



NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Moravské nám. 6, 657 40 Brno, tel: 542 532 311, ID datové schránky: wwjaa4f
fax: 542 532 361, e-mail: podatelna@nssoud.cz

kontaktní osoba: **Jakub Otevřel, DiS.**, telefon: 542 532 504

Ústavní soud
Joštova 625/8
660 83 Brno

k sp. zn. II. ÚS 382/25

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	25 -02- 2025 ¹
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

Brno, 25. 2. 2025

č. j. 9 As 264/2023 - 167

Stěžovatelé: **Klimatická žaloba ČR, z. s.**, se sídlem V Šáreckém údolí 281/54 Praha 6.
obec Svatý Jan pod Skalou, se sídlem Svatý Jan pod Skalou 6,
všichni zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno

Účastník řízení: **Nejvyšší správní soud**,
se sídlem Moravské nám. 6, Brno

Vyjádření účastníka řízení k ústavní stížnosti proti rozsudkům Nejvyššího správního soudu ze dne 20. února 2023, č. j. 9 As 116/2022-166, *Klimatická žaloba I*, a ze dne 26. listopadu 2024, č. j. 9 As 264/2023-128, *Klimatická žaloba II*, vedené u Ústavního soudu pod sp. zn. II. ÚS 382/25

[1] Ústavní soud v žádosti doručené NSS dne 12. února 2025 požádal o vyjádření k ústavní stížnosti výše uvedených stěžovatelů, čemuž NSS tímto vyhovuje.

[2] Vzhledem k rozsahu ústavní stížnosti a podrobnosti její argumentace nepokládá NSS za nutné a pro účely argumentace před Ústavním soudem ani za „uživatelsky přívětivé“ vyjadřovat se k jejím jednotlivým bodům. Jednotlivé body ústavní stížnosti ostatně odpovídají kasační stížnosti stěžovatelů, na něž NSS podrobně odpověděl ve svém druhém rozsudku v tomto řízení v rozsahu skoro čtyřiceti stránek, které by zde nebylo namístě opakovat. V roli účastníka řízení o ústavní stížnosti se proto NSS omezí pouze na čtyři dílčí korekce tvrzení obsažených v ústavní stížnosti a nejprve na jednu základní tezi.

[3] Touto tezí je, že neshoda mezi stěžovateli a NSS v tomto řízení je neshodou hodnotovou. Nikoli však v otázce samotné důležitosti boje orgánů ČR proti změně klimatu. Tuto důležitost stěžovatelé velmi trefně vysvětlují v bodě 100 své ústavní stížnosti, který vyjadřuje postoj obdobný

Předcnazi

tomu, který samotný NSS vyjádřil například v bodě [137] svého rozsudku *Klimatická žaloba I*, podle něž „NSS nijak nepodceňuje závažnost hrozeb, jimž ČR i svět v důsledku globálního oteplování čelí a bude čelit. Naopak, skutečnost člověkem zapříčiněného globálního oteplování a závažnosti jeho důsledků je i podle právě citovaných mezinárodních dokumentů (zejména Pařížské dohody) předmětem globálního konsenzu a z hlediska českého právního řádu je možno je označit za notorietu. (...) Je proto legitimní požadovat po žalovaných ministerstvech, aby v rámci své působnosti na současnou situaci i hrozící nebezpečí adekvátně reagovala.“

[4] Nejvyšší správní soud se, stejně jako předtím Městský soud v Praze, se stěžovateli shodl i v řadě konkrétních výtek k nedostatkům v aktivitě žalovaných ministerstev (viz např. body [146] a [149] rozsudku *Klimatická žaloba II*). S bodem 82 nynější ústavní stížnosti sdílí i jejich pohoršení nad tím, že ani tři měsíce po vydání rozsudku *Klimatická žaloba II* nebyla přijata aktualizovaná Politika ochrany klimatu v ČR, přestože právě její přijetí žalovaná ministerstva během řízení před NSS opakovaně slibovala (viz již kritiku nepřijetí tohoto programového dokumentu v bodech [118] a [138] rozsudku *Klimatická žaloba II*).

[5] Ona hodnotová neshoda mezi stěžovateli a NSS se týká „pouze“ úlohy, jakou mají ve vymezení nástrojů boje proti změně klimatu hrát správní soudy. Dané řízení před správními soudy bylo vyvoláno žalobou nynějších stěžovatelů a dalších žalobců proti nezákonnému zásahu. Jednou z podmínek pro vyhovění takové žalobě je z povahy věci shledání nezákonnosti postupu orgánů veřejné moci, tedy rozpor jejich postupu (či pasivity) s jasně stanovenou právní povinností vyplývající z práva vnitrostátního, mezinárodního či unijního. V nynějším řízení však stěžovatelé (spolu s dalšími žalobci v řízení před Městským soudem v Praze) vymezili petitem své žaloby tvrzenou nezákonnost tak, že aktivita žalovaných ministerstev nesměřuje ke snížení emisí skleníkových plynů o 81 %, 84 % či 89,76 % (která vycházela z jimi předložených odborných posudků), respektive o hodnotu určenou samotnými správními soudy, a to do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990, a k následnému dosažení klimatické neutrality ČR do roku 2050.

[6] NSS nezpochybňuje, že takto určené procentuální hodnoty snížení emisí skleníkových plynů mohou odpovídat vědecky určenému spravedlivému podílu ČR na globálním snižování emisí skleníkových plynů. Jak však uvedl v bodě [112] rozsudku *Klimatická žaloba II*: „Z čl. 8 EÚLP vyloženého v tomto rozsudku, ani z výše vyjmenovaných obecnějších právních předpisů a povinností, totiž nelze dovodit konkrétní kvantifikovatelnou povinnost snížení emisí skleníkových plynů, jak se snaží stěžovatelé prokázat. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje vědeckou hodnotu jimi předložených odborných pramenů, z nichž dovozují různé konkrétní míry snížení emisí skleníkových plynů, které by podle těchto různých metod představovaly spravedlivý podíl (‘fair share’, jimž opakovaně argumentovaly i intervenující třetí strany v rozsudku *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*) izolovaně posuzované ČR na globálním úsilí o udržení nárůstu globální teploty o 1,5 °C, případně výrazně pod hranici 2 °C. Ze samotného vědeckého stanovení konkrétní vhodné míry snížení emisí skleníkových plynů však podle NSS neplyne právní povinnost, jejíž porušení by zakládalo důvodnost zásahové žaloby posuzované městským soudem.“

[7] Ona hodnotová neshoda mezi stěžovateli a NSS se tedy netýká postoje k důležitosti boje proti změně klimatu, ale míry soudcovské zdrženlivosti či naopak soudcovského aktivismu. NSS v obou svých rozsudcích podrobně shrnul právní povinnosti, jež orgánům veřejné moci ČR vyplývají z práva vnitrostátního, unijního i mezinárodního, a s nimi rozpor neshledal. Nepokládal však za možné a odpovídající smyslu správního soudnictví shledat nezákonnost ve smyslu § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v tom, že tvrzená nedostatečná aktivita žalovaných ministerstev nesměřuje k naplnění „spravedlivého podílu ČR“, určeného toliko vědeckými posudky. „Právem určený podíl ČR“ je totiž zjevně nižší než tento „spravedlivý podíl ČR“, což je dáno několika skutečnostmi:

pokračování

- na úrovni vnitrostátní jde o nepřijetí klimatického zákona, v jehož důsledku neplyne konkrétní kvantifikovatelný závazek přímo z vnitrostátního práva, tedy z příkazu vnitrostátního zákonodárce, nad jehož dodržováním ze strany vnitrostátní moci výkonné by bděly právě správní soudy;
- na úrovni mezinárodní jsou povinnosti ČR vymezeny velmi obecně, přičemž své povinnosti plynoucí z Pařížské dohody plní ČR společně s EU jako celkem a s ostatními členskými státy;
- na úrovni unijní představuje jediný jasně kvantifikovaný závazek ČR povinnost snížit emise skleníkových plynů o 26 % do roku 2030 oproti roku 2005 pro sektor mimo ETS, jak plyne z nařízení 2018/842, ve znění novelizujícího nařízení 2023/857, což je výsledkem politických jednání a toho, jak byl mezi jednotlivé členské státy rozdělen závazek EU, schválený v prosinci 2020, snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % oproti roku 1990. Stěžovatelé oproti tomu zdůrazňují rozdělení jimi vypočteného globálního uhlíkového rozpočtu mezi jednotlivé státy světa a z něj se snaží určit „spravedlivý podíl ČR“. NSS, veden právě soudní zdrženlivostí, naopak ve svých rozsudcích respektoval, že prvotní „spravedlivý podíl“ na globálním úsilí v boji proti změně klimatu nese EU jako celek a následné vnitřní rozdělení tohoto úsilí mezi jednotlivé členské státy je důsledkem politických dohod, a je proto nerovnoměrné, takže může působit nespravedlivě. Má však jasný a závazný odraz v právních předpisech EU a ČR, jejichž dodržování je základním referenčním rámcem českého správního soudnictví.

[8] Jak k tomu NSS uvedl v bodech [99] až [101] rozsudku *Klimatická žaloba II*: „Stěžovatelé zároveň nemohou úspěšně zpochybnit samotné rozdělení tohoto kolektivního závazku mezi jednotlivé členské státy, neboť to je čistě vnitřní záležitostí EU a jejich členských států. Ty mezi sebou tento závazek v sektoru (ii) rozdělily dosti nerovnoměrně na škále od snížení o pouhých 10 % v případě Bulharska, až po snížení o 50 % v případě Dánska, Finska, Lucemburska, Německa a Švédska. Porovnatelnost těchto individuálních závazků uvnitř EU oproti kolektivnímu závazku EU NDC navíc komplikuje jednak to, že se týkají pouze opakovaně zmiňovaného sektoru (ii) rozdělovaného mezi členské státy, a jednak to, že EU NDC používá jako referenční rok 1990, zatímco tyto individuální závazky vyjádřené v nařízení 2018/842, ve znění novelizujícího nařízení 2023/857, využívají jako referenční rok 2005.

*Pokud je ovšem takto kvantifikovaný příspěvek ČR k naplňování společného závazku v podobě EU NDC menší než závazek jiných členských států, mohlo to být předmětem kritiky ze strany ostatních členských států ve fázi vyjednávání tohoto rozdělení (do níž NSS nepřísluší zasahovat, jak vyjádřil v bodě 2 rozsudku *Klimatická žaloba I*, ostatně toto rozdělení zohledňuje nesporně i řadu mimoprávních faktorů), neboť menší podíl ČR na realizaci tohoto závazku nutně vede k potřebě většího příspěvku těchto ostatních členských států.*

Na veřejná subjektivní práva stěžovatelů však nemá toto interní rozdělení mezi členské státy EU, a to ani jeho případná nespravedlivost, žádný přímý vliv.“

[9] NSS vycházel ve svém rozhodování z přesvědčení, že na těchto parametrech, vyplývajících z vůle vnitrostátního zákonodárce, mezinárodního práva a unijního práva, nepřísluší správním soudům nic měnit, neboť by to neodpovídalo požadavkům dělby moci. Úkolem správních soudů je v reakci na podané žaloby dohlížet, zda orgány veřejné moci plní své zákonné povinnosti; nikoli konstruovat tyto zákonné povinnosti na základě vědeckých posudků.

[10] Již v rozsudku *Klimatická žaloba I* ostatně NSS konstatoval, že ke shledání tvrzené nezákonnosti zásahu ze strany žalovaných, jež by spočívala v nedostatečném snížení emisí skleníkových plynů, je v koncepci českého správního soudnictví potřebné najít právní předpis, jenž takové kvantifikované závazky ČR zakotvuje. Slovy bodu [137] rozsudku *Klimatická žaloba I*: „Správním soudům však nepřísluší, aby si samy stanovovaly měřítko, podle nichž by posuzovaly nezákonnost tvrzeného zásahu. Zároveň však musejí být připraveny poskytnout účinnou ochranu jednotlivcům dotčeným důsledky nedostatečné aktivity českých státních orgánů v oblasti boje proti klimatické změně a jejím důsledkům; tato potřeba se může zvyšovat postupem času s narůstajícími důsledky klimatických změn.“

[11] Nad rámec tohoto obecného vymezení podstaty hodnotové neshody mezi stěžovateli a NSS je třeba z pohledu NSS pouze korigovat některá tvrzení uvedená v ústavní stížnosti.

[12] V bodě 3, odst. 2 ústavní stížnosti stěžovatelé tvrdí, že správní soudy „*zřetoznily požadavky plynoucí z Úmluvy a Listiny s cíli stanovenými v oblasti ochrany klimatu v právu EU.*“ Podle bodu 17 ústavní stížnosti pak NSS „*zanedbal skutečnost, že smluvní stranou Úmluvy je ČR jakožto samostatný subjekt mezinárodního práva (a členský stát Rady Evropy)*“.

[13] To odporuje závěrům NSS v bodech [106] a [109] rozsudku *Klimatická žaloba II*: „*Stěžovateliům je samozřejmě třeba přitakat v tom, že žalovaným nic, zejména ne unijní právo, nebrání jít nad rámec povinností vyplývajících z unijního práva, neboť nejde o oblast výlučné kompetence. Povinnost českých orgánů veřejné moci bojovat proti změně klimatu totiž plyne i z obecných českých právních předpisů (jinak řečeno z těch, které nejsou jen implementací právě zmíněného unijního práva), tedy zejména z práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny, z povinnosti dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství dle čl. 7 Ústavy, z povinnosti prevence a předběžné opatrnosti dle § 9 a § 13 zákona o životním prostředí, a nad tento rámec také z lidskoprávních závazků ČR, zejména z práva na život dle čl. 2 EÚLP a z ochrany soukromého života dle jejího čl. 8 (...). V souladu s rozsudkem Verein KlimaSeniorinnen Schweiz mají orgány veřejné moci ČR na základě čl. 8 EÚLP nad rámec povinností plynoucích z Pařížské dohody a práva EU dva druhy obecných povinností. Za prvé povinnost reagovat na vnitrostátní specifika v oblasti adaptace na změny klimatu (...) i v oblasti mitigace změny klimatu (například z důvodů specifických vnitrostátních prohrěšků a deficitů, jakým je v případě ČR trvající výroba elektrické energie z uhlí, ke jejímuž ukončení nejpozději do roku 2033 se vláda zavazuje podle vyjádření MŽP rekapitulovaného v bodě [64]). Zadruhé pak povinnost vyvinout i nad rámec závazků plynoucích z práva EU maximální úsilí ke snížení emisí skleníkových plynů v závislosti na objektivních vnitrostátních možnostech.*“ V jeho bodě [116] navíc jasně uvedl, že „*z těchto obecnějších právních předpisů plyne, že se české orgány nemohou pouze „schovávat“ za EU a samy nic nedělat, jak dovozují i z judikatury některých zahraničních soudů.*“

[14] Pokud pak stěžovatelé opakovaně vytýkají NSS, že se ve své argumentaci snaží vyvázat z povinností plynoucích z Evropské úmluvy a z Listiny základních práv a svobod pouze poukazem na právo EU, je třeba připomenout, že to je důsledkem toho, že sami stěžovatelé, spolu s ostatními žalobci, formulovali svůj žalobní petič jako kvantitativní vyjádření povinnosti orgánů ČR ke snížení emisí skleníkových plynů. Takové jasně stanovené kvantifikované povinnosti však v současnosti plynou právě z unijního práva, jak NSS podrobně rozebírá v obou svých rozsudcích. Konkrétně v bodě [105] rozsudku *Klimatická žaloba II* shrnul: „*Vzhledem k tomu, že žalobci zaměřili svou zásahovou žalobu na kvantifikaci závazku ČR ve vztahu k míře snížení emisí skleníkových plynů, je třeba na takto postavenou žalobu odpovědět v souladu s městským soudem, že jasný kvantitativní závazek ČR představuje povinnost snížit emise skleníkových plynů o 26 % do roku 2030 oproti roku 2005 ve zbytkovém sektoru (ii), jak plyne z nařízení 2018/842, ve znění novelizujícího nařízení 2023/857. Jde sice o závazek minimální a je namístě, aby ČR usilovala o dosažení většího snížení emisí skleníkových plynů. Z výše rekapitulovaného právního rámce však nevyplývá právní povinnost, jež by byla spojena s konkrétní vyšší měrou povinného snížení emisí skleníkových plynů pro ČR.*“ Stěžovatelé ani v řízení před NSS netvrdili, že by ČR nedodržovala tyto jasně právem kvantifikované závazky ČR (viz body [91] a [92] rozsudku *Klimatická žaloba II*).

[15] Na limity v podobě vymezení žalobního petiču jako kvantitativního požadavku pak správní soudy obou stupňů nutně narazily i při zohledňování konkrétních sektorových „prohrěšků“ na straně jednotlivých žalovaných ministerstev. V bodě 72 ústavní stížnosti stěžovatelé NSS nepřesně vytýkají: „*Takovým „prohrěškem“ ČR v oblasti mitigace změny klimatu je podle NSS např. přetrvávající spalování uhlí v elektroenergetice, které má být podle vyjádření MŽP ukončeno v roce 2033. Tento cíl není v právní rovině zatím závazně zakotven. Přesto však NSS bez dalšího tento „prohrěšek“ přešel a dalšími obdobnými skutečnostmi se nezabýval. NSS shovívavě přešel například dlouhodobé problémy v sektoru LULUCF.*“

pokračování

[16] Je třeba uvést na pravou míru, že NSS naopak tyto „prohřešky“ výše citovaným způsobem sám zdůraznil, ovšem na půdorysu žalobního kvantifikovaného petitu neměl prostor pro to, aby v nich shledal důvody pro vyhovění takto formulované zásahové žalobě. Jednoduše řečeno, je těžko představitelné, že by správní soudy konstatovaly, že již z důvodu prohřešku v podobě přetrvávajícího spalování uhlí v elektroenergetice je důvodná zásahová žaloba požadující snížení emisí skleníkových plynů o 81 %, 84 % či 89,76 %. Jak konstatoval již Městský soud v Praze, i z upraveného žalobního návrhu po výzvě městského soudu bylo patrné, že žalobci žádali přijetí mitigačních opatření k dosažení určitého celkového snížení emisí skleníkových plynů; neusilovali o snížení emisí produkovaných v konkrétních odvětvích nebo o přijetí jiných zvláštních úsekových opatření. Pokud totiž v doplnění žaloby kritizovali nedostatky v plnění povinností ve třech konkrétních sektorech, nemohla taková tvrzení sama o sobě vést k vyhovění žalobnímu petitu, podle něž nezákonný zásah spočíval v tom, že žalovaní nezajistili celkové snížení emisí skleníkových plynů o 81 %, respektive o 84 %, respektive o 89,76 %, respektive o hodnotu určenou správními soudy.

[17] Neúspěch žalobců v druhém kole posouzení klimatické žaloby tak jde zejména na vrub toho, že nezohlednili radu, kterou NSS vyjádřil v bodě [167] rozsudku *Klimatická žaloba I*: „*Pokud má však zásahová žaloba ve vztahu k těmto tvrzením uspět, je při nynějším stavu právního řádu nutno, aby byla posouzena primárně právě pohledem těchto sektorových předpisů, nikoli pohledem obecných klimatických závazků ČR, které nemají dostatečnou míru určitosti...*“

[18] Konečně se NSS neztotožňuje s výtkou stěžovatelů, že v rozsudku *Klimatická žaloba II* dostatečně nereflektoval judikaturu Evropského soudu pro lidská práva k pozitivním povinnostem plynoucím z čl. 8 Evropské úmluvy. Jim je totiž věnována celá část VI.e) tohoto rozsudku, tedy body [119] až [145] rozsudku *Klimatická žaloba II*, ostatně z důvodu vyčkávání na vydání rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 9. 4. 2024 ve věci *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a další proti Švýcarsku*, stížnost č. 53600/20, NSS i přerušil řízení o této kasační stížnosti.

[19] Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud navrhuje, aby byla ústavní stížnost zamítnuta.

V Brně dne 25. února 2025

JUDr. Pavel Molek v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Kateřina Podveská