



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Štěpána Výborného a Jana Kratochvíla ve věci

žalobci:

a) **Klimatická žaloba ČR, z. s.**,  
sídlem V Šáreckém údolí 54, Praha 6

b) **Ing. J. F.**  
bytem v H.

c) **L. F.**  
bytem v H.

d) **P. Š.**  
bytem v P.

e) **K. A. S.**  
bytem v P.

f) **Obec Svatý Jan pod Skalou, IČ: 005 09 825**,  
sídlem Svatý Jan pod Skalou 6,

g) **Česká společnost ornitologická – Jihomoravská pobočka**,  
**IČ: 653 53 391**,  
sídlem Lidická 25, Brno

všichni zastoupeni advokátem Mgr. Pavlem Černým,

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

proti  
žalovaným:

sídlem Údolní 33, Brno

1. **Vláda České republiky,**  
sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1

2. **Ministerstvo životního prostředí,**  
sídlem Vršovická 65, Praha 10

3. **Ministerstvo průmyslu a obchodu,**  
sídlem Na Františku 32, Staré Město

4. **Ministerstvo zemědělství,**  
sídlem Těšnov 17, Praha 1

5. **Ministerstvo dopravy,**  
sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12, Praha 1

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

**takto:**

- I. Žaloba proti Vládě České republiky se odmítá.
- II. Ve věci žaloby proti Vládě České republiky nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Zásah Ministerstva životního prostředí, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva zemědělství a Ministerstva dopravy spočívající v nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990 je nezákonný.
- IV. Žalovaným Ministerstvu životního prostředí, Ministerstvu průmyslu a obchodu, Ministerstvu zemědělství a Ministerstvu dopravy se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobců nestanovením konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990.
- V. Žaloba se v části směřující vůči neprovedení dostatečných adaptačních opatření zamítá.
- VI. Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo dopravy jsou povinna nahradit žalobcům společně a

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

nerozdílně náklady řízení ve výši **111 549 Kč** do jednoho měsíce od právní moci rozsudku, k rukám zástupce žalobců, Mgr. Pavla Černého, advokáta.

### Odůvodnění:

#### I.

##### Vymezení věci

1. Žalobci se podanou žalobou domáhali ochrany před tvrzeným trvajícím nezákonným zásahem žalovaných v podobě exekutivní nečinnosti v oblasti ochrany klimatu. Zásah měl započít nejpozději dne 4. 11. 2017, kdy se ČR stala smluvní stranou Pařížské dohody. Dle žalobců prostupuje tato nečinnost celkovým přístupem žalovaných ke změně klimatu, ať se jedná o nastavení cílů rozhodných strategických dokumentů, přípravu dotačních politik, návrhy relevantní legislativy, usměrňování správní praxe a v případě vlády o řízení, sjednocování a kontrolu činnosti ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy. Žalobci namítali, že žalovaní porušují povinnost přijímat dostatečná opatření ke snižování emisí skleníkových plynů (dále jen „mitigační opatření“) a povinnost přijímat dostatečná opatření k přizpůsobení obyvatel, hospodářství a životního prostředí na následky klimatických změn (dále jen „adaptační opatření“). V důsledku nečinnosti žalovaných mělo být zasaženo do práva na příznivé životní prostředí všech žalobců. Kromě toho měli být jednotliví žalobci zkráceni na právu na život a ochranu zdraví, právu na soukromý a rodinný život, vlastnickém právu, právu vykonávat hospodářskou činnost a právu na samosprávu.

#### II.

##### Argumentace účastníků

###### A) Argumentace žalobců

2. Žalobci podali rozsáhlou žalobu o pěti částech. V preambuli žalobci upozornili, že nebezpečná změna klimatu spočívá ve zvýšení globální teploty o více než 1,5 °C oproti předindustriální době do konce 21. století a lze jí zabránit pouze radikálním snížením emisí skleníkových plynů do roku 2030. Každý stát musí převzít svůj podíl na snižování emisí skleníkových plynů. Tento přístup byl dle žalobců osvědčen národními soudy po celém světě, např. rozsudkem Nejvyššího soudu Nizozemska ze dne 20. 12. 2019 ve věci *Urgenda* (dále jen „rozsudek Urgenda“); rozsudkem Nejvyššího soudu Irska ze dne 31. 7. 2020, sp. zn. [2020] IESC 49, ve věci *Friends of the Irish Environment proti vládě Irska a ostatním*; rozsudkem Správního soudu v Paříži ze dne 3. 2. 2021, č. 1904967, 1904968, 1904972 a 1904976/4-1, ve věci *Affaire du siècle*; rozsudkem Nejvyššího soudu Nepálu ze dne 25. 12. 2018, č. 10210, ve věci *Sbrestha proti Úřadu předsedy vlády a ostatním*; nebo rozsudkem Nejvyššího soudu Kolumbie ze dne 4. 4. 2018, ve věci *Future Generations proti Ministerstvu životního prostředí a ostatním*.
3. V úvodu druhé části žalobci popsali přílohy žaloby. Posudkem zvaným *Dopady klimatické změny v České republice* (leden 2021), autorů N. van Maanen, E. Theokritoff, I. Menke a C. F. Schleussner, výzkumné organizace Climate Analytics (dále jen „posudek Climate Analytics“), žalobci dokládali současné a očekávané dopady změny klimatu v ČR. Zpráva *Očekávané dopady změny klimatu v ČR* (únor 2021), autora J. Zamouřila (dále jen „zpráva o dopadech změny klimatu“), shrnuje poznatky *Komplexní studie dopadů, zranitelnosti a zdrojů rizik souvisejících se změnou klimatu ČR*. Posudek *Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku* (leden 2021), autorů K. Anderson a D. Calverley, Tyndall Center – University of Manchester (dále jen „univerzitní posudek“), stanovuje uhlíkový rozpočet pro ČR, který je dle žalobců nezbytný pro posouzení, zda stávající strategie státu dosahují cílů Pařížské dohody. Žalobci též předložili shrnutí zvláštní zprávy *Global Warming*

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

of 1.5 °C (2018) zpracované Mezivládním panelem pro změnu klimatu, která popisuje dopady nebezpečné změny klimatu (dále jen „zpráva IPCC“).

4. Ve třetí části se žalobci zabývali aktivní procesní legitimací v řízení o zásahové žalobě dle § 82 soudního řádu správního. Žalobci měli za to, že jsou aktivně legitimováni k podání zásahové žaloby, protože shodně tvrdili, že kvůli exekutivní nečinnosti žalovaných, kterou konkrétně vymezili ve čtvrté části žaloby, bylo zasaženo do jejich práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Žalobci vysvětlili, že dle čl. 41 odst. 1 Listiny se tohoto práva lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů. Pokud však dojde k zásahu do esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí, pak se jednotlivci mohou domáhat ochrany před takovým zásahem nezávisle na zákonné úpravě tohoto práva (náleze Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2011, sp. zn. II. ÚS 2446/10).
5. Žalobce Klimatická žaloba ČR, z.s. dále uvedl, že jeho cílem je ochrana přírody a krajiny, zejména boj proti změně klimatu, a za tímto účelem sdružuje 218 fyzických osob. Spolky podporující ochranu životního prostředí mají dle nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, právo domáhat se u správních soudů přezkumu hmotné i procesní stránky rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti správních orgánů týkajících se ochrany životního prostředí. Dle spolku Klimatická žaloba ČR byl též splněn místní vztah spolku k dotčené lokalitě, protože změna klimatu má celostátní dopad (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70).
6. Žalobci b), c), d) a e), kteří jsou fyzickými osobami, namítali také zásah do práva na život dle čl. 6 Listiny a čl. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“), práva na ochranu zdraví dle čl. 31 Listiny, a práva na soukromý a rodinný život dle čl. 10 Listiny a čl. 8 EÚLP. Žalobce e) doložil zhoršený psychický stav zprávou z psychologického vyšetření ze dne 27. 1. 2021, vystavenou klinickým psychologem a soudním znalcem v oboru zdravotnictví, PhDr. A. S.
7. Žalobci b), c), d) a Česká společnost ornitologická – Jihomoravská pobočka tvrdili dotčení na vlastnickém právu dle čl. 11 Listiny a právu vykonávat hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny. Žalobci b) a c) hospodaří na 7 ha vlastních pozemků a na 3,5 ha propachtované půdy, přičemž čelí nedostatku vody v krajině, jež vede ke snížení zemědělské produkce, snižování frekvence a kvality seče, poškození ovocných stromů, a úbytku vody ve studnách. Žalobce d) je členem rodinného závodu ve smyslu § 700 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „ObčZ“), jehož součástí jsou pozemky určené k plnění funkce lesa dle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (dále jen „lesní zákona“), o celkové rozloze 21,68 ha. V letech 2014 až 2019 došlo kvůli změně klimatu ke zvýšení výskytu lesních škůdců, kteří v lesích způsobují značné škody. Žalobci dokládají žalobní tvrzení vlastními prohlášeními a fotodokumentací. Česká ornitologická společnost – Jihomoravská pobočka je rovněž vlastníkem pozemků určených k plnění funkce lesa o rozloze 0,34 ha. Ve svém lese usiluje o nižší zakmenění, dosažení vyššího podílu dřevin z přirozené obnovy apod., naráží však na to, že lesní zákon a státní politika v oblasti zemědělství a lesnictví tento způsob hospodaření nepodporují. Žalobci shrnuli, že nezákonným zásahem došlo ke snížení hospodářské a environmentální hodnoty lesních pozemků.
8. Obec Svatý Jan pod Skalou tvrdila zkrácení na vlastnickém právu a na právu na územní samosprávu dle čl. 8 Ústavy. Obec vlastní 9,2 ha lesních pozemků. Dle prohlášení starosty obce ze dne 14. 2. 2021 dochází k úbytku pitné vody ve studnách a studánkách na území obce, schnutí vzrostlých stromů a jejich vyšší náchylnosti k poškození lesními škůdci, zhoršení schůdnosti turistických stezek, erozi příkrých svahů, častým pádům stromů, úbytku biodiverzity a výskytu chráněných druhů rostlin a živočichů. Obec není s to řádně pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů ve smyslu § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „obecní zřízení“).

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

9. Žalobci konstatovali, že zásah trvá, a proto nemůže subjektivní nebo objektivní lhůta pro podání zásahové žaloby dle § 84 soudního řádu správního uplynout (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013-51, bod 22).
10. Žalobci uvedli, že žalovaní vystupují při zásahu do práv žalobců v pozici správních orgánů, protože vykonávají své pravomoci dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (dále jen „kompetenční zákon“). Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“) je ústředním orgánem státní správy pro státní ekologickou politiku, ochranu ovzduší, přirozené akumulace vod, zemědělského půdního fondu a posuzování vlivů na životní prostředí. Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“) odpovídá za využití nerostného bohatství, energetiku a teplárenství, které jsou hlavním zdrojem emisí skleníkových plynů. Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“) spravuje dopravu a odpovídá za tvorbu a uskutečňování státní politiky v oblasti dopravy. Do gesce ministerstva zemědělství (dále jen „MZ“) náleží vodní hospodářství, zemědělství a ochrana lesů, tj. složky životního prostředí obzvláště významné z hlediska adaptace na změnu klimatu. Vláda ČR má ve vztahu k namítaným zásahům koordinační a sjednocující funkci dle § 28 odst. 1 kompetenčního zákona.
11. Žalobci ve čtvrté části žaloby vymezili povinnosti žalovaných a poté rozvedli, jakým způsobem žalovaní tyto povinnosti neplní. Žalobci se nejprve věnovali hodnocení mitigačních a poté adaptačních opatření.

*Nedostatečná mitigace*

12. Žalobci konstatovali, že povinnosti žalovaných plynou přímo ze zaručených lidských práv, z § 11 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „ZŽP“), čl. 2, 3 a 4 Pařížské dohody, a preambule a čl. 3 Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (dále jen „UNFCCC“). Ustanovení § 11 ZŽP stanovuje, že území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení. Únosným zatížením je dle § 5 ZŽP takové zatížení území lidskou činností, při němž nedochází k poškozování životního prostředí nad míru stanovenou zvláštními předpisy. Takovým zvláštním předpisem dle § 8 odst. 2 ZŽP je v oblasti klimatu Pařížská dohoda, jejíž smluvní stranou se ČR stala dne 4. 11. 2017. Jedná se o samovykonatelnou mezinárodní smlouvu dle čl. 10 Ústavy. Pařížská dohoda stanoví v čl. 2 odst. 1 písm. a) cíl udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a usílí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C. Dle čl. 3 a 4 Pařížské dohody mají smluvní strany povinnost přispívat k naplnění cíle této dohody a usilovat o dosažení vrcholu emisí skleníkových plynů co nejdříve. Žalovaným se týká rovněž povinnost prevence a předběžné opatření dle § 13 a § 9 ZŽP.
13. Žalobci posuzovali, zdali opatření přijatá žalovanými odpovídají národnímu uhlíkovému rozpočtu, který představuje celkové množství antropogenních emisí skleníkových plynů po zbytek 21. století, které mohou být na území ČR vypuštěny do atmosféry, aby nebyla překročena požadovaná hladina globálního oteplení. Uhlíkový rozpočet pro ČR vypočítali vědci z Univerzity v Manchesteru ve svém posudku. Tuzemský uhlíkový rozpočet je dle str. 3 až 4 univerzitního posudku 1 100 Mt CO<sub>2</sub> od ledna 2018, resp. 800 Mt CO<sub>2</sub> od ledna 2021. Vědci z těchto údajů dovozují, že pro udržení oteplení pod 2 °C by ČR musela ihned od přijetí Pařížské dohody začít snižovat emise skleníkových plynů tempem 8,3 % za rok, což se však nestalo. Zachování uhlíkového rozpočtu od roku 2021 by vyžadovalo meziroční snížení emisí CO<sub>2</sub> o 11,4 % až do roku 2050. Čím později začnou žalovaní emise snižovat, tím strmější bude muset pokles být. Podle preambule a čl. 3 UNFCCC přitom není rozhodné, že příspěvek ČR není z celosvětového měřítko významný, soud musí mít pravomoc posoudit, zda dochází k přiměřenému snižování národních emisí nezávisle na jiných státech (rozsudek Nejvyššího soudu Spojených států amerických, případ *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497 [2007]; rozsudek Nejvyššího soudu Nizozemska ve věci *Urgenda*, bod 5.7.7).

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

14. Hlavním strategickým dokumentem státu v oblasti mitigace změny klimatu je Politika ochrany klimatu pro období let 2017-2030 s výhledem do roku 2050 (dále jen „Politika ochrany klimatu“ nebo „POK“), která byla přijata usnesením vlády č. 207 ze dne 22. 3. 2017 a je dle § 21 kompetenčního zákona závazná pro všechny žalované. Za její implementaci odpovídá především MŽP. Z grafu na str. 6 univerzitního posudku vyplývá, že cíle Politiky ochrany klimatu nejsou ani zdaleka slučitelné s povinnostmi dle ZŽP a Pařížské dohody, protože plánovaná trajektorie emisí podle Politiky ochrany klimatu povede k mnohem většímu absolutnímu množství emisí CO<sub>2</sub>, než jaké připouští uhlíkový rozpočet pro ČR do konce století. Kumulativní emise CO<sub>2</sub> dle Politiky jsou přibližně dvaapůlkrát vyšší než uhlíkový rozpočet. Odchýlení od potřebné emisní křivky by bylo možné přijmout, pokud by žalovaní měli konkrétní plán náhrady za dosavadní přecerpaní uhlíkového rozpočtu. Takový plán ale neexistuje.
15. Některá opatření obsažená v Politice ochrany klimatu nejsou způsobilá plnit svůj cíl, např. zavedení uhlíkové daně pro subjekty, které nejsou součástí systému obchodování s emisními povolenkami (opatření 1A, str. 35), nebo příprava zákona o snižování závislosti na fosilních palivech (opatření 5A, str. 36). Obě tato opatření jsou formulována tak, že k jejich splnění ze strany žalovaných postačí v určitém termínu předložit analýzu dopadů předmětné legislativy. Politika ochrany klimatu nezakládá povinnost tato opatření skutečně zavést. Z vyjádření MŽP plyne, že zavedení uhlíkové daně není naplánováno.
16. Cíle Politiky ochrany klimatu nejsou dostatečně naplňovány (srov. vyhodnocení nevládními organizacemi), jsou pouze následně přejímány do dalších koncepčních dokumentů státu, které proto rovněž nejsou způsobilé snížit emise skleníkových plynů. Jde zejména o Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu schválený usnesením vlády č. 31 ze dne 13. 1. 2020 (str. 11-12); Národní program snižování emisí, ve znění usnesení vlády č. 917 ze dne 16. 12. 2019 (str. 69); Státní energetickou koncepci, ve znění usnesení vlády č. 362 ze dne 18. 5. 2015 (str. 133). Nová Státní politika životního prostředí ČR 2030 s výhledem do 2050 (schválená usnesením vlády č. 1026 ze dne 23. 11. 2020) počítá pouze s reaktivním postupem žalovaných, kteří mají v budoucnosti přizpůsobit národní strategické dokumenty budoucím požadavkům evropské legislativy.
17. Kromě nedostatečných cílů snižování emisí v sektoru energetiky počítá Státní energetická koncepce s emisemi okolo 70 Mt skleníkových plynů ze sektoru energetiky v roce 2040 a 56 % závislostí na fosilních palivech. V této době by však ČR měla být na cestě ke klimatické neutralitě (2050) a emise skleníkových plynů by měly být mezi 10-30 Mt pro celé hospodářství. Státní energetická koncepce navíc není naplňována. Ze Zprávy o plnění nástrojů Státní energetické koncepce z prosince 2019 plyne, že nebyly co nejdříve zajištěny malusy pro nízko-účinně kondenzačně vyrobenou elektřinu z uhlí. Obdobně nedostatečná jsou také opatření MD v oblasti dopravy. Národní akční plán čisté mobility (aktualizace 2019) přebírá nedostatečné cíle z Politiky ochrany klimatu.
18. Nejvyšší kontrolní úřad v kontrolních závěrech z akce č. 18/22 konstatoval, že kontrolovaná ministerstva (MŽP, MF, MD) nepřipravila účinná a účelná daňová opatření významně podporující naplňování cílů klimaticko-energetické politiky; motivace veřejnosti ke snižování spotřeby energie a k přechodu na čistší zdroje energie je v oblasti daní nízká, což je zejména patrné v sektoru dopravy; a ministerstva nenavrhla novelizaci platných právních předpisů. NKÚ poukázal na hodnocení plnění strategie Cíle udržitelného rozvoje OSN, provedené OECD, z něhož plyne, že nejhůře jsou hodnocena právě klimatická opatření.
19. Žalobci uzavřeli, že žalovaní nesplnili svou pozitivní povinnost chránit žalobce před následky nadlimitního poškozování životního prostředí (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, dále jen „ESLP“, ve věci *Fadeyeva proti Rusku*, stížnost č. 55723/00; rozsudek ESLP ve věci *López Ostra proti Španělsku*, stížnost č. 16798/90), která plyne z ústavně zaručených práv žalobců, ZŽP a Pařížské dohody. Strategické dokumenty ani skutečné kroky žalovaných neodpovídají jejich

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

povinnosti předejít nebezpečné změně klimatu. Žalobci mají za to, že soudní přezkum koncepčních politických dokumentů zasahujících do lidských práv je možný (rozsudek správního soudu v Berlíně ze dne 31. 10. 2019, sp. zn. 10 K 412/18).

#### *Nedostatečná adaptace*

20. Žalobci upozornili, že žalovaní jsou na základě čl. 7 Ústavy, ochrany lidských práv, § 9 ZŽP a čl. 7 odst. 2 Pařížské dohody povinni přijímat opatření vedoucí k přizpůsobení se změně klimatu. Životním prostředím je dle § 2 ZŽP vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Ochrana životního prostředí by proto měla směřovat především k tomu, aby bylo toto prostředí pro člověka obyvatelné.
21. Žalovaní, zejména MŽP a MZ, mají dle § 11 ZŽP povinnost zabránit zatěžování území nad míru únosného zatížení, čímž se podle § 8 odst. 2 ZŽP rozumí stav, kdy nedochází ke znečišťování životního prostředí lidskou činností nad míru stanovenou zvláštními předpisy. Pro adaptaci na změnu klimatu neexistuje zvláštní předpis, který by stanovil závazný limit pro hodnoty, kterými se změna klimatu projevuje, např. hranice minimálního množství vody v různých půdních vrstvách. Existují pouze kvalitativní povinnosti k ochraně jednotlivých složek životního prostředí, např. § 5 a § 23a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (dále jen „vodní zákon“). Chybějící kvantitativní zákonný limit nicméně nevyklučuje povinnost žalovaných reagovat na změnu klimatu. Mezemi poškozování životního prostředí jsou základní práva zaručená Listinou a EÚLP. Ačkoli je přezkum stávajících adaptačních opatření ztížen kvůli chybějícím konkrétním limitům znečištění, nedostatečnost adaptačních opatření žalovaných je natolik zjevná, že nepřipouští pochybnosti ohledně porušení povinnosti dle § 11 ZŽP.
22. Povinnost adaptace dle ZŽP a Pařížské dohody je především povinností k dosažení určitého výsledku. Je na žalovaných, jaké prostředky k dosažení cíle zvolí. Žalované tíží důkazní břemeno ohledně splnění povinnosti náležité péče (rozsudky ESLP ve věci *Fadeyeva proti Rusku*, body 128-133; *Dubetska a ostatní proti Ukrajině*, stížnost č. 30499/03, bod 155; *Cordella proti Itálii*, bod 161).
23. Hlavními strategickými dokumenty v oblasti adaptace jsou Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR (2015) a Národní akční plán adaptace na změnu klimatu (2015), který byl přijat k implementaci této strategie a obsahuje zvláštní cíle pro jednotlivé sektory. MŽP ve vyhodnocení plnění Národního akčního plánu adaptace na změny klimatu z konce roku 2019 (dále jen „vyhodnocení NAP AZK“) konstatovalo, že řada opatření není dostatečně plněna.
24. Dalším významným dokumentem je Koncepce na ochranu před následky sucha pro území ČR (2017), jejímž gestorem je MZ. Dle zprávy meziresortní komise Voda-Sucho o pokroku při plnění této koncepce jsou sice dílčí opatření plněna, ale nedochází k dostatečnému posunu v naplňování strategických cílů koncepce. V současnosti probíhá příprava druhé aktualizace národních plánů povodí a plánů dílčích povodí pro období 2021-2027. Pro účely přípravy plánů povodí zveřejnila MŽP a MZ v prosinci 2019 *Předběžný přehled významných problémů nakládání s vodami*, přičemž pouze v jednom z deseti dílčích povodí označila sucho a povodně jako významný problém při nakládání s vodami.
25. Zemědělská politika a způsob rozdělování finanční podpory jsou ze strany MZ nastaveny nesprávně. Současné nastavení podpory zemědělství totiž nijak neomezuje velikost polí a jejich strukturu, např. skrze množství krajinných prvků (remízky, vodoteče, mokřady) na jednotku plochy. MZ tak podporuje hospodaření na velkých plochách za vysoké intenzity vytěžování půdy a pěstování tzv. biopaliv I. generace, které vede ke ztrátě biodiverzity, kontaminaci vod a ztrátě přirozené úrodnosti. Přitom právě zvyšování schopnosti krajiny zadržovat vodu je jedním z nejdůležitějších adaptačních opatření.
26. Strategie lesního hospodářství vlády a MZ je též nesprávná. Stále převažuje pěstování stejnověkých monokultur náchylných ke kalamitám. Monokultury poškozují lesní půdu a

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

způsobují vymírání mnoha druhů živočichů. Strategie MZ nedostatečně podporují přírodě blízké způsoby pěstování lesů, jež jsou vhodnější pro klimaticky rozvrácené systémy. Přírozenou funkcí lesa je zadržování skleníkových plynů. Z Národní zprávy ČR odevzdané UNFCCC plyne, že v roce 2018 české lesy v důsledku vymírání vyprodukovaly 10 % všech emisí skleníkových plynů v ČR.

27. Žalovaní sice oficiálně připravují různé strategie pro adaptaci, následně se ale podle nich neřídí. Spokojí se s konstatováním, že cíle nebyly splněny a poté přepíší tyto cíle do strategie pro nové období a opakují stejný proces. Odsouzení splnění cílů v oblasti ochrany lidského zdraví Nejvyšší správní soud odmítl v rozsudku ze dne 2. 5. 2019, č. j. 7 As 308/2018.
28. Nezákonný zásah žalovaných nespočívá pouze v nedostatečných opatřeních týkajících se stávajících dopadů změny klimatu, ale také v nesplnění povinnosti připravit se na dopady budoucí. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 28. 2. 2011, sp. zn. 30 Cdo 5021/2008, uvedl, že pro zásah do osobnostních práv postačuje jeho objektivní způsobilost práva narušit nebo alespoň ohrozit, konkrétní následky nejsou požadovány. Prohloubení dopadů změny klimatu je téměř jisté, tato hrozba je velmi závažná, a reálné kroky a oficiální plány žalovaných nenasvědčují tomu, že by byli připraveni v budoucnosti tyto dopady zmírnit.

#### *Žalobní návrh*

29. Žalobci se domáhali, aby soud určil, že žalovaní porušili § 11 ve spojení s § 5 a § 8 ZŽP, čl. 2 odst. 1 písm. a), čl. 2 odst. 2, čl. 3 a čl. 4 odst. 3 Pařížské dohody a § 21 kompetenčního zákona, čímž zasáhli do ústavně zaručených veřejných subjektivních práv žalobců dle čl. 6, 11, 31 a 35 Listiny, a čl. 2 a 8 EÚLP. Žalobci požadovali, aby soud žalovaným nařídil nezákonný zásah ukončit přijetím nezbytných a přiměřených opatření ke snížení emisí skleníkových plynů a k adaptaci na změnu klimatu. Za tímto účelem žalobci navrhli stanovení pariční lhůty 6 měsíců od vynesení rozsudku.

#### B) Argumentace žalovaných

##### *Vyjádření vlády*

30. Vláda namítala nedostatek své pasivní procesní legitimace dle § 83 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního. Vláda je dle čl. 67 odst. 1 Ústavy vrcholným orgánem moci výkonné. Nerozhoduje vrchnostensky o právech a povinnostech adresátů veřejné správy, ale politicky usměrňuje výkon státní správy. Tento závěr je dle vlády podpořen jak komentářovou literaturou, tak rozsudkem Městského soudu ze dne 21. 12. 2012, č. j. 8 A 112/2012-27.
31. Vláda upozornila, že v případě omisivního zásahu se lze domáhat pouze takového konání správního orgánu, které představuje jeho právní povinnost. Tato povinnost musí být žalovanému s ohledem na princip zákonnosti výkonu veřejné moci dle čl. 2 odst. 3 Ústavy výslovně a jednoznačně uložena zákonem. K přijetí nezbytných a přiměřených opatření však takový zákonný základ chybí. Z tohoto důvodu se vláda nedopustila nezákonného zásahu (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2017, č. j. 5 A 145/2015-49).
32. Ustanovení § 2, § 8 a § 11 ZŽP vymezují pouze obecné zásady ochrany životního prostředí, nezakládají vládě povinnost jednat určitým způsobem. Listina a EÚLP sice zakotvují pozitivní závazek státu chránit lidská práva, ale nelze z nich dovodit konkrétní formu a prostředky, jimiž má vláda konat. Dle vlády spočívá pozitivní závazek především v přijetí příslušné legislativy. Příprava právních předpisů nespadá do oblasti veřejné správy a nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví. Pařížská dohoda je mezinárodní smlouvou dle čl. 10 Ústavy, ale neobsahuje přímo aplikovatelná ustanovení mající přednost před zákonem. Z čl. 2, 3 a 4 Pařížské dohody neplynou pro vládu povinnosti k přijetí konkrétních opatření proti změně klimatu. Jedná se o pouhé aspirace smluvních států. Pařížská dohoda nezakládá jednotlivcům žádná práva, kterých by se

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.



mohli přímo domáhat, není samovykonatelná (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, č. j. 3 Ads 88/2006-72).

33. Žalobci vládě obecně vytýkají nedostatečnou činnost v oblasti ochrany klimatu a přijímání adaptačních opatření. Obecná exekutivní nečinnost není zásahem ve smyslu § 82 soudního řádu správního. Zásah představuje jednu z forem činnosti veřejné správy; týká se konkrétní osoby, v konkrétním právním vztahu a působí určité nepříznivé dopady do jejich práv. Žalobci navíc neprokázali příčinnou souvislost mezi nečinností vlády a zásahem do jejich práv, která je součástí objektivní stránky protiprávního jednání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2014, č. j. 6 As 1/2014-30). Ke změně klimatu nedochází výlučně v důsledku činnosti člověka, ale též z přirozených příčin. Proto nelze nepříznivé změny klást za vinu pouze vládě. Žalobci ani neprokázali, že by přijetí požadovaných opatření vedlo k odstranění změny klimatu a jejich škodlivých následků.
34. K porušení závazku plynoucího z evropských směrnic vláda uvedla, že směrnice jsou dle čl. 288 třetího pododstavce Smlouvy o fungování EU pro členské státy závazné stran svých cílů. Forma a prostředky k dosažení určitého výsledku jsou zásadně ponechány na uvážení členského státu. Deklarování porušení transpoziční povinnosti náleží výlučně do pravomoci Soudního dvora EU. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 11. 2014, č. j. 6 As 1/2014-30, uvedl, že porušení evropského práva může mít povahu nezákonného zásahu, pokud je vymezeno, jakým způsobem se projevuje ve sféře žalobce. Žalobci vůbec nespécifikovali, která konkrétní opatření k ochraně klimatu měla vláda přijmout.
35. Vláda proto soudu navrhla, aby žalobu zamítnul pro nedůvodnost, a nepožadovala nařízení jednání.

#### *Vyjádření ministerstva zemědělství*

36. MZ považovalo žalobu za příliš obecnou. Zásah nesplňuje podmínku přímosti, zaměřenosti a nezákonnosti. Formulace žalobního návrhu není navíc v souladu s § 87 odst. 2 soudního řádu správního. Nevymahatelný výrok soudu by byl neslučitelný s obecnými právními principy.
37. Žalobci řadu skutečností dokládají vlastními prohlášeními k dílčím, jimi samými vymezeným, otázkám. Taková vyjádření nejsou důkazním prostředkem, ale pouze konkretizací žalobních tvrzení. Psychické následky žalobce e) se posuzují podle toho, jak by věc vnímal na místě žalobce průměrný člověk. Žalobci rovněž opakovaně argumentují vědeckým konsenzem, aniž by přesněji vymezili jeho obsah. MZ poukázalo na to, že žalobci odkazují na poznatky organizací, jejichž důvěryhodnost je sporná (např. obecně známa aféra Climategate). Dokud nebudou tyto pochyby přesvědčivě vyvráceny, je třeba se závěry těchto organizací pracovat s nejvyšší opatrností.
38. Dle MZ jsou některé informace obsažené v žalobě zastaralé, např. na str. 41 žaloby zmíněná neexistence novely ochrany proti suchu ve vodním zákoně. Novela č. 544/2020 byla publikována 23. 12. 2020 a v době podání žaloby již dokonce nabyla (s výjimkou některých ustanovení) účinnosti. Některé údaje v žalobě jsou velmi nepřesné a účelově interpretované, např. na str. 17 obsažené tvrzení „*lesní zákon a obecně státní politika v oblasti lesnictví nepodporuje žalobcem popsany způsob hospodaření*“.
39. MZ poukázalo na to, že dne 11. 12. 2019 bylo Evropskou komisí zveřejněno sdělení „Zelená dohoda pro Evropu“ (*European Green Deal*, dále jen „EGD“), které představuje klíčovou strategii pro přechod na klimaticky neutrální, udržitelnou a oběhovou ekonomiku a zároveň zmiňuje a řeší všechny problémy v žalobě obsažené (snižování emisí skleníkových plynů v sektoru dopravy, energetiky aj.). EGD stanoví ambiciózní cíle EU v oblasti životního prostředí a klimatu, a to při respektování a ochraně ostatních složek životního prostředí. MZ se intenzivně podílí na přípravě a následné realizaci jednotlivých kroků tohoto procesu. Žalobci by tak pro úspěch své žaloby měli tvrdit, která konkrétní opatření EGD byla MZ porušena.

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

40. Žalovaný přiložil ke svému vyjádření opatření v rámci vodního hospodářství a také přehled vývoje dřevinné skladby, přehled plnění Národního adaptačního plánu, a přehled poskytnutých podpor na adaptaci lesních porostů.
41. MZ navrhlo soudu, aby žalobu zamítl pro nedůvodnost, a nepožadovalo nařízení jednání.
42. *Vyjádření ministerstva dopravy*
43. MD upozornilo, že v současné době platí dokument zvaný Dopravní politika České republiky pro období 2021-2027 s výhledem do roku 2050 schválený usnesením vlády České republiky č. 259 ze dne 8. března 2021 (dále jen „Dopravní politika“), který nově, na základě analýzy předcházejících opatření a aktuálních vnitrostátních a evropských předpisů, definuje opatření ke zmírnění dopadů změny klimatu v podmínkách České republiky v oblasti dopravy. Přijetí tohoto dokumentu vyvrací nečinnost a pasivitu MD v oblasti ochrany před změnou klimatu a jejími škodlivými následky.
44. Dopravní politika současně vychází z evropských a celostátních průřezových strategických dokumentů a na ně navazujících koncepcí, zejména z EGD, ze Strategického rámce Česká republika 2030, ze Státní energetické koncepce, ze Státní surovinové politiky, ze Státní politiky životního prostředí, z Politiky ochrany klimatu, ze Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, a z Národního programu snižování emisí ČR.
45. Dopravní politika předpokládá tři na sebe navazující kroky: optimalizace přepravních služeb, která bude předmětem širší politiky státu v souladu s přijatým Strategickým rámcem Česká republika 2030; založení dopravního systému splňujícího výše uvedenou vizi na multimodálním přístupu založeném na využití výhod jednotlivých druhů dopravy a na mezioborové spolupráci; a rozvoj jednotlivých druhů dopravy s ohledem na potřebnou dostupnost jednotlivých regionů, na přepravní potřeby a snížení vlivů na životní prostředí.
46. Dle MD je důležité dopravu elektrizovat. Problematiku alternativních paliv v dopravě řeší dokument Národní akční plán čisté mobility. Výhodou elektromobility je rovněž možnost rekuperace energie při brzdění. Celkově dochází při náhradě spalovacích motorů elektrickými vozidly s akumulátory k poklesu spotřeby energie na cca 30 až 40 %. Plánovaná opatření spočívají v podpoře rozvoje sítě plnicích a dobíjecích stanic a nabíjecí infrastruktury pro alternativní energie v silniční dopravě; a podpoře nákupu vozidel na alternativní paliva (rozdíl ceny mezi klasickým vozidlem a vozidlem na alternativní paliva). MD na podporu výstavby dobíjecích stanic vyčlenilo v období 2014-2020 v rámci Operačního programu Doprava celkem 1,2 mld. Kč a podpořilo tak vznik přibližně 2000 dobíjecích bodů a 9 vodíkových plnicích stanic. Pro nové období 2021-2027 se předpokládá navýšení této podpory až na 6 mld. Kč. Národní akční plán čisté mobility počítá se vznikem alespoň 19 tisíc dobíjecích bodů do roku 2030. Byly zavedeny speciální registrační značky pro elektrická vozidla, což následně umožňuje obcím efektivně zavádět pro tento typ vozidel systém zvýhodněného parkování. Pro vozidla s touto registrační značkou bylo od roku 2019 v rámci novely zákona o pozemních komunikacích též zavedeno osvobození od jakékoliv formy zpoplatnění (dálniční známka/mýtné). MD též usiluje o zajištění dostatečné kapacity pro provádění kontroly vozidel se spalovacími motory z hlediska emisí škodlivých látek.
47. Na železnici je patrný celoevropský trend, který postupně povede k zániku dieselové trakce. Dojde ke konverzi na jednotný systém AC 25 kV, 50 Hz, čímž se energetická účinnost elektrické trakce na železničních tratích zvýší z cca 80 % až na 95 %. Postupně budou v kombinaci s postupující elektrizací zaváděna akutrolejová vozidla, která budou obsluhovat neelektrizované koncové úseky a která se budou průběžně dynamicky dobíjet při jízdě po elektrizovaných úsecích, respektive staticky dobíjet při stání v elektrizovaných stanicích. Kromě toho MD zamýšlí dobudovat tranzitní železniční koridory včetně železničních uzlů do roku 2025 a modernizovat

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

tratě na hlavní síti TEN-T pro osobní a nákladní dopravu a tratě zařazené do nákladních železničních koridorů dle Nařízení (EU) č. 913/2010 do roku 2030.

48. Plánovaná opatření v bezmotorové dopravě spočívají zejména v dobudování sítě cyklostezek, vyřešení vjezdu motorových vozidel na cyklostezky, a vytvoření norem pro parkovací místa pro kola a koloběžky. MD zamýšlí v inteligentních dopravních systémech více zohledňovat pěší provoz a chce stanovit pravidla užívání vozítek pro občany se sníženou schopností pohybu. Další opatření pro období 2021-2027 spočívá v zajištění dotačního programu pro podporu infrastruktury MHD v elektrické trakci a dotačního programu pro podporu vozidel MHD v elektrické trakci.
49. MD obsáhle shrnulo předpokládaná mitigační opatření na str. 13 až 17 svého vyjádření a uzavřelo, že nová Dopravní politika zohledňuje a přiměřeně nastavuje opatření k plnění klimatických cílů. Přijatá opatření lze považovat za dostatečná a v souladu s evropskými a vnitrostátními legislativními i nelegislativními dokumenty. Jejich plnění, odpovědnost a financování je uvedeno v Dopravní politice a je závislé na finančních prostředcích státního rozpočtu a evropských fondů.
50. MD souhlasí s rozhodnutím ve věci bez nařízení jednání a požaduje náhradu nákladů řízení.

*Vyjádření ministerstva životního prostředí*

51. Podle MŽP není z podané žaloby zřejmé, zda žalobci spatřují nezákonný zásah žalovaného v tom, že žalovaný vydal určité nezákonné správní akty (úkony), nebo v tom, že žalovaný naopak určité správní akty (úkony) nevydal, ačkoli měl zákonnou povinnost je vydat.
52. Zásahová žaloba je přípustná až po vyčerpání všech prostředků ochrany. Spočívá-li zásah v nečinnosti, pak je tímto prostředkem opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, které se týká všech úkonů správních orgánů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015-47). Za přiměřeného použití § 80 odst. 3 věta druhá správního řádu ve vztahu ke všem jiným aktům veřejné správy, než jsou správní rozhodnutí, mohou tuto žádost podat osoby přímo dotčené nevydáním daného správního aktu. Žalobci před podáním žaloby nevyčerpali prostředky ochrany ve smyslu § 85 soudního řádu správního, protože je zásahová žaloba nepřípustná.
53. MŽP nepovažuje zásahovou žalobu za vhodný nástroj ochrany práv, protože žalobci jednoznačně nevymezili, v čem měl zásah spočívat a jaké právní předpisy měly být porušeny. Pokud existuje společenská vůle změnit celkovou klimatickou politiku státu, je nutné této změny dosáhnout skrze nástroje zastupitelské demokracie formou změny právních předpisů, nikoli prostřednictvím správního soudu formou zásahové žaloby. Správní soudy nejsou příslušné přezkoumávat politická rozhodnutí vlády ani legislativní činnost státu.
54. Žalobci na jednu stranu v žalobě vyjmenovávají některé národní strategické a koncepční dokumenty schválené usneseními vlády, na druhou stranu uvádí, že jejich žaloba nesměřuje přímo proti těmto strategickým dokumentům a rozhodnutím, ale proti důsledkům, k nimž přispívají a které mají ve svém komplexu povahu nezákonných zásahů do práv žalobců.
55. Dopady změny klimatu nejsou nezákonným zásahem. Tím mohou být jen konkrétní akty (úkony) veřejné správy (žalovaných), které jsou způsobilé zkrátit žalobce na veřejných subjektivních právech. Namítaná obecná exekutivní nečinnost v oblasti ochrany klimatu není zásahem, protože zásah musí být konkrétní. Jednoznačná identifikace zásahu je stěžejní pro vymezení předmětu řízení a rozsahu soudního přezkumu. Žalobci však nespojují dopady změny klimatu s konkrétními kroky (úkony) žalovaných jako orgánů státní správy.
56. MŽP se domnívá, že přezkum uvedených strategických dokumentů schválených usneseními vlády není ze strany správních soudů v českém právním prostředí možný (rozsudek Městského

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

soudu v Praze ze dne 18. 4. 2019, č. j. 11 Ad 14/2018). Předmětná usnesení vlády nejsou jinými úkony správních orgánů dle § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, neboť vládě při jejich schvalování nebyla svěřena pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech fyzických či právnických osob.

57. Obdobně správním soudům nepřísluší přezkoumávat legislativní činnost žalovaných a nastavení finanční politiky státu (žalobci zmiňují např. stanovení nebo nestanovení uhlíkové daně). Přezkumu ze strany správních soudů podléhá pouze rozhodování o přidělování dotací konkrétním osobám. Samotná tvorba pravidel pro rozdělování dotací a alokace finančních prostředků je mimo oblast působnosti správního soudnictví.
58. Žalobci nepoukázali na zákonnou povinnost žalovaných k přijetí konkrétních opatření (obecně jakýchkoli aktů státní správy), která by přímo vyplývala ze závazných zákonných vnitrostátních nebo mezinárodních právních předpisů a kterou by žalovaní porušili. Pokud má správní soud uložit žalovaným správním orgánům, které jsou ve své činnosti zásadně limitovány svou zákonnou kompetencí, povinnost „něco“ konat nebo se „něčeho“ zdržet, je nutné, aby byla taková povinnost opřena o jednoznačné ustanovení vnitrostátního, popř. přímo použitelného mezinárodního předpisu. Žalobci ostatně sami přiznávají, že v českém právním řádu neexistuje specifická závazná legislativa k ochraně klimatu (s výjimkou zákona č. 383/2012, o podmínkách obchodování s emisními povolenkami na emise skleníkových plynů, a zákona č. 85/2012., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur, včetně příslušných právních předpisů EU).
59. K odkazu na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2014, č. j. 10 A 99/2014-99, MŽP uvedlo, že posuzovaná situace byla zcela právně odlišná. Obce nacházející se v národním parku mají přímo na základě zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, právo účastnit se procesu schvalování plánu péče. Soud uznal porušení procesního veřejného subjektivního práva obce na účast v rozhodování o podobě plánu péče.
60. Ústavní soud ve vztahu k právu na příznivé životní prostředí judikoval, že jde o právo s relativním obsahem (náleží Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 17/95). Právo na příznivé životní prostředí systematicky spadá pod hlavu čtvrtou Listiny označenou jako Hospodářská, sociální a kulturní práva, a nepůsobí bezprostředně ve vztahu k jednotlivcům. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 3/15 vyplývá, že je to až podústavní právní úprava, která ve skutečnosti dává odpověď na otázku, čeho a za jakých podmínek se může jednotlivec na základě tohoto základního práva domáhat, tedy jaké jsou meze tohoto základního práva. MŽP nesouhlasí s tvrzením žalobců, že prováděcími předpisy ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny jsou ZŽP, UNFCCC a Pařížská dohoda.
61. ZŽP je třeba chápat jako obecný zastřešující předpis v oblasti ochrany životního prostředí, který stanovuje pouze základní zásady a předpoklady ochrany jednotlivých složek životního prostředí, nikoli konkrétní zákonné povinnosti v oblasti ochrany klimatu. Platí základní princip, kdy za nezákonnou (právně postižitelnou) činnost nelze označit každou činnost, která má potenciál nepříznivě zasáhnout do stavu životního prostředí, ale zásadně pouze činnost, kterou dochází ke zhoršování jeho stavu znečišťováním nebo jinou lidskou činností nad míru stanovenou zvláštními předpisy. Skutečnost, že tato zákonná míra musí být zákonem (popř. jemu na roveň postavenému pravidlu mezinárodního nebo EU práva) jednoznačně stanovena, vyplývá z požadavku na předvídatelnost práva a požadavku na legalitu výkonu státní správy.
62. Pařížská dohoda není samovykonatelná, protože nezakládá smluvním státům konkrétní povinnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, č. j. 1 As 49/2018-62, bod 46). Žalobci používají ke stanovení limitů poškozování životního prostředí emisemi skleníkových plynů tzv. národní uhlíkový rozpočet. V Pařížské dohodě se tento pojem vůbec nevyskytuje a obecně na mezinárodní či vnitrostátní úrovni neexistuje jeho jednotná definice. Pařížská dohoda

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

je postavena na principu vnitrostátně stanovených příspěvků, které mohou být vyjádřeny řadou různých způsobů, a na principu dobrovolnosti stanovení výše závazků. Smluvní strany Pařížské dohody, tj. státy, se mezi sebou nedohodly, co musí každý stát udělat, má-li být dosaženo výše uvedeného cíle v Pařížské dohodě. Není proto zřejmé, co se rovná „spravedlivému podílu“ kteréhokoli státu na celosvětovém úsilí v boji proti změně klimatu. Pokud neexistuje jednoznačně právně stanovený závazný podíl České republiky, nelze jeho hypotetické nedodržení považovat za rozporné s pozitivním právem a vyvozovat z něj právní odpovědnost vnitrostátních výkonných orgánů.

63. Evropská unie se dohodla na rozdílných cílech pro jednotlivé členské státy v sektorech mimo obchodování s emisními povolenkami (EU ETS). Přiměřeností vnitrostátně stanoveného příspěvku EU z hlediska plnění klimatických cílů Pařížské dohody se přitom žalobci vůbec nezabývali.
64. MŽP upozornilo, že není zřejmé, jakým způsobem byla stanovena trajektorie pro snižování emisí CO<sub>2</sub> v souladu s Politikou ochrany klimatu ČR, když politika samostatné cíle pro emise CO<sub>2</sub> neobsahuje. Navrhovaný uhlíkový rozpočet ve výši 800 miliónů tun CO<sub>2</sub> pro období od ledna 2021 do konce století by při zohlednění poslední dostupné výše ročních emisí CO<sub>2</sub> v České republice byl zcela vyčerpán za méně než 8 let. Požadované tempo snižování emisí by nepochybně vyžadovalo obrovské omezení průmyslové výroby, dopravy, zemědělství a obecně většiny aktivit v rámci ekonomiky se značnými dopady do práv občanů ČR. Česká republika si nemůže stanovovat cíle na základě zcela nereálných předpokladů a bez ohledu na jiná, například hospodářská a sociální práva.
65. Politika ochrany klimatu České republiky byla připravena na základě spolupráce dílčích resortů, zástupců nevládních organizací a průmyslu. Vznikala několik let a připomínkování opatření probíhalo jak na úrovni meziresortní pracovní skupiny pro klima, která byla zřízena ministrem životního prostředí v roce 2015, tak formou meziresortního připomínkového řízení. Současně proběhl standardní proces hodnocení vlivu koncepce na životní prostředí (SEA), do kterého se měli možnost zapojit i všichni občané. Proběhlo veřejné slyšení. MŽP poukázalo na to, že žalobci citují z vyhodnocení NAP AZK pouze negativní hodnocení plnění některých opatření, ale již nezmiňují skutečnost, že u většiny obsažených opatření a oblastí je uvedeno hodnocení pozitivní.
66. K tvrzení žalobců, že žalovaní porušují závazky vyplývající pro ně z čl. 8 EÚLP, MŽP uvádí, že judikatura ESLP zakládá povinnost státu chránit člověka pouze proti důsledkům nadlimitního poškozování životního prostředí. Míra tohoto poškození však není zákonem konkrétně a závazně stanovena.
67. Žalovaný ve vztahu k nepřijetí adaptačních opatření připomněl, že neexistuje žádný zvláštní právní předpis, který by stanovil závazný limit pro některý z parametrů, kterými se změna klimatu projevuje. Absence konkrétních zákonných limitů znemožňuje objektivně posoudit, zda jsou současná či plánovaná adaptační opatření dostatečná. Nadto žalobci nevymezují, která opatření by měla být posuzována.
68. MŽP se ohradilo proti žalobnímu petitu, protože mělo s ohledem na trvání zásahu za to, že žalobci mohou navrhopvat pouze vydání příkazujícího nebo zakazujícího výroku, nikoli výroku určovacího (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48). V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování. Došlo-li k ukončení zásahu, nelze se domáhat, aby soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu obnovit stav před zásahem.

69. MŽP považovalo návrh výroku V. A. za neurčitý a nevykonatelný. Správní soud nemůže žalovanému uložit neurčitou povinnost přijmout nezbytná a přiměřená opatření, která navíc není založena zákonem.

*Vyjádření ministerstva průmyslu a obchodu*

70. MPO uvedlo, že vláda rozhodla usnesením č. 260 ze dne 8. 3. 2021 o nutnosti aktualizovat Státní energetickou koncepci, přičemž přikázala, aby byly nově zohledněny závazky ČR přijaté zejména na úrovni EU. Mezinárodní závazky jsou proto řádně ve strategických dokumentech zohledněny. Žalovaný má za úkol monitorovat, nikoli garantovat plnění všech rozhodných opatření. Takovou pravomoc má vláda.
71. Žalovaný vysvětlil, že připravil legislativu zavádějící penalizaci nízko-účinné výroby elektřiny z uhlí, která ale neprošla Poslaneckou sněmovnou.
72. MPO nepřisvědčilo tvrzení, že Vnitrostátní plán ČR v oblasti energetiky a klimatu nepřispívá dostatečně k plnění závazků ČR v oblasti klimatu. Nejde totiž o národní strategický dokument, slouží předně k vyjádření příspěvku ČR k plnění klimaticko-energetických cílů EU do roku 2030 a zhodnocení tohoto příspěvku ze strany Evropské komise. Z tohoto důvodu má vnitrostátní plán desetiletý horizont a následný plán pro roky 2031-2040 bude zpracován až v letech 2028/2029. Pomocí vnitrostátních plánů nelze přesvědčivě vyhodnocovat plnění dlouhodobých závazků. Evropská komise dala sice ČR dílčí doporučení, neuvedla však, že byl příspěvek ČR nedostatečný.
73. S ohledem na výše uvedené mělo MPO za to, že se nedopustilo nezákonné zásahu přímo zkracujícího žalobce na jejich právech. Žalovaný označil navržený petit za nevykonatelný a požadoval režijní paušál 300 Kč dle advokátního tarifu za vyjádření k žalobě.

C) Replika žalobců

74. Žalobci uvedli, že vláda ČR může vystupovat v pozici správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního. Kdyby vláda nebyla správním orgánem, pak by došlo k porušení čl. 36 odst. 2 Listiny, který garantuje soudní přezkum rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Činnost vlády při ochraně klimatu významně nepříznivě zasahuje do základních práv žalobců. Tento závěr potvrdilo MPO ve svém vyjádření, když uvedlo, že v případě neplnění řady opatření musí intervenovat vláda.
75. Žalobci ve věci právní povahy postupů žalovaných konstatovali, že jakákoli činnost správních orgánů má své meze, které jsou stanoveny zákonem. Dle žalobců nemůže nečinnost žalovaných při ochraně klimatu z povahy věci spočívat v konkrétním aktu. Možnost soudního přezkumu nezákonných zásahů příslušných orgánů, souvisejících s nedostatečnou ochranou klimatu, a správnost takového výkladu právních předpisů, který tento přezkum umožňuje, potvrzují také rozsudky zahraničních soudů v obdobných věcech. V podrobnostech žalobci odkázali na obsah žaloby.
76. Pozitivní závazky státu při ochraně klimatu plynou z Listiny, EÚLP, ZŽP, UNFCCC a Pařížské dohody. Žalobci uznali, že pozitivní závazky plynoucí z lidských práv nevytvářejí požadavek na přijetí konkrétních opatření ze strany orgánů státu. Jedná se však o závazky k dosažení určitého výsledku. Rozhodující jsou proto prokázané následky v právní sféře žalobců, které jsou podrobně popsány v žalobě (část IV. body 2.4 a 3.3), nikoli forma či prostředky, jimiž by měly orgány státu tyto pozitivní závazky naplňovat.
77. Žalobci upozornili, že nejde o otázku, jakými konkrétními nástroji by žalovaní měli právní povinnosti plynoucí z Pařížské dohody plnit, nýbrž o zřejmé neplnění těchto závazků ze strany žalovaných. Proto se žalobci nedomáhají přijetí konkrétních opatření (např. konkrétní legislativy, strategie či rozhodnutí) ze strany žalovaných, ale pouze ukončení nezákonných zásahů, které

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

spočívají v absenci dostatečných opatření, směřujících k dosažení závazného cíle Pařížské dohody.

78. Žalobci uvedli, že ZŽP je standardním právním předpisem, kterým jsou vázáni mj. i žalovaní při své činnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 As 104/2019-70, ze dne 28. 2. 2020). Normativní charakter těchto povinností nelze bagatelizovat poukazem na jejich obecnost. K obdobné otázce se vyjadřoval také Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 48/2017-33, ze dne 1. 6. 2017, ve kterém konstatoval, že ačkoli nebyly k ZŽP přijaty prováděcí právní předpisy stanovící výpočet náhrady škody za ekologickou újmu dle § 27 ZŽP, lze na základě citovaného ustanovení rozhodnout o povinnosti provést jiná opatření k nápravě ekologické újmy (viz body 30-32 odůvodnění). Právní povinnosti plynoucí přímo ze ZŽP byly správními soudy aplikovány i v dalších případech (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2017, č. j. 7 As 180/2014-28, příp. rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 88/2008-301, dne 6. 8. 2009).
79. Žalobci měli za to, že přímou újmu na svých právech prokázali za pomoci řady důkazních prostředků (včetně prohlášení, fotografické dokumentace a odborných posudků z oboru psychologie, přírodních věd atd.). Dle § 131 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „OSŘ“), mohou jako důkaz sloužit všechny prostředky způsobilé doložit skutkový stav.
80. Žalobci považovali za vědecky prokázané, že probíhající změna klimatu se vymyká přirozeným klimatickým cyklům a na její průběh má jednoznačně vliv člověk. Tuto skutečnost potvrdil také Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC) v nejnovější zprávě *Climate Change 2021 – The Physical Science Basis*, která představuje aktuální vědecký konsenzus v oblasti změny klimatu (str. 5 shrnutí zprávy). Citovaný text o přirozených příčinách změny klimatu ve vyjádření vlády je vyňat z kapitoly 3.1. *Příčiny změn klimatu v geologické minulosti* dokumentu *Průvodce změnou klimatu* a nemá žádnou souvislost s popisem příčin současné změny klimatu. Kapitola 6.4 citovaného dokumentu naopak uvádí, že člověk je převažující příčinou oteplení.
81. Žalobci dodali, že každé množství emisí CO<sub>2</sub> má vliv na změnu klimatu a lze mu přiřítat zcela konkrétní podíl na nárůstu globální teploty, který je možné objektivně pozorovat a také předvídat. Snaha žalovaných umenšit svoji vlastní odpovědnost poukazem na povinnosti dalších subjektů mezinárodního společenství je nepřijatelná jak eticky, tak právně (rozhodnutí Spolkového ústavního soudu Německa ve věci *Neubauer a ostatní* ze dne 24. 3. 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, odst. 2 písm. c) výroku).
82. Žalobci považují navržený žalobní petit za vykonatelný. Formulace žalobního návrhu vyplývá z aktuálního stavu vědeckého poznání, který žalobci doložili zejména odbornými posudky vědeckých institucí. Žalobci se zároveň při formulaci žalobního návrhu zdrželi požadavků na přijetí konkrétních opatření, neboť právní povinnosti žalovaných v oblasti ochrany klimatu jsou povinnostmi k dosažení určitého cíle (výsledku). Volba těchto prostředků tedy náleží žalovaným. Ustanovení § 87 soudního řádu správního připouští kombinaci deklaratorního a konstitutivního petitu, protože věty zakládající pravomoc soudu jsou v poměru slučovací.
83. Žalobci nesouhlasí s tím, že by vykonání žalobního návrhu způsobilo újmu ostatním chráněným právům. Z dosaženého stavu poznání je zřejmé, že čím pomalejší bude aktivita jednotlivých států v nejbližších letech, tím rychlejší a drastičtější budou muset být opatření přijatá v budoucnu. Z výše citovaného rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (odst. 4 výroku) vyplývá, že povinností orgánů státu je rovněž chránit budoucí práva a svobody svých občanů například tím, že přijme včasná opatření k mitigaci změny klimatu.
84. Žalovaní nevysvětlili, proč je povinnost přijmout „přiměřená a nezbytná opatření k zachování uhlíkového rozpočtu ČR ve výši 800 Mt CO<sub>2</sub> od ledna 2021 do konce století,“ z podstaty věci nemožná. V podobných případech projednávaných zahraničními soudy byly orgánům státu uloženy obdobně formulované povinnosti. Např. povinnost „za účelem zastavení zhoršování budoucích dopadů na životní prostředí přijmout veškerá opatření k dosažení cílů, které si Francie

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

stanovila pro snížení emisí skleníkových plynů,“ kterou uložil státu francouzský správní soud v Paříži ve věci *Affaire du siècle* (čl. 4 výroku); „Zákonodárce musí nejpozději do 31. prosince 2022 přijmout ustanovení o aktualizaci cílů snížení na období od roku 2031, jak je uvedeno v odůvodnění rozsudku,“ rozhodl Spolkový ústavní soud Německa ve výše citovaném rozsudku ve věci *Neubauer et al.* (odst. 194); povinnost „omezit celkový objem nizozemských ročních emisí skleníkových plynů nebo je nechat omezit tak, aby se tento objem na konci roku 2020 snížil nejméně o 25 % ve srovnání s úrovní roku 1990“ uložil státu nizozemský Okresní soud v Haagu ve věci *Urgenda*.

85. Žalobci shrnuli, že žalobní návrh byl formulován v souladu s povinností žalovaných dosáhnout určitého výsledku, kterým je zejména naplnění pozitivních závazků plynoucích z nutnosti ochrany základních lidských práv ohrožených změnou klimatu, a proto nelze po žalobcích požadovat konkrétnější vymezení dalšího postupu žalovaných.
86. Žalobci následně reagovali na jednotlivé připomínky žalovaných. Univerzitní posudek není dle mínění žalobců svévolný, protože obsahuje podrobný popis a zdůvodnění zvolené metodologie, včetně způsobu stanovení ideální trajektorie snižování emisí CO<sub>2</sub>. Žalobci považují příslib navýšení příslušných cílů snížení emisí skleníkových plynů v souladu s aktuálními ambiciózními cíli EU při aktualizaci Politiky ochrany klimatu za bezvýznamný, neboť žalovaní nejsou v tomto směru aktivní.
87. Žalobci upozornili (str. 39 žaloby), že řada opatření dle Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR (2015) a Národního akčního plánu adaptace na změnu klimatu (2015) není žalovanými zcela plněna. MŽP na tuto část žaloby reagovalo konstatováním, že „taková tvrzení se nezakládají na pravdě.“ Proti tomu se žalobci důrazně ohrazují a upozorňují, že hodnocení plnění těchto strategických dokumentů provedlo samo MŽP, a to právě se závěrem, že některá důležitá opatření plněna nejsou (podrobněji str. 39-40 žaloby).
88. MPO je vázáno Státní energetickou koncepcí, která byla přijata usnesením vlády dle § 21 kompetenčního zákona, nemůže se této povinnosti zbavit s odkazem na nedostatečnou gesci. MPO tvrdilo, že vnitrostátní plán ČR má pouze desetiletý horizont, čímž přiznalo, že zcela postrádá dlouhodobější koncepci vedoucí k dodržení právních povinností v oblasti mitigace změny klimatu. Absence koncepce snižování emisí skleníkových plynů CO<sub>2</sub> v oblasti energetiky následně v praxi brání efektivnímu plánování a naplňování právních povinností žalovaných. Nemluvě o tom, že ambice snižování emisí skleníkových plynů do roku 2029 dle aktuálního Vnitrostátního plánu ČR jsou natolik nízké, že dodržení uhlíkového rozpočtu dle žalobního návrhu by bylo po roce 2030 již téměř nemyslitelné.
89. MZ konstatovalo, že v sektoru zemědělské výroby došlo do roku 2018 k poklesu emisí tzv. skleníkových plynů o 50 %. Dle žalobců ministerstvo pominulo fakt, že v posledních letech se vlivem tzv. kůrovcové kalamity zcela změnila bilance emisí skleníkových plynů v sektoru využití půdy, a to zejména v oblasti lesů. Podle oficiálního Národního inventáře emisí skleníkových plynů (str. 261), který sestavuje Český hydrometeorologický ústav (dále jen „ČHMÚ“), byly emise skleníkových plynů v oblasti využití půdy (tzv. LULUCF) v roce 1990 celkem -5,7 Mt (záporná bilance – převažovalo pohlcování emisí především díky lesům), zatímco v roce 2018 již byly emise v tomto sektoru +5,8 Mt. Tento negativní vývoj svědčí o nedostatečnosti opatření žalovaného, a je projevem selhání v oblasti adaptace na změnu klimatu (rozšíření kůrovcové kalamity) a mitigace změny klimatu (nárůst emisí ze sektoru užití půdy).
90. Ačkoli MZ navenek prezentuje realizaci určitých opatření, skutečný stav adaptace na změnu klimatu tyto snahy neodráží a je stále neuspokojivý. Právní povinnosti žalovaných v oblasti ochrany klimatu přitom nespočívají v přijímání opatření, nýbrž v dosahování výsledků.
91. Ze zprávy z psychologického vyšetření žalobce e) ze dne 27. 1. 2021, která je přílohou žaloby, jednoznačně vyplývá, že lze tohoto žalobce z hlediska duševního zdraví považovat za

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.



průměrného člověka – nemá historii psychiatrického léčení ani anamnézu, která by napovídala zvýšenému riziku psychologických obtíží. Psychologické dopady změny klimatu tedy nejsou otázkou pouze určité části společnosti, jak se snaží naznačit MZ.

92. Žalobci upozorňují, že tzv. aféra Climategate z roku 2009 zmiňovaná MZ se netýkala žádného zpracovatele podkladů přiložených k žalobě; týkala se pouze oddělení pro výzkum klimatu na University of East Anglia a nezávislé vyšetřování nezjistilo žádné pochybení dotčených klimatologů.
93. Přijetí Dopravní politiky České republiky pro období 2021-2027 s výhledem do roku 2050 nejen potvrzuje namítanou nečinnost MD, ale také dokládá, že MD má v plánu nekonat též v dalším strategickém období. Dopravní politika (str. 88) stanoví odhad emisí CO<sub>2</sub> při plnění jejích opatření, který není v souladu s právními povinnostmi žalovaných snižovat emise skleníkových plynů (viz část IV. body 2.1 a 2.2 žaloby). Emisní scénář totiž do roku 2050 počítá pouze s omezením emisí skleníkových plynů o 32 % oproti roku 2019. To znamená, že MD počítá až do roku 2050 se zachováním více než dvou třetin současných emisí skleníkových plynů z dopravy. Jak žalobci vysvětlili v žalobě (viz část IV. bod 2.2), pro zamezení nebezpečné změně klimatu je třeba, aby byla do roku 2050 dosažena klimatická neutralita, tedy nulová bilance emisí skleníkových plynů.
94. Obdobně jako MZ, také MD ve svém vyjádření nabízí dlouhý seznam opatření, která mají údajně sloužit k ochraně klimatu v sektoru dopravy. Žalobci však upozorňují, že u žádného z těchto opatření nejsou vyčísleny jeho dopady na snížení emisí skleníkových plynů, ani jiné předpokládané přínosy pro ochranu klimatu. Skutečné emise skleníkových plynů ze sektoru dopravy v ČR přitom v posledních letech stagnují (viz str. 32-33 žaloby), resp. mírně rostou. Je tedy patrné, že ačkoli MD prezentuje seznam opatření, jejich dopady nejsou ve skutečnosti patrné.
95. MD v seznamu realizovaných opatření uvádí některé kroky, jejichž spojitost s ochranou klimatu je přinejmenším diskutabilní, např. snížení světelného znečištění, omezování hluku nebo kontrola emisí škodlivých látek (jiných než CO<sub>2</sub>) z motorových vozidel. Některá opatření dokonce mohou přímo vést ke zvýšení emisí CO<sub>2</sub> v ČR, kupř. zvyšování kapacity letového provozu.

D) První výzva soudu k vyjádření žalovaných

96. Městský soud zaslal žalovaným dne 17. 2. 2022 k vyjádření repliku žalobců a podklady žaloby, a požádal je, aby v případě nesouhlasu uvedli důvody a označili studie a zprávy prokazující opak.

*Stanovisko MŽP*

97. Soud obdržel dne 21. 3. 2022 vyjádření MŽP, v němž žalovaný předně odkázal na své původní vyjádření k žalobě. MŽP doložilo vyjádření Sekce ekonomiky a životního prostředí, které uvádí veškerou činnost žalovaného v oblasti financování environmentálních projektů. Dle žalovaného proto není pravdivé tvrzení žalobců, že opatření nejsou dostatečně financována.
98. MŽP poukázalo na to, že rozhodnutí správního soudu musí mít jasnou oporu v právních předpisech regulujících konkrétní činnost jednotlivých žalovaných jako správních orgánů. ZŽP žádnou konkrétní povinnost při ochraně klimatu nezakládá. Zákonnou povinnost nezakládá ani Pařížská dohoda, protože neobsahuje určité závazky států; je postavena na principu dobrovolnosti stanovení výše závazků. Dle žalovaného tak nelze úspěšně tvrdit, že cíl udržení nárůstu globální teploty pod 1,5 °C, (resp. pod hranicí 2 °C) je nutné považovat za právně závaznou nejvyšší míru únosného zatížení území ve smyslu ust. § 11 ZŽP. Pokud není jednoznačně právně stanoven závazný podíl České republiky, nelze jeho hypotetické nedodržení považovat za rozporné s pozitivním právem a vyvozovat z něj právní odpovědnost vnitrostátních orgánů moci výkonné.

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

99. Dle MŽP nelze směřovat Pařížskou dohodu se zprávami IPCC, které poskytují vládám nejlepší dostupné vědecké informace a doporučení pro jejich rozhodování. Kromě toho Pařížská dohoda nezná pojem uhlíkového rozpočtu a na mezinárodní a vnitrostátní úrovni neexistuje jeho jednotná definice.
100. K otázce povinností správních orgánů při ochraně klimatu zaslal žalovaný vyjádření vládního zmocněnce ČR před ESLP ke stížnosti č. 39371/20 – *Duarte Agostinho a ostatní proti Portugalsku a dalším 32 státům* (včetně České republiky), které obsahuje podrobný popis mezinárodních závazků ČR vyplývajících z Pařížské dohody v oblasti změny klimatu a výběr relevantní judikatury v českém právu životního prostředí (str. 11-22). Všechna zde uvedená judikatura svědčí dle žalovaného o nedůvodnosti klimatické zásahové žaloby.
101. Žalovaný poskytl též přehled a rozbor rozsudků zahraničních soudů ve věci klimatických žalob, o které žalobci mimo jiné opírají důvody projednávané žaloby. K rozsudkům zahraničních soudů žalovaný uvádí, že závěry těchto soudů nelze bez dalšího převzít do rozhodování o zásahové žalobě, a to s ohledem na zvláštnosti vnitrostátní právní úpravy (a to zejména zákonné podmínky přiznání důvodnosti zásahové žaloby dle § 82 a násl. soudního řádu správního). Zásadní odlišností je dle MŽP skutečnost, že v posuzovaných případech se zahraniční soudy opíraly o specifickou klimatickou vnitrostátní právní úpravu (německý klimatický zákon, francouzské zákony Grenelle 1 a 2 atd.), kterou však český právní řád neobsahuje. V dalších případech šlo o posuzování ústavnosti vnitrostátních právních předpisů ústavním soudem, který má pravomoc hodnotit soulad vnitrostátních právních předpisů se závazky mezinárodního práva nebo ústavními předpisy.
102. Žalovaný poukázal na to, že o plnění svých závazků informuje v rámci tzv. dvouletých zpráv. Zatím poslední 4. dvouletá zpráva z roku 2019 je k dispozici na webu MŽP ([https://www.mzp.cz/cz/oficialni\\_dokumenty\\_o\\_zmene\\_klimatu](https://www.mzp.cz/cz/oficialni_dokumenty_o_zmene_klimatu)). V současnosti MŽP připravuje 5. dvouletou zprávu, kterou předloží sekretariátu UNFCCC nejpozději na konci roku 2022. Zároveň ve stejném termínu připravuje 8. národní sdělení k UNFCCC. Tento dokument se připravuje každé 4 roky a poslední 7. národní sdělení je rovněž k dispozici na uvedeném odkazu.
103. MŽP konstatovalo, že cíle a závazky v rámci EU do roku 2020 jsou stanoveny v rámci klimaticko-energetického balíčku ([https://www.mzp.cz/cz/klimaticko\\_energeticky\\_balicek\\_2020](https://www.mzp.cz/cz/klimaticko_energeticky_balicek_2020)) a cíle a závazky do roku 2030 rámcem politiky v oblasti energetiky a klimatu do roku 2030 ([https://www.mzp.cz/cz/klimaticko\\_energeticky\\_ramec\\_2030](https://www.mzp.cz/cz/klimaticko_energeticky_ramec_2030)). ČR nemá problém s plněním svých závazků v rámci EU do roku 2020, s výjimkou nesplnění, respektive opožděného plnění cíle podle čl. 7 směrnice o energetické účinnosti. Celkové emise skleníkových plynů v ČR (bez zahrnutí LULUCF) se snížily v období 1990 až 2019 o 38 % a podle předběžných údajů za rok 2020 o 43 %. To by zároveň znamenalo, že se podařilo splnit i národní cíl pro rok 2020 stanovený Politikou ochrany klimatu v ČR. Ten je vyjádřen jako snížení emisí o 32 Mt CO<sub>2</sub> ekv. mezi roky 2005 a 2020 a skutečně dosažený pokles činí přibližně 35,8 Mt CO<sub>2</sub> ekv.
104. Závazky do roku 2030 by však měly být nyní navýšeny v návaznosti na balíček „Fit for 55“ a bude nutné přijmout dodatečné politiky a opatření k jejich dosažení, stejně jako k dosažení cíle klimatické neutrality EU do roku 2050.
105. V rámci systému EU ETS je navrženo navýšení redukčního cíle EU do roku 2030 z 43 % na 61 % oproti roku 2005 a v sektorech mimo EU ETS je navrženo navýšení cíle ČR z 14 % na 26 %. Důležitým novým nástrojem má být rovněž vytvoření systému emisního obchodování pro sektory silniční dopravy a budov. V současné době jsou v přípravě scénáře pro dosažení cílů ČR v souladu s „Fit for 55“ a cílem klimatické neutrality, včetně hodnocení socioekonomických dopadů. Výsledky modelování by měly být k dispozici v polovině roku 2022 a budou následně použity v rámci přípravy aktualizace Politiky ochrany klimatu v ČR, kterou by měla vláda v

souladu s programovým prohlášením projednat v roce 2023 společně s aktualizací Státní energetické koncepce.

106. Žalovaný odkázal na zpracované Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu v ČR ([https://www.mzp.cz/cz/politika\\_ochrany\\_klimatu\\_2017](https://www.mzp.cz/cz/politika_ochrany_klimatu_2017), dále jen „vyhodnocení POK“) a vyhodnocení NAP AZK ([https://www.mzp.cz/cz/adaptace\\_na\\_zmenu\\_klimatu](https://www.mzp.cz/cz/adaptace_na_zmenu_klimatu)).
107. Žalovaný se též vyjádřil k univerzitnímu posudku. Uhlíkový rozpočet byl stanoven pouze pro oxid uhličitý, zatímco všechny relevantní klimatické cíle jsou stanoveny pro celkové emise skleníkových plynů vyjádřené ekvivalentem CO<sub>2</sub>. Emise dalších skleníkových plynů nejsou v posudku zmíněny, a nezahrnuje ani emise a propady CO<sub>2</sub> z využívání půdy, změny využívání půdy a lesnictví (LULUCF), které mají rovněž výrazný dopad na celkovou uhlíkovou bilanci. Z posudku nevyplývá, jak byla stanovena trajektorie pro snižování emisí CO<sub>2</sub> v souladu s Politikou ochrany klimatu ČR, protože ta neobsahuje samostatné cíle pro emise CO<sub>2</sub>. Žaloba a předložený posudek nijak nezohledňují významnou skutečnost, že členské státy EU se zavázaly ke společnému závazku snížit emise dle Pařížské dohody.
108. Dle názoru MŽP žalobci odvozují konkrétní povinnost žalovaného, která má být stanovena navrhovaným výrokiem soudu (zachování uhlíkového rozpočtu ČR ve výši 800 Mt CO<sub>2</sub> od ledna 2021 do konce století), nikoli z přímo použitelného pravidla mezinárodního práva nebo pravidla vnitrostátního právního předpisu, ale výhradně z výsledku a doporučení vědeckých studií.
109. K posudku Climate Analytics žalovaný uvedl, že jde o výzkumnou zprávu mající povahu rešerše, která především shrnuje dosavadní vědecké poznání v dané oblasti. Výzkumná zpráva sice shrnuje a do jisté míry i analyzuje dostupné výzkumné práce, sama však není vědeckou prací publikovanou v impaktovaném vědeckém časopise (neprošla přísným formalizovaným oponentským řízením širší vědecké komunity), ani se nejedná o oficiální stanovisko vědecké výzkumné instituce nebo státní autority. V žádném případě nejde o znalecký posudek. Žalovaný připomněl, že vědecká doporučení pro něj nejsou právně závazná.
110. Žalovaný tvrdil, že předložená výzkumná zpráva obsahuje pro ČR odlišné mitigační scénáře, které by rovněž měly být v souladu s cíli 1,5 respektive 2°C. Potřebná emisní trajektorie je v této zprávě mnohem více lineární, což více odpovídá scénářům Politiky ochrany klimatu v ČR i způsobu nastavování cílů v oblasti klimatu v EU.
111. Žalovaný zdůraznil, v případě adaptace na změnu klimatu ještě zřejmější, že neexistuje žádný zvláštní právní předpis, který by stanovil závazný limit pro některý z parametrů, kterými se změna klimatu projevuje, což žalobci ostatně sami přiznávají na str. 38 žaloby. Kromě toho je žalovaný v oblasti přizpůsobení se změně klimatu aktivní. Adaptační opatření, jimiž ČR reaguje na evropskou i světovou politiku v této oblasti, jsou popsána v zastřešujících národních strategických dokumentech adaptace na změnu klimatu: Strategii přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR a Národním akčním plánu adaptace na změnu klimatu, jejichž 1. aktualizace byla schválena vládou v září roku 2021.
112. Akční plán obsahuje 108 adaptačních opatření členěných do konkrétních úkolů, které jsou uloženy věcně příslušným ministerstvům, a specifikuje termíny plnění, zdroje financování, předpokládané náklady do roku 2025 aj. Řada adaptačních opatření a úkolů se váže k problematice krajinných prvků a zelené infrastruktury. Podrobnější informace o přijímání adaptačních opatření v ČR jsou obsaženy ve vyhodnocení NAP AZK (CENIA a MŽP, 2019).

#### *Stanovisko MD*

113. MD uvedlo, že v Dopravní politice ČR se v závěru Implementační části (str. 95 a 96) předpokládá vývoj dopravního sektoru ve variantě bez plnění opatření (str. 95) a s variantou plnění nastavených opatření v Dopravní politice ČR (str. 96). Výpočet emisí oxidu uhličitého je zde uveden pouze z pohledu produkce z dopravy bez započítání opatření ze strany energetického

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

sektoru. Nulových emisí by bylo možné dosáhnout v případě započtení právě opatření nastavených u ostatních sektorů (zejména v oblasti změny energetického mixu). Opatření uvedená v nové Dopravní politice ČR nemohou být 100 % účinná, neboť musí být vždy doplněna o opatření na evropské úrovni v návaznosti na EGD. Tato evropská opatření a legislativní úpravy jsou v současné době ve fázi přípravy. Jejich schválení je očekáváno v časovém horizontu do roku 2024. Není tedy pravdivé tvrzení žalobců, že ambice nové Dopravní politiky ČR jsou v tomto ohledu zcela nedostatečné.

*Stanovisko MZ*

114. Ministerstvo zemědělství mělo za to, že replika žalobců neobsahovala žádný důvod, pro nějž by bylo třeba se odchýlit od skutečností uvedených v jeho vyjádření k žalobě. Žalobci zejména nadále neuvádějí žádné jednoznačně vymezené porušení konkrétních právních předpisů, jehož se žalování mají dopouštět, tudíž je jejich žaloba prakticky neprojednatelná. Této povinnosti se nelze zprostit ani odkazem na to, že v jiných právních systémech bylo v některých případech obdobným žalobám vyhověno.
115. Posuzování dopadů klimatických změn hlediskem průměrného člověka je pravidlem pevně zakotveným v judikatuře tuzemských a evropských soudů. Tento postup se osvědčil pro ty případy, kdy je nutné hodnotit určité psychické či niterné dopady pro potřeby právních závěrů. Obecně tak nestačí dokazovat, jak věc vnímá jeden konkrétní jedinec, ale je třeba se zabývat tím, jak danou situaci vnímá tzv. průměrný člověk. Je tudíž na žalobcích, aby dokázali, že jimi uváděný klimatický žal pociťuje průměrný člověk, resp. v tomto případě relevantní část celé společnosti, neboť celá společnost se ve vztahu ke globálním klimatickým jevům nachází v obdobném postavení. Taková nezbytná tvrzení nejsou obsažena v žalobě, ani v replice.
116. Ministerstvo ve vztahu ke zprávám předloženým žalobci uvedlo, že autoři obou zpráv nejsou podrobněji označeni a z předložených kopií nelze určit, zda se jedná o jejich osobní názory nebo o vyjádření institucí, v nichž působí. Soudě dle celkové úrovně obou dokumentů neprošly tyto texty řádnou redakční úpravou či oponenturou. S ohledem na skutečnost, že se jedná o text vyjadřující se ke složitým odborným otázkám, k nimž se nelze bez dalšího podrobně vyjadřovat, navrhuje třetí žalovaný, aby soud ustanovil pro posouzení těchto textů znalce či znalecký ústav.
117. Žalovaný ke svému vyjádření přiložil tabulku podpory adaptace lesů na klimatickou změnu (roky 2010-2021), hodnocení plnění ekonomických opatření Národního adaptačního plánu na změnu klimatu pro oblast lesního hospodářství, a dokument týkající se přesnosti dat vykazovaných emisí skleníkových plynů.

*Stanovisko MPO*

118. Žalovaný konstatoval, že se ČR v rámci Pařížské dohody jako člen EU přihlásila s ostatními členskými státy k závazku snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 o 40 % ve srovnání s rokem 1990, resp. 55 % dle nařízení 2021/1119/EU. Vnitrostátní plán ČR v oblasti energetiky a klimatu byl tímto nařízením fakticky překonán a splnil svůj účel.
119. MPO, stejně jako MŽP, uvedlo, že smluvní strany Pařížské dohody doposud neurčily, co musí každá z nich učinit, aby byly splněny cíle dohody. Není jasné, co je „spravedlivým podílem“ ČR na celosvětovém úsilí v boji proti změně klimatu.

E) Druhá výzva soudu k vyjádření žalovaných

120. Městský soud poučil žalované dne 19. 4. 2022 o použití rozdílné právní úpravy. Dle soudu spočíval spor mezi účastníky soudního řízení v určení, zda žalování vykonávají činnost směřující ke snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % v porovnání s rokem 1990 podle čl. 4 odst. 2 věty druhé Pařížské dohody. Soud žalovaným sdělil, že povinnost přijímat adaptační opatření vyplývá z čl. 5 odst. 1 a 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU)

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

2021/1119 ze dne 30. 6. 2021 (dále jen „EPRK“, nebo „evropský právní rámec pro klima“), které stanovuje evropský právní rámec pro klima.

121. Městský soud žalované současně vyzval, aby mu sdělili, zda již přijali nějaká konkrétní dodatečná mitigační opatření pro dosažení cíle Pařížské dohody reagující na graf 17 uvedený na str. 34 vyhodnocení POK, či zda mají, nad rámec typových opatření uvedených na str. 6 a násl. odborného vyjádření MŽP k replice žalobců, konkrétní plán, jaká opatření přijmou. Soud žalované dále vyzval k doložení úspěšnosti průběžného plnění jednotlivých adaptačních opatření uvedených v příloze č. 1 Národního akčního plánu adaptace na změnu klimatu pro období 2021-2025, která náleží do jejich gesce.

*Stanovisko MZ*

122. MZ konstatovalo, že mitigační a adaptační opatření jsou obsažena zejména v dokumentu *Strategie resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030*, a to včetně indikátorů jejich účinnosti. V současné době je zpracováno vyhodnocení, jak byly jednotlivé záměry a opatření naplňovány, a toto vyhodnocení bude po projednání poradou vedení dostupné na internetových stránkách žalovaného jako *Zpráva o plnění strategie resortu Ministerstva Zemědělství na období 2017-2020*.
123. MZ každoročně připravuje tzv. poziční zprávy o naplňování adaptačních opatření, obsažených v *Koncepci ochrany před následky sucha pro území České republiky*, kterou schválila vláda svým usnesením č. 528 ze dne 24. července 2017. Tyto zprávy jsou dostupné na internetových stránkách MZ a MŽP, neboť byly připravovány ve spolupráci těchto dvou resortů v Meziresortní komisi VODA-SUCHO, jako komplexní informace o plnění zmíněné Koncepce.
124. Další podkladem, kterým lze dokumentovat aktivity vedoucí k omezení následků změny klimatu, je *Informace o průběhu naplňování programů k omezení následků sucha a nedostatku vody v České republice v gesci Ministerstva zemědělství v letech 2019-2021*, která byla předložena vládě ČR a navazuje na předchozí informaci z období 2016-2018 (předloženou vládě v r. 2018.) V těchto programech jsou realizována opatření v zemědělství, lesním i vodním hospodářství, která přispívají ke stabilizování vodních poměrů a k sekvestraci oxidu uhličitého.
125. V oblasti lesního hospodářství a souvisejících činností MZ odkázalo na soubor pracovních dokumentů k jednotlivým cílům Národního akčního plánu adaptace na změnu klimatu, které přiložilo ke svému stanovisku.
126. Dle mínění MZ jsou jednotlivé úkoly pro resort zemědělství splněny, průběžně plněny nebo ještě před termínem plnění. V oblasti zemědělských komodit MZ upozornilo na přehled probíhajících opatření, který je přílohou jeho stanoviska, přičemž příslušné úkoly jsou plněny průběžně a jejich realizace představuje dlouhodobý proces, který se bude opírat o včasné informace a otevřenou komunikaci se všemi dotčenými stranami.

*Stanovisko MŽP*

127. MŽP ve vyjádření ze dne 19. 5. 2022 uvedlo, že na základě poslední emisní inventarizace za rok 2020, zaslané Evropské komisi a UNFCCC v dubnu 2022, došlo v ČR v roce 2020 k poklesu emisí již o 43 % oproti roku 1990. Tento pokles se již velmi blíží odhadu scénáře se stávajícími politikami a opatřeními (dále jen „WEM“) pro rok 2030 ve výši 45,1 %.
128. Žalovaný upozornil na skutečnost, že některá opatření ze scénáře s dodatečnými opatřeními (dále jen „WAM“) již byla k dnešnímu dni implementována. Na základě doporučení Evropské komise byly totiž do scénáře WEM zahrnuty pouze politiky a opatření přijaté do poloviny roku 2020. Jde např. o obecný programový dokument Modernizačního fondu, který byl schválen až na počátku roku 2021, ovšem v současné době je již dotační podpora v plné realizaci a proběhla řada výzev v rámci jednotlivých programů Modernizačního fondu. Žalovaný vychází z odhadu, že při úspěšné implementaci všech těchto programů by mohl Modernizační fond snížit emise ČR až o 18 mil.

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

tun CO<sub>2</sub> ekv. ročně v roce 2030. Je tak zřejmé, že dopad jen tohoto jednoho mitigačního opatření odpovídá naprosté většině rozdílu ve snížení emisí mezi scénáři WEM a WAM. V rámci nově připravovaných projekcí, které nyní žalovaný připravuje, bude toto odhadované snížení zahrnuto již ve scénáři WEM, což by mělo samo o sobě stačit k naplnění cíle Politiky ochrany klimatu ČR do roku 2030.

129. V rámci projekcí, ze kterých vycházelo vyhodnocení POK (září 2021), rovněž ještě nebyl vůbec zahrnut Národní plán obnovy, který byl schválen až v září 2021. Z Národního plánu obnovy je přitom 42 % alokace určeno na opatření v oblasti klimatu, např. investice do energie z obnovitelných zdrojů, modernizace rozvodných sítí dálkového vytápění, výměny uhelných kotlů a zlepšení energetické účinnosti obytných a veřejných budov, opatření na ochranu přírody a vodohospodářství, i investice do udržitelné mobility. Je legitimní očekávat, že příspěvek tohoto opatření ke snižování emisí v ČR bude rovněž značný, kdy v současné době žalovaný intenzivně pracuje na konkrétní kvantifikaci přínosu tohoto opatření pro potřeby nových národních projekcí, které musí být za ČR odevzdány v březnu 2023.
130. Žalovaný dále doplnil, že aktuálně probíhá rozsáhlé modelování dopadů balíčku „Fit for 55“ v ČR, jehož výsledky by měly být k dispozici v druhé polovině roku 2022. Toto modelování by mělo žalovanému mimo jiné poskytnout poznatky o tom, jaký bude konkrétně dopad jednotlivých předpisů evropského legislativního balíčku na emise skleníkových plynů v ČR z jednotlivých sektorů. Z toho zároveň bude moci ČR vycházet při hledání vhodných dodatečných opatření v sektorech, ve který nebude předpokládán účinek nové legislativy EU dostatečný. Až z výsledků tohoto modelování vyplyne volba konkrétních nástrojů a opatření, která budou zahrnuta v rámci aktualizace Politiky ochrany klimatu v ČR, kterou vláda projedná do konce roku 2023.
131. V návaznosti na probíhající rusko-ukrajinský konflikt již byla v ČR přijata opatření vylučující podporu zemního plynu v rámci dotačních programů jako je například Nová zelená úsporám, což by mělo rovněž přispět k rychlejšímu rozvoji obnovitelných zdrojů energie a snižování emisí skleníkových plynů. Programové prohlášení vlády rovněž obsahuje konkrétní závazek přispět ke zřízení nových fotovoltaických zařízení na minimálně sto tisících střech do roku 2025.
132. MŽP souhlasí se závěrem městského soudu, že povinnost vykonávat činnost směřující ke snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % plyne z čl. 4 odst. 2 věty druhé Pařížské dohody a zavazuje státy k náležitě péči při mitigaci, nikoli k dosažení požadovaného snížení.
133. Žalovaný označil závěr soudu, že doporučení pro aktualizaci Politiky ochrany klimatu (tamtéž, str. 79) nespĺňují požadavky, které čl. 4 odst. 14 Pařížské dohody klade na mitigační opatření, za zavádějící a pro posouzení předmětu řízení bezpředmětný. Str. 79 doporučení pro aktualizaci Politiky ochrany klimatu neobsahuje (a ani si neklade za cíl) seznam a podrobné nastavení jednotlivých mitigačních opatření. Jde pouze o návod, doporučení, jak v budoucnu k tvorbě navazující aktualizace POK přistupovat. Až nová aktualizace POK plánovaná na rok 2023 může na základě aktuálních analytických podkladů (např. výše zmíněné modelování dopadů balíčku „Fit for 55“, jehož výsledky se očekávají v polovině roku 2022), stanovit jednotlivá mitigační opatření formulovaná dle požadavků Pařížské dohody, požadavku evropských předpisů a obecných standardů kladených na tvorbu strategií.
134. Usnesení vlády č. 207 uložilo žalovanému povinnost zpracovat aktualizaci POK nejpozději do 31. 12. 2023. Žalovaný proto oznámil soudu, že ke dni 19. 5. 2022 nemůže předložit aktualizovaný seznam plánovaných mitigačních opatření. Žalovaný připomněl, že ve svých předchozích dvou vyjádřeních předložil soudu rozsáhlý výčet konkrétních přijatých opatření, který mají za cíl zmírnit změnu klimatu. Žalovaný se jako ústřední správní úřad při své činnosti řídí mj. usneseními vlády včetně lhůt zde stanovených, usnesení vlády však nemohou být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 soudního řádu správního.

135. MŽP souhlasí se závěrem soudu, že povinnost dodržet určitý národní uhlíkový rozpočet nevyplývá z žádného pramene tuzemského nebo mezinárodního práva. Žalovanému ke dni podání žaloby ani do dnešního dne doposud marně neuplynul žádný závazný termín pro jakékoliv plnění, který by byl závazně stanoven vnitrostátními předpisy, mezinárodní smlouvou, evropskými předpisy, nebo platnými usneseními vlády. Žalovaný podotkl, že tento závěr by měl vést k zamítnutí žaloby, jelikož žalobci za nezákonný zásah do svých veřejných subjektivních práv výslovně v žalobě označují „nepřijetí nezbytných a přiměřených opatření směřujících ke snížení emisí skleníkových plynů v ČR, vedoucí k zachování uhlíkového rozpočtu ČR ve výši 800 Mt CO<sub>2</sub> od ledna 2021 do konce století“. Správní soud je vázán rozsahem a předmětem žaloby tak, jak jej žalobci vymezili.
136. Žalovaný upozornil na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2022, č. j. 3 A 13/2022-37, který zamítl zásahovou žalobu zapsaného spolku, který se domáhal určení, že Ministerstvo životního prostředí tím, že v rozporu s mezinárodními závazky a se závazky vyplývajícími z ústavního pořádku ČR bylo nečinné, když nepřijalo dostatečná opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a eliminaci mikroplastů na území ČR. V bodu 22. odůvodnění rozsudku soud přisvědčil námitce, že pokud se žalobce domáhá ochrany před trvajícím zásahem (údajná nečinnost trvá), je třeba trvat na marném vyčerpání prostředků ochrany ve správním řízení ve smyslu § 85 soudního řádu správního. Žalovaný je přesvědčen, že mnohé závěry tohoto rozsudku je možné aplikovat i na nyní projednávaný případ.
137. Ohledně adaptačních opatření uvedl žalovaný následující. Žalovaný předně souhlasil s městským soudem, že ČR je povinna přijmout také adaptační opatření, když tato povinnost vyplývá z čl. 5 odst. 1 a 4 EPRK.
138. Žalovaný zdůraznil, že čl. 5 EPRK, stanoví ČR pouze povinnost přijmout vnitrostátní adaptační strategii a plán (což ČR splnila), nicméně nařízení nestanoví žádnou konkrétní formu, obsah ani vzorový katalog adaptačních opatření. Do dnešního dne ještě nedošlo ani ke schválení závazného pokynu Komise dle článku 5 odst. 5 EPRK.
139. Dle žalovaného je v současné době k dispozici pouze hodnocení plnění předchozího akčního plánu (NAP AZK 2017-2020). K dnešnímu dni lze, při zohlednění podrobnosti formulace specifických cílů aktualizované národní adaptační strategie (NAS), konstatovat, že všechny cíle jsou průběžně plněny. Podrobnější hodnocení plnění strategického cíle ani specifických cílů NAS není v tuto dobu k dispozici – ostatně strategie byla schválena v září 2021 a v ČR (ani jinde ve světě) není zavedené, že by monitoring plnění cílů celostátních strategií probíhal tak často, aby vyhodnocení plnění bylo k dispozici již v průběhu prvního roku od schválení. Plnění akčního plánu bude vyhodnoceno až v letech 2024 a 2029 a o výsledku bude informována vláda ČR prostřednictvím Zprávy o adaptaci České republiky na změnu klimatu v pětiletém intervalu počínaje březnem 2025. V souladu s usnesením vlády ČR č. 785 ze dne 13. září 2021, bude do 30. 11. 2025 předložen vládě návrh 2. aktualizace Akčního plánu, pro období 2026-2030.
140. Žalovaný je přesvědčen, že v současné době se nedopouští ve vztahu k adaptaci na změnu klimatu žádné nezákonné nečinnosti, která by mohla být označena za nezákonný zásah do veřejných subjektivních práv žalobců, protože:
- dbá na zajištění trvalého pokroku v oblasti adaptace na změnu klimatu důrazem na strategickou práci. Hlavním strategickým dokumentem je aktualizovaná národní Adaptační strategie, která byla schválena vládou ČR v roce 2015 (tj. 6 let před přijetím EPRK) a aktualizovaná v září 2021. Téma adaptace na změnu klimatu je v ČR propisováno i do strategických dokumentů všech resortů,
  - dbá na zajištění trvalého pokroku také skrze dlouhodobou podporu aktivit podstatných pro adaptaci ČR, a to jak finančně v rámci cílené dotační podpory investičních adaptačních opatření, podpory pořizování strategických dokumentů adaptace na místní úrovni, podpory výzkumu a podpory osvěty prostřednictvím dotací NNO, tak i samostatnými osvětovými akcemi,

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

- pokračuje ve vyhlášení dotačních výzev - např. OPŽP, národních dotačních programů (NPŽP, NZÚ aj.), podpory NNO, výzev k Paktu starostů a primátorů pro klima,
- dbá na komunikaci s obcemi ČR, např. skrze webinář Svazu měst a obcí ČR,
- ČR má přijatou vnitrostátní adaptační strategii a plán a tyto dokumenty jsou založené na důkladných analýzách změny klimatu a zranitelnosti vůči ní a na posouzení dosaženého pokroku a ukazatelích v této oblasti, přičemž nepopíratelně vycházejí z nejlepších dostupných a nejaktuálnějších vědeckých poznatků. Na aktualizaci obou dokumentů se podílelo více než 170 odborníků z veřejných, vědeckých a neziskových institucí. Materiály se opírají zejména o odborné podklady zpracované rezortními organizacemi MŽP (ČHMÚ a CENIA) s podporou Akademie věd ČR (zejm. CZECHGLOBE, Ústav výzkumu globální změny AV ČR, v.v.i.) a řady dalších výzkumných organizací. Klíčovými analytickými podklady pro aktualizaci akčního plánu byly: Aktualizace Komplexní studie dopadů, zranitelnosti a zdrojů rizik souvisejících se změnou klimatu v ČR z roku 2015 (tým vedený ČHMÚ, 2019); Evaluace plnění NAP AZK (CENIA a odbor 150, 2019); Hodnocení zranitelnosti ČR ve vztahu ke změně klimatu k roku 2017 (CENIA, 2019)
- zohlednila ve své vnitrostátní strategii mimořádnou zranitelnost příslušných odvětví (viz uvedené podklady a široká spolupráce) a zcela nepochybně prosazuje řešení blízká přírodě a adaptační opatření založená na ekosystémech (konkrétně viz účel a základní principy strategie – kap. 3.1, vize adaptace v ČR – kap. 3.2, formulace specifických cílů strategie – kap. 3.4, rámec adaptačních opatření – viz příloha 1 vyjádření k žalobě)
- zahájila pravidelnou aktualizaci své národní adaptační strategie, a to na podzim 2021, kdy byla vládou ČR schválena první aktualizace adaptační strategie a akčního plánu,
- reportuje informace o plnění unijních nařízení v oblasti klimatu. V souladu s článkem 19 odst. 1 nařízení (EU) 2018/1999 byla k 15. 3. 2021 podána první zpráva o vnitrostátních plánech a strategiích v oblasti přizpůsobování se změně klimatu, uvádějící prováděná a plánovaná opatření s cílem usnadnit přizpůsobení se změně klimatu v souladu s požadavky na podávání zpráv dohodnutými v rámci úmluvy UNFCCC a Pařížské dohody. Další reporting v této oblasti proběhne zase až k 15. 3. 2023.
- řádné plnění unijního nařízení č. 2018/1999 dokládá i skutečnost, že proti ČR není vedeno žádné řízení pro porušení Smlouvy ve smyslu čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie ve vztahu k tomuto článku nařízení.

141. MŽP se vyjádřilo k plnění specifických cílů 1 a 3 dle NAP, protože náleží do jeho gesce. K adaptačním opatřením vyžadujícím změnu platné právní úpravy žalovaný uvedl, že skutečnost, zda bude nějaký právní předpis konkrétního znění a v konkrétním termínu přijat, vždy záleží na průběhu legislativního procesu. Zásahovou žalobou se nelze domáhat konkrétních legislativních změn.

142. Žalovaný ve vztahu k plnění specifického cíle 1.5 (opatření k omezení vodní a větrné eroze zemědělské půdy) konstatoval, že byla přijata tzv. protierozní vyhláška – vyhláška č. 240/2021 Sb., o ochraně zemědělské půdy před erozí (§ 2 písm. a), § 5 odst. 2 upravují monitoring eroze, čímž plní adaptační opatření 1.5.10), a je připravovaná novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (předložení do vlády podle Plánu legislativních prací vlády v termínu 10/2022), která posiluje ochranu půdy proti erozi. Hlavním smyslem novely zákona o ZPF je posílení ekologické funkce půdy (opatření 1.5.12). Krajinné prvky mají být podle návrhu součástí ZPF, nebude tedy potřeba pro ně půdu odnímat. Podle připravované novely budou krajinné prvky ve smyslu nařízení vlády o stanovení podrobností evidence využití půdy podle užitelských vztahů na zemědělské půdě považovány za součást zemědělské půdy. Za poškozování fyzikálních, chemických nebo biologických vlastností zemědělské půdy bude považováno i snižování množství organické hmoty (adaptační opatření 1.6.1). Jako nápravné opatření pak lze podle

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.



novely uložit obohacení půdy organickými hnojivy. Novela zákona o ochraně ZPF vnímá krajinné prvky na zemědělské půdě jako součást ZPF, krajinnými prvky jsou přitom i skupiny dřevin, stromořadí a solitérní dřeviny. Současně novela rozšiřuje možnost užívat zemědělskou půdu jako plantáž dřevin (opatření 1.11.3).

143. Ve vztahu ke specifickému cíli č. 3 žalovaný uvedl, že s účinností od 1. února 2021 byla přijata „suchá hlava“ zákona 254/2001 Sb., vodní zákon, tedy nová hlava X nazvaná Zvládání sucha a stavu nedostatku vody. Hlavní princip nové právní úpravy spočívá v legislativním nastavení operativního řízení v období sucha a stavu nedostatku vody. Základním nástrojem pro zvládání sucha a stavu nedostatku vody jsou tzv. plány pro zvládání sucha a stavu nedostatku vody (dále jen „plány pro sucho“), které na úrovni všech krajů zpracovávají krajské úřady a na úrovni celé České republiky zpracovávají společně MŽP a MZ.
144. Plány pro sucho zejména identifikují, jaké jsou v konkrétním území požadavky na vodu a jaké jsou její zdroje a jak pocítí osoba nakládající s vodami omezení obecného či zvláštního nakládání. Novela zákona dále definuje nový mimořádný „stav nedostatku vody“ jako dočasný stav s možným dopadem na základní lidské potřeby, hospodářskou činnost a životní prostředí, kdy v důsledku sucha požadavky na užívání vod převyšují dostupné zdroje vod, a je nezbytné omezit hospodaření s vodou a provádět další opatření. Po dobu trvání stavu nedostatku vody budou svolávány komise pro zvládání sucha a stavu nedostatku vody, které na základě plánů pro sucho budou moci uplatňovat určitá opatření, např. omezit či zakázat nakládání s vodami, uložit zprovoznění záložního zdroje vody či uložit mimořádnou manipulaci na vodním díle nad rámec schváleného manipulačního řádu.

#### *Stanovisko MD*

145. MD odkázalo na tabulku č. 8 na str. 35-38 vyhodnocení POK, ze které vyplývá, že opatření v sektoru Doprava jsou splněna nebo průběžně plněna. Pouze jedno opatření (4E – Přesun části přepravních výkonů nákladní dopravy ze silnic na železnici) je plněno částečně s doporučením v aktualizaci navázat na novou směrnici pro intermodální dopravu a Dopravní politiku České republiky pro období 2021–2027 s výhledem do roku 2050. Žalovaný též odkázal na str. 47-49 vyhodnocení POK, kde je uvedeno, jakým způsobem byla nebo jsou opatření plněna.
146. Žalovaný upozornil, že není gestorem ani spolugestorem pro specifické cíle 1 až 3 uvedené v NAP AZK. Žalovaný dodal, že je gestorem metodického a organizačního opatření 4\_16.3 „Zohlednit při projektování dopravních staveb a konstrukcí projevy změny klimatu“.
147. MD ve zbytku svého stanoviska rozebralo činnost při snižování emisního zatížení z dopravy, která je uvedena např. v materiálu vyhodnocení plnění Národního programu snižování emisí České republiky (ve znění Aktualizace Národního programu snižování emisí České republiky 2019) z prosince 2021 (str. 143-157). Dle žalovaného byla předmětná opatření průběžně plněna.

#### *Stanovisko MPO*

148. MPO uvedlo výši podpory úsporných opatření pro hospodaření s vodou (48 499 610 Euro) a oběhové hospodářství (40 263 828 Euro), která plyne z Národního plánu obnovy a z operačního programu Technologie a aplikace pro konkurenceschopnost (dále jen „OP TAK“).
149. Dne 5. 5. 2022 byla vyhlášena první výzva „Úspora vody v průmyslu“, která cílí na udržitelné nakládání s vodou. Kromě toho připravuje MPO v rámci OP TAK program podpory zaměřený na úspory vody v podnicích. Tento program bude zpřístupněn ve druhé polovině roku 2022 a bude určen jen pro infrastrukturu bez přímého vlivu na výrobu. V roce 2020 proběhl výzkumný projekt „Hospodárnější užívání vod v průmyslu a energetice ČR“, jehož výstupem byla mj. Metodika pro hodnocení využívání vody na úrovni podniků.

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

150. Pro dotační období let 2021-2027 došlo ke schválení specifického cíle 5.2 Podpora přechodu na oběhové hospodářství účinně využívající zdroje. MPO očekává vyhlášení prvních výzev v rámci OP TAK na konci prvního čtvrtletí roku 2022. Bod 2.7 Národního plánu obnovy cílí na podporu malých, středních a také velkých podniků.
151. Žalovaný se ztotožnil se závěry městského soudu ohledně neexistence závazného uhlíkového rozpočtu; povinnosti dle EU NDC; a závaznosti evropského klimatického rámce.
- F) Projednání věci
152. Dne 15. 6. 2022 se ve věci konalo jednání před soudem, při kterém žalobci i žalovaní setrvali na své argumentaci z písemných podání.
153. Zástupce žalobců shrnul podstatné body zásahové žaloby a požádal o vložení dokumentů s názvem *Předžalobní výzva z důvodu neplnění klimatických závazků ČR a obrožování práv a oprávněných zájmů občanů* (dále jen „předžalobní výzva“) a *Hodnocení zranitelnosti ČR ve vztahu ke změně klimatu* (dále jen „hodnocení zranitelnosti“) do spisu. Soud žádosti vyhověl. Zástupce žalobců předložil soudu dvě alternativy bodu V. žalobního návrhu. První alternativa požadovala po žalovaných dosažení klimatické neutrality společně s omezením maximálního množství absolutních emisí CO<sub>2</sub> (800 Mt do dosažení klimatické neutrality na území ČR), zatímco druhá alternativa vycházela z povinnosti snížit emise CO<sub>2</sub> do roku 2030 o 84 % a dosáhnout uhlíkové neutrality do roku 2050. V obou alternativách byl žalobní návrh v oblasti adaptace doplněn o požadavek dosahování trvalého pokroku.
154. Zástupkyně MŽP vyjmenovala zákonné podmínky důvodnosti zásahové žaloby a zpochybňovala zejména přímou zásahu do práv žalobců, příčinnou souvislost mezi tvrzenou nečinností a dopady do právní sféry žalobců, a nezákonnost zásahu. Zástupkyně MŽP uvedla, že s ohledem na stávající mezinárodní situaci není jisté, zda dojde k přijetí nařízení z balíčku „Fit for 55“ a konstatovala, že posouzení dopadů tohoto klimatického balíčku je nezbytné ke tvorbě nové POK. Ostatní žalovaní se k tomuto vyjádření připojili.
155. Městský soud při jednání provedl tyto listinné důkazy (prokázané skutečnosti soud popsal v odůvodnění rozsudku s odkazem na konkrétní stranu listinného důkazu):
- *Dopady klimatické změny v ČR*
  - *Očekávané dopady změny klimatu v ČR*
  - *Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro ČR*
  - *Národně stanovený příspěvek (EU NDC)*
  - *Global Warming of 1.5 °C (chapter 2)*
  - *COP26, draft 1/CMA.3*
  - *Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu*
  - *Obecný programový dokument modernizačního fondu*
  - *OECD Czech Republic*
  - *Vyhodnocení plnění Národního akčního plánu adaptace na změnu klimatu*
  - *Posízení zpráva o pokroku při plnění Koncepce ochrany před následky sucha pro území ČR za rok 2019*
  - *National Greenhouse Gas Inventory Report of the Czech Republic*
  - *Podpora adaptace lesů na klimatickou změnu (2010-2021)*
  - *Dokumentace z průběžné kontroly plnění adaptačních opatření v lesnictví*
  - *Web ČHMÚ (základní informace o změně klimatu)*

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

- *Sixth Assessment Report, WGII, chapter 1 and 13*
- *Sixth Assessment Report, WGIII, chapter 13*
- *Očekávané dopady změny klimatu*
- *Tabulky emisí ČR podle údajů zpracovaných Evropskou agenturou pro životní prostředí*
- *Klimaticky neutrální Česko – Cesty k dekarbonizaci ekonomiky (analýza společnosti McKinsey & Company)*
- *Národní inventura antropogenních emisí skleníkových plynů pro ČR*
- *Předběžný přehled významných problémů nakládání s vodami zjištěných v části mezinárodní oblasti povodí Labe, Odry, Dunaje*

156. Ostatní návrhy na dokazování městský soud zamítl. Důvody jsou uvedeny níže v závěru kapitol týkajících se mitigace a adaptace.

### III.

#### Posouzení žaloby

##### A) Podmínky řízení

157. Městský soud postupoval při posuzování přípustnosti zásahové žaloby z poslouposti vymezené rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, body 61 až 66. Rozsudek rozšířeného senátu byl sice následně zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, ale důvody zrušení se netýkaly úvah při posuzování přípustnosti zásahové žaloby. Městský soud se proto neodchýlil od závěrů rozšířeného senátu. Soud nejprve posoudil, zda byli žalobci procesně legitimováni k podání zásahové žaloby; zda žalovaní měli při tvrzeném zásahu postavení správního orgánu; poté soud zjišťoval, zda žalobci vyčerpali jiné právní prostředky ochrany nebo nápravy; a konečně zkoumal, zda byla zásahová žaloba podána včas.

##### *Procesní legitimace žalobců*

158. K založení aktivní žalobní legitimace dle § 82 soudního řádu správního postačuje, aby žalobce tvrdil přímé zkrácení na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno.

159. Žalobci tvrdili, že žalovaní nesplnili povinnost přijmout nezbytná a přiměřená opatření k ochraně klimatu vyplývající z Listiny, ZŽP, EÚLP, Pařížské dohody a UNFCCC, čímž zasáhli do práva žalobců na příznivé životní prostředí, do vlastnického práva, práva na ochranu soukromého a rodinného života, práva na život a zdraví, práva na provozování hospodářské činnosti, a práva na samosprávu. Žalobci zásah důkladně popsali na str. 22 až 46 žaloby.

160. Městský soud předně posuzoval, zda jsou žalobní tvrzení dostatečně konkrétní pro přezkum ve správním soudnictví. Žalobci na str. 21 žaloby namítali obecnou exekutivní nečinnost žalovaných v podobě nedostatečného nastavení cílů strategických dokumentů, nesjednocování činnosti ministerstev, nenavržení relevantní legislativy atd., ale z celkového pojetí žaloby (str. 46 až 48 žaloby) a žalobního návrhu vyplývá, že žalobci požadují po žalovaných přijetí nezbytných a přiměřených mitigačních a adaptačních opatření v oblasti ochrany klimatu v souladu s mezinárodními závazky ČR. Soud přihlédl k tomu, že mezinárodní právo zavazuje k činnosti (např. čl. 4 odst. 2 věta druhá Pařížské dohody), nikoli k použití určitých prostředků, a ČR nepřijala klimatický zákon, který by závazky státu v této oblasti konkretizoval tak, jak to činí kupř. zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, stanovující imisní a emisní limity. V takovém případě

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

neměli žalobci možnost zásah vymežit jinak než poukazem na údajnou nedostatečnost stávajících opatření poskytujících ochranu před klimatickou změnou a jejími následky. Soud proto považoval obsah žaloby za dostatečně určitý.

161. Městský soud se následně zabýval myslitelností tvrzeného zásahu. Nemyslitelným zásahem je dle výše citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (bod 63) situace, kdy *„je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s. (pozn. městského soudu: myšleno legislativní zkratky dle § 82 s. ř. s.), i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá [...]. Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná.“* Soud hodnotil myslitelnost zásahu vzhledem k tvrzené povaze zásahu, právům žalobců, právní formě žalobců, a s ohledem na původce zásahu.
162. Žalobci vymezili zásah jako nečinnost spočívající v nedostatečném plnění mezinárodních závazků žalovaných v oblasti mitigace a adaptace na změnu klimatu. Soudní ochrana proti takovému zásahu nemůže být předem vyloučena, protože *„[s]myslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná.“* (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 15). Nezákonná nečinnost musí však být způsobilá žalobce zkrátit na jejich právech (tamtéž, bod 20).
163. Do práva na život, na zdraví, na soukromý a rodinný život, na výkon hospodářské činnosti, vlastnického práva a práva na samosprávu může být zasaženo nečinností při ochraně životního prostředí (na tomto principu je založena judikatura ESLP, např. rozsudek ESLP ze dne 22. 5. 2003, ve věci *Kyrtatos proti Řecku*, stížnost č. 41666/98, bod 52). Obdobně myslitelný je též zásah do práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny, který namítají všichni žalobci. Ačkoli se tohoto práva lze domáhat podle čl. 41 odst. 1 Listiny pouze v mezích zákona a klimatický zákon přijat doposud nebyl, Ústavní soud (nález ze dne 26. 1. 2021, Pl. ÚS 22/17, bod 89) vymezil podstatu práva na příznivé životní prostředí, která je nezávislá na zákonném provedení, jako závazek státu k ochraně proti zásahu do životního prostředí, dosahuje-li zásah takové míry, že znemožňuje realizaci základních životních potřeb člověka. Smysl práva na příznivé životní prostředí spočívá v zajištění životního prostředí o takové kvalitě, aby v něm mohl člověk důstojně žít. Nečinnost při uskutečňování mitigačních a adaptačních opatření může do tohoto účelu zasáhnout, protože tato opatření jsou nezbytná pro ochranu života a zdraví člověka před nepříznivými následky změny klimatu.
164. Žalobce Klimatická žaloba ČR, z. s. je spolkem. Právní řád přiznává spolkům právo se domáhat v řízeních před správními soudy nejen ochrany svých procesních práv, ale i hmotných práv svých členů, zejména práva na příznivé životní prostředí. Podmínkou je věcný a místní vztah spolku k předmětu řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70, bod 18). Věcný vztah je dán mj. účelem spolku a jeho faktickým naplňováním. Žalobce sdružuje 218 fyzických osob a vznikl dne 26. 7. 2019 za účelem ochrany klimatu ČR (vizte webové stránky [www.klimazaloba.cz](http://www.klimazaloba.cz), a výpis ze spolkového rejstříku). Spolek zaslal žalovaným předžalobní výzvu a následně podal klimatickou žalobu. Věcný vztah spolku k předmětu řízení je nepochybný. K naplnění místního vztahu postačuje, pokud objekt ochrany, jehož se řízení týká, má celostátní význam (tamtéž, bod 18). Změna klimatu zasahuje celé území ČR, pročež je spolek aktivně legitimován k podání zásahové žaloby, jež je ostatně hlavním důvodem jeho vzniku.
165. Shodný závěr platí také v případě žalobce České společnosti ornitologické – Jihomoravské pobočky. Jedná se o pobočný spolek České společnosti ornitologické, jehož hlavním účelem je ochrana přírody a krajiny a životního prostředí, zejména výzkum a ochrana volně žijících ptáků a jejich prostředí, a dále ekologická výchova a vzdělávání dětí i dospělých. V soudním řízení není sporu o tom, že pobočný spolek své poslání plní.

166. Obec Svatý Jan pod Skalou je též aktivně procesně legitimována k podání zásahové žaloby. Klimatické změny jsou způsobilé zasáhnout do oprávněných zájmů občanů žijících na jejím území. Základní povinností obce dle § 2 odst. 2 obecního zřízení je pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, a chránit veřejný zájem. Je proto žádoucí, aby se obec mohla brát o práva svých občanů na příznivé životní prostředí stejným způsobem jako environmentální spolek (přiměřeně nález Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, bod 43).

*Procesní legitimace žalovaných*

167. Městský soud k námitce vlády zjišťoval, zda mohla při tvrzeném zásahu mít postavení správního orgánu, protože správní soud poskytuje dle § 4 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 82 soudního řádu správní ochranu pouze před nezákonnými zásahy správních orgánů.

168. Nejvyšší správní soud vymezil správní orgán v rozsudku ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197, taktó: „*Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zavádí legislativní zkratku „správní orgán“: Tím se rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Tato legislativní zkratka se vztahuje nejen na pravomoc správních soudů podle tohoto písmene zmíněného ustanovení, nýbrž i na pravomoci podle dalších písmen, tj. b), c) a d), tedy také na nečinnost „správního orgánu“ či jemu přičitatelný nezákonný zásah. Zákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.“ Nejvyšší správní soud tento závěr upřesnil v rozsudku ze dne 21. 9. 2021, č. j. 3 Ads 190/2019-47, bod 17: „*Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že ve své dřívější rozhodovací činnosti uváděl, že pojmovým znakem správního orgánu je právě i rozhodování o právech a povinnostech osob. Jak však vysvětlil již ve svém rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018-45, vždy tak činil pouze tehdy, pokud se jednalo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nebo o žalobu na ochranu proti nečinnosti při vydání rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010-59, č. 2133/2010 Sb. NSS). V případě jiných žalob je totiž ochrana poskytována i tehdy, pokud daný orgán veřejné správy nerozhoduje o právech a povinnostech osob. Nejde-li o žaloby proti rozhodnutím nebo na ochranu proti nečinnosti při vydání rozhodnutí, pojem správní orgán je tudíž třeba vykládat tak, že se jedná o takový orgán či osobu uvedenou v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.*“*

169. Vláda je dle čl. 67 odst. 1 Ústavy vrcholným orgánem výkonné moci. První podmínka je splněna.

170. Městský soud je přesvědčen, že druhou podmínku je pro účely zásahové žaloby nutné vykládat v souladu s výše citovaným závěrem Nejvyššího správního soudu tak, že správním orgánem je orgán či osoba dle § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správní vykonávající působnost v oblasti veřejné správy. Pojem působnost značí, že jde o vrchnostenskou veřejnou správu (výkon veřejné moci). Veřejná správa v materiálním pojetí je souhrnem státních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou (rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 2 As 24/2010-53).

171. Hlavní úloha vlády spočívá v politickém vedení veřejné správy. Za tímto účelem vláda přijímá usnesení, která jsou vnitřními předpisy (SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 269, 271 a 78). Vláda může výjimečně vystupovat jako správní orgán a její usnesení může mít povahu individuálního správního aktu a její nečinnost může být nezákonným zásahem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2021, č. j. 10 As 391/2020-65, body 9 až 14).

172. V nyní posuzované věci žalobci namítali exekutivní nečinnost žalovaných, která měla v případě vlády spočívat v nedostatečné koordinaci ministerstev při řešení klimatické krize dle § 28 odst. 1 kompetenčního zákona a ve schvalování nedostatečně ambiciózních strategických a koncepčních dokumentů (str. 21 žaloby). Při této činnosti vystupuje vláda jako nositel vládní moci, kterou

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

uplatňuje směrem dovnitř veřejné správy skrze přijímání usnesení vlády, která jsou pro ministerstva závazná podle § 21 kompetenčního zákona. Výkon vládní moci nezasahuje vrchnostensky do práv a povinností žalobců, přímo se jich netýká (shodně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2012, č. j. 8 A 112/2012-27). Proto neplatí, že absence nebo nedostatečnost tohoto postupu může žalobce přímo zkrátit na jejich veřejných subjektivních právech (přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2021, č. j. 3 Ads 190/2019-47, bod 16).

173. Vláda při výkonu své řídicí funkce nepůsobí v oblasti veřejné správy. Není správním orgánem, jehož činnost by bylo možné podrobit soudní kontrole dle § 4 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 82 soudního řádu správního.
174. Odborná literatura zastává shodný závěr: „*Do působnosti vlády náleží schvalování různých koncepčních materiálů označovaných jako politiky a programy, které stanoví priority rozvoje v různých oborech veřejného života, např. politiku územního rozvoje, národní politiku výzkumu, vývoje a inovací, program rozvoje venkova atd. Schválení těchto koncepčních dokumentů, které jsou určeny především orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnoprávního působení, je výsledkem vládního, politického rozhodnutí, nejedná se o projev výkonu státní správy.*“ (KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 78).
175. Městský soud shrnuje, že vláda očividně nemohla při tvrzeném zásahu vystupovat jako správní orgán dle § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, protože její (ne)činnost nesměřovala vůči adresátům působení veřejné správy, ale výhradně dovnitř veřejné správy (obdobně vizte rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2017, č. j. 8 As 103/2016-90, bod 18). Městský soud proto výrokem I. odmítl zásahovou žalobu dle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správní v rozsahu námitek směřujících vůči vládě.
176. Žalobci nejsou tímto postupem soudu zkrácení na právu na přístup ke správnímu soudu, protože vláda nebyla jediným žalovaným. Žalovaná ministerstva, na rozdíl od vlády, naplňují výše vymezenou definici správního orgánu: jsou orgánem moci výkonné (ústředním orgánem státní správy dle kompetenčního zákona) a jejich působnost ve veřejné správě spočívá ve výsostném přijímání mitigačních a adaptačních opatření podle Pařížské dohody a EÚLP, která mj. směřují k ochraně práv nepodřízených subjektů před následky změny klimatu.
177. Ačkoli je pravda, že žalobci nevymezili, která konkrétní opatření byla ministerstva povinna přijmout, nejedná se o natolik neurčité vymezení předmětu žaloby, které by zjevně a nepochybně vylučovalo soudní přezkum dle § 4 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního kvůli nemožnosti ověřit, zda žalovaní vystupovali jako správní orgán, resp. že se mohli ve vztahu k žalobcům dopustit nezákonného zásahu. Žalobci nebyli s to vymezit konkrétní opatření, protože namítali porušení povinnosti podle Pařížské dohody spočívající v dosažení určitého výsledku, nikoli povinnosti přijmout přesně definovaná opatření. Městský soud přihlédl k tomu, že předmětná zásahová žaloba je v ČR první svého druhu a z dostupných zahraničních rozhodnutí vyplývá, že správní soudy v obdobných případech klimatické žaloby věcně projednaly. Kromě toho, ministerstva svou pasivní žalobní legitimitaci nezpochybňovala.
178. Městský soud uzavřel, že tvrzená exekutivní nečinnost není rozhodnutím dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, ani nečinností ve smyslu § 79 odst. 1 soudního řádu správního spočívající v nevydání meritorního rozhodnutí nebo osvědčení. Žalobci zvolili správní žalobní typ a zásah určili natolik konkrétně, aby jej bylo možné věcně posoudit z hlediska jeho zákonnosti a dopadu do práv žalobců. Vláda však při tvrzené nečinnosti nevystupovala jako správní orgán, a proto nemohla být žalována.

*Vyčerpání jiných právních prostředků ochrany*

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

179. MŽP ve vyjádření k žalobě namítalo, že žalobci před podáním zásahové žaloby nevyčerpali všechny prostředky právní ochrany dle § 85 soudního řádu správního, konkrétně opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu.
180. Povinnosti vyčerpat právní prostředky ochrany se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, body 34 a 46: „*Soudní ochrana je subsidiární pouze tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že konáním, případně nečinností veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. To má svůj smysl. Veřejná správa může rozhodnout meritorně, zásah do práv může odstranit dříve než jakýkoliv soudní přezkum. Jde tedy o zákonnou konstrukci, která má zajišťovat, aby se nezákonnosti řešily předně v místě a čase, kde nastanou, orgány kompetentními. Ty na základě argumentů uplatněných v zákonem poskytnutých prostředcích samy seznají předešlou nezákonnost a použijí vlastní procesní nástroje k nápravě. [...] Není podstatné, jak zákon ten či onen prostředek pojmenoval, ale jak jej komplexně upravil, zejména z hlediska zajištění ochrany hmotných nebo procesních práv konkrétní osoby, včetně navazující soudní ochrany.*“
181. Spočívá-li zásah v nečinnosti, pak žalobce zásadně musí před podáním zásahové žaloby využít opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu (shodně KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 85, bod 5). Soud má za to, že žalobci tuto povinnost neměli, a to s ohledem na zvláštnosti posuzované věci.
182. Z výše přímo citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyplývá, že podpůrná úloha soudní ochrany není samoučelná, ale šetří princip dělby moci dle čl. 2 odst. 1 Ústavy. Na druhou stranu není s ohledem na právo na přístup ke správnímu soudu dle čl. 36 odst. 2 Listiny přípustné po žalobci požadovat vyčerpání neúčinných prostředků právní ochrany. Hlavní kritérium účinnosti spočívá v zajištění ochrany hmotných nebo procesních práv konkrétní osoby.
183. Zásahová žaloba svým rozsahem přesahuje rámec institutu opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu: směřuje proti porušení pěti lidských práv pěti žalovanými, a vyplývá z ní, že pouze společným postupem žalovaných lze docílit nápravy trvalého nezákonného stavu. Ochrana před nečinností se sice dle § 6 odst. 1 správního řádu týká prodlení s jakýmkoli postupy a úkony správních orgánů podle správního řádu, ale žalobci nepožadují přijetí konkrétních opatření, nýbrž dosažení výsledku. Pro posouzení účinnosti opatření proti nečinnosti je také podstatné, že ze zákona jednoznačně nevyplývá, zda je podáním žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti zahájeno správní řízení dle § 44 odst. 1 správního řádu, v němž je správní orgán vázán petitum návrhu, nebo je ponecháno na úvaze správního orgánu, jakým způsobem bude postupovat (vizte FIALA, Zdeněk, FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, komentář k § 80).
184. Pokud by žalobci museli využít ochranu před nečinností, pak by museli požádat každého žalovaného jednotlivě o uplatnění opatření proti nečinnosti. Takový postup by vedl k nejistému výsledku. Žalovaní ani nijak nekonkretizují, jakým způsobem by postup podle § 80 správního řádu chránil práva žalobců. Vzhledem k povaze a rozsahu tvrzeného zásahu se soud nedomnívá, že by žalobci tímto postupem mohli dosáhnout účinné nápravy. Městský soud proto nepovažuje ochranu před nečinností v případě žalobců za účinný prostředek k ochraně jejich práv, který by museli vyčerpat před podáním zásahové žaloby ve smyslu § 85 soudního řádu správního.
185. Městský soud vzal též v potaz, že žalobci při jednání předložili předžalobní výzvu ze dne 8. 12. 2020 adresovanou předsedovi vlády, ministrowi životního prostředí, ministrowi průmyslu a obchodu, a ministrowi zemědělství. Žalobci požadovali, aby adresáti výzvy do 30 kalendářních dnů veřejně uznali, že existující strategické dokumenty neodpovídají závazkům ČR plynoucím z Pařížské dohody a nesměřují k dosažení klimatické neutrality EU do roku 2050. Žalobci požadovali, aby adresáti výzvy přijali bezodkladně nezbytná opatření k nápravě, která ve výzvě vymezili. Z počínání žalobců je patrné, že se na správní soud neobrátili bez dalšího, ale teprve

poté, co žalovaní nevyhověli jejich předžalobní výzvě. Podpůrná úloha soudního přezkumu proto byla dodržena.

*Lhůta k podání zásahové žaloby*

186. Dle § 84 odst. 1 soudního řádu správního musí být žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.
187. Žalobci tvrdili, že nezákonný zásah má povahu trvajících zásahů, a proto lhůty pro podání zásahové žaloby nemohly marně uplynout.
188. Této otázce se věnoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013-51, bod 22: „*Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že § 84 odst. 1 s. ř. s. je třeba vykládat tak, že lhůta pro podání žaloby na ochranu před zásahem správního orgánu, a to ani lhůta subjektivní (dvouměsíční), ani lhůta objektivní (dvouletá), nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá. Jinak řečeno, žaloba proti zásahu, který trvá v okamžiku podání žaloby, z povahy věci nemůže být opožděná.*“ Trvajícím zásahem je zásah, k němuž stále dochází; nikoli jednorázový úkon správního orgánu, jehož následky trvají (tamtéž, body 12 a 13).
189. V nyní posuzované věci spočíval tvrzený zásah v nečinnosti žalovaných při přijímání klimatických opatření, a tato nečinnost trvala v okamžiku podání žaloby (21. 4. 2021), protože žalovaní k tomuto dni nepřijali opatření požadovaná žalobci. Nešlo o jednorázovou nečinnost mající trvalý následky, ale o zásah, k němuž neustále dochází. V případě trvalé nečinnosti nemohly lhůty pro podání zásahové žaloby marně uplynout.
190. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku, bod 9: „*Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že z práve uvedeného vymezení tvrzeného zásahu vyplývá, že je zde namítán zásah v době podání žaloby trvalý, tedy kontinuální. Ani nečinnost v podobě neposkytování ochrany právu stěžovatele a jeho obyvatel na příznivé životní prostředí a relevantním veřejným zájmům, ani neimplementace (absence řádné implementace) komunitárního práva nepředstavují jednorázové akty, nýbrž určitý déle trvající nepřetržitý stav.*“
191. Městský soud shledal, že podmínky řízení o zásahové žalobě byly splněny a přikročil k věcnému přezkumu.

#### B) Věcný přezkum

192. Podle § 82 soudního řádu správního se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásahem“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, domáhat u soudu žalobou ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
193. Podle § 87 odst. 1 soudního řádu správního soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.
194. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, č. j. 1 Afs 217/2017-34, a tam citovanou judikaturu) je namísto ochrany v procesním režimu podle § 82 a násl. soudního řádu správního poskytnout tehdy, pokud jsou společně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).
195. V nyní projednávaném případě je mezi účastníky sporné splnění všech pěti podmínek dle § 82 soudního řádu správního. Soud hodnotil jak důkazy předložené účastníky soudního řízení, tak

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.



jiné důkazy ve smyslu § 52 odst. 1 soudního řádu správního, které vyplývaly z dosavadního průběhu řízení, např. hodnotící zprávy IPCC, údaje z webu Evropské komise, informace z webu Evropské agentury pro životní prostředí aj. Městský soud provedl tyto důkazy za účelem posouzení hodnověrnosti účastníky navržených důkazů, pročež neporušil princip rovnosti zbraní (usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2010, sp. zn. III. ÚS 1336/10-1).

196. Městský soud nejprve zkoumal, zda žalovaní porušili právo žalobců na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny.

*První podmínka*

197. Dle první podmínky musí být žalobce zásahem přímo zkrácen na svých právech. Soudní řád správní nepřipouští zásahovou žalobu na ochranu práv třetích osob (*actio popularis*). To znamená, že nelze úspěšně žalovat zásah, kterým byl na právech zkrácen někdo jiný než žalobce. Všichni žalobci namítali, že byli nepřijetím přiměřených mitigačních a adaptačních opatření zkráceni na právu na příznivé životní prostředí, protože dochází k tání ledovců, zvyšování hladiny světového oceánu, masovému vymírání druhů, nedostatku orné půdy a migraci obyvatel. Tyto následky, ač nepříznivé, se samy o sobě bezprostředně netýkají právní sféry žalobců. Žalobní námitka v tomto rozsahu směřuje k ochraně samotného životního prostředí (klimatu), tj. k ochraně veřejného zájmu na příznivých podmínkách života na Zemi, a přesahuje institut zásahové žaloby.

198. Žalobci kromě toho poukazovali na hrozící nedostatek vody na místní úrovni; zvýšení průměrné teploty a s tím spojené zdravotní dopady; a častější požáry, vlny sucha a povodně. Soud považuje takto vymezený zásah do práva na příznivé životní prostředí za přímý, neboť již nejde o globální následky změny klimatu, ale o jejich místní nežádoucí projevy. Skutečnost, že se zásah týká práv relativně neurčité množiny dalších osob (populace ČR), sama o sobě nevylučuje přímé zkrácení práv žalobců, kteří do této skupiny náleží. Totéž platí v případě rozehnutí shromáždění policisty, byť tento úkon nesměruje bezprostředně proti konkrétnímu účastníkovi shromáždění. Obdobně postupoval Správní soud v Berlíně, který v rozsudku ze dne 31. 10. 2019, sp. zn. 10 K 412/18, bod 73, uvedl (překlad městského soudu): „*Samotná skutečnost, že se dopady změny klimatu týkají velmi velkého počtu lidí, nevylučuje od počátku individuální zájem.*“ Nepříznivé následky změny klimatu v ČR a Evropě (popsané konkrétně níže) jsou natolik významné, že jsou jimi žalobci přímo dotčeni.

199. Přímost zásahu není vyloučena tím, že žalobci jsou v přísném slova smyslu bezprostředně zkráceni na právech nepříznivými dopady změny klimatu, nikoli údajnou nezákonnou nečinností žalovaných při ochraně klimatu. Opačný výklad by představoval přehnaný právní formalismus znemožňující klimatickou litigaci. Z webu ČHMÚ (záložka „Změna klimatu – základní informace“) a kapitoly 1 druhé části Šesté hodnotící zprávy IPCC vyplývá, že klimatická změna je ve značné míře způsobena lidskou činností. Tento závěr potvrzují také smluvní strany Pařížské dohody, včetně ČR, které mj. uznávají 1) potřebu účinné a progresivní reakce na naléhavé hrozby změny klimatu na základě nejlepších dostupných vědeckých poznatků; 2) fakt, že změna klimatu je společným problémem lidstva; 3) skutečnost, že udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, by výrazně snížilo rizika a dopady změny klimatu (preambule a čl. 2 odst. 1 písm. a) Pařížské dohody). Vztah mezi změnou klimatu a lidskou (ne)činností je natolik přesvědčivý a úzký, že při posuzování přímosti zásahu tvoří tyto okolnosti jeden nerozlučný celek.

200. První podmínka je proto splněna.

*Druhá podmínka*

201. Podle druhé podmínky musí zásah krátit žalobce na jeho právech. Tento krok spočívá ve zjištění, zda žalovaní svou nečinností zasáhli do veřejného subjektivního práva žalobců na příznivé životní prostředí. Bez splnění tohoto předpokladu by posuzování nezákonnosti zásahu postrádalo smysl.

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

Není-li právo zkráceno (resp. zasaženo, dotčeno), nemůže být ani porušeno. Soud proto nejprve stanovil rozsah práva na příznivé životní prostředí a poté posuzoval, zda do něj bylo zasaženo.

202. Ochrana životního prostředí je na ústavní úrovni upravena v čl. 7 Ústavy a v čl. 35 odst. 1 Listiny. Ústavodárce v čl. 7 Ústavy zakotvil povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Na základě předpokladu racionálního zákonodárce platí, že čl. 35 odst. 1 Listiny není pouhou obdobou čl. 7 Ústavy, ale přiznává vymahatelné veřejné subjektivní právo na příznivé životní prostředí (shodně TOMOSZKOVÁ, Veronika, TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. In HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. Komentář k čl. 35, bod 45). Shodný závěr vyplývá již z textu Listiny, která v čl. 35 odst. 1 stanoví, že každý má právo na příznivé životní prostředí.
203. Dle čl. 41 odst. 1 Listiny se lze práva na příznivé životní prostředí domáhat pouze v mezích zákonů, které jej provádějí. To však neznamená, že rozsah práva na příznivé životní prostředí je stanoven zákonem. Sociální práva obsažená v Listině nejsou pouhým monologem ústavodárce bez normativního obsahu, ale základními právy, která poskytují ochranu i před většinovým rozhodnutím zákonodárce. Z tohoto důvodu je nutné čl. 41 odst. 1 Listiny vykládat jako příkaz ke zdrženlivému soudnímu přezkumu nároků plynoucích ze sociálních práv provedených zákonem, nikoli jako zákonné vymezení rozsahu práva.
204. Rozsah práva dle čl. 35 odst. 1 Listiny je určen obsahem sousloví „příznivé životní prostředí.“ Judikatura Ústavního soudu zabývající se hmotným právem na příznivé životní prostředí není rozsáhlá. Ústavní soud nejprve v nálezu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95, konstatoval: *„Stejně tak Ústavní soud neshledal, že by došlo ke tvrzenému porušení základního práva podle čl. 35 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod, tj. práva každého na příznivé životní prostředí a na včasné a úplné informace o jeho stavu. Těchto práv se lze podle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. K tomu Ústavní soud uvádí, že právo na příznivé životní prostředí je nepochybně právem s relativním obsahem a je třeba ho vykládat z mnoha aspektů a vždy se zřetelem ke konkrétní věci.“*
205. Ústavní soud výše uvedený přístup rozvedl v nálezu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18, bod 48: *„Jádrem práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny je zejména možnost každého domáhat se zákonem stanoveným způsobem ochrany přirozených environmentálních podmínek své existence a udržitelného rozvoje, s čímž koresponduje pozitivní závazek státu střežit zděděné přírodní bohatství, dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství (preambule a čl. 7 Ústavy). Pozitivní závazek státu tedy mj. spočívá v ochraně proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka.“*
206. Ústavní soud potvrdil závěry své dosavadní judikatury v nedávném nálezu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, bod 89: *„V prvním kroku testu racionality se Ústavní soud nejprve zabýval vymezením podstatného obsahu tohoto práva. Podpůrně přitom vyšel z § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. (dále jen „zákon o životním prostředí“), podle něhož je životním prostředím „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie“. Samotný esenciální obsah tohoto práva byl pak doposud vymezen zejména právní naukou, která za něj v jeho hmotněprávní složce (existující vedle práva získat informace o životním prostředí) spatřuje „povinnost státu zajistit, aby do žádné složky životního prostředí nebylo zasahováno v takové míře, která by znamenala nemožnost realizace základních životních potřeb člověka. Stát tedy musí stanovit takové limity pro znečištění ... aby jednotlivci mohli v míře potřebné pro zachování zdraví uspokojovat své základní životní potřeby“ (Tomoszková, V., Tomoszek, M. In Müllerová, H. a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 140). Ve shodě s výše uvedeným a ve světle nálezu ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 lze tedy za podstatu práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny považovat závazek státu k ochraně proti zásahu do životního prostředí, dosahuje-li zásah takové míry, že znemožňuje realizaci základních životních potřeb člověka.“*

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

207. Městský soud při vymezení pojmu „životní prostředí“ navázal na dosavadní judikaturu Ústavního soudu. Ačkoli není možné ústavní právo vykládat pomocí zákona, neexistuje rozumný důvod pro rozlišování mezi obsahem ústavní a zákonné definice životního prostředí. Ostatně ani Ústavní soud jej nečiní. Životním prostředím se dle § 2 ZZP rozumí vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie. Jedná se o otevřený výčet. Soud považuje za nesporné, že předpokladem existence organismů a jejich dalšího vývoje jsou také klimatické podmínky. Klima je součástí životního prostředí, protože musí být příznivé.
208. Přídavné jméno „příznivé“ značí antropocentrické pojetí základního práva na příznivé životní prostředí. Čl. 35 odst. 1 Listiny chrání životní prostředí z hlediska jeho užitečnosti pro člověka. Tento přístup potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43, bod 34: *„Nejvyšší správní soud si je vědom značné rozmanitosti možných forem zásahu do práva na životní prostředí; typicky by se mohlo jednat např. o znečištění ovzduší, vody či půdy, jež by mělo nesporný (nepříznivý) dopad na životní prostředí i v oblasti nacházející se mimo zdroj tohoto znečištění. Nicméně zásah do životního prostředí v posuzovaném případě je velice specifický; výskyt perlorodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky ad b) a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlorodky říční v předmětném úseku na její život.“*
209. Právo na příznivé životní prostředí se člení na jádro a periferii. Jádro zajišťuje, aby do žádné složky životního prostředí nebylo zasaženo v míře vylučující uskutečnění základních životních potřeb člověka (TOMOSZKOVÁ, Veronika, TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. In HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání (1. aktualizace)*. Praha: C. H. Beck, 2021. Komentář k čl. 35, bod 64). Zásah do této části se týká samotného smyslu a účelu tohoto základního práva dle čl. 4 odst. 4 Listiny (nálezn Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, bod 59) a podléhá testu proporcionality provedenému s přihlédnutím k principu udržitelného rozvoje dle § 6 ZZP (shodně TOMOSZKOVÁ, Veronika, TOMOSZEK, Maxim. In MÜLLEROVÁ, Hana a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 126). Ve světle judikatury ESLP, která chrání životní prostředí skrze práva zajištěná EÚLP, náleží do esenciálního obsahu tohoto práva taktéž garance životního prostředí nezasahujícího do ostatních lidských práv. Soud však na tomto místě posuzoval existenci zásahu výlučně do práva na příznivé životní prostředí.
210. Judikatura nevysvětluje, co se rozumí základní životní potřebou. Z antropocentrického pojetí lidských práv vyplývá, že jde o potřeby, jejichž uspokojení je nezbytné pro důstojný život člověka ve zdraví, např. dýchání čistého vzduchu, pití nezávadné vody, jezení nezávadných potravin, nerušené spaní, nevystavení škodlivým následkům hluku, vibrací atd. (tamtéž, s. 139). Městský soud je přesvědčen, že do okruhu základních životních potřeb člověka náleží též žití v dlouhodobě udržitelných klimatických podmínkách, neboť jsou nezbytným předpokladem pro nerušený výkon ostatních lidských práv, např. práva na život, na zdraví, vlastnického práva, práva vykonávat hospodářskou činnost aj.
211. Městský soud dodává, že právo na příznivé životní prostředí nechrání pouze před znemožněním uspokojení základních životních potřeb. V souladu s principem předběžné opatrnosti mají osoby právo brát se o jakost svého životního prostředí a nemusí čekat, než budou klimatické podmínky natolik nepříznivé, že nebudou umožňovat uskutečnění jejich základních životních potřeb. Právo na příznivé životní prostředí je proto zkráceno též v případě omezení realizace základních životních potřeb; ke znemožnění dojít nemusí.
212. Zachování jakosti životního prostředí neomezující ostatní, nikoli základní, životní potřeby člověka (např. zájem na zachování dosavadního krajinného rázu), určuje hranici práva na příznivé životní prostředí, a posuzování zásahu do této oblasti podléhá testu racionality.

213. Právo na příznivé životní prostředí lze tedy pro účely tohoto řízení vymezit jako právo na žití v klimatických podmínkách (pojem „životní prostředí“) umožňujících nerušený výkon životních potřeb člověka (pojem „příznivé“).
214. Městský soud následně posuzoval, zda bylo do práva na příznivé životní prostředí žalobců zasaženo. Pro naplnění druhé podmínky zásahu dle § 82 soudního řádu správního postačuje dotčení jakékoli části veřejného subjektivního práva (jádra či periferie).
215. Žalobci vymezili zkrácení na právech v části III. bodě 2 a v části IV. bodech 2.4 a 3.3 žaloby. Zkrácení spočívalo v nedostatku vody na místní úrovni; zvýšení průměrné teploty a s tím spojenými zdravotními dopady (infekční onemocnění, alergie a předčasná úmrtí); a v častějších vlnách sucha, požárech a povodních.
216. Soud zjistil, že skutkové okolnosti popsané žalobci na str. 6 až 8 žaloby a doložené posudkem Climate Analytics a zprávou o dopadech změny klimatu v zásadě odpovídají závěrům publikovaným na webových stránkách ČHMÚ (<https://www.chmi.cz/historicka-data/pocasi/zmena-klimatu/zakladni-informace#>) a v kapitole 13 druhé části Šesté hodnotící zprávy IPCC zvané *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability* (dále jen „druhá část Šesté zprávy IPCC“, dostupná na <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>), která se věnuje klimatické změně v Evropě zejména z pohledu jejích dopadů. Cílem IPCC je poskytovat státům vědecké údaje týkající se změny klimatu. Hodnotící zprávy hrají důležitou úlohu v mezinárodních klimatických jednáních. Z těchto důvodů mají závěry IPCC v oblasti ochrany klimatu vysokou výpovědní hodnotu.
217. ČHMÚ uvádí, že příčinou klimatických změn je mj. činnost člověka v podobě vypouštění skleníkových plynů, aerosolů a dalších znečišťujících příměsí do atmosféry. Ze souboru *Očekávané dopady změny klimatu v ČR (výhled do roku 2030)*, publikovaného na webu ČHMÚ, vyplývá, že „vývojové trendy klimatologických charakteristik a častější výskyt extrémních projevů počasí se už v současnosti projevují na změnách vodního režimu, v zemědělství a lesnictví a částečně ovlivňují i zdravotní stav obyvatelstva. I v krátkodobém výhledu lze očekávat další zvyšování zejména negativního působení na jednotlivé složky přírodního prostředí a relativně nově je třeba počítat rovněž s dopady na energetický sektor, rekreační možnosti a turistický ruch, i celkovou životní pohodu obyvatelstva, zvláště ve větších sídelních aglomeracích.“ Dle ČHMÚ bude změnami klimatu nejvíce ovlivněn vodní režim, avšak „přesné posouzení přímých důsledků klimatické změny na změny vodního režimu je zatím ještě zatíženo nejistotami, neboť skutečný stav je výraznou regionální proměnnou.“ ČHMÚ dodal, že změna klimatu se v oblasti lidského zdraví projevuje stresem z horka, případně ze zhoršené kvality ovzduší, a rozšířením lymeské boreliózy.
218. Kapitola 1 druhé části Šesté zprávy IPCC (str. 3) uvádí, že vliv člověka na klimatické podmínky je nezpochybnitelný a jeho dopady jsou od vypracování Páté hodnotící zprávy zřetelnější a dalekosáhlé. IPCC odkázal na přírodovědné posouzení vyhotovené první pracovní skupinou v roce 2021, z něhož vyplývá, že rozsah stávajících změn klimatického systému a jeho částí je nebyvalý v porovnání s vývojem v minulých stoletích a dokonce tisíciletích; globální povrchové teploty se budou při všech emisních scénářích zvyšovat alespoň do poloviny století; globální oteplení o 1,5 a 2 °C bude v průběhu 21. století překročeno, ledaže v nadcházejících desetiletích dojde k podstatnému snížení emisí CO<sub>2</sub> a dalších skleníkových plynů.
219. Body 13.6.1.5.2 a 13.7.1.1 druhé části Šesté zprávy IPCC potvrzují, že v letech 1998-2015 došlo ke zvýšení počtu vln horka a jejich trvání ve srovnání s lety 1980-1997. Vnitřní přehřívání a snížený vnější teplotní komfort povedou k tomu, že velká část evropské populace bude zažívat zvýšené riziko stresu z horka. Nebezpečí stresu z horka, včetně zvýšené úmrtnosti a nepohodlí, záleží na socioekonomickém vývoji. Přibližně 74 % Evropanů žije v městských oblastech, kde jsou účinky vln horka zhoršeny mikroklimatem vyvolaným budovami a infrastrukturou, tzv. tepelným ostrovem města, a znečištěním ovzduší. Ačkoli zvýšení teploty bude s velkou mírou pravděpodobnosti nepříznivě působit na ohrožené skupiny obyvatelstva (seniory, děti, těhotné

ženy, osoby žijící na okraji společnosti, osoby trpící kardiovaskulárními onemocněními, cukrovkou, dýchacími obtížemi atd.), současně bude docházet ke zvýšení odolnosti na horko. V bodě 13.7.1.7. IPCC poukázal, že mladí lidé v Evropě mohou zažívat úzkost spojenou s klimatickou změnou, byť není objasněno, nakolik je tento duševní stav rozšířený a závažný.

220. Bod 13.7.1.3 uvádí, že změna klimatu jde ruku v ruce se zvýšením infekčních onemocnění, v České republice jde zejména o lymeskou boreliózu přenášenou klíšťaty, které se přesouvají do vyšších nadmořských výšek. IPCC má za to (bod 13.7.1.6.), že změna klimatu ovlivní pestrost, výživnost a přístup ke stravě. Míra nepříznivých účinků záleží na výši příjmů, živobytí a výživových požadavcích, což znamená, že lidé s nízkým příjmem a lidé z ohrožených skupin obyvatelstva budou ovlivněni nejvíce. Ačkoli má změna klimatu celosvětové následky, nepůsobí na všechny obyvatele planety stejnou měrou. Z výše uvedeného vyplývá, že se míra nepříznivých účinků odvíjí mj. od místa bydliště (město/venkov, nížiny/vysočiny) a osobních znaků (věk, pohlaví, zdravotní stav, finanční zabezpečení atd.).
221. Právě uvedené lze shrnout tak, že vypouštění skleníkových plynů člověkem nepříznivě ovlivňuje klimatické podmínky. Antropogenní změny klimatu mají výrazné nežádoucí dopady na životní prostředí, které se postupně mění ve všech svých složkách. Zároveň jde o takové nepříznivé dopady na životní prostředí, které se přímo odrážejí ve zhoršení životních podmínek člověka. Jedná se např. o teplotní výkyvy vyvolávající stres z horka, rozšíření infekčních onemocnění, snížení pestrosti a přístupu ke stravě atd.
222. Městský soud zjišťoval, zda obecný dopad těchto následků nevylučuje přímý zásah do práva žalobců na příznivé životní prostředí. Účelem správního soudnictví, vyjádřeným v § 2 soudního řádu správního, je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům. Tento požadavek v sobě zahrnuje též povinnost brát zřetel na povahu namítaného veřejného subjektivního práva. Do základního práva dle čl. 35 odst. 1 Listiny může být zasazeno mnohými rozmanitými způsoby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43, bod 34). Pro soudní ochranu ve věci nepříznivých změn klimatu je podstatné, aby se tyto změny nevzdálily právní sféře žalobců natolik, že by šlo o žalobu ve veřejném zájmu.
223. Žalobci tvrdili a pomocí odkazu na odborné posudky odůvodnili zásah do práva na příznivé životní prostředí. Doposud neurčitý (relativní) obsah tohoto práva jim nemůže jít k tíži. Není možné po žalobcích požadovat, aby např. konkrétně uváděli dny, kdy byla teplota v místě jejich obydli natolik vysoká, že snížila jejich pohodlí, nebo nakolik se změnil jejich jídelníček a oproti čemu. Šlo by o přehnaný požadavek, který by ve svém důsledku vylučoval uplatnění tohoto základního práva. Smyslem a účelem práva na příznivé životní prostředí je zajistit člověku životní prostředí umožňující důstojný život ve zdraví. Výše popsané dalekosáhlé následky změny klimatu do tohoto cíle podstatným způsobem zasahují. Přitom nejde pouze o zásah mající celosvětový rozsah, bez přímého vztahu k žalobcům; zjištění obsažená v kapitole 13 druhé části Šesté zprávy IPCC se týkají konkrétních klimatických podmínek v Evropě. Bydliště, věk, pohlaví, zdravotní stav aj. pouze určují míru zásahu. Ke konstatování zásahu postačuje zjištění změn k horšímu, s ohledem na princip předběžné opatrnosti dle § 13 ZŽP není rozhodné, že nejzávažnější dopady změny klimatu zatím nenastaly.
224. Městský soud poznamenává, že obdobně věc posoudil Nizozemský Nejvyšší soud v rozsudku Urgenda, bod 5.3.2 (překlad městského soudu): „*Povinnost přijmout vhodná opatření podle čl. 2 a 8 EULP zahrnuje také povinnost státu přijmout preventivní opatření ke odvrácení nebezpečí, a to i v případě, že vznik poruchy je nejistý.*“
225. Městský soud shrnuje, že žalobci jsou nositeli práva na příznivé životní prostředí (spolek chrání práva svých členů, obec práva svých občanů). Globální oteplování způsobené vypouštěním skleníkových plynů nepříznivě ovlivňuje klimatické podmínky potřebné k lidskému životu, čímž

zasahuje do práva na příznivé životní prostředí, které je zaručeno čl. 35 odst. 1 Listiny. Druhá podmínka je proto splněna.

*Třetí podmínka*

226. Dle ustanovení § 82 soudního řádu správního musí být zásah nezákonný. Zásah měl dle žalobců spočívat v nečinnosti žalovaných při plnění cílů ochrany klimatu. Nečinnost je nezákonná za současného splnění dvou předpokladů: žalovaní měli zákonnou povinnost konat a tuto povinnost nesplnili. Městský soud proto zjišťoval, co měli žalovaní činit, a poté hodnotil, zdali svým povinnostem dostáli. Soud nejprve posuzoval plnění mitigačních opatření a poté opatření adaptačních.

*Mitigační opatření*

227. Žalobci dovozovali mitigační povinnosti žalovaných předně z čl. 2, 3 a 4 Pařížské dohody. Žalobci též poukazovali na pozitivní závazky státu při ochraně životního prostředí dle EÚLP (str. 12 až 14 žaloby). Dle žalobců existuje skutečné a vážné riziko zásahu do práv v důsledku změny klimatu, žalovaní o tomto nebezpečí vědí, a přesto nejednají s náležitou péčí. Standard náležité péče je dle žalobců spoluutvářen vědeckým konsensem, mezinárodním klimatickým právem a soudními rozhodnutími (např. rozsudek Urgenda). Pomocí univerzitního posudku (str. 24 a násl. žaloby) žalobci dovedli konkrétní povinnost ČR nevyčerpat uhlíkový rozpočet ve výši 800 Mt CO<sub>2</sub> od ledna 2021 do konce století.

228. Dle § 2 odst. 1 správního řádu postupuje správní orgán při své činnosti v souladu se zákony, ostatními právními předpisy a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Městský soud posuzoval namítané porušení práva žalobců na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny. Povinnosti vyplývající pro žalované z tohoto práva mohou být konkretizovány v jiných právních předpisech. Pro účely tohoto řízení slouží ustanovení Pařížské dohody jako pramen povinností žalovaných. Městský soud posuzoval, zdali Pařížská dohoda ukládá České republice povinnost, jejíž plnění lze přezkoumat.

229. Pařížská dohoda je součástí tuzemského právního řádu dle čl. 10 Ústavy, protože je vyhlášená jako sdělení č. 64/2017 Sb. m. s., Parlament dal k její ratifikaci souhlas a Česká republika je jí vázána.

230. Žalovaní namítali, že Pařížská dohoda není samovykonatelná, a odkazovali při tom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 As 49/2018-62, bod 46. Městský soud podotýká, že z tohoto rozsudku nevyplývá kategorický závěr, že soud nemůže nikdy Pařížskou dohodu přímo použít. Nejvyšší správní soud pouze konstatoval, že Pařížská dohoda nezakládá právo na stavbu malé vodní elektrárny. Takové právo zjevně z Pařížské dohody nevyplývá. Městský soud nakonec ani v tomto případě nepoužil Pařížskou dohodu jako pramen subjektivního práva žalobců, tím je čl. 35 odst. 1 Listiny. Pařížská dohoda představuje v tomto případě výkladovou pomůcku pro určení rozsahu povinnosti plynoucí pro žalované z práva na příznivé životní prostředí. Pro tento účel je třeba, aby povinnosti pro žalované byly v Pařížské dohodě stanoveny dostatečně určitě a bezpodmínečně. Jinými slovy, aby ve vztahu k žalovaným byla použita ustanovení mezinárodní smlouvy samovykonatelná.

231. Ustanovení mezinárodní smlouvy je samovykonatelné, pokud je natolik určité, že jej lze použít bez prováděcího právního předpisu, kupř. bez tuzemského klimatického zákona. Ustanovení mezinárodní smlouvy musí být tedy dostatečně jasné a kompletní, aby z něj bylo možné dovést pravidlo, které může bezprostředně regulovat chování subjektů práva. Jde tedy o posouzení míry určitosti normy obsažené v mezinárodní smlouvě v daném konkrétním kontextu (blíže vizte MIKEŠ, Petr. *Aplikace mezinárodního práva v právním řádu ČR pohledem teorie a praxe*. Wolters Kluwer, 2012, s. 139). V tomto případě je otázkou, zda z Pařížské dohody vyplývá pro stát, tedy pro

žalované státní orgány, dostatečně určitý závazek ve smyslu § 2 odst. 1 správního řádu, jehož plnění by soud mohl přezkoumat.

232. Podle čl. 2 odst. 1 písm. a) Pařížské dohody spočívá cíl této mezinárodní smlouvy v udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a usilování o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí. Podle čl. 4 odst. 1 Pařížské dohody budou smluvní strany pro dosažení dlouhodobého teplotního cíle stanoveného v článku 2 usilovat o dosažení vrcholu globálních emisí skleníkových plynů co nejdříve a poté budou podle nejlepších dostupných vědeckých poznatků emise urychleně snižovat, aby bylo dosaženo rovnováhy mezi antropogenními emisemi ze zdrojů a snížením skleníkových plynů pomocí propadů v druhé polovině tohoto století.
233. Pařížská dohoda přímo nevymezuje uhlíkový rozpočet ČR, ale konečný cíl mezinárodního společenství směřující k odvrácení nebezpečné změny klimatu. Teploty, které nesmí být překročeny do konce století, samy o sobě k soudnímu přezkumu nedostačují, protože z nich na první pohled není jasné, jaký podíl má ten který stát. Povinnost žalovaných musí být pro účely tohoto řízení vymezena konkrétněji.
234. Žalobci doložili národní uhlíkový rozpočet pomocí univerzitního posudku (800 Mt CO<sub>2</sub> od ledna 2021 do konce století). Městský soud zkoumal, zda lze tímto způsobem založit povinnosti žalovaných ve smyslu § 2 odst. 1 správního řádu. Městský soud při tom čerpal z rozsudku Nizozemského Nejvyššího soudu ve věci Urgenda. Rozsudek Urgenda je inspirativní, protože řeší otázku právních pramenů povinností státu v oblasti ochrany klimatu.
235. Nizozemský Nejvyšší soud v rozsudku Urgenda vykládal povinnosti plynoucí z práva na život dle čl. 2 a práva na soukromý a rodinný život dle čl. 8 EÚLP, a v bodech 5.6.2, 5.7.9 a 5.8 konstatoval, že tato ustanovení zavazují Vysoké smluvní strany EÚLP k přijetí klimatických opatření plynoucích z mezinárodního práva (rozsudek ESLP ze dne 12. 11. 2008, *Demir a Baykara proti Turecku*, stížnost č. 34503/97, body 85 a 86) a všeobecně přijímaných vědeckých standardů (rozsudek ESLP ze dne 30. 11. 2004, *Ömeriyildiz proti Turecku*, stížnost č. 48939/99, body 59, 71, 90 a 93). S tímto závěrem se městský soud ztotožňuje, EÚLP nemůže být vykládána nezávisle na ostatních pramenech mezinárodního práva (srov. rozsudek ESLP ze dne 12. 9. 2012, *Nada proti Švýcarsku*, stížnost č. 10593/08, bod 169). Jedná se však pouze o kladnou odpověď na otázku, zda je ČR povinna přijmout přiměřená opatření k ochraně klimatu; není z ní patrné, o jaká konkrétní opatření má jít (shodně rozsudek Urgenda, bod 6.1).
236. Standard ochrany veřejných subjektivních práv dle čl. 36 odst. 2 Listiny nesmí být nižší než ochrana vyžadovaná čl. 13 EÚLP. Právo na účinnou soudní ochranu v sobě zahrnuje též povinnost soudu zkoumat, zda existuje dostatečný objektivní právní základ pro určení konkrétních povinností státu (rozsudek Urgenda, bod 6.4, přiměřeně rozsudek ESLP ze dne 31. 10. 2019, *Ulemek proti Chorvatsku*, stížnost č. 21613/16, bod 71 a v něm uvedené body 180 a 185). Pokud však povinnosti státu vyplývají z právně nezávazných dokumentů (*soft law*), musí soud postupovat obezřetně; konkrétní povinnost státu musí být přesvědčivě založena (rozsudek Urgenda, bod 6.6), tj. nesmí o ní panovat důvodné pochybnosti. Státu nelze vytýkat nesplnění povinnosti, kterou nebyl s to zjistit.
237. Nizozemský Nejvyšší soud v případě Urgenda shledal, s ohledem na širokou shodu na poli mezinárodního společenství, závazným požadavek IPCC dle Čtvrté hodnotící zprávy z roku 2007 (konkrétně dle tabulky 13.7 zprávy Třetí pracovní skupiny) na snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020 o 25 až 40 % ve srovnání s hodnotami v roce 1990 pro země uvedené v příloze I. UNFCCC. Nejvyšší soud uvedl, že UNFCCC a Pařížská dohoda jsou založeny na individuální odpovědnosti členských států, pročež bylo Nizozemsko povinno do roku 2020 snížit emise skleníkových plynů ve výše vymezeném rozsahu (rozsudek Urgenda, bod 7.3.2).

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

238. Na str. 2 a 3 univerzitního posudku je uvedeno, že globální uhlíkový rozpočet tvoří 900 Gt CO<sub>2</sub>. Autoři posudku čerpali z tabulky 2.2 obsažené v kapitole 2 zprávy IPCC z roku 2018, která uváděla globální uhlíkový rozpočet mj. pro oteplení 1,5 a 2 °C oproti předindustriální době, a to včetně pravděpodobnosti, s jakou jeho nepřekročení dosáhne zamýšleného cíle. Autoři považovali jako výchozí bod své úvahy šanci 50:50 na oteplení ve výši 1,7 °C dle tabulky 2.2, protože dle jejich mínění nejlépe odpovídá smluvnímu závazku podle čl. 2 odst. 1 písm. a) Pařížské dohody. Autoři posudku zohlednili dva roky emisí (2018 a 2019) a určili globální uhlíkový rozpočet počínající rokem 2020 ve výši 656 Gt CO<sub>2</sub>. Tento rozpočet následně autoři rozdělili mezi rozvinuté a rozvojové země tak, že na rozvinuté země připadlo 136 Gt CO<sub>2</sub>. Autoři poté určili uhlíkový rozpočet EU, přičemž vyšli z podílu EU na emisích skleníkových plynů v rozvinutých zemích (20 %), tj. přibližně 30 Gt CO<sub>2</sub>. Stejnou metodu použili pro výpočet národního uhlíkového rozpočtu: emise ČR v letech 2014–2018 činily něco přes 105 Mt CO<sub>2</sub>, což odpovídalo 3,44 % emisí v rámci EU za rok 2018. Národní uhlíkový rozpočet od ledna 2021 byl dle autorů okolo 800 Mt CO<sub>2</sub> (3,5 % z 30 Gt CO<sub>2</sub>).
239. Městský soud souhlasí s tím, že globální uhlíkový rozpočet 900 Gt CO<sub>2</sub> od ledna 2018 odpovídá závazku plynoucímu z Pařížské dohody. Dodržení tohoto rozpočtu povede s pravděpodobností 50 % ke zvýšení teploty o 1,7 °C oproti předindustriální době; 2 °C nebudou překročeny s pravděpodobností 67 % a 1,5 °C s pravděpodobností 33 %. Globální uhlíkový rozpočet byl navíc čerpán ze zprávy IPCC, která obsahuje hodnověrné vědecké informace.
240. Ze shrnutí zprávy IPCC (str. 107) plyne, že uhlíkový rozpočet do roku 2100 je relativně nejistý (střední výpovědní hodnota dle standardu IPCC), protože některé nepředvídatelné jevy (např. tání permafrostu) jsou způsobitelné rozpočet nadále snižovat. Určitá míra nejistoty je ochraně klimatu vlastní a nemůže ji dle principu předběžné opatrnosti vyloučit. Nelze nicméně odhlédnout od toho, že následné kroky výpočtu národního uhlíkového rozpočtu v univerzitním posudku vychází především z dokumentu zvaného *Anderson et al.*, nikoli ze zprávy IPCC. Proces popsáný na str. 3 a 4 univerzitního posudku obsahuje příliš mnoho proměnných, např. snížení rozpočtu za roky 2018 a 2019, způsob přiřazení rozpočtu rozvinutým zemím, emise EU za rok 2018, přepočtení pomocí tzv. grandfatheringu namísto HDP atd. Nejedná se o přesvědčivou shodu na poli mezinárodního společenství nebo vědecký konsensus zakládající konkrétní závazek ČR. Národní uhlíkový rozpočet vypočítaný tímto postupem proto nepředstavuje pro žalované závaznou hodnotu ve smyslu § 2 odst. 1 správního řádu.
241. Městský soud kromě toho zjistil, že Pátá a Šestá hodnotící zpráva IPCC (konkrétně zpráva Třetí pracovní skupiny týkající se mitigace) neuvádí konkrétní uhlíkový rozpočet ČR, jehož optikou by bylo možné posuzovat plnění zákonných povinností žalovaných. Z těchto zpráv nevyplývá ani povinnost určitého procentuálního snížení emisí skleníkových plynů individuálními státy do roku 2030. V bodě 13.2.2 kapitoly 13 zprávy Třetí pracovní skupiny je uvedeno, že uhlíkový rozpočet může být stanoven formou národně určeného příspěvku k cíli Pařížské dohody (dále jen „NDC“ neboli *Nationally Determined Contributions*). To však není případ ČR, jejíž příspěvek je stanoven skrze NDC Evropské unie, a to procentuálním snížením emisí do roku 2030.
242. Městský soud shrnuje, že národní uhlíkový rozpočet odvozený autory univerzitního posudku z globálního uhlíkového rozpočtu nepředstavuje konkrétní závazek ČR plynoucí z Pařížské dohody, protože se nezakládá na všeobecném konsensu mezinárodního společenství nebo na důvěryhodných vědeckých poznatcích, nýbrž na názoru autorů posudku.
243. Touto úvahou však není povinnost správního soudu nalézt rozhodné právo vyčerpána. Žalobci nemuseli označit konkrétní porušenou právní normu. Soud zná právo, a proto postačuje, že žalobci dostatečně určitě popsali, v čem spatřují nezákonný zásah (porušení čl. 2 odst. 1 písm. a) Pařížské dohody v důsledku nepřijetí dostatečných mitigačních opatření žalovanými). Z tohoto důvodu městský soud zjišťoval, zda jsou cíle Pařížské dohody specifikovány jinak než pomocí uhlíkového rozpočtu.

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.



244. Ustanovení čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody ukládá každé smluvní straně povinnost připravit, sdělit a zachovávat další vnitrostátně stanovené příspěvky, kterých chce dosáhnout. Smluvní strany provádějí vnitrostátní mitigační opatření tak, aby dosáhly cílů těchto příspěvků (čl. 4 odst. 2 věta druhá). Společné plnění národních příspěvků (NDC) tvoří základní pilíř Pařížské dohody, protože podmiňuje dosažení cíle uvedeného v čl. 4 odst. 1 Pařížské dohody, tj. dosažení vrcholu globálních emisí skleníkových plynů co nejdříve, a poté urychlené snížení emisí podle nejlepších dostupných vědeckých poznatků, aby bylo dosaženo rovnováhy mezi antropogenními emisemi ze zdrojů a snížením skleníkových plynů pomocí propadů v druhé polovině tohoto století, na základě rovnosti a v návaznosti na udržitelný rozvoj a úsilí o vymýcení chudoby.
245. Smluvní strany Pařížské dohody mají povinnost každých pět let (2020, 2025 atd.) zaslat NDC sekretariátu UNFCCC. Z rejstříku UNFCCC, který je dostupný na webové stránce <https://unfccc.int/NDCREG>, vyplývá, že příspěvek ČR k cílům Pařížské dohody je stanoven v prvním aktualizovaném NDC Evropské unie ze dne 18. 12. 2020 (dále jen „EU NDC“). V čl. II bodu 27 EU NDC je uvedeno, že EU a její členské státy, jednající společně, se zavazují snížit emise skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990. Dle str. 8 přílohy č. 1 EU NDC je tento cíl závazný pro EU jako celek a její členské státy, včetně ČR.
246. Městský soud zjišťoval, zda čl. 4 odst. 2 věta druhá Pařížské dohody zakládá žalovaným povinnost plnit NDC. Soud přitom vycházel z anglického vyhotovení, protože jde ve smyslu čl. 33 odst. 1 a 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (vyhláška č. 15/1988 Sb.) o jeden z jazyků, v němž byla Pařížská dohoda původně vyhotovena (čl. 29 Pařížské dohody): „*Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions.*“
247. Dle čl. 31 odst. 1 a 2 písm. a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu musí být mezinárodní smlouva vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy; celkovou souvislostí se mj. rozumí každá dohoda vztahující se ke smlouvě, k níž došlo mezi všemi stranami v souvislosti s uzavřením smlouvy. Metodologie výkladu mezinárodní smlouvy v zásadě kopíruje posloupnost vnitrostátních výkladových metod. Interpretace začíná jazykovým výkladem („obvyklý význam“), pokračuje výkladem systematickým („v souvislosti“), a je zakončena zohledněním teleologie smlouvy („předmět a účel smlouvy“).
248. Na základě těchto metod výkladu městský soud dospěl k závěru, že čl. 4 odst. 2 věta druhá Pařížské dohody stanoví povinnost implementovat mitigační opatření směřující k dosažení cíle NDC. Z jazykového výkladu plyne, že se nejedná o pouhé doporučení, protože smluvní strany v tomto ustanovení použily sloveso „*shall*“ (musí) značící povinnost, nikoli doporučující „*should*“ (měl by). Ačkoli sloveso „*pursue*“ (provádět, sledovat) není synonymem implementace (BODANSKY, Daniel. *The Legal Character of the Paris Agreement. RECIEL*, č. 25 (2), roč. 2016, s. 146), bez dalšího to neznamená, že smluvní strany nejsou povinny opatření zavádět. Z hlediska systematiky je nutné vzít v potaz dřívější mezinárodní smlouvu, na jejíž rámec Pařížská dohoda navazuje. Dle preambule a čl. 2 odst. 1 Pařížské dohody je touto smlouvou UNFCCC, jež stanovuje základní rámec ochrany klimatu na mezinárodní úrovni. Ustanovení čl. 4 odst. 1 písm. b) UNFCCC zakládá povinnost smluvních stran implementovat mitigační opatření stanovená v národních programech („*All Parties shall implement national programmes containing measures to mitigate climate change.*“). Pro země uvedené v příloze č. I k UNFCCC (mj. pro tehdejší Československo) je tato povinnost určena blíže v čl. 4 odst. 2 písm. a) UNFCCC („*Each of these Parties shall take corresponding measures on the mitigation of climate change.*“). Z dohod smluvních stran Pařížské dohody (např. z Glasgowského paktu o klimatu, který byl výsledkem Konference smluvních stran UNFCCC pořádané v Glasgow, tzv. COP26, konkrétně části 1/CMA.3, bodu IV., č. 26) nevyplývá rozumný důvod k odklonu od tohoto standardu.
249. Dosažení účelu čl. 2 odst. 1 písm. a) Pařížské dohody (předejití nebezpečné změně klimatu) si žádá, aby měly smluvní strany povinnost směřovat své mitigační snahy k tomuto cíli. UNFCCC

v čl. 4 odst. 1 písm. b) a čl. 4 odst. 2 písm. a) a b) obsahuje obdobné povinnosti jako čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody, avšak s tím podstatným rozdílem, že je nespojuje s cílem NDC. Právě důraz Pařížské dohody na NDC, který je zjevný z čl. 4 odst. 2 věty druhé a čl. 4 odst. 17, provádí povinnosti plynoucí z UNFCCC.

250. Městský soud shrnuje, že ustanovení čl. 4 odst. 2 věty druhé Pařížské dohody po smluvní straně požaduje, aby její mitigační opatření směřovala k dosažení cíle NDC. Tento požadavek v sobě zahrnuje povinnost přijímat mitigační opatření. Závazek přijímat mitigační opatření s cílem dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990 je dostatečně konkrétní, aby jej soud mohl přímo aplikovat a jeho plnění přezkoumat.
251. EU je smluvní stranou Pařížské dohody a stanovila úroveň snížení emisí pro všechny své členské státy v EU NDC. Skutečnost, že EU NDC neobsahuje jednotlivé příspěvky členských států EU ve smyslu čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody, nemůže vyloučit odpovědnost těchto států dle čl. 4 odst. 18 Pařížské dohody. Opačný výklad popírá smysl a účel Pařížské dohody, která je založena na odpovědnosti jednotlivých členských států organizace regionální hospodářské integrace a společné odpovědnosti těchto států s danou organizací (obdobně rozsudek Urgenda, bod 7.3.2). Vzhledem k tomu, že ČR neposkytla sekretariátu UNFCCC vlastní NDC, stačilo by k vyloučení její odpovědnosti, aby EU uvedla v zastoupení svých členských států společný cíl snížení emisí bez konkrétního cíle pro jednotlivé státy. Městský soud podotýká, že ČR se neúčastní režimu Pařížské dohody pouze zprostředkovaně skrze své členství v EU, ale také samostatně. Účinná kontrola plnění Pařížské dohody vyžaduje, aby smluvní strany měly stanoveny určité příspěvky. Z tohoto důvodu je nutné redukční příspěvek dle EU NDC vykládat jako individuální, nikoli pouze jako celounijní. Tento výklad nakonec zastává i ČR, která na str. 33 a 34 vyhodnocení POK, které bylo schváleno vládou v říjnu 2021, uvádí: *„Evropský cíl k roku 2030, který je současně národně stanovený příspěvek (NDC) pro potřeby implementace Pařížské dohody, stanoví pokles čistých emisí (tj. včetně sektoru LULUCF) o 55 % vůči úrovni emisí v roce 1990. Dle scénáře WEM by emise ČR včetně LULUCF měly do roku 2030 poklesnout o 45,1 % a pro scénář WAM o 57,0 % (obojí vůči roku 1990). Cíl Pařížské dohody by tak ČR splnila pouze při naplnění scénáře s dodatečnými opatřeními (Graf 17).“*
252. Na tomto závěru nic nemění ani to, že na úrovni EU bylo dne 30. 6. 2021, jako součást Zelené dohody pro Evropu, přijato nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 (EPRK), které představuje právní rámec pro příspěvek EU jako celku k cílům Pařížské dohody (bod 8 preambule EPRK).
253. EPRK stanovuje v čl. 1 závazný cíl v podobě dosažení klimatické neutrality v Unii do roku 2050 v zájmu dodržení dlouhodobého teplotního cíle uvedeného v čl. 2 odst. 1 písm. a) Pařížské dohody a zavádí rámec pro dosažení pokroku při plnění globálního adaptačního cíle stanoveného v čl. 7 Pařížské dohody. Klimatickou neutralitu vymezuje čl. 2 odst. 1 EPRK tak, že celounijní emise a pohlcování skleníkových plynů, jež jsou upraveny právem Unie, musí být v Unii nejpozději do roku 2050 vyrovnané, čímž se do uvedeného data emise sníží na čistou nulu, přičemž po tomto datu bude Unie usilovat o dosažení negativních emisí, tzn. většího pohlcování než vypouštění. Dle čl. 2 odst. 2 EPRK za tímto účelem přijmou příslušné orgány Unie a členské státy nezbytná opatření na úrovni Unie, resp. členských států, aby umožnily společné dosažení cíle klimatické neutrality stanoveného v odstavci 1, a to s přihlédnutím k významu podpory spravedlnosti a solidarity mezi členskými státy a nákladové efektivnosti při dosahování tohoto cíle.
254. Podle čl. 4 odst. 1 EPRK směřují členské státy EU ke klimatické neutralitě plněním závazného průběžného klimatického cíle EU jako celku pro rok 2030, a to čistého domácího snížení emisí skleníkových plynů (emisí po odečtení propadů) do roku 2030 alespoň o 55 % ve srovnání s úrovní z roku 1990. Dle druhého pododstavce čl. 4 EPRK upřednostňují příslušné orgány Unie a členské státy při dosahování tohoto cíle rychlé a předvídatelné snížení emisí a zároveň podporují jejich pohlcování pomocí přirozených propadů. S cílem zajistit, aby bylo do roku 2030

vynaloženo dostatečné úsilí o zmírnění změny klimatu, je pro účely tohoto nařízení omezen příspěvek čistého pohlcení emisí k dosažení cíle Unie v oblasti klimatu do roku 2030 na 225 milionů tun ekvivalentu CO<sub>2</sub>. Za účelem zvýšení propadu uhlíku v Unii v souladu s cílem dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality usiluje Unie o to, aby do roku 2030 dosáhla vyššího objemu čistého propadu uhlíku (třetí pododstavec čl. 4 EPRK).

255. Nový cíl EU v podobě snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % ve srovnání s úrovní z roku 1990 bude postupně vtělen do tří hlavních pramenů sekundárního práva EU v oblasti ochrany klimatu (vizte web Evropské Komise: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal_en)), které zakládají jednotlivým členským státům určité povinnosti. Konkrétně jde o novelizaci systému obchodování s emisními povolenkami (tzv. EU ETS, upravený směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, dále jen „směrnice ETS“ a na národní úrovni zákonem č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů); nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842, které stanovuje vnitrostátní cíle pro snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 (dále jen „nařízení 2018/842“); a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841, které členským státům ukládá, aby dosáhly rovnováhy mezi emisemi skleníkových plynů a jejich pohlcováním v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví (dále jen „nařízení 2018/841“).
256. Městský soud upozorňuje, že cíle stanovené v nařízeních jsou sice konkrétní (např. povinnost ČR dle čl. 4 odst. 1 nařízení 2018/842 dosáhnout do roku 2030 omezení svých emisí skleníkových plynů alespoň o 14 % ve vztahu k roku 2005, která je pro jednotlivé roky dále specifikována v rozhodnutí Komise (EU) 2020/2126 ze dne 16. 12. 2020), ale odpovídají dřívějšímu obecnému závazku EU snížit emise skleníkových plynů o 40 % do roku 2030 oproti roku 1990. Tento závazek byl však nahrazen EPRK. Skutečnost, že snížení emisí o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám roku 1990 nebylo doposud Uníí promítnuto do podoby konkrétních národních cílů (škrze novelizaci sekundárního práva balíčkem „Fit for 55“), nevylučuje právní režim Pařížské dohody. Ochrana klimatu na úrovni EU bez dalšího nepodmiňuje ochranu podle Pařížské dohody, oba nástroje působí vedle sebe a mohou se překrývat.
257. EU může členským státům uložit dílčí redukční povinnosti odvíjející se od HDP; z pohledu Unie je podstatné, že jako celek dosáhne cílů Pařížské dohody. Nicméně ani případné budoucí stanovení nižších individuálních redukčních cílů jednotlivým státům EU v porovnání s EU NDC (vizte přílohu návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení 2018/842, dle níž má ČR snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 oproti úrovním v roce 2005 o 26 %) nevylučuje ambicióznější závazek ČR podle Pařížské dohody (shodně rozsudek Urgenda, bod 7. 3. 3 druhý pododstavec), protože ČR je sama smluvní stranou Pařížské dohody. Pokud se cíle obsažené v sekundárním právu EU odlišují od cílů smluvních stran Pařížské dohody, byť jde o strany, které jsou současně členy EU, pak se při posuzování jejich odpovědnosti uplatní vyšší standard ochrany. Klima představuje nenahraditelnou hodnotu, na níž závisí nejen osud lidstva, ale také života na této planetě, a které náleží nejvyšší možná míra ochrany (princip nejvyšší hodnoty).
258. Pro úplnost soud dodává, že na národní úrovni žalobci vycházeli z ustanovení ZŽP, který v § 5 umožňuje zatěžovat území takovou lidskou činností, při níž nedochází k poškozování životního prostředí. Poškozením se dle § 8 odst. 2 ZŽP rozumí zhoršování stavu životního prostředí znečišťováním nebo jinou lidskou činností nad míru stanovenou zvláštními předpisy. Zákonodárce nespécifikoval mezinárodní a evropské závazky ve zvláštním klimatickém zákoně, pročť nezbyvá než vycházet z povinností stanovených Pařížskou dohodou. Ustanovení ZŽP slouží předně k výkladu práva, neboť zakotvují obecné principy ochrany životního prostředí, např. princip prevence a předběžné opatrnosti dle § 9 a § 13 ZŽP.
259. Městský soud shrnuje svou úvahu následovně. Pařížská dohoda je součástí českého právního řádu dle čl. 10 Ústavy a její účel podle čl. 2 odst. 1 písm. a) spočívá v udržení nárůstu průměrné

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a usilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí. Plnění tohoto účelu je soudně přezkoumatelné pouze při jeho bližším vymezení v podobě povinnosti státu. K tomu slouží NDC zasílané smluvními stranami sekretariátu UNFCCC. ČR je dle čl. 4 odst. 2 věty druhé Pařížské dohody povinna provádět vnitrostátní mitigační opatření směřující k dosažení cílů NDC. Členské státy EU mají jednotný EU NDC, jehož cílem je snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % ve srovnání s hodnotami v roce 1990; dílčí hodnoty pro jednotlivé státy v něm uvedeny nejsou. Česká republika je smluvní stranou Pařížské dohody a její závazky jsou stanoveny prostřednictvím EU ve smyslu čl. 4 odst. 16 a 18 Pařížské dohody. Jde jak o povinnost individuální, tak o povinnost EU jako celku. EU může stanovit rozdílné dílčí příspěvky svých členských států (např. pomocí HDP) a dohlížet na jejich dodržení za účelem splnění svého vlastního závazku jako smluvní strany Pařížské dohody. To však nic nemění na individuální odpovědnosti jednotlivých smluvních stran Pařížské dohody, kterou nelze bagatelizovat s odkazem na jejich účast v organizaci regionální hospodářské integrace. Principu nejvyšší hodnoty, který je základním předpokladem ochrany životního prostředí, odpovídá dvojitá kontrola klimatických závazků, a to na úrovni Pařížské dohody a na úrovni práva EU. Individuální emisní cíle obou úrovní se mohou, ale nemusí, překrývat.

260. Městský soud proto zjišťoval, zda ČR řádně plní závazek pro ni plynoucí z čl. 4 odst. 2 věty druhé Pařížské dohody ve spojení s EU NDC, tj. zda provádí vnitrostátní mitigační opatření vedoucí ke snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % ve srovnání s rokem 1990. Tento závazek je podle teorie lidských práv tzv. progresivním (postupným) závazkem plynoucím z práva podle čl. 35 odst. 1 Listiny (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17, bod 46), protože nezakládá přímo okamžitou povinnost splnit předemtný redukční cíl (závazek na výsledek), nýbrž k náležitě péči při přijímání mitigačních opatření, které povedou ke splnění tohoto cíle v budoucnu. Ačkoli by se na první pohled mohlo zdát, že přezkum plnění postupného závazku představuje nižší standard ochrany než přezkum závazku na výsledek, není tomu tak. S ohledem na princip předběžné opatrnosti dle § 13 ZZP nelze čekat s kontrolou plnění Pařížské dohody až do roku 2030 a připustit těžko odstranitelné poškození klimatu způsobené případnou nečinností žalovaných ve dřívějších letech. Jedná se o předpoklad účinné soudní kontroly v oblasti ochrany životního prostředí.
261. Závazek dosáhnout konkrétního cíle v budoucnu se uskutečňuje prostřednictvím povinnosti k tomuto cíli směřovat. Toto směřování musí být promyšlené, konkrétní a zaměřené tak zřetelně, jak je to jen možné, ke splnění progresivního závazku. Progresivní závazek tak v sobě zahrnuje okamžitý závazek na existenci politik, které skutečně vedou k dosažení budoucího cíle. Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva, který má velkou praxi při výkladu a aplikaci progresivních závazků v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, zdůrazňuje, že povinnost přijmout kroky k naplnění konkrétního cíle v budoucnu je povinností okamžitou (General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations, 14. 12. 1990, document E/1991/23, body 2 a 9). Takto vymezený progresivní závazek zakotvuje i Pařížská dohoda. Dle čl. 4 odst. 2 věty druhé Pařížské dohody mají státy povinnost provádět vnitrostátní mitigační opatření tak, aby dosáhly cílů stanovených ve svých příspěvcích. Tato povinnost provádět mitigační opatření je povinností okamžitou.
262. Městský soud podotýká, že povinnost náležitě péče spočívá v učinění přiměřených kroků vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů dle EU NDC. Přiměřenost je v nyní posuzované věci blíže vymezena pravidly environmentální spravedlnosti vyjádřenými v čl. 4 odst. 13 a 14 Pařížské dohody. Příprava mitigačních opatření by měla být (*should*) transparentní, přesná a úplná, a v tomto duchu mají být plánovaná opatření uváděna v život. Totožný požadavek na jakost opatření je uveden na str. 79 vyhodnocení POK ze září 2021. Úkolem mitigačních opatření je odvrátit nebezpečnou změnu klimatu. Z hodnotících zpráv IPCC vyplývá, že nebezpečná změna není jen abstraktním pojmem, ale skutečným nebezpečím. Podle principu předběžné opatrnosti

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

dle § 13 ZŽP nelze přijetí mitigačních opatření odkládat. To znamená, že opatření by měla být také včasná.

263. Dle § 87 odst. 1 soudního řádu správního hodnotí správní soud zákonnost trvajících zásahů ke dni svého rozhodnutí. ČR je dle čl. 4 odst. 2 věty druhé Pařížské dohody povinna podniknout v rámci svých možností kroky k dosažení požadovaného emisního cíle, byť bude naplněn až v budoucnu. Nezbytné kroky spočívají ve vytvoření programů a postupů, které skutečně sledují splnění předmětného cíle. Tvorba programů a postupů představuje okamžitý závazek, který musí stát plnit v momentě, kdy závazek vznikne. Shodně vymezili rozsah soudního přezkumu žalobci na str. 47 žaloby. Žalobci uznali, že nelze hodnotit dosažení cíle, ale naplánování činnosti směřující k jeho naplnění.
264. Městský soud nejprve zkoumal, zdali je snížení emisí o 55 % do roku 2030 vůči roku 1990 pro ČR vůbec proveditelné, a poté posuzoval, zda žalovaní ke dni soudního rozhodnutí mají dostatečně určitý a realistický plán konkrétních mitigačních opatření, která povedou k dosažení tohoto cíle. Soud upozorňuje, že při přezkumu nemohl použít výsledky pravidelného vyhodnocení provádění Pařížské dohody dle čl. 14 (*The Global Stocktake*), protože Konference smluvních stran provede své první globální hodnocení až v roce 2023. Zásadním dokumentem upravujícím mitigační opatření, na který ve svém vyjádření odkazovalo MŽP, je vyhodnocení POK.
265. Z výsledků hodnocení jednotlivých opatření POK ke konci roku 2020 plyne, že téměř tři čtvrtiny celkového počtu opatření (71 %) byly již splněny nebo byly plněny průběžně (vizte graf 18 na str. 59 vyhodnocení POK). Problémy v implementaci byly zaznamenány u celkově 12 opatření, z nichž 2 byla nesplněna/nezahájena a 10 plněno částečně/v přípravě. Nejzásadnější nedostatky v implementaci byly zjištěny u průřezových politik a opatření (přes 30 % neplněno nebo plněno pouze částečně), a v oblasti energetiky, kde více než třetina (40 %) z celkového počtu opatření byla plněna jen částečně, případně nebyla plněna vůbec.
266. Dle vyhodnocení POK stoupá podíl plněných opatření s jejich prioritou (vizte graf 20 na str. 60 vyhodnocení POK). Zatímco u vysoké priority bylo již splněno nebo bylo plněno průběžně 83,3 % celkového počtu opatření, u nízké priority podíl plněných opatření dosáhl jen 60 %. Žádné opatření s vysokou prioritou nebylo vyhodnoceno jako neplněné.
267. Kapitola 6 vyhodnocení POK obsahuje doporučení pro aktualizaci Politiky, které uvádí návrhy na řešení nejzásadnějších nedostatků při mitigaci, např. v rámci návrhu nových cílů zohlednit cíle legislativy „Fit for 55“ a klimatické neutrality ČR do roku 2050; rozšířit zpoplatnění CO<sub>2</sub> na další sektory a emise mimo EU-ETS, skrze rozšíření ETS, popř. revizi směrnice o zdanění energie v návaznosti na balíček „Fit for 55“; zásadně přehodnotit dosavadní přístupy v rámci druhové skladby lesa a při obnově lesních porostů respektovat jejich přirozenou druhovou skladbu, zajistit urychlenou obnovu lesních porostů a obnovení ukládání CO<sub>2</sub> atd. To znamená, že probíhající kůrovcová kalamita bude mít rovněž vliv na bilanci emisí, protože vede k rozsáhlému odlesňování. Tím se z českých lesů místo úložišť uhlíku postupně stávají významné zdroje emisí skleníkových plynů. Pro splnění cíle do roku 2030 je tedy zásadní zvládnutí kůrovcové kalamity, resp. zajištění zvýšení celkového objemu živé biomasy v napadených lesích (str. 77 a 78 vyhodnocení POK).
268. Z grafu 17 na str. 34 vyhodnocení POK vyplývá, že ČR musí k dosažení cílů Pařížské dohody do roku 2030 přijmout dodatečná opatření; stávající opatření mají vést pouze k poklesu emisí o 45,1 % do roku 2030. Konkrétně MŽP uvádí: „*Na základě vyhodnocení plnění cílů POK, zpracovaného dle aktuální emisní inventury, scénářů emisí skleníkových plynů a vývoje ekonomiky a dílčích sektorových faktorů, lze očekávat splnění cíle POK ke roku 2020. Pro splnění cíle ke roku 2030 bude nutné udržet efektivitu stávajících a přijetí dalších opatření ke snižování skleníkových plynů.*“ Cíli EU NDC odpovídá dle grafu 17 snížení emisí v ČR na cca 86 000 kt CO<sub>2</sub> ekv. v roce 2030 (podle Evropské agentury pro životní prostředí

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

vypouštěla ČR v roce 1990 198 848 kt CO<sub>2</sub> ekv., dostupné na <<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer>>). Dle analýzy společnosti McKinsey & Company *Klimaticky neutrální Česko – Cesty k dekarbonizaci ekonomiky* by ČR pro dosažení aktuálních cílů klimatické politiky EU musela v letech 2018–2030 zintenzivnit tempo snižování emisí skleníkových plynů o 3,2 Mt ročně (resp. o 4,4 Mt ročně v letech 2031–2050). Dosažení tohoto cíle v podmínkách ČR by dle této analýzy vyžadovalo dodatečné investice ve výši 500 mld. Kč, tj. cca 1 % HDP do roku 2030 (vyhodnocení POK, str. 77).

269. Dle městského soudu je splnění závazku z Pařížské dohody do roku 2030 za stávajících podmínek možné, ale vyžaduje přijetí dodatečných opatření. MŽP zná slabá místa stávající Politiky ochrany klimatu, jakož i závazek ČR snížit emise do roku 2030 o 55 % ve srovnání s hodnotami v roce 1990, a hodlá poučení z dosavadní praxe zohlednit při aktualizování Politiky ochrany klimatu, které má být projednáno vládou do konce roku 2023. Ačkoli lze plnění Politiky ochrany klimatu posuzovat spíše kladně, protože u všech tematických sektorových a průřezových oblastí s výjimkou monitoringu podíl počtu splněných a průběžně plněných opatření přesahuje 50 % (srov. graf 19 na str. 59 vyhodnocení POK), nejedná se o plnění bezchybné. Největší nedostatky soud zjistil u průřezových politik a opatření, a v oblasti energetiky, kde více než třetina z celkového počtu opatření byla plněna jen částečně, případně nebyla plněna vůbec. V grafu 19 jsou uvedeny další oblasti s nezanedbatelným počtem opatření plněných pouze částečně nebo v přípravě. Jmenovitě jde o sektory implementace, monitoringu a vyhodnocování (přes 65 %); konečné spotřeby energie (40 %); a mezinárodní ochrany klimatu a rozvojové spolupráce (přes 30 %). Zemědělství a lesnictví si zdánlivě počínají dobře (pouze cca 18 % opatření je plněno částečně nebo v přípravě, a zbytek je plněn průběžně), ale ze závěrečného doporučení vyplývá nutnost zásadně přehodnotit dosavadní přístupy v rámci druhové skladby lesa a při obnově lesních porostů ctít jejich přirozenou druhovou skladbu.
270. Soud především poukazuje na to, že MŽP na str. 33 a 34 vyhodnocení POK konstatovalo: „*Cíl Pařížské dohody by tak ČR splnila pouze při naplnění scénáře s dodatečnými opatřeními.*“ Dle samotného žalovaného tak stávající opatření nestačí k dosažení cíle Pařížské dohody. Totožný závěr vyplývá z národní inventury antropogenních emisí skleníkových plynů pro ČR provedené podle nařízení 2018/1999, o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, a uveřejněné v roce 2021 (dostupné na webu Evropské agentury pro životní prostředí <<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/greenhouse-gas-emission-projections-for-8>>). Podle inventury by ČR v roce 2030 bez přijetí dodatečných opatření vykazovala 107 441,9 kt CO<sub>2</sub> ekv, a to bez sektoru LULUCF (využití půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví), u něhož MŽP předpokládá nepříznivý vývoj (str. 34 vyhodnocení POK). Nemluvě o tom, že podle vyhodnocení POK bylo 29 % stávajících opatření plněno částečně nebo v přípravě, nebo nebylo plněno vůbec.
271. Městský soud zjišťoval, zda jednotliví žalovaní připravují transparentní, přesná a úplná mitigační opatření k nápravě nedostatků zjištěných ve vyhodnocení POK ze září 2021.
272. MŽP upozornilo, že v současnosti probíhá rozsáhlé modelování dopadů balíčku „Fit for 55“ a s ohledem na výsledek budou poté volena konkrétní opatření pro aktualizaci POK. Dle městského soudu nejde o řádné plnění závazku plynoucího z čl. 4 odst. 2 věty druhé Pařížské dohody.
273. Balíček „Fit for 55“, přijatý v rámci EPRK, slouží k tomu, aby EU jako celek dostala svému závazku z Pařížské dohody. Při tom vychází ze společné, leč rozdílné odpovědnosti členských států ve smyslu čl. 2 odst. 2 Pařížské dohody. Kupř. dle připravované novelizace má ČR snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 oproti úrovním v roce 2005 o 26 %. Tento příspěvek představuje podíl ČR při plnění klimatického cíle EU. Jak však městský soud odůvodnil výše, ČR není vázána Pařížskou dohodou pouze skrze své členství v EU, ale také samostatně. Skutečnost, že je závazek ČR stanoven EU NDC na jeho individualitě nic nemění. ČR se zavázala ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 proti hodnotám v roce 1990.

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

274. Žalovaní mají proto povinnost při modelování nových mitigačních opatření vycházet nejen z dopadů balíčku „Fit for 55“, ale také přímo z EU NDC. Totožný závěr plyne z prvního doporučení uvedeného na str. 79 vyhodnocení POK.
275. Dne 18. 12. 2020 přijal Sekretariát UNFCCC aktualizaci prvního EU NDC. Od tohoto dne si jsou žalovaní vědomi klimatického závazku ČR podle Pařížské dohody. Za tři čtvrtě roku, v září 2021, byli žalovaní skrze vyhodnocení POK obeznámeni s nedostatky mitigačních opatření obsažených v POK.
276. Pařížská dohoda přímo nestanoví časový rámec pro přijetí mitigačních opatření směřujících k cíli EU NDC, to ale neznamená, že je tato povinnost časově neomezená. Jak soud uvedl výše, závazek mít dostatečně určitý a realistický plán konkrétních mitigačních opatření, který povede k dosažení daného výsledku (snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 proti hodnotám v roce 1990), je závazkem okamžitým; žalovaní jej měli plnit nejpozději ke dni 18. 12. 2020.
277. Stěžejním principem mezinárodního práva životního prostředí je princip předběžné opatrnosti, který je na vnitrostátní úrovni popsán v § 13 ZŽP. Účel principu předběžné opatrnosti spočívá v předejití nevratnému nebo závažnému poškození životního prostředí, jímž klimatická změna nepochybně je. Čím dříve budou navržena a implementována přiměřená mitigační opatření, tím spíše bude splněn cíl EU NDC. Jde o povinnost včasného konání. V nyní posuzované věci to znamená, že časový rámec posuzování dopadů balíčku „Fit for 55“ směřujících ke splnění společného cíle EU, nemůže stát v cestě přijetí přísnějších opatření pro dosažení samostatného cíle ČR uvedeného v EU NDC.
278. Žalovaní neuvedli žádný legitimní důvod, proč je aktualizace POK plánována až na rok 2023, resp. proč je výstup posouzení dopadů balíčku „Fit for 55“ nezbytný pro plnění individuálního závazku ČR dle Pařížské dohody. Usnesení vlády č. 207 z 22. března 2017 sice MŽP ukládá povinnost zpracovat aktualizaci POK do 31. 12. 2023, jedná se však o nejzazší možný termín. MŽP musí předně postupovat v souladu s progresivní povahou závazku podle čl. 4 odst. 2 věty druhé Pařížské dohody a bez zbytečného odkladu vypracovat určitá a úplná mitigační opatření směřující k dosažení cíle EU NDC. V prodlení s plněním této povinnosti je nejen MŽP, ale též ostatní žalovaní, neboť koordinovaný, integrovaný a výrazně nadresortní přístup při přípravě a implementaci POK podmiňuje její následnou účinnost (shodně str. 79 vyhodnocení POK). Nedostatky zjištěné v rámci vyhodnocení POK se týkají oblastí v rozdílných ministerských gescích dle kompetenčního zákona, např. správa lesů, vodní hospodářství, a ochrana půdy (MŽ), energetika (MPO), ochrana životního prostředí (MŽP), doprava (MD). Všechna tato ministerstva mají v kompetenci oblasti, které se týkají vypouštění skleníkových plynů do ovzduší, či jejich redukci. Soudní zákaz pokračovat v porušování práv žalobců nemůže směřovat pouze proti jednomu žalovanému, ale vůči všem žalovaným. Jedině tak bude žalobcům poskytnuta účinná právní ochrana.
279. Nečinnost při mitigaci není vyvrácena odkazem MŽP na Obecný programový dokument Modernizačního fondu (dále jen „OPD“), který by při úplném uskutečnění mohl vést ke snížení emisí o 18 mil. tun CO<sub>2</sub> ekv. v roce 2030. Z vyjádření MŽP na druhou výzvu soudu není zřejmé, jakým výpočtem žalovaný dospěl k závěru, že předpokládané snížení pokrývá rozdíl mezi snížením emisí při scénářích WEM a WAM; nevyplývá z něj pravděpodobnost dosažení citovaného snížení; a na str. 34 OPD je uvedeno, že snížení emisí ve výši 18 054 217 tun CO<sub>2</sub> v roce 2030 je pouze indikativního charakteru a přínos vynaložených prostředků se bude odvíjet od nastavení míry podpory a nastavení opatření programů. Nejedná se tedy o konkrétní a úplné mitigační opatření, nýbrž o obecný rámec pro uskutečňování mitigačních opatření. Soud souhlasí, že alokace 42 % finančních prostředků na ochranu klimatu dle Národního plánu obnovy může dopomoci naplnění cíle POK, ale stejně jako v případě OPD zůstala míra přínosu pouze v rovině

tvrzení. Samo MŽP ve svém vyjádření konstatovalo, že v současné době pracuje na vyčíslení přínosů tohoto opatření.

280. Všichni žalovaní jsou nečinní v rozporu s Pařížskou dohodou, protože doposud společně nepřipravili konkrétní plán mitigačních opatření (včetně jejich obsahu, časového rámce plnění a očekávaného přínosu) k překlenutí rozdílu ve snižování emisí mezi scénáři WEM (pokles emisí o 45,1 %) a WAM (pokles emisí o 57 %) dle str. 34 vyhodnocení POK. V okamžiku soudního rozhodnutí není zřejmé, jakým konkrétním způsobem chce ČR svého závazku dosáhnout. Městský soud si je vědom toho, že revize Politiky ochrany klimatu je politickou otázkou, protože podléhá schválení vládou. Povinnost žalovaných z Pařížské dohody tím však není dotčena (§ 2 odst. 1 správního řádu).
281. Městský soud shrnuje, že žalovaní měli po vstupu Pařížské dohody v platnost pro Českou republiku a aktualizaci prvního EU NDC bez zbytečného odkladu a v souladu s požadavky kladenými na mitigační opatření čl. 4 odst. 14 Pařížské dohody (transparentnost, přesnost, úplnost) stanovit plán pro dosažení cíle Pařížské dohody (EU NDC) do roku 2030. Aktualizované EU NDC bylo přijato sekretariátem UNFCCC dne 18. 12. 2020, žalovaní nemají rozumný důvod vyčkávat s vypracováním a následnou implementací opatření až do roku 2023. Soud je povinen rozhodovat na základě skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí. Faktem zůstává, že k dnešnímu dni žalovaní nemají konkrétní plán, jak dosáhnout do roku 2030 snížení emisí skleníkových plynů o 55 % ve srovnání s rokem 1990.
282. Tento závěr není v rozporu s dřívějším názorem Městského soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 4. 5. 2022, č. j. 3 A 13/2022-37, protože se jedná o skutkově odlišnou věc. Tvrzený zásah spočíval v tom, že žalovaný trval na nošení respirátorů a provádění testování, čímž měl zasáhnout do práva na příznivé životní prostředí žalobce. Šlo o skončený zásah a žalobce se domáhal určení jeho nezákonnosti. V nynější klimatické žalobě jde o posouzení, zdali činnost žalovaných přesvědčivě směřuje ke splnění povinnosti mitigace a adaptace plynoucí z Pařížské dohody a práva EU. Předmětem řízení je trvající zásah.
283. Městský soud neprovedl následující důkazy týkající se mitigace změny klimatu:
- *Vyjádření Sekce ekonomiky a životního prostředí MŽP.* Vyjádření mělo prokázat vynakládání finančních prostředků na mitigaci. Skutečnost, že mitigační opatření jsou financována, nebyla mezi účastníky řízení sporná. S ohledem na právní rámec vymezený soudem bylo podstatné, zdali žalovaní mají plán konkrétních a úplných dodatečných mitigačních opatření (WAM) přesvědčivě směřujících k dosažení cíle EU NDC.
  - *Kontrolní závěry NKÚ z kontrolní akce č. 18/22.* Totožný důvod.
  - *Climate Change 2021 – The Physical Science Basis.* Dokument se zabývá příčinami klimatické změny. S ohledem na další důkazy je nepochybné, že stěžejní příčinou klimatické změny je činnost člověka. Důkaz je proto nadbytečný.
  - *4. dvouletá zpráva ČR (2019).* Rozhodné skutečnosti byly prokázány vyhodnocením POK. Soud zprávu neprovedl pro nadbytečnost.
  - *7. národní sdělení ČR (2017).* Soud zprávu neprovedl, protože s ohledem na dobu svého zpracování nebyla s to podat přesvědčivý obraz situace k okamžiku rozhodnutí soudu.

#### *Adaptační opatření*

284. Žalobci namítali, že žalovaní byli na základě § 9 ZZP, čl. 6 a čl. 31 Listiny, čl. 2 a čl. 8 EÚLP, a podle čl. 7 odst. 2 Pařížské dohody povinni přijímat nezbytná a přiměřená adaptační opatření. Žalobci připouští, že v případě adaptace neexistuje zvláštní právní předpis stanovující závazný limit pro některou z hodnot, kterými se změna klimatu projevuje, např. minimální množství vody v různých půdních vrstvách, teplotní hranice pro tepelné ostrovy lidských sídel aj. Některé jevy,

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.



kterým je nutné se přizpůsobit, dokonce ani nelze vyjádřit veličinou, např. zvyšování četnosti extrémních projevů počasí. Zvláštní předpisy ukládají kvalitativní povinnosti, kupř. § 5 vodního zákona, § 1 lesního zákona atd. Žalobci mají za to, že různorodá povaha dopadů změny klimatu není překážkou právní povinnosti adaptace. Konečnou mezí poškozování životního prostředí jsou základní práva zaručená Listinou. Ačkoli je posouzení dostatečnosti adaptačních opatření ztíženo, v určitých případech je zjevné, že přijatá opatření jsou nedostatečná.

285. Městský soud postupoval shodně jako v případě mitigačních opatření: nejprve hledal obsah povinnosti adaptace na změnu klimatu a poté zkoumal, zda žalovaní svému závazku dostáli.
286. Adaptačním opatřením se věnuje čl. 7 Pařížské dohody. V čl. 7 odst. 1 smluvní strany stanovily globální adaptační cíl zahrnující zvyšování adaptační kapacity, posilování odolnosti a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu s cílem přispět k udržitelnému rozvoji a zajistit přiměřenou reakci v oblasti adaptace v souvislosti s teplotním cílem uvedeným v článku 2. Podle čl. 7 odst. 5 smluvní strany uznávají, že adaptační opatření by se měla řídit přístupem, který vychází z dané země, je citlivý k otázkám rovnosti pohlaví, umožňuje účast všech a je plně transparentní a který zároveň bere v úvahu zranitelné skupiny, společenství a ekosystémy, a měla by vycházet z nejlepších dostupných vědeckých poznatků a, kde je to vhodné, z tradičních znalostí, znalostí původního obyvatelstva a místních znalostních systémů, s cílem začlenit adaptaci podle potřeby do příslušných socioekonomických a environmentálních politik a opatření.
287. Ačkoli čl. 7 odst. 9 Pařížské dohody uvádí, že se každá smluvní strana zapojí do procesů plánování adaptace a do realizace opatření podle potřeby (*as appropriate*), nejde v případě ČR o libovůli. Povinnost adaptace je totiž na úrovni EU upravena čl. 5 EPRK, který v odst. 1 zakládá příslušným orgánům Unie a členským státům povinnost (*shall ensure*) zajistit trvalý pokrok při zvyšování adaptační kapacity, posilování odolnosti a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu v souladu s článkem 7 Pařížské dohody. Tento závazek je dále rozveden v čl. 5 odst. 4 EPRK: Členské státy přijmou a provádějí (*shall adopt and implement*) s přihlédnutím ke strategii Unie k přizpůsobení se změně klimatu uvedené v odstavci 2 tohoto článku vnitrostátní adaptační strategii a plán založené na důkladných analýzách změny klimatu a zranitelnosti vůči ní a na posouzení dosaženého pokroku a ukazatelích v této oblasti, přičemž by měly vycházet z nejlepších dostupných a nejaktuálnějších vědeckých poznatků. Podle věty druhé čl. 5 odst. 4 EPRK členské státy zohlední ve své vnitrostátní strategii mimořádnou zranitelnost příslušných odvětví, mimo jiné zemědělství, a vodohospodářských a potravinových systémů, jakož i potravinového zabezpečení, a prosazují řešení blízka přírodě a adaptační opatření založená na ekosystémech.
288. Městský soud shrnuje, že žalovaní jsou na základě čl. 5 odst. 4 věty první EPRK povinni přijmout a provádět adaptační opatření, nikoli dosáhnout konkrétních cílů v určitém čase. Povinnost přijmout adaptační opatření je splněna přijetím opatření, která jsou založena na důkladných analýzách změny klimatu a zranitelnosti vůči ní a na posouzení dosaženého pokroku a ukazatelích v této oblasti, a která současně zohledňují mimořádnou zranitelnost příslušných odvětví. Správní soud smí přezkoumat, zda žalovaní při své činnosti dodrželi tyto meze. Avšak volba určitých adaptačních opatření náleží do správní úvahy žalovaných, kteří jsou k ní odborně způsobilí, a správnímu soudu nepřísluší do této oblasti zasahovat s ohledem na princip dělby moci (§ 78 odst. 1 soudního řádu správního). Zdrženlivý soudní přezkum umožňuje žalovaným pružně reagovat na neustále se vyvíjející následky změny klimatu. Povinnost provádět adaptační opatření zajišťuje skutečné uvádění opatření v život. Implementační povinnost však není porušena neprovedením jakéhokoli adaptačního opatření, ale až v okamžiku, kdy nedostatečné provedení brání ve zvyšování adaptační kapacity, posilování odolnosti a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu ve smyslu čl. 7 odst. 1 Pařížské dohody, resp. čl. 5 odst. 1 EPRK.
289. Městský soud považuje takto vymezenou povinnost žalovaných za dostatečně určitou. Z komplexní povahy adaptačních opatření vyplývá, že jejich parametry nemohou být stanoveny

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

konkrétněji. Plnění adaptačních opatření nelze ze soudního přezkumu vyloučit, protože se významnou měrou podílí na dosažení udržitelného rozvoje ve smyslu § 1 a § 6 ZZP, resp. rozvoje odolného vůči klimatické změně (*Climate Resilient Development*). Je úlohou správního soudu, aby posoudil, zda stávající (popř. plánovaná) opatření splňují náležitosti plynoucí z Pařížské dohody a EPRK, neboť účinné ochrany klimatu lze dosáhnout pouze zajištěním řádné adaptace a mitigace.

290. Žalobci předně poukazovali na to, že dle vyhodnocení NAP AZK, který provádí Strategii přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, není řada opatření dostatečně plněna, např. lesy nemají dostatečnou adaptační kapacitu (str. 9); zemědělské hospodaření není trvale udržitelné (str. 14); nejsou plněny úkoly zacílené na ochranu rašelinišť a mokřadů (str. 24), a mnohé další.
291. Ačkoli městský soud neměl k dispozici vyhodnocení plnění adaptačních cílů dle čl. 14 Pařížské dohody, které bude provedeno až v roce 2023, čerpal z rozsáhlého posouzení adaptace na národní úrovni v podobě vyhodnocení NAP AZK, které v roce 2019 provedlo MŽP a společnost CENIA na základě informací získaných z průběžného vyhodnocení NAP AZK, jež proběhlo v několika etapách napříč roky 2018 a 2019. Soud nevycházel z *Hodnocení zranitelnosti ČR ve vztahu ke změně klimatu k roku 2017*. Tento dokument nebyl s to prokázat zranitelnost jednotlivých oblastí v okamžiku rozhodování soudu, protože byl vypracován z údajů k roku 2017. Vyhodnocení NAP AZK obsahuje aktuálnější posouzení zranitelnosti.
292. Vyhodnocení NAP AZK je rozděleno dle jednotlivých složek životního prostředí (sektory) a také podle projevů změny klimatu. Z „manažerského shrnutí“ na str. 5 vyplývá, že ze všech 350 úkolů NAP AZK je 70 % hodnoceno jako plněno průběžně či splněno, 19 % jako plněno částečně, 10 % jako neplněno a 1 % jako neplněno po termínu. Naproti tomu specifických cílů je splněno nebo plněno průběžně 21 % a 79 % je plněno částečně. Nejúspěšnější sektory jsou: mimořádné události (80 %); výchova, vzdělání a osvěta (75 %); lesní hospodářství (74 %). Ve zbytku: zemědělství (71 %); vodní režim v krajině a vodní hospodářství (67 %), urbanizovaná krajina (58 %); a biodiverzita a ekosystémové služby (55 %). Městský soud zjišťoval nedostatky a zabýval se jejich významem z pohledu účinnosti adaptačních opatření.
293. MŽP nejprve hodnotilo oblast lesního hospodářství, a to z hlediska dvou specifických cílů: podpora přirozené adaptační schopnosti lesů, včetně jejich odolnosti proti změně klimatu (SC1); ochrana a obnova přirozeného vodního režimu v lesích (SC2). Plnění obou cílů považoval žalovaný za částečné. V rámci plnění SC 1 byly patrné rezervy. Ty největší lze identifikovat v rámci opatření na dosažení stavů zvěře únosných pro zachování přirozené obnovy širokého spektra dřevin, které je zatím hodnoceno jako neplněné. Jako částečně plněná byla hodnocena opatření týkající se upřednostnění a zajištění přirozené obnovy lesa, zvyšování ekologické stability a odolnosti lesních porostů včetně stanovení rizikových oblastí pro přednostní uskutečnění adaptačních opatření a také podpory odpovědného lesního hospodaření. Poměr plněných a částečně plněných úkolů je zobrazen na str. 8 a 9 vyhodnocení NAP AZK, kde je navíc uvedeno, že přirozená adaptační kapacita lesů je zejména v kontextu změny klimatu nedostatečná. Z hlediska plnění jednotlivých úkolů byl větší pokrok zaznamenán v rámci SC2, které jsou hodnoceny jako průběžně plněné. Rezervy lze v rámci SC2 identifikovat v rámci revize stávajícího systému odvodnění lesních pozemků využitím přirozených a přírodě blízkých postupů, kde je nutné dosáhnout konsenzuálního meziresortního pohledu na řešení implementace opatření.
294. MŽP konstatovalo, že sektor lesního hospodářství patří mezi nejzranitelnější vůči všem projevům změny klimatu a dodalo, že tento sektor zároveň významně ovlivňuje potenciální dopady změny klimatu i v jiných sektorech a oblastech, a to díky své krajinotvorné a hydrologické funkci. Adaptační kapacitu sektoru žalovaný hodnotil negativně, především kvůli nevhodné skladbě dřevin s převahou smrkových monokultur, které špatně odolávají suchu a dalším narušením,

zejména hmyzím škůdcům, jak ukazuje probíhající kůrovcová kalamita (str. 9 a 10 vyhodnocení NAP AZK).

295. Adaptační kapacitu sektoru vůči změnám klimatu lze dle MŽP zlepšit především zvýšením zastoupení druhů dřevin odolnějších vůči suchu, ale také uplatňováním podrostowního a výběrného způsobu hospodaření, při kterém nevznikají holiny, což umožní dosáhnout stanoveného cílového stavu (tamtéž).
296. Obdobné hodnocení provedlo MŽP v oblasti degradace půdy (str. 12 vyhodnocení NAP AZK), přičemž shledalo rezervy při plnění opatření zaměřených na zastavení degradace půdy, zejména pak omezení vodní a větrné eroze zemědělské půdy, což bylo způsobeno mj. prodlením v přípravě a uvedení do praxe protierozní vyhlášky. Podle MŽP zatím nedošlo ke zmírnění vlivu nevhodně provedených odvodňovacích zařízení na zrychlený odtok vody z krajiny (str. 13 vyhodnocení NAP AZK). Na str. 14 vyhodnocení NAP AZK žalovaný konstatoval, že se doposud nepodařilo vymezit plochy orné půdy v záplavových územích, na kterých dochází k rozlivům při zvýšených průtocích, stanovit vhodné způsoby hospodaření a motivovat zemědělsky hospodařící subjekty v nivách k aplikaci vhodných postupů hospodaření. Dle MŽP není současné zemědělské hospodaření trvale udržitelné.
297. Ve zvýšení ekologicko-stabilizačních funkcí a prostupnosti krajiny panovaly značné rezervy (str. 24 vyhodnocení NAP AZK): nebyly plněny úkoly zacílené na ochranu rašelinišť a mokřadů. MŽP zjistilo nedostatky také v oblasti preventivní ochrany vodních zdrojů (zajištění účelového lesního hospodářství v ochranných pásmech vodních zdrojů a vytvoření podrobnějších plánů péče o CHOPAV) a zohlednění adaptačních opatření v plánech rozvoje vodovodů a kanalizací. Kromě toho žalovaný upozornil, že největší rezervy v oblasti výchovy, vzdělání a osvěty byly patrné v oblasti vodního režimu v krajině a vodního hospodářství, kde nebylo zabezpečeno vzdělávání a metodické vedení vodoprávních úřadů ve věci podpory adaptace a revitalizací, a zvyšování povědomí veřejnosti o přirozených vlastnostech krajiny a přírodních zdrojích ve vztahu k adaptaci na změnu klimatu probíhá formou podpory dílčích projektů (str. 40 vyhodnocení NAP AZK).
298. Ve věci zdraví a hygieny MŽP na str. 36 vyhodnocení NAP AZK uvedlo, že se nedařilo zabezpečit monitoring výskytu zdravotnický závažných přenašečů infekcí (hmyzu) v nových líhništích a zajistit dostatečnou zdravotnickou infrastrukturu pro krizové události spojené s výskytem epidemií nebo situací vyžadujících zvýšený příjem léčiv a zdravotnických prostředků.
299. Sektor průmyslu a energetiky nevykazoval zásadní nedostatky. Dle vyhodnocení NAP AZK (str. 32) bylo splněno nebo průběžně plněno 92 % úkolů, 4 % byla plněna částečně a zbytek nebyl plněn. V návaznosti na tvorbu nové adaptační strategie, resp. akčního plánu, vyhodnocení NAP AZK doporučuje realizovat jednak opatření na straně spotřeby energie (zejména zvyšování energetické účinnosti a energetické úspory, které by vedly mj. ke snížení poptávky po energii), jednak na straně výroby energie (větší diverzifikace a decentralizace zdrojů energie, rozvoj smart grids, které by v reálném čase reagovaly na poruchy např. změnou topologie sítě a bránily jejich šíření).
300. Sektor dopravy obsahuje jeden specifický cíl v podobě zajištění flexibility a spolehlivosti dopravního sektoru s ohledem na projevy změny klimatu, zajištění provozu po extrémních projevech počasí. Po strategické stránce jsou projevy změny klimatu v sektoru dopravy zohledněny dostatečně, nedaří se však navázat meziresortní spolupráci ve věci výsadby a výběru dřevin ve vhodné vzdálenosti podél silnic a železnic.
301. Z výše uvedeného vyplývá, že většina opatření je splněna nebo průběžně plněna. Existují však také opatření, která jsou plněna částečně, případně nejsou plněna vůbec. Dle mínění městského soudu jsou závažnými nedostatky zejména snížená adaptační schopnost lesů, které jsou z velké části složeny z dřevinných monokultur; rostoucí nebezpečí větrné a vodní eroze zemědělské

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

půdy; nevhodně provedená odvodňovací zařízení působící zrychlený odtok vody z krajiny; a nestanovení vhodných způsobů hospodaření a nemotivování zemědělsky hospodařících subjektů v nivách k použití vhodných postupů hospodaření. Oblast zemědělství je společně s oblastmi lesního a vodního hospodářství nejzranitelnějším sektorem vůči projevům změny klimatu. Tyto oblasti jsou velmi úzce vzájemně propojeny a podstatně ovlivňují další sektory. Městský soud má podle vyhodnocení NAP AZK za to, že v roce 2019 vykazovaly oblasti lesního a vodního hospodářství a zemědělství nedostatky mající podstatný vliv na míru odolnosti proti změně klimatu. Je otázkou, zdali tento stav trvá ke dni rozhodování správního soudu.

302. Městský soud proto posuzoval, zdali žalovaní v okamžiku rozhodnutí soudu splnili povinnost plynoucí z čl. 5 odst. 4 EPRK. Soud se při tom zaměřil výhradně na postup MŽP a MZ, neboť žalobci namítali pochybení při adaptaci v oblasti ochrany půdy, lesa a vody (str. 40 až 44 žaloby), kterých se měla dopustit ministerstva životního prostředí a zemědělství (body I. a IV. žalobního návrhu). Soud nejprve zkoumal splnění povinnosti přijmout adaptační plán a poté splnění povinnosti tento plán provést.
303. Žalovaní předložili vládě ke schválení aktualizovaný NAP AZK pro období 2021-2025 a vláda jej schválila usnesením ze dne 13. 9. 2021, č. 785. Aktualizovaný NAP AZK vymezuje na str. 4 tyto specifické cíle: zajištění ekologické stability a poskytování ekosystémových služeb v zemědělské krajině (SC1), lesů (SC2), s důrazem na omezení degradace i zaboru půdy a posílení přirozeného vodního režimu; zajištění ekologické stability a poskytování ekosystémových služeb vodních a na vodu vázaných ekosystémů s důrazem na posílení přirozeného vodního režimu krajiny a s ohledem na zajištění potřeb lidské společnosti a udržitelné užívání vody (SC3); výrazné posílení odolnosti lidských sídel včetně jejich veřejné a zelené infrastruktury s důrazem na ochranu lidského zdraví (SC4); a dosažení vysoké účinnosti systému včasného varování a odpovědné reakce obyvatel (SC5). V příloze č. 1 aktualizovaného NAP AZK jsou navržena jednotlivá opatření pro SC1 až SC5.
304. Městský soud považuje přijetí aktualizovaného NAP AZK pro období 2021-2025 v září 2021 za splnění povinnosti žalovaných přijmout adaptační plán podle čl. 5 odst. 4 EPRK, protože navržená adaptační opatření reagují zejména na nepříznivé následky změny klimatu v oblasti lesního a vodního hospodářství, a zemědělství; materiál vznikl v široké meziresortní spolupráci při zapojení vědeckých institucí a nevládních neziskových organizací uvedených na titulní straně NAP AZK; a čerpal z odborných analytických podkladů (např. aktualizace Komplexní studie dopadů, zranitelnosti a zdrojů rizik souvisejících se změnou klimatu v ČR z roku 2015, ČHMÚ, 2019; vyhodnocení NAP AZK, CENIA a MŽP, 2019). Navržená adaptační opatření cílí na zvyšování adaptační kapacity ve smyslu čl. 7 odst. 1 Pařížské dohody a čl. 5 odst. 1 EPRK.
305. Městský soud se též zabýval splněním povinnosti provádět adaptační opatření. Za tímto účelem soud vyzval žalované k předložení dosavadního plnění adaptačních opatření, a to zejména opatření náležejících pod SC1 až SC3 NAP AZK. Soud obdržel od MŽP a MZ rozsáhlé podklady k posouzení. Pro přehlednost lze žalobní námítky stran provádění adaptačních opatření rozdělit do těchto hlavních okruhů: nepřijetí nezbytné legislativy a nedostačující ochrana před následky sucha; snížená adaptační kapacita lesů; a trvale neudržitelné zemědělské hospodaření (kupř. degradace půdy, zvýšení škod na zemědělské produkci, snížené pohlcování vody v krajině, přerozdělování finanční podpory bez ohledu na velikost polí a jejich strukturu).
306. Co se týče sucha, žalobci odkázali na manažerské shrnutí Poziční zprávy o pokroku při plnění Koncepce ochrany před následky sucha pro území České republiky za rok 2019 (zpracované meziresortní komisí VODA-SUCHO, v níž je uvedeno (str. 2): „*Lze konstatovat, že díleč aktivity pro zlepšení v oblasti zvládnutí dopadů sucha probíhají ve všech navržených opatřeních, a jejich popis a náklady na ně jsou uvedeny v této zprávě. Současně však nedochází k dostatečnému posunu v naplňování strategických cílů Koncepce. Naplňovat se daří především měkká doplňující opatření, postup realizace technických opatření je minimální. Hlavní příčinou jsou chybějící, nebo omezující legislativní předpisy, které se prozatím nedaří*

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

*novelizovat a které dostatečně neumožňují naplňování Koncepce a znamenají tak vážné obroženi pro dosažení její vize a cílů.“*

307. Dne 1. 2. 2021 vstoupila v účinnost novela vodního zákona č. 544/2020 Sb., která zavedla hlavu X zvanou Zvládání sucha a stavu nedostatku vody. Nová úprava definuje pojmy sucho a nedostatek vody a obsahuje nástroje ke zvládání tohoto stavu (pořizování plánu pro zvládání sucha a stavu nedostatku vody, přijímání opatření na základě tohoto plánu). Dne 1. 7. 2021 nabyla účinnosti protierozní vyhláška č. 240/2021 Sb., která upravuje způsob hodnocení erozního ohrožení (skrže protierozní kalkulačku) a zakotvuje plán opatření ke snížení erozního ohrožení, včetně výčtu jednotlivých opatření. MŽP ve svém vyjádření uvedlo, že připravuje novelu zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF (meziresortní připomínkové řízení květen 2022, vládě má být předložena v říjnu 2022): krajinné prvky mají být podle návrhu součástí ZPF, nebude potřeba pro ně půdu odnímat; poškozováním fyzikálních, chemických nebo biologických vlastností zemědělské půdy bude též snižování množství organické hmoty (jako nápravné opatření bude možné uložit obohacení půdy organickými hnojivy); zemědělskou půdu bude možné užívat jako plantáž dřevin.
308. Městský soud konstatuje, že adaptační kapacita boje se suchem a nedostatkem vody se v důsledku přijetí nové legislativy zvýšila oproti dřívějšímu stavu v souladu s čl. 7 odst. 1 Pařížské dohody a čl. 5 odst. 1 EPRK. Soud připomíná, že žádný pramen práva nezavazuje k dosažení výsledku při adaptaci, např. k předejití veškerým následkům sucha nebo nedostatku vody. Nedostatečná legislativa byla hodnocena jako hlavní příčina bránící dosažení strategických cílů koncepce a žalovaní v této oblasti pokročili, proto nejsou v okamžiku rozhodování soudu nečinní při provádění adaptačních opatření pro boj se suchem.
309. Městský soud se též zabýval námitkou žalobců, že sucho a povodně jsou zmíněny pouze v jednom povodí uvedeném v dokumentu *Předběžný přehled významných problémů nakládání s vodami zjištěných v části mezinárodní oblasti povodí Labe/Odry/Dunaje na území České republiky*, pročež nelze očekávat jejich účinnou nápravu novými plány povodí.
310. Tvrzení žalobců neodpovídá skutečnosti, protože z nejnovějšího Předběžného přehledu pro povodí Labe, Odry a Dunaje plyne, že v části mezinárodní oblasti povodí Labe, Odry a Dunaje (bod 6.1.1) na území České republiky pro útvary povrchových vod byly zjištěny 3 významné dopady lidské činnosti (významné problémy nakládání s vodami), mezi nimi mj. sucho a potenciální nedostatek vody. Kromě toho jsou údaje týkající se sucha a nedostatku vody u některých dílčích povodí rozebrány v kapitole 6.2.3 pro povrchové vody a kapitole 6.3.2 pro podzemní vody. Je pravda, že riziko povodní není zohledněno u každého dílčího povodí, to však samo o sobě neznamená pochybení. Žalobci netvrdí, že všechna dílčí povodí jsou stížena povodněmi ve stejné míře a žalovaní tuto okolnost nevzali v potaz. Závěry o povodňovém ohrožení dílčích povodí Horního a středního Labe (kapitola 6.1.2 Předběžného přehledu pro povodí Labe, bod 5 pro povrchové vody a bod 4 pro podzemní vody); Horní Odry (kapitola 6.1.2 Předběžného přehledu pro povodí Odry, bod 2 pro povrchové vody); Lužické Nisy (kapitola 6.1.3 Předběžného přehledu pro povodí Odry, bod 5 pro povrchové vody, bod 3 pro podzemní vody); Moravy a přítoků Váhu a dílčí povodí Dyje (kapitola 6.1.2 Předběžného přehledu pro povodí Dunaje, bod 5 pro povrchové vody, bod 3 pro vody podzemní); dílčí povodí ostatních přítoků Dunaje (tamtéž, kapitola 6.1.3, bod 4 pro povrchové vody), jsou dostatečné.
311. Soud přikročil ke zkoumání adaptace lesů v rámci specifického cíle 2 uvedeného v NAP AZK. MZ doložilo průběžné plnění mnohých opatření a úkolů v roce 2022, z nichž městský soud pro ilustraci uvádí následující:
- opatření o2\_2, úkol 2\_2.2: vypracovat a uvést do praxe systém osvěty, vzdělávání a motivace (vč. finanční) pro vlastníky lesů k širšímu využití nepasečných způsobů hospodaření (plněno průběžně);

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

- opatření o2\_3, úkol 2\_3.1: podpora přirozené obnovy lesa v nestátních lesích s ohledem na cílovou dřevinnou skladbu s výjimkou geneticky nevhodných porostů + novelizovat NV č. 30/2014 Sb. (plněno průběžně);
- opatření o2\_4, úkol 2\_4.1: podpora vlastníků lesů ke zlepšování stavu lesních ekosystémů při jejich obnově po kůrovcové kalamitě včetně podpory přirozeného zmlazení a využití přípravných dřevin (plněno průběžně);
- opatření o2\_4, úkol 2\_4.3: finančně motivovat nestátní vlastníky lesů ke zvyšování podílu melioračních a zpevňujících dřevin (MZD) při zajištění mladých lesních porostů (plněno průběžně);
- opatření o2\_4, úkol 2\_4.5: na ohrožených stanovištích metodicky a finančně podporovat přeměny a přestavby smrkových porostů včetně mladších věkových tříd (plněno průběžně);
- opatření o2\_4, úkol 2\_4.7: zpracování analýzy rizik využívání geograficky nepůvodních druhů dřevin a možností implementace výsledků do lesnického hospodaření (plněno průběžně);
- opatření o2\_4, úkol 2\_4.9: ze strany zakladatelů formulovat zadání subjektům spravujícím lesy v majetku státu, které bude reflektovat přijatá adaptační opatření a oproti ostatním vlastníků lesů stanoví přísnější podmínky pro obhospodařování lesů s důrazem na celospolečenskou poptávku po naplnění veřejných zájmů a na kvalitu životního prostředí (plněno průběžně);
- opatření o2\_4, úkol 2\_4.11: stimulovat vlastníky lesů k vytváření pestrých druhových skladeb tvořených více než dvěma dostatečně zastoupenými dřevinami (kromě MZD i dalšími, např. modřínem, borovicí, sukcesními dřevinami apod.), plněno průběžně;
- opatření o2\_5, úkol 2\_5.1: vymezit oblasti ohrožení lesních půd acidifikací a nutriční degradací, nedostatkem vláhy, eutrofizací a erozí (plněno průběžně);
- opatření o2\_5, úkol 2\_5.5: vyhodnotit vliv dřevinné skladby, struktury a zdravotního stavu lesních porostů na mikroklima lesa, teplotní režim a koloběh vody v krajině (plněno částečně);
- opatření o2\_6, úkol 2\_6.3: metodicky a finančně motivovat vlastníky k dodržování zásad dobré praxe. V případě státních lesů zajišťovat dodržování dobré praxe prostřednictvím zadání zakladatele (plněno průběžně);
- opatření o2\_7, úkol 2\_7.1: zaměřit se na záchranu a posílení genetických zdrojů původních ekotypů smrku, zejména z nižších poloh (plněno průběžně);
- opatření o2\_7, úkol 2\_7.2: zaměřit se na poznání, zmapování a namnožení ekotypů buku, jasanu a dalších dřevin z výsušných stanovišť (plněno průběžně);
- opatření o2\_7, úkol 2\_7.3: připravit podmínky pro širší lesnické uplatnění dosud minoritních teplomilných druhů dubů vyskytujících se v ČR (plněno průběžně);
- opatření o2\_8, úkol 2\_8.1: zvyšovat biodiverzitu a ekologickou stabilitu lesních ekosystémů při zachování produkční funkce ponecháváním lesních těžebních zbytků k zetlení v lesních porostech, ponecháváním stromů na dožití a objemu mrtvého dřeva stanoveného podílem z prováděných hospodářských zásahů (plněno průběžně);
- opatření o2\_9, úkol 2\_9.1: posílit sledování hlavních škodlivých činitelů v porostech ohrožených suchem, zejm. smrkových, dubových, bukových a borových (plněno průběžně);
- opatření o2\_9, úkol 2\_9.4: zajistit odpovídající osvětu veřejnosti a informovanost koncových uživatelů sadebního materiálu a výsadeb lesních a okrasných dřevin. Za tím účelem zefektivnit spolupráci mezi MZ a MŽP, dotčenými orgány státní správy, výzkumem a provozem v oblasti řízení rizik biotických škodlivých činitelů (plněno průběžně);
- opatření o2\_13, úkol 2\_13.1: revidovat stávající systém odvodnění lesních půd tak, aby byl obnoven přirozený vodní režim. Využít k tomu přirozené a přírodě blízké postupy. Technické odvodnění zachovat pouze ve výjimečných případech, kdy by obnovou přirozeného vodního režimu došlo k neodvratným škodám na související infrastruktuře (plněno průběžně);
- opatření o2\_14, úkol 2\_14.1: motivovat vlastníky lesů k ochraně mokřadů a přirozených vodních toků, ke zvýšení zadržování vody v lesích a zpomalování jejího odtoku. Podporovat obnovu a tvorbu mokřadů a tůň, revitalizace a renaturace vodních toků a rašeliníšť, obnovu a výstavbu malých vodních nádrží, poldrů a hrazení bystřin (plněno průběžně);

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

- opatření o2\_15, úkol 2\_15.1: Metodicky vést a finančně motivovat vlastníky lesů tak, aby bylo při těžbě a přibližování dřeva minimalizováno riziko poškození lesní půdy ve vztahu k následné erozi a narušení vodního režimu (plněno průběžně)
312. Městský soud hodnotí tyto důkazy jako přesvědčivé, protože obsahují specifikaci opatření a úkolů, uvádí kontaktní osoby, vyhodnocení plnění k roku 2022, a zejména plán plnění, popis dosavadního plnění, jakož i rozhodné skutečnosti bránící plnění daného úkolu (jsou-li nějaké). Ačkoli je u některých úkolů uvedeno, že by si zasloužily štedřejší financování, z výčtu úkolů je patrné, že jsou plněny průběžně a reagují na zásadní nedostatky lesního hospodářství zjištěné ve vyhodnocení NAP AZK, např. druhovou skladbu lesa, lesní škůdce, podporu vlastníků lesa atd. Adaptační kapacita lesního hospodářství se postupně zvyšuje.
313. MZ též předložilo dokument „Podpora adaptace lesů na klimatickou změnu“, který popisuje financování adaptačních opatření v lesnictví v letech 2020-2021. Z tohoto podkladu vyplývá, že se zvýšila podpora na obnovu, zajištění a výchovu lesa ze 774 mil. Kč v roce 2020 na 1 405 mil. Kč v roce 2021, a to navzdory snížení celkového rozpočtu o 39 % (z 8 964 na 5 503 mil. Kč mezi lety 2020 a 2021). Tento nárůst se projevil ve vyšší finanční podpoře konkrétních úkolů při adaptaci lesnictví mezi lety 2020 a 2021, vyjma úkolu 2\_3.1 (motivovat vlastníky lesů k ochraně a obnově mokřadů a přirozených vodních toků a podporovat obnovu mokřadů, obnovu a výstavbu malých vodních nádrží, retenčních nádrží, hrazení bystrin, poldrů, revitalizací a renaturací vodních toků v lesích), u něhož došlo ke snížení podpory z 90,2 na 79,3 mil. Kč; úkolu 30\_1.4 (zajistit dlouhodobou udržitelnost financování Letecké hasičské služby), který vykázal snížení z 8 na 7,6 mil. Kč; a úkolu 1\_10.1 (rozvoj zavedených funkčních systémů sběru, evidence a kontroly reprodukčního materiálu lesních dřevin v ČR), kde v sekci Programu rozvoje venkova došlo ke snížení z 9,5 na 7,7 mil. Kč mezi lety 2020 a 2021.
314. Naproti tomu str. 5 zprávy o dopadech změny klimatu uvádí, s odkazem na kapitolu 4.1.2.1 Komplexní studie dopadů, zranitelnosti a zdrojů rizik souvisejících se změnou klimatu v ČR, že částka uvolněná na přímý boj s kůrovcem ve výši 1,15 mld. Kč zdaleka neodpovídá potřebám.
315. Městský soud připomíná, že povinnost MZ dle čl. 5 odst. 1 EPRK není porušena nedostatečným plněním některých, byť zásadních, opatření. Povinnost provádět adaptační opatření je splněna, pokud v jejich souhrnu dochází ke zvyšování adaptační kapacity, posilování odolnosti a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu. Z výše rozebraných důkazů je tento příznivý účinek patrný. Pařížská dohoda ani EPRK nepožadují, aby byly ke dni rozhodování soudu následky kůrovcové kalamity odstraněny. Je podstatné, že MZ zvyšuje adaptační kapacitu lesního hospodářství.
316. Soud se dále věnoval námitce žalobců, jež směřovala proti neudržitelnosti zemědělství. K posílení trvalé udržitelnosti zemědělského hospodaření slouží zejména opatření a úkoly v rámci specifického cíle 1 NAP AZK. Konkrétně lze uvést např. tato opatření:
- opatření o1\_3: realizace komplexních pozemkových úprav s ohledem na zvýšení retenční kapacity a ekologické stability krajiny (úkoly v gesci MZ);
  - opatření o1\_4: výzkum v oblasti zmírnění a prevence možných dopadů změny klimatu na agrární sektor (úkoly v gesci MZ);
  - opatření o1\_5: opatření k omezení vodní a větrné eroze zemědělské půdy (úkoly v gesci MZ a MŽP);
  - opatření o1\_6: udržování a zvyšování schopnosti půdy vázat vodu (úkol v gesci MZ);
  - opatření o1\_7: stabilní podpora a propagace ekologického zemědělství s důrazem na mimoprodukční a adaptační funkce (úkoly v gesci MZ);
  - opatření o1\_11: podpora systémů hospodaření a uspořádání krajiny přispívající ke zvyšování odolnosti ke změně klimatu (úkoly v gesci MZ a MŽP);
  - opatření o1\_13: Zajištění ekonomické udržitelnosti zemědělského hospodaření v krajině a její produkční funkce (úkoly v gesci MZ)

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

317. V roce 2019 byla opatření v zemědělství dle vyhodnocení NAP AZK plněna ve výši 71 %. Žalovaní (MŽP a zejména MZ) předložili soudu výpis adaptačních opatření sledujících specifický cíl 1 a tvrdili, že tato opatření jsou průběžně plněna (vizte str. 8 až 15 informace MŽP k bodu II. druhé výzvy městského soudu; str. 5 a 6 vyjádření MZ na druhou výzvu městského soudu). Městský soud uzavírá, že pravdivost tvrzení žalovaných nelze ověřit s ohledem na chybějící důkazy, a z vyhodnocení NAP AZK nelze ke dni soudního rozhodnutí vycházet, protože bylo zpracováno v roce 2019.
318. Ze soudního spisu však vyplývá, že se žalovaní nedopouštějí nečinnosti, jak tvrdí žalobci, v podobě pouhého přijímání nových plánů adaptace, které nejsou prováděny. MŽP na str. 5 informace k bodu II. druhé výzvy městského soudu konstatovalo: „*Za účelem efektivní koordinace a optimalizace dílčích aktivit potřebných ke plnění NAP AZK probíhá z dobrovolné iniciativy MŽP coby národního koordinátora adaptace pracovní monitoring implementace, který však jde zcela nad rámec zákonných povinností MŽP či požadavků, které pro oblast adaptace na změnu klimatu vyplývají z národní a evropské legislativy či z Pařížské dohody. Dílčí výstupy z tohoto ryze pracovního monitoringu implementace nejsou určeny veřejnosti. Toto prvotní pracovní šetření probíhá v současné době (na jaře 2022) a dosud není ukončené, natož vyhodnocené, aktuálně (ke dni odevzdání tohoto podkladu) probíhá zpracování informací. Je plánováno jeho opakování na jaře 2023. Širší hodnocení plnění úkolů NAP AZK, u něhož se očekávají podrobnější vstupy, proběhne až v roce 2024 v předstihu před plánovanou aktualizací NAP AZK pro roky 2025-2030.*“ Podle vyjádření MZ (str. 2) na druhou výzvu soudu: „*Další podkladem, kterým lze dokumentovat aktivity vedoucí k omezení následků změny klimatu, je „Informace o průběhu naplňování programů k omezení následků sucha a nedostatku vody v České republice v gesci Ministerstva zemědělství v letech 2019-2021“ (materiál bude soudu poskytnut bezprostředně po jeho finálním schválení), která byla předložena vládě ČR a navazuje na předchozí informaci z období 2016-2018 (předloženou vládě v r. 2018.) V těchto programech jsou realizována opatření v zemědělství, lesním i vodním hospodářství, která přispívají ke stabilizování vodních poměrů a k sekvestraci oxidu uhličitého.*“
319. Výše uvedené znamená, že žalovaní průběžně kontrolují a vyhodnocují plnění adaptačních opatření. Jejich činnost směřuje k tomu, aby adaptační opatření nezůstala pouze na papíře, ale ke zjištění a odstranění případných nedostatků v implementaci NAP AZK z roku 2021. Ačkoli se žalovaným nepodařilo prokázat důvodnost svých tvrzení tak, jak to učinili např. v oblasti lesního hospodářství, nelze přesvědčivě uzavřít, že jsou v prodlení s plněním povinnosti adaptace zemědělského hospodaření. Soud podotýká, že žalobci neoznačili konkrétní opatření v zemědělství, která dle jejich mínění nebyla splněna, a nevysvětlili, proč měl právě tento nedostatek rozhodující vliv na adaptační kapacitu zemědělství. Soudní přezkum proto nemohl být konkrétnější.
320. Městský soud shrnuje, že povinnost adaptace je upravena v čl. 7 odst. 1 Pařížské dohody a v čl. 5 odst. 1 EPRK. Povinnost adaptace spočívá ve zvyšování adaptační kapacity, nikoli v dosažení konkrétních cílů k určitému datu. Tento závazek je upřesněn v čl. 5 odst. 4 EPRK tak, že žalovaní musí přijmout a provádět vnitrostátní adaptační strategii a plán založené na důkladných analýzách změny klimatu a zranitelnosti vůči ní a na posouzení dosaženého pokroku a ukazatelích v této oblasti, přičemž by měly vycházet z nejlepších dostupných a nejaktuálnějších vědeckých poznatků. Žalovaní přijali v roce 2021 nový NAP AZK, který reaguje na nedostatky zjištěné ve vyhodnocení dřívějšího NAP AZK a vychází z odborných podkladů. Žalovaní tím splnili povinnost přijmout adaptační plán o požadované jakosti. Soud z předložených podkladů zjistil, že byla přijata nová legislativa (novelizace vodního zákona, schválení protieroční vyhlášky) a v současnosti je připravována novela zákona o ZPF; Předběžný přehled pro povodí Labe, Odry, Dunaje zohledňuje sucho a nedostatek vody jako významný dopad lidské činnosti a u některých dílčích povodí uvádí také riziko povodní; adaptační opatření v lesnictví jsou průběžně plněna a finanční podpora tohoto sektoru se mezi lety 2020 a 2021 zvýšila; MŽP a MZ v současnosti zpracovávají hodnocení plnění adaptačních opatření v zemědělství. Z těchto skutečností vyplývá, že žalovaní postupují v oblasti adaptace na změnu klimatu kupředu, byť některá opatření plní



s různou mírou úspěšnosti. Není pravda, že žalovaní přijali NAP AZK, jehož plnění následně vyhodnotili jako nedostatečné, a poté přijali nový NAP AZK, aniž by adaptační opatření uskutečňovali.

321. Městský soud neprovedl tyto důkazy týkající se adaptace na změnu klimatu:

- *Komplexní studie dopadů, zranitelnosti a zdrojů rizik souvisejících se změnou klimatu v ČR.* Žalobci touto studií prokazovali skutečnost, že přijímání adaptačních opatření je hospodářsky výhodnější než nečinnost. Tato skutečnost nebyla předmětem soudního řízení.
- *Zpráva o plnění strategie resortu Ministerstva zemědělství na období 2017-2020.* Soud nemohl tento důkaz provést, protože jej MZ nedoložilo.
- *Informace o průběhu naplňování programů k omezení následků sucha a nedostatku vody v České republice v gesci Ministerstva zemědělství v letech 2019-2021.* Totožný důvod.

*Čtvrtá podmínka*

322. Žalobci musí být přímo zkráceni na svých právech nezákonným zásahem (resp. zásahem, pokynem nebo donucením), který není rozhodnutím. Žalovaní se dopouštějí nezákonného zásahu, protože v rozporu s čl. 4 odst. 2 věty druhé Pařížské dohody doposud nepřijali dostatečně konkrétní plán mitigačních opatření směřujících ke splnění cíle vyjádřeného v EU NDC. Jedná se o zásah v podobě nezákonné nečinnosti žalovaných, nejde o správní rozhodnutí.

323. Čtvrtá podmínka je splněna.

*Pátá podmínka*

324. Městský soud podotýká, že první a pátá podmínka zásahu se prolínají, neboť obě vyžadují, aby zásah byl přímý. Znění § 82 soudního řádu správního v části „*zásah byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo*“ městský soud vyložil jako požadavek příčinné souvislosti mezi zásahem a zkrácením na právech žalobců. Příčinou následku je taková skutečnost, bez níž by následek nenastal vůbec, nebo by sice nastal, ale jiným způsobem než v případě spolupůsobení předmětné příčiny.

325. V nyní posuzované věci by ke změně klimatu došlo i v případě činnosti žalovaných při mitigaci a adaptaci na změnu klimatu. Kdyby však žalovaní řádně plnili své závazky, klimatická změna by byla mírnější a odvrácení nebezpečné změny klimatu dle čl. 2 odst. 1 písm. a) Pařížské dohody by bylo pravděpodobnější. Tento závěr plyne z nezanedbatelného vlivu lidské činnosti na klimatickou změnu. Nekonání žalovaných je proto dílčí příčinou stávajících nepříznivých dopadů změny klimatu. Městský soud podotýká, že individuální odpovědnost smluvních států Pařížské dohody nelze vyloučit s odkazem na výši emisních příspěvků jiných států. Takový přístup by znemožnil účinnou právní ochranu v případě, že předmětný stát není dle světového měřítka významným emitentem skleníkových plynů, a neodpovídal by zásadě společné, byť rozdílné, odpovědnosti smluvních stran podle čl. 2 odst. 2 Pařížské dohody.

326. Shodný názor zastávají také zahraniční soudy. Nizozemský Nejvyšší soud v rozsudku Urgenda, bod 5.7.7, uvedl (překlad městského soudu): „*Částečně s ohledem na závažné důsledky nebezpečné změny klimatu [...] nelze přijmout námitku, že stát nemusí převzít odpovědnost, protože jiné země neplní své dílčí povinnosti. Obranou není ani tvrzení, že podíl vlastní země na celosvětových emisích skleníkových plynů je velmi malý a že snížení emisí z vlastního území má v celosvětovém měřítku jen nepatrný význam. Přijetí těchto námitek by totiž znamenalo, že by se země mohla snadno vyhnout své dílčí odpovědnosti poukazováním na jiné země nebo na svůj zanedbatelný podíl. Pokud je však tato argumentace vyloučena, pak může každá země být účinně vyzvána k odpovědnosti za svůj podíl emisí a šance, že všechny země skutečně přispějí, bude největší, a to v souladu se zásadami stanovenými v preambuli UNFCCC [...].*“ Obdobné důvody uvedl také Správní soud v Berlíně v rozsudku ze dne 31. 10. 2019, sp. zn. 10 K 412/18, bod 74 (překlad městského soudu): „*Procento, o které je cíl ochrany klimatu pro rok 2020 překročen, představuje poměrně malou část*

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

*ročních emisí. Státy nicméně sdílejí společnou, ale rozdílnou, odpovědnost za zmírnění změny klimatu (vizte čl. 2 odst. 2 Pařížské dohody). Smluvní stát se nemůže vyhnout své vlastní odpovědnosti tím, že se odvolá na emise skleníkových plynů v jiných státech. Individuální právní ochrana v oblasti ochrany klimatu je myslitelná pouze tehdy, pokud nejsou přebíhané požadavky na příčinnou souvislost mezi nepřijetím vnitrostátních opatření na ochranu klimatu a dopadem na chráněné právní postavení dotčených osob.“*

327. Nečinnost žalovaných zkrátila žalobce na jejich právu na příznivé životní prostředí, byť se na tomto následku podílely také jiné příčiny.

*Sbrnutí výsledků soudního přezkumu*

328. V soudním řízení o klimatické žalobě bylo prokázáno, že žalovaná ministerstva nezákonně zasahují do práva žalobců na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny, protože v rozporu s čl. 4 odst. 2 větou druhou Pařížské dohody nemají konkrétní plán mitigačních opatření potřebných k dosažení 55 % snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 v porovnání s hodnotami v roce 1990.

329. Žalovaní neporušili povinnost přijmout a provádět adaptační opatření dle čl. 5 odst. 4 EPRK. Žalovaní přijali NAP AZK zohledňující dříve zjištěné nedostatky na poli adaptace, vycházející z vědeckých poznatků, a zapojující řadu aktérů jak z veřejné správy, tak mimo ni. Městský soud nezjistil žalobci namítané nedostatky při provádění opatření v oblasti lesnictví, ochrany před suchem a nedostatkem vody, a v zemědělství.

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

331. Z tohoto důvodu soud neprovedl důkaz zprávou klinického psychologa ohledně klimatického žalu žalobce e) ze dne 27. 1. 2021; výpisy z katastru nemovitostí; dokumentací dopadů změny klimatu na pozemcích žalobců b) a c) a na rodinný závod žalobce d), včetně fotodokumentace; prohlášení starosty žalobkyně f) ze dne 14. 2. 2021, včetně fotodokumentace.

#### IV.

##### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

332. Městský soud výrokem I. odmítl žalobu směřující proti Vládě ČR pro nedostatek pasivní žalobní legitimace a výrokem II. rozhodl o nákladech řízení v této části.

333. Městský soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu v oblasti přijímání mitigačních opatření důvodnou, proto výrokem III. prohlásil předmětný zásah za nezákonný. Soud výrokem IV. podle § 87 odst. 2 soudního řádu správního zakázal žalovaným, aby v porušování práv žalobců pokračovali. Závěr o nemožnosti vydat vedle sebe výrok určovací a výrok na plnění (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48, bod 21) byl překonán rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, bod 108).

334. Soud formuloval konstitutivní výrok natolik určitě, aby žalovaní nadále nebyli nečinní a učinili zákonem předepsané úkony o požadovaném obsahu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, poslední věta bodu 27). V případě mitigace změny klimatu je takovým úkonem přijetí plánu mitigačních opatření, který je dostatečně konkrétní ve smyslu čl. 4 odst. 2 a 14 Pařížské dohody a směřuje ke splnění cíle EU NDC a průběžné plnění tohoto plánu. Dle soudu jde o úkon, který věcně odpovídá požadavku žalobců (bod V. žalobního návrhu) na přijetí nezbytných a přiměřených opatření. Samotná volba

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 v porovnání s rokem 1990 náleží do diskrece žalovaných. Soud nemohl, s ohledem na princip dělby moci, žalovaným přikázat vypracování konkrétních mitigačních opatření.

335. Ačkoli znění výroků III. a IV. nekopíruje žalobní petit a jeho alternativy, nejedná se o překročení žalobního návrhu. Správní soud je vázán podstatou žalobního návrhu (vymezením zásahu), nikoli jeho doslovným zněním. Správní soud nemůže zamítnout zásahovou žalobu jen proto, že žalobce nevyjádřil svůj požadavek právně bezchybně, je-li zřejmé, čeho chce dosáhnout. To znamená, že soud může výrok rozsudku formulovat odlišně od znění žalobního návrhu, musí však setrvat v mezích § 87 odst. 2 soudního řádu správního a šetřit podstatu zásahu. Dle žalobců spočívala podstata zásahu v tom, že dosavadní snižování emisí neodpovídalo závazku dle Pařížské dohody, resp. v tom, že žalovaní nenaplánovali svou činnost tak, aby směřovala k dosažení cíle Pařížské dohody (str. 47 žaloby). Městský soud zjistil, že žalovaní ke dni soudního rozhodnutí vskutku neměli konkrétní plán mitigačních opatření směřujících ke snížení emisí skleníkových plynů od 55 % do roku 2030 v porovnání s rokem 1990. Výroky rozsudku odpovídají takto vymezené nezákonné nečinnosti. Městský soud rozhodl též o nezákonné nečinnosti MZ, byť to žalobci v oblasti mitigace nepožadovali (bod IV. petitu žaloby), protože zjednání nápravy je možné pouze při dodržení nadresortního přístupu.
336. Městský soud nepřikázal žalovaným, aby obnovili stav před zásahem, protože vymezení tohoto stavu není možné. Vykonatelnost výroku tím není nijak ztížena.
337. Soud výrokem V. zamítl žalobu v části směřující proti nedostatečné adaptaci na změnu klimatu, které se měla dopustit ministerstva životního prostředí a zemědělství.
338. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přiznává mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.
339. Žalobci v této věci měli úspěch částečný. Žaloba podaná proti Vládě České republiky musela být odmítnuta a v oblasti adaptačních opatření proti změně klimatu byla zamítnuta. Soud tedy při určení výše náhrady nákladů řízení dospěl k závěru, že žaloba byla podána úspěšně z poloviny, a proto žalobcům přiznal náhradu nákladů řízení ve výši jedné poloviny ohledně výše mimosmluvní odměny advokáta. Náklady řízení vycházející z tohoto posouzení tvoří:
1. Soudní poplatek ve výši 56 000 Kč vypočtený pro každého ze sedmi žalobců jako 2 000 Kč za každé žalované ministerstvo, tj. 7 x 4 x 2 000.
  2. Mimosmluvní odměna zástupce žalobců za pět úkonů právní služby: převzetí a příprava zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996, advokátní tarif (dále jen „AT“), podání žaloby dle § 11 odst. 1 písm. d) AT, podání repliky dle § 11 odst. 1 písm. d) AT a účast na jednání před soudem za každé započaté dvě hodiny podle § 11 odst. 1 písm. g) AT. Šlo o společné úkony při zastupování dvou nebo více osob, pročež podle § 12 odst. 4 AT advokátovi za každou takto zastupovanou osobu náleží mimosmluvní odměna snížená o 20 %, tj. 2 480 Kč za jeden úkon právní služby. Celková odměna by dosáhla výše 86 800 Kč (7 x 5 x 2480), poměrná část ve výši jedné poloviny činí 43 400 Kč.
  3. Režijní paušál dle § 13 odst. 4 AT ve výši 1 500 Kč (5 x 300). Za společné úkony při zastupování více osob přísluší advokátu ke každému úkonu pouze jedna paušální náhrada výdajů (viz usnesení ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. 25 Cdo 1610/2014).
  4. Náhrada za promeškaný čas právního zástupce za cestu z Brna do Prahy a zpět podle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 AT za 12 půlhodin, tj. v celkové výši 1 200 Kč (100 x 12), poměrná část ve výši jedné poloviny činí 600 Kč.

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.

5. Zástupce žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, pročež do náhrady náleží také DPH ve výši 21 % z mimosmluvní odměny, režijního paušálu a náhrady za promeškaný čas v celkové výši 9 555 Kč.

6. Jízdné za cestu vlakem zástupce žalobců z Brna do Prahy a zpět ve výši 494 Kč (doložené eTiketem).

340. Městský soud nepostupoval podle § 12 odst. 3 AT a neurčil tarifní hodnotu jako součet tarifních hodnot spojených věcí. Nešlo o čtyři samostatné návrhy, které soud spojil ke společnému projednání. Z hlediska obsahu šlo o jeden návrh směřující vůči čtyřem žalovaným.

341. Konečná výše nákladů proto činí 111 549 Kč.

### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 15. června 2022

JUDr. Karla Cháberová v. r.  
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Pavlína Fílová.