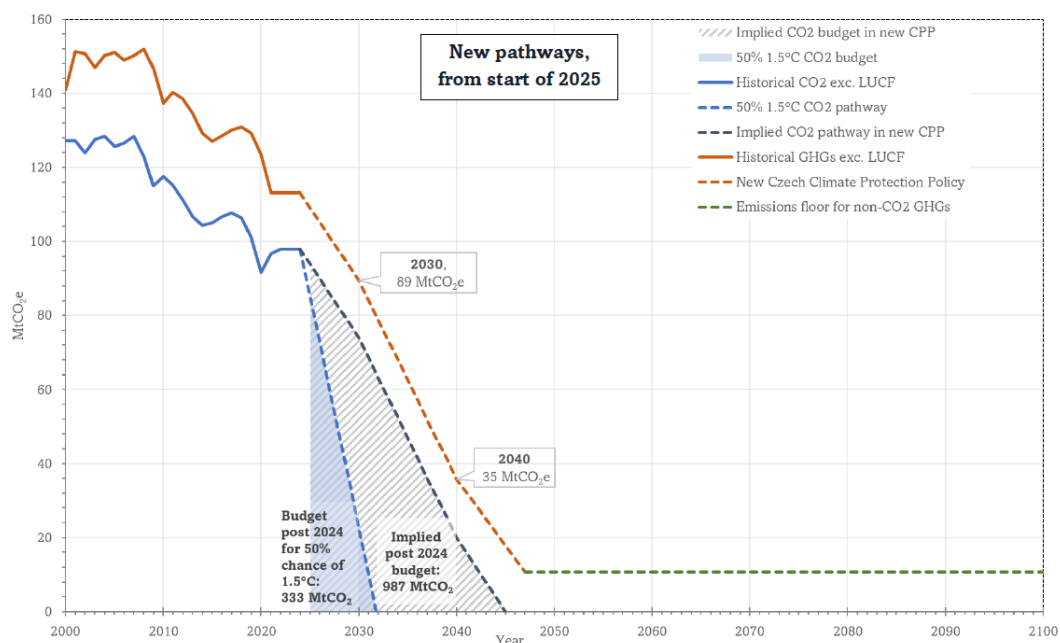


Figure 1. Emissions pathways and budgets for Czechia compatible with an IPCC global budget with a 50% probability of not exceeding 1.5°C. Note: as in our 2021 report, both CO₂ and GHG values exclude emissions from both land use change and forestry (LUCF) and international bunkers. (Data source: UNFCCC; Global Carbon Project; Czech CPP).

Žalobci se také obrátili na experty, kteří zpracovávali odborné posudky, z nichž vycházel ESLP ve věci *KlimaSeniorinnen* (odst. 323, 569, pozn. č. 171). Kolektiv autorů (Setu Pelz, Yann Robiou du Pont, Zebedee Nicholls) zpracoval posouzení cílů ČR v oblasti ochrany klimatu za pomoci metodologie poradního orgánu EU - ESABCC⁸ využitě při formulaci evropské klimatické politiky. Autoři nově vzniklého vědeckého posudku⁹ uvádějí, že:

„zbývající globální uhlíkový rozpočet od roku 2023 pro 50% šanci nárůstu teploty do 1,5 °C se odhaduje na 247–250 Gt CO₂, což se rovná méně než 7 letům současných úrovní emisí (globální emise CO₂ v roce 2022 byly 37,2 Gt CO₂). Zpoždění při řešení jakéhokoli překročení zbývajícího globálního uhlíkového rozpočtu může vést k překročení cíle nárůstu teploty o max. 1,5 °C.“ (str. 20 posudku)

Autoři následně využívají **různé metody výpočtu uhlíkového rozpočtu ČR** – rozdělení globálního uhlíkového rozpočtu *per capita*, na základě historické odpovědnosti, na základě možností a kombinací těchto přístupů. Z posudku vyplývá, že **dle všech zvažovaných metod výpočtu uhlíkového rozpočtu ČR došlo k jeho vyčerpání již před počátkem roku 2023**. Autoři proto upozorňují, že v takové situaci státy musí přikročit co nejdříve ke kompenzačním opatřením (takzvaným „negativním emisím“), jako je například zachytávání uhlíku nebo snižování emisí skleníkových plynů také mimo své území (str. 20 posudku). Čím déle ČR zůstane v této

⁸ Dostupné online: <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040>.

⁹ Pelz, S., Robiou du Pont, Y., Nicholls, Z. Estimates of fair share carbon budgets for Czechia, listopad 2024. (přílohou tohoto vyjádření)

situaci nečinná, tím větší množství emisí (tzv. „overshoot“) bude nucena v budoucnu kompenzovat, aby byla vůbec schopna dosáhnout uhlíkové neutrality.

Určitá rozdílnost výsledků u obou předkládaných vědeckých posudků je způsobena mj. odlišnostmi v metodologii. Například experti z University of Manchester počítají zbývající uhlíkový rozpočet jednoduchou poměrnou alokací emisí na obyvatele („simple equal per capita allocation“) k srpnu 2024, tedy bez zohlednění jakýchkoliv historických emisí (s. 5), zatímco druhý jmenovaný kolektiv autorů počítá zbývající uhlíkový rozpočet v nejvstřícnějším případě metodou „equal per capita“ v němž zohledňuje i emise vypuštěné od roku 2015. I z tohoto důvodu vycházejí výsledky v druhé jmenované studii pro ČR o něco hůře, než ve studii první. Oba posudky však shodně prokazují, že opatření na ochranu klimatu a cíle ČR se o jakoukoliv metodou vypočtený uhlíkový rozpočet neopírají, a že ČR v důsledku dlouhodobě neplní svůj díl odpovědnosti pro zabránění nebezpečné změně klimatu.

Žalovaní také doposud **nepřijali konečné znění aktualizace Vnitrostátního plánu České republiky v oblasti energetiky a klimatu**. Podle evropského nařízení č. 2018/1999, o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, je přitom povinností ČR tento plán přijmout a předložit Evropské komisi **do 30. 6. 2024**.

Žalobci proto shrnují, že postup žalovaných neobstojí v “testu”, který využil ESLP ve věci *KlimaSeniorinnen*. Žalovaní nejen že nepřijali obecně závazný regulatorní rámec ochrany klimatu (např. v podobě zákona), ale ani nepřijali dostatečně ambiciózní strategické dokumenty, které by byly v souladu s požadavky čl. 8 Úmluvy:

- Zákony ani strategické dokumenty ČR **nejsou založeny na uhlíkovém** rozpočtu či obdobném vyčíslení kumulativních emisí skleníkových plynů (odst. 572 rozsudku),
- Nebyl přijat obecně **závazný regulatorní rámec** ochrany klimatu, např. klimatický zákon (odst. 545 rozsudku),
- Strategické dokumenty státu **neobsahují ambiciózní cíl pro rok 2030** (poslední aktualizace proběhla v roce 2017), **ani pro rok 2040, ani cíl dosažení klimatické neutrality** na národní úrovni - tyto cíle byly dokonce vyňaty z ještě neschváleného návrhu aktualizované Politiky ochrany klimatu (odst. 548, 550 písm. a) rozsudku),
- ČR nemá stanoveny ani **průběžné meziroční cíle** snižování emisí, které by bylo možné podrobit přezkumu - tyto cíle nejsou v aktuální ani nově navržené Politice ochrany klimatu (odst. 549 rozsudku).

Přílohy:

- Calverley, A., Andersen, K. *Quantifying a 1.5°C compatible emissions budget for Czechia*, Tyndall Center – University of Manchester, listopad 2024
- Pelz, S., Robiou du Pont, Y., Nicholls, Z. *Estimates of fair share carbon budgets for Czechia*, listopad 2024

4. Shledání porušení ze strany ČR neimplikuje negativní hodnocení celého regulačního rámce EU

Žalované MŽP na str. 3 svého vyjádření uvádí, že „zpochybnění postupů České republiky a jejích orgánů by bylo zpochybněním celé klimatické politiky a legislativy EU jako celku.“ Na str. 4 pak tvrdí, že možný závěr o porušování klimatických závazků ze strany ČR automaticky implikuje totéž pro všechny členské státy EU. Směřuje tak k argumentaci, že NSS by se tak vyslovoval k dostatečnosti či nedostatečnosti právních rámců členských států EU a unijní legislativy obecně. Tento závěr je mylný z následujících důvodů.

Národní soudy jednoho členského státu EU nemají kompetenci posuzovat legislativu ostatních členských států. Vzhledem k tomu, že EU v současné době není smluvní stranou Úmluvy, nemá kompetenci posuzovat soulad regulačního rámce EU jako takového se závazky vyplývajícími z Úmluvy žádný z národních soudů členských států ani SDEU samotný.

Žalobci poukazují na to, že z výše uvedených důvodů shledání porušení klimatických závazků ze strany žalovaných nebude mít v žádném případě za následek to, že by se NSS vyslovoval proti klimatickým strategiím ostatních států EU nebo hodnotil kvalitu unijní legislativy jako takové. Podstatou tvrzení žalobců je fakt, že NSS má v souladu s českým právním řádem posuzovat soulad činnosti či nečinnosti žalovaných se závazky vyplývajícími z Úmluvy, které, pokud převyšují aktuální míru ochrany poskytovanou právem EU, jsou pro smluvní státy Úmluvy v souladu s výše uvedenou judikaturou a zejména rozsudkem ve věci *KlimaSeniorinnen* rozhodujícím referenčním rámcem v této oblasti. K posouzení naplnění takových závazků ze strany zbývajících členských států EU jsou pak výhradně příslušné národní soudy jednotlivých států.

Pokud jde o dodržování těchto závazků ze strany EU jako takové, v situaci, kdy EU stále není smluvní stranou Úmluvy, vynesení takového závěru spadá mimo kompetenci všech evropských soudů včetně SDEU. K ochraně práv žalobců, jsou povolány pouze české soudy, a to výhradně v rozsahu, který se dotýká ČR zcela samostatně a nevyvolává žádné důsledky vůči ostatním členským státům EU ani právnímu rámci EU jako takovému.

5. Vyšší míra ochrany klimatu ze strany žalovaných by nebyla v rozporu s právem EU

Žalované MPO v závěru svého vyjádření uvádí, že ČR k opatřením zmírňujícím dopady klimatické změny nemůže „přistupovat ryze individualisticky a separátně“ (str. 6). Žalobci uznávají, že změna klimatu je globální problém který vyžaduje koordinovaný postup států, který však vždy musí být také v souladu se závazky na poli lidských práv. Povinností států proto je jednak zajistit řádnou implementaci mezinárodních a evropských závazků v oblasti ochrany klimatu, ale také dostát pozitivním závazkům vyplývajícím z Úmluvy.

Pokud pozitivní závazky státu plynoucí z Úmluvy stanoví vyšší požadavky v oblasti ochrany klimatu, mezinárodní i evropské závazky naplňování požadavků Úmluvy nijak nebrání. Naopak, čl. 193 SFEU výslovně stanoví, že „[o]chranná opatření přijatá podle článku 192 nejsou překážkou

tomu, aby každý členský stát zachovával nebo zaváděl přísnější ochranná opatření“, přičemž „[t]ato opatření musí být slučitelná se Smlouvami“. Konkrétně v otázce ochrany klimatu německý Spolkový ústavní soud v případě *Neubauer et. al.* dal za pravdu tvrzení stěžovatelů, kteří se dovolávali nedostatečnosti národní i unijní úpravy ochrany klimatu v porovnání s požadavky stanovenými německou ústavou a Pařížskou dohodou. Spolkový ústavní soud dovodil povinnost německých státních orgánů stanovit ambicióznější klimatické cíle na národní úrovni tak, aby dostály svým závazkům v oblasti ochrany lidských práv. Fakt, že žádný stát nemůže sám vyřešit problémy spojené se změnou klimatu, podle Spolkového ústavního soudu nesmazává jeho povinnost přijmout opatření v oblasti klimatu (viz výrok soudu ve věci *Neubauer et al.*, 2c., rozsudek ze dne 24. 3. 2021).¹⁰

Žalobci nepožadují, aby žalovaní postupovali “individualisticky a separátně” vzhledem ke stávajícímu unijnímu regulačnímu rámci a obecně celkovému směřování EU v otázce ochrany klimatu. Tvrdí však, že aktuální právní rámec EU poskytuje dostatečný prostor a volnost států přijímat opatření v oblasti ochrany klimatu i nad rámec unijní úpravy. Nic v právním řádu nezakazuje ČR přijmout potřebná opatření tak, aby ČR dostala svým závazkům vyplývajícím z Úmluvy ve světle rozsudku *KlimaSeniorinnen*. To víceméně potvrzuje ve svém vyjádření i samotné žalované MŽP (str. 4).

ELSP doposud v žádném rozhodnutí nevedl, že by unijní právní rámec klimatu zajišťoval dostatečnou úroveň ochrany práv podle Úmluvy. Je tedy povinností ČR zajišťovat dodržování těchto závazků nezávisle na svém členství v EU. ČR je tak povinna případně cílit nad rámec standardů stanovených aktuální unijní legislativou, je-li to pro naplnění požadavků vyplývajících z Úmluvy potřebné.

III. 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 14. 11. 2024

Klimatická žaloba ČR, z. s.,


¹⁰ Dostupné online:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html;jsessionid=AF9D1F19FAAA3C754DEF48317218D520.internet981.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
Obec Svatý Jan pod Skalou
[REDACTED]