

◀ VĚDECKÁ TÉMATA ▶**PRVNÍ ČESKÁ KLIMATICKÁ LITIGACE:
PRVOINSTANČNÍ ROZHODNUTÍ JAKO PRŮLOM V DOVOZENÍ
MITIGAČNÍCH ZÁVAZKŮ ČR I V DOPLNĚNÍ PRÁVA
NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ**

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

Úvod

Dne 15. června 2022 rozhodl Městský soud v Praze o první žalobě v ČR zaměřené na oblast klimatu, a to tak, že v části mitigace jí vyhověl, v části adaptace zamítl a v části, která směřovala proti vládě, odmítl.¹ Rozhodnutí soudu o celkem 60 stranách díky pasážím věnovaným žalobě, vyjádřením žalovaných ministerstev i vlastnímu důkladnému posouzení soudu mnoho vypovídá o (neutěšeném) stavu české klimatické politiky a práva. Interpretační vývody soudu pak ukazují účinný přístup k dovození konkrétních klimatických povinností českého státu vyplývajících z Pařížské dohody, a zároveň jsou zásadním novým příspěvkem judikatury k výkladu ústavního práva na příznivé životní prostředí, zejména pak jeho „klimatické dimenze“. V tomto článku chci k analýze rozhodnutí přistoupit především právě z těchto úhlů pohledu. Nejprve bych proto po krátké rekapitulaci žaloby ráda poukázala na to, co nepěkného klimatická žaloba odhalila ohledně postojů českých vrcholných orgánů k řešení dopadů změny klimatu, poté se budu věnovat argumentaci soudu ohledně dovození povinnosti ČR ve věci snižování emisí a kvantifikace této povinnosti, a nakonec shrnu argumentační přístup soudu ve věci základního práva na příznivé životní prostředí. Části věnované adaptaci, stejně jako důvody odmítnutí části žaloby proti vládě, jsem se rozhodla v tomto svém textu ponechat stranou. Především zároveň, že analyzované rozhodnutí není konečné, protože všechna čtyři žalovaná ministerstva podala proti rozhodnutí Městského soudu v Praze kasační stížnost, kterou bude řešit Nejvyšší správní soud. Přesto se domnívám, že prvoinstanční rozhodnutí je natolik pozoruhodné, že si zaslouží samostatnou pozornost.

První českou klimatickou žalobu podala v dubnu 2021 skupina žalobců jako žalobu na nezákonný zásah podle § 82 soudního řádu správního proti čtyřem

¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. června 2022, č. j. 14A 101/2021 – 248, dostupný z <https://www.ceska-justice.cz/wp-content/uploads/2022/06/ms-klimaticka-zaloba.pdf>, (dále jen „rozsudek“).

ministerstvům (životního prostředí, průmyslu a obchodu, zemědělství a dopravy) a vládě ČR. Přípravu žaloby koordinoval spolek Klimatická žaloba, založený v r. 2019 s cílem účelem usilovat o vyšší ochranu klimatu u nás.² Dalšími žalobci byli čtyři jednotlivci, Jihomoravská pobočka České společnosti ornitologické a obec Svatý Jan pod Skalou. Žalobou se žalobci domáhali ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalovaných v podobě dlouhodobé exekutivní nečinnosti v oblasti ochrany klimatu, která podle nich prostupuje celkovým přístupem státu k oblastem klimatické mitigace i adaptace. Tvrdili, že v důsledku této nečinnosti je zasaženo do jejich práva na příznivé životní prostředí (u všech žalobců) a dále do práva na územní samosprávu (v případě obce), vlastnického práva a práva vykonávat hospodářskou činnost (zejména u žalobců – zemědělců a lesníků), do práva na život, práva na ochranu zdraví a práva na soukromý a rodinný život (u žalobce – fyzické osoby trpící zhoršeným psychickým stavem z důvodu tzv. environmentálního žalu).³

Vzhledem k tomu, že ČR nemá klimatický zákon, opřeli žalobci svá tvrzení ohledně nedostatečné aktivity státu v oblasti boje proti dopadům změny klimatu, která je podle kompetenčního zákona v rukou vlády a čtyř uvedených ministerstev, o ústavně zakotvená základní práva, zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“), a Pařížskou dohodu jakožto základní pilíř mezinárodního klimatického režimu. V petitu žaloby požadovali, aby soud určil, že žalovaní v rozporu se zákonem zasáhli do uvedených ústavně zaručených veřejných subjektivních práv žalobců. Požadovali, aby soud žalovaným nařídil nezákonný zásah ukončit přijetím nezbytných a přiměřených opatření ke snížení emisí skleníkových plynů a k adaptaci na změnu klimatu, a to ve lhůtě 6 měsíců od vynesení rozsudku.⁴

Popis dopadů klimatické změny na území ČR a shrnutí dosavadního snažení státu v oblasti klimatické mitigace a adaptace a jeho výsledků předestřela žaloba v důkazech, k nimž využila několik expertních podkladů, mj. posudek mezinárodní organizace Climate Analytics, posudek skupiny odborníků z University of Manchester či shrnutí zprávy zpracované ČHMÚ o dopadech zranitelnosti a ri-

² Viz prezentaci spolku na webu <https://www.klimazaloba.cz/>.

³ Skupina žalobců složená z takto různorodých aktérů může dobře ilustrovat škálu práv, která jsou dopady klimatické změny dotčena, ale zároveň ji můžeme vidět jako projev v Česku již tradiční praxe zapojovat do žalob týkajících se životního prostředí více typů aktérů za účelem úspěšného uznání procesní legitimity alespoň některých z nich, a tím postoupení případu k meritornímu projednání. Blíže viz například MÜLLEROVÁ, H. Kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí? In MÜLLEROVÁ, H. a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. 288 s. ISBN 978-80-87439-29-6, s. 79–112.

⁴ Bod 29 rozsudku. Kompletní znění žaloby je k dispozici na webu spolku Klimatická žaloba v sekci Dokumenty zde: <https://www.klimazaloba.cz/wp-content/uploads/2021/04/Klimaticka%CC%81-z%CC%8Caloba.pdf>.

zicích souvisejících se změnou klimatu v ČR. Žaloba se dále odvolává na zprávy Mezivládního panelu pro změnu klimatu IPCC, zvláště pak na zvláštní zprávu o globálním oteplení o 1,5 °C z roku 2018. Na podkladě uvedených dokumentů lze situaci v ČR v oblasti dopadů klimatické změny a jejich řešení stručně zrekapitulovat následujícím způsobem: v ČR se již změna klimatu projevuje celkovým oteplováním, nárůstem extrémních projevů počasí, četnějším výskytem vln veder, sucha, povodní či požárů. Tyto jevy mají přímý dopad na lidské životy a zdraví, majetek, zemědělství i průmysl. Zároveň pokles emisí skleníkových plynů v ČR je (až na větší propad v 90. letech, který byl ovšem způsoben transformací těžkého průmyslu, a nikoli klimatickou politikou), velmi pomalý. Ve srovnání s ostatními zeměmi EU jsou zvláště emise v přepočtu na obyvatele velmi vysoké a adaptační opatření nedostatečná.⁵

Zároveň podle žaloby nejsou odpovědi českých vládních orgánů na tuto neutešenou situaci adekvátní. Podle žalobců postupuje celkovým přístupem žalovaných ke změně klimatu nejpozději od ratifikace Pařížské dohody nezákonná nečinnost, a to v oblastech nastavení cílů rozhodných strategických dokumentů, přípravy dotačních a dalších politik, návrhů relevantní legislativy i usměrňování správní praxe v mitigaci a adaptaci změny klimatu.⁶ Tato dlouhodobá nečinnost je porušením jak povinnosti přijímat dostatečná opatření ke snižování emisí skleníkových plynů, tak povinnosti přizpůsobování se dopadům klimatických změn, které vyplývají z ústavních norem, ze zákona o životním prostředí a z Pařížské dohody, a vede k zásahu do již zmiňovaných ústavně zaručených práv.

Odkaz žalobců na zákon o životním prostředí směřuje k jeho ustanovení § 11, podle něhož území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení. Přitom únosným zatížením je podle § 5 ve spojení s § 12 téhož zákona takové zatížení území lidskou činností, při němž nedochází k poškozování životního prostředí nad míru stanovenou zvláštními předpisy. Žalobci argumentují, že (v situaci absence klimatického zákona – pozn. aut.) je takovým zvláštním předpisem Pařížská dohoda, která je samovykonatelná (má přímý účinek) a která v čl. 2 odst. 1 písm. a) stanoví cíl udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranici 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C, k čemuž mají smluvní strany povinnost přispívat podle čl. 3 a 4 Dohody.⁷

⁵ Blíže viz Žaloba proti nezákonnému zásahu správních orgánů, s. 5–7 a s. 19 a násl., dostupné z webu spolku Klimatická žaloba z <https://www.klimazaloba.cz/wp-content/uploads/2021/04/Klimaticka%CC%81-z%CC%8Caloba.pdf>.

⁶ Bod 1 rozsudku.

⁷ Bod 12 rozsudku.

Jako hlavní nástroj odborné argumentace ohledně kvantifikace povinností českého státu pro splnění uvedeného cíle Pařížské dohody využívá žaloba tzv. národní uhlíkový rozpočet, tedy celkové množství antropogenních emisí skleníkových plynů, které je možné vypustit do konce století, aniž by byla překročena daná hladina globálního oteplení. Národní uhlíkový rozpočet kalkulovaný z globálního uhlíkového rozpočtu⁸ má podle žaloby pro ČR činit 1 100 Mt CO₂ od ledna 2018, resp. 800 Mt CO₂ od ledna 2021. Ke splnění tohoto uhlíkového rozpočtu by ČR musela ihned po přijetí Pařížské dohody začít snižovat emise skleníkových plynů tempem 8,3 % za rok, resp. pro zachování uhlíkového rozpočtu od roku 2021 tempem o 11,4 % za rok.⁹ Zároveň však cíle snižování emisí vytyčené ČR její Politikou ochrany klimatu z roku 2017¹⁰ a následně vtělované do dalších koncepčních dokumentů¹¹ nejsou s tímto tempem ani zdaleka slučitelné, neboť jsou dvaapůlkrát vyšší, než by odpovídalo uvedenému uhlíkovému rozpočtu.¹² Co hůře, ani tyto nedostatečné cíle nejsou zcela naplňovány – což vyplývá z dokumentu CENIA Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu ČR z roku 2021.¹³ Z toho žalobci vyvozují, že strategické dokumenty ani skutečné kroky žalovaných ministerstev neodpovídají jejich povinnosti předcházet nebezpečné změně klimatu.¹⁴

Neutěšený stav české klimatické politiky

Rozsudek shrnuje odbornou (klimatologickou) i právní argumentaci žalobců ohledně vývoje a současné situace v oblasti boje proti dopadům změny klimatu v ČR, poté uvádí vyjádření žalovaných ministerstev k jednotlivým částem této argumentace, a následně prezentuje posouzení daných otázek soudem, z čehož pak vychází jeho rozhodnutí. Proto si lze na podkladě uvedených částí rozsudku učinit určitý obrázek o tom, jak vypadá celkový přístup českého státu ke klimatické agendě.

Ze dvou sérií vyjádření žalovaných, v nichž se žalobním tvrzením brání, si dovolím poněkud účelově vybrat ty typy argumentace, které se mi zdají dobře ilustrovat obecný přístup české vlády (v širším smyslu) nejen k ochraně klimatu, ale i k ochraně životního prostředí vůbec. Domnívám se, že naznačenou argumentaci

⁸ Srov. s. 22–23 žaloby.

⁹ Tamtéž.

¹⁰ Politika ochrany klimatu v České republice, schválená usnesením vlády č. 207 ze dne 22. března 2022. Dostupné z [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/\\$-FILE/OEOK-POK-20170329.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/$-FILE/OEOK-POK-20170329.pdf).

¹¹ Zejména jde 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). Viz bod 16 rozsudku.

¹² Srov. též body 14–16 a 87 rozsudku.

¹³ Dostupné z <https://www.cenia.cz/2021/11/26/8470/>.

¹⁴ Bod 19 rozsudku.

můžeme s trochou nadsázky označit jako ukázkou taktického vymlouvání, proč nelze přistupovat k přísnějším resp. adekvátním opatřením v té které oblasti.

„Chybí nám příslušná legislativa.“

Pokud je určitý zákaz vázán na zákonné limity, a jejich vymezení chybí, protože zákonodárce příslušný zákon nepřijal, je realizace takového ustanovení problematická. Například již citované ustanovení § 11 zákona o životním prostředí ve spojení s jeho § 5 a 12 stanoví, že území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení, přičemž míru únosnosti (její mezní hodnoty) má stanovit zvláštní předpis, ale pro oblast emisí skleníkových plynů takový zákon (např. klimatický zákon, který by stanovil cíle snižování emisí) v ČR nebyl přijat. Z toho důvodu není např. podle repliky MŽP možné vymezit lidskou činnost, která by nezákonně zasáhla do stavu klimatu.¹⁵ Podle stejného principu není ani možné objektivně posoudit, zda jsou současná či plánovaná klimatická opatření adekvátní.¹⁶ Podle MŽP nezakládají české zákony ani mezinárodní právo dostatečně určitým způsobem závazné povinnosti ČR ohledně snižování emisí a jeho kvantifikace či podílu, a tudíž nedodržení takového „závazku“ je pouze hypotetické a nelze z něj vyvozovat právní odpovědnost vnitrostátních orgánů.¹⁷ Ze stejných důvodů nelze podle MŽP brát jako přímou inspiraci pro české rozhodnutí o klimatické žalobě klimatická rozhodnutí zahraničních soudů, protože ta byla často založena na klimatických vnitrostátních právních úpravách, jakou český právní řád nemá.¹⁸ Nelze se zde zbavit dojmu, že MŽP kvituje s úlevou, že ČR takové zákony nemá, a že v textu už jen chybí slovo „naštěstí“ (nemá).

Posláním MŽP je především chránit životní prostředí, a pro plnění této mise by mělo dělat vše, co může, včetně navrhování příslušné legislativy. Ostatně podle kompetenčního zákona má MŽP koordinovat ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy, v okruhu své působnosti analyzovat dosahované výsledky a činit opatření k řešení aktuálních otázek, včetně pečování o náležitou právní úpravu těchto věcí a přípravy návrhů zákonů a jiných právních předpisů jich se týkajících.¹⁹ Neboli podle mého názoru se MŽP rozhodně nemůže platně vymlouvat na neexistenci příslušné zákonné úpravy, když samo přípravu takové legislativy po prvním neúspěchu ve vládě zcela vzdalo, v rozporu s povinnostmi legislativní činnosti podle kompetenčního zákona.²⁰

¹⁵ Podle bodu 61 rozsudku; MŽP za takový prováděcí předpis Pařížskou dohodu nepovažuje.

¹⁶ Bod 67 rozsudku.

¹⁷ Volně podle argumentace v bodu 98 rozsudku.

¹⁸ Bod 101 rozsudku.

¹⁹ Zákon č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon, v platném znění, ustanovení § 19, 20, 22 a 24.

²⁰ Mám na mysli návrh zákona o snižování závislosti České republiky na fosilních palivech (tzv. an-

„Musíme vyvažovat ochranu klimatu s rozvojem ekonomiky.“

MŽP ve svém vyjádření argumentuje, že žalobci kalkulovaný uhlíkový rozpočet ČR by při zohlednění poslední dostupné výše ročních emisí CO₂ v České republice byl zcela vyčerpán za méně než 8 let, že takto rychlé tempo snižování emisí by vyžadovalo obrovské omezení průmyslové výroby, dopravy či zemědělství, a že ČR si nemůže stanovovat takto nereálné cíle bez ohledu na ostatní práva.²¹ S ohledem na plnění ostatních práv tedy cíle snižování emisí nemohou být tak přísné, snižování tak rychle atp.

Argument, že environmentální práva je třeba vyvažovat s právy hospodářskými a sociálními je v obecné rovině samozřejmě namístě, škálu ústavně chráněných práv tvoří i práva, jež jsou vzájemně potenciálně kolizní, např. právo na příznivé životní prostředí vs. právo podnikat, právo vlastnické, právo na samosprávu atd. K jejich vyvažování jsou k dispozici právní prostředky (např. princip proporcionality). Především je ale (opět) s podivem, že povinnost dbát na řádné ošetření kolidujících (hospodářských) zájmů prosazuje ministerstvo, jehož prvořadým úkolem je dělat maximum pro životní prostředí. Můžeme si být jisti, že příslušná ekonomická ministerstva si zájmy svých sektorů náležitě ochrání. Navíc, jak správně upozorňují žalobci ve své replice na tento argument, čím pomalejší bude aktivita jednotlivých států v nejbližších letech, tím rychlejší a drastičtější (a tedy i potenciálně více zasahující do kolidujících práv, pozn. aut.) budou muset být opatření přijatá v budoucnosti, přičemž poukazují na známé klimatické rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci *Neubauer*, podle něhož povinností státu je rovněž chránit budoucí práva a svobody svých občanů například tím, že přijme včasná opatření k mitigaci změny klimatu.²²

„Své povinnosti plníme tím, že přijímáme koncepcce.“

Například Ministerstvo dopravy ve své replice k žalobě uvádí: „*Přijetí tohoto dokumentu [Dopravní politika ČR pro období 2021–2027 s výhledem do roku 2050, pozn. aut.] vyvrací nečinnost a pasivitu MD v oblasti ochrany před změnou klimatu a jejími škodlivými následky.*“²³ Asi není třeba detailně dokládat, že plnění cílů Pařížské dohody nemíří na samotné psaní a schvalování koncepčních dokumentů, ale na realizaci (na nich založených a v případě potřeby i do zákonů promítnutých) konkrétních opatření, která postupně reálně povedou ke snižování emisí a k adaptaci na klimatickou změnu. Nešvarem českých environmentálních koncepcí je

tifosilní zákon), jehož přípravu vláda zastavila usnesením č. 207 ze dne 22. 3. 2017 s argumentem dopadů na konkurenceschopnost ČR. Od té doby se plán přípravy klimatického zákona (nebo jeho obdoby) v plánu legislativních prací vlády neobjevil.

²¹ Bod 64 rozsudku.

²² Bod 83 rozsudku.

²³ Bod 43 rozsudku.

bohužel výskyt příliš málo ambiciózních cílů (jež je snadné splnit) na jedné straně, a příslibů (příliš) ambiciózních cílů na straně druhé, jež jsou v případě nesplnění prostě a jednoduše přepsány do aktualizované či nové koncepce s novým budoucím cílem plnění, aniž by z toho něco zvláštního vyplývalo.²⁴ Dále, cíle stanovené v českých koncepcích jsou často nedostatečné z hlediska plnění klimatických cílů evropských či mezinárodních – buď proto, že koncepce je zastaralá a chybí její aktualizace, anebo prostě na řádné plnění cílů rezignuje, byť je nová, tak jako výše uvedená Dopravní politika, která do roku 2050 počítá pouze s 32 % omezením emisí skleníkových plynů oproti roku 2019,²⁵ navzdory Evropskou unií vyhlášenému závazku dosažení klimatické neutrality do uvedeného roku.

„Náš resort není gestorem.“

Oblast klimatu v ČR trpí absencí jasného svěřením kompetenčního vedení. Každé z žalovaných ministerstev řídí jen výše klimatické agendy. Vláda byla (neúspěšně) žalována proto, že u nás zatím neexistuje žádný centrální orgán, který by měl sladovat a řídit celou oblast ochrany klimatu. Většinu klimatické agendy má na starosti MŽP a podle kompetenčního zákona má koordinovat celou ochranu životního prostředí, ale v praxi si lze těžko za stávajícího rozložení kompetencí a sil představit, že bude nařizovat například ministerstvu dopravy, jak má řešit tu část agendy klimatu, která se týká dopravy. Klimatická politika je natolik komplexní a zasahuje do tolika sektorů, že úspěšný přístup k zajištění efektivního řízení musí být nutně koordinovaný a nadresortní. V naší situaci klimatické agendy rozdrobené mezi sektory není těžké při neúspěchu složitějších opatření argumentovat nedostatkem kompetencí v dané oblasti.²⁶

Mitigace: jaký cíl snižování emisí je pro ČR závazný?

Jak bylo avizováno v úvodu, soudní verdikt ohledně namítané nedostatečné mitigace žalobcům přisvědčil. Ve výrocích III a IV soud konstatoval, že „[z]ásah 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“ a žalovaným ministerstvům zakázal „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.“ Zajímavý je způsob, jakým soud dovodil povinnost mitigace

²⁴ Srov. např. bod 27, 86 či 88–90 rozsudku.

²⁵ Srov. bod 93 rozsudku.

²⁶ Viz např. bod 146 rozsudku.

ze strany českého státu a jak ji kvantifikoval; v tomto se totiž zásadně odchýlil od argumentace žalobců a našel vlastní řešení.

Pařížská dohoda žádné závazné vymezení rozsahu povinnosti pro jednotlivé státy neobsahuje, a proto samotné její ustanovení není pro doložení obsahu a rozsahu povinnosti jako podklad žaloby dostačující.²⁷ Žalobci dospěli ke kvantifikaci povinnosti snižování emisí v ČR na základě teplotních cílů Pařížské dohody pomocí výpočtu uhlíkového rozpočtu ČR, jak bylo vysvětleno výše. Soud akceptoval nástroj „globálního uhlíkového rozpočtu“ a jeho výpočet, který je založen na zprávách IPCC, které podle soudu obsahují hodnověrné vědecké informace.²⁸ Avšak neztotožnil se s následujícím krokem žalobců, jímž byl výpočet uhlíkového rozpočtu platný pro ČR. Soud konstatoval, že národní uhlíkový rozpočet odvozený v žalobě 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.²⁹

Následně soud hledal jiný způsob specifikace teplotních cílů Pařížské dohody, který našel ve vymezení národně stanovených příspěvků (*nationally determined contributions*, dále jen „NDC“), a to konkrétně v aktualizovaném NDC Evropské unie z roku 2020. Smluvní strany Pařížské dohody mají povinnost si stanovit a každých pět let zaslat své NDC sekretariátu Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (UNFCCC). Česká republika nemá svůj vlastní státní NDC, ale vztahuje se na ni NDC Evropské unie, který má nyní podobu závazku snížit emise skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990, přičemž tento cíl je závazný pro EU jako celek a její členské státy. Z čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody pak vyplývá smluvním stranám nikoli přímo povinnost dosáhnout vyhlášeného NDC, ale implementovat národní programy obsahující opatření k mitigaci klimatické změny, tj. povinnost směřovat své mitigační snahy k tomuto cíli.³⁰

O NDC Evropské unie se často hovoří v tom směru, že je závazný pro EU jako celek, nikoli pro každý jednotlivý stát. Proto soud následně vysvětlil, že v redukčním cíli EU spatřuje nikoli pouze cíl celounijní, ale zároveň i cíl individuální. Zdůraznil, že ČR se neúčastní režimu Pařížské dohody pouze zprostředkovaně skrze své členství v EU, ale také samostatně, a že stanovení určitého redukčního příspěvku každé země je nezbytné pro účinnou kontrolu plnění Pařížské dohody. Přitom není rozhodné, že EU ještě nestihla své zvýšené své klimatické cíle promítnout do sekundární legislativy, která případně může v budoucnu stanovit

²⁷ Bod 233 rozsudku.

²⁸ Body 238–239 rozsudku.

²⁹ Bod 242 rozsudku.

³⁰ Srov. body 244–250 rozsudku.

vnitrostátní cíle jednotlivých zemí, tedy i ČR, a to třeba i odlišně (níže), než je oněch 55 %. Soud tedy vycházel z toho, že povinností ČR je přijmout taková opatření, která povedou ke snížení emisí o alespoň 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990. Souhlasil s žalobci, že tato povinnost vyplývá z § 5 zákona o životním prostředí, provedeného (za absence českého klimatického zákona) ustanoveními Pařížské dohody, která je součástí českého právního řádu podle čl. 10 Ústavy.³¹

V návaznosti na výše vymezenou povinnost z Pařížské dohody se soud zabýval otázkou, zda ČR tento cíl plní, tedy zda zavedla taková vnitrostátní mitigační opatření, která směřují ke snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % ve srovnání s rokem 1990. Konstatoval, že jde o závazek s tzv. progresivním plněním, který vyplývá z práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny a který neznamená okamžitou povinnost daný redukční cíl splnit, nýbrž náležitou péči při přijímání mitigačních opatření, která povedou ke splnění tohoto cíle v budoucnu (příčemž ovšem sama povinnost provádět mitigační opatření je povinností okamžitou, nikoli až budoucí).³² Jako zásadní podklad pro hodnocení těchto mitigačních opatření použil soud Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu provedené CENIA v r. 2021, zejména ten jeho závěr, podle něhož ČR k tomu, aby naplnila redukční cíle do roku 2030, musí přijmout dodatečná opatření, neboť ta stávající nejsou pro splnění cíle dostatečná.³³ Přestože je tedy zřejmé, že je nezbytné rychlé přijetí dodatečných opatření, uvedlo MŽP, že čeká s přípravou opatření na konečnou verzi balíčku evropské legislativy Fit for 55, a teprve na jeho základě bude volit konkrétní další mitigační opatření, a aktualizaci Politiky ochrany klimatu plánuje až na rok 2023. Tento přístup zhodnotil soud tak, že nejde o řádné plnění závazku z Pařížské dohody. Podle soudu musí Česká republika postupovat v souladu s progresivní povahou závazku snižovat emise, a v situaci, kdy si na základě vyhodnocení dosavadního plnění cílů již je vědoma nedostatků, je povinna vypracovat dodatečná mitigační opatření bez zbytečného odkladu tak, aby k dosažení cíle NDC směřovala – a nikoli vyčkávat s vypracováním a následnou implementací opatření až do roku 2023, pro což není podle soudu žádný rozumný důvod.³⁴ To znamená, soud uzavírá, že žalovaná ministerstva jsou nečinná v rozporu s Pařížskou dohodou, protože ke dni vydání rozsudku nemají konkrétní plán, jak dosáhnout do roku 2030 snížení emisí skleníkových plynů o 55 % ve srovnání s rokem 1990.³⁵

³¹ Body 254–259 rozsudku.

³² Body 206–261 rozsudku.

³³ Body 268–270 rozsudku.

³⁴ Body 272–278 a 281 rozsudku.

³⁵ Body 208 a 281 rozsudku.

V době ústního vyhlášení rozsudku vzbudilo značnou pozornost, že městský soud se formulačně nedržel petitu žaloby, a zatímco žalobci tvrdili, že nezákonný zásah spočívá v nestanovení *přiměřených a nezbytných* (mitigačních a adaptačních) opatření, soud hovoří ve výrocích „pouze“ o opatřeních *konkrétních*, a navíc nestanovil žalovaným žádnou lhůtu pro splnění povinnosti.³⁶ Na první pohled to vypadá, že soud charakterizací žádoucích mitigačních opatření jako pouze „konkrétních“ bez uvedení časového rámce žalobě sice vyhověl, ale ve skutečnosti požadavky vyslovené žalobci oslabil a poskytl ministerstvům velmi široký manévrovací prostor co do času i způsobu plnění – téměř jakékoli mitigační opatření přijaté v blíže nespecifikované budoucnosti by teoreticky bylo možno označit za splnění povinnosti. Po prostudování písemného vyhotovení odůvodnění rozsudku se domnívám, že tomu tak není.

Soud se charakteristikou žádoucích mitigačních opatření zabýval v souvislosti s úvahami o tom, jaké povinnosti ve věci mitigace zakládají smluvním stranám ustanovení Pařížské dohody o NDCs. Na základě povinnosti provádět mitigační opatření jakožto povinnosti s progresivním plněním, tj. povinnosti směřovat postupnými kroky k cíli, přinesl soud celou řadu požadavků na včasnost a charakter opatření. Mimo jiné rozhodl, že

1. co do času je povinnost zavést a začít realizovat mitigační opatření povinností okamžitou, neboť progresivní závazek v sobě zahrnuje okamžitý požadavek na existenci politik, které skutečně vedou k dosažení budoucího cíle.³⁷ Žalovaní jsou s jeho plněním v prodlení, proto musí nyní vypracovat mitigační opatření směřující k dosažení cíle EU NDC „bez zbytečného odkladu“;³⁸ požadavek na včasnost opatření (jako opak odkládání) vyplývá i z principu předběžné opatrnosti;³⁹ tvorba programů a postupů totiž představuje okamžitý závazek, který musí stát plnit v momentě, kdy závazek vznikne;⁴⁰
2. co do charakteru mají být opatření zaměřená na budoucí dosažení cíle
 - promyšlená, konkrétní a zaměřená tak zřetelně, jak je to jen možné,⁴¹
 - připravovaná a realizovaná transparentním, přesným a úplným způsobem,⁴²
 - dostatečně určitá, realistická a konkrétní,⁴³

³⁶ Srov. ABEL, Martin. Nad včerejším úspěchem klimatické žaloby. *Jiné právo* [online], 16. června 2022, dostupné z <https://jinepravo.blogspot.com/2022/06/klima.html>.

³⁷ Bod 261 a 276 rozsudku.

³⁸ Bod 278 rozsudku.

³⁹ Bod 262 rozsudku.

⁴⁰ Bod 263 rozsudku.

⁴¹ Bod 261 rozsudku.

⁴² Body 262 a 271 rozsudku.

⁴³ Bod 276 rozsudku.

- určitá a úplná, připravovaná a implementovaná koordinovaným, integrovaným a výrazně nadresortním přístupem.⁴⁴

To znamená, že požadavek „konkrétních“ mitigačních opatření uvedený ve výroku III a IV je určitou zkratkou, která zahrnuje všechny výše uvedené požadavky na ně, vyplývající z Pařížské dohody i Politiky ochrany klimatu, včetně požadavku přijetí opatření bez zbytečného odkladu. Soud ostatně výslovně upozorňuje, že jím zvolená formulace věcně odpovídá požadavku žalobců na přijetí nezbytných a přiměřených opatření.⁴⁵ Výroky je proto třeba číst nikoli izolovaně, ale v kontextu všech dalších relevantních bodů rozhodnutí.

Udržitelné klima a právo na příznivé životní prostředí

Všichni žalobci v žalobě namítali, že nezákonnou nečinností žalovaných v oblasti klimatu došlo k zásahu do jejich práva na příznivé životní prostředí a do několika dalších práv. Soud se v rozsudku podrobně zabýval pouze zásahem do práva na příznivé životní prostředí,⁴⁶ přičemž shledal,

- že žalobci jsou jeho nositeli,
- že 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,
- a že tento zásah je nezákonný.⁴⁷

Soud se zásahem do práva na příznivé životní prostředí zabýval podrobně na cca pěti stranách odůvodnění, a to zejména ve vztahu ke klimatu, proto je tento rozsudek zásadním judikatorním přínosem k výkladu tohoto práva. Především z něj vyplývá, že právo na příznivé životní prostředí zahrnuje rovněž pro život příznivé klimatické podmínky a že nečinností státu v oblasti mitigace bylo do tohoto práva zasaženo. Hlavní vývody soudu ohledně práva na příznivé životní prostředí a jeho vztahu k ochraně klimatu, v nichž navázal na judikaturu Ústavního soudu i nauku, shrnuji v následujících bodech.

⁴⁴ Bod 278 rozsudku.

⁴⁵ Bod 334 rozsudku.

⁴⁶ Zkrácením dalších namítaných práv se soud nezabýval; konstatoval, že právní postavení žalobců by případným konstatováním zkrácení i na těchto právech nebylo nijak dotčeno, protože pro nápravu trvajících zásahů není počet zasažených práv rozhodný; viz bod 330 rozsudku.

⁴⁷ Body 225 a 332 rozsudku.

Právo na příznivé životní prostředí zahrnuje právo žít v dlouhodobě udržitelných klimatických podmínkách.

Judikatura se při vymezení pojmu „životní prostředí“ opírá o jeho definici v § 2 zákona o životním prostředí. Podle něj 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. Soud konstatoval, že považuje za nesporné, že předpokladem existence organismů a jejich dalšího vývoje jsou také klimatické podmínky. Klima je součástí životního prostředí, pročež musí být (ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny) příznivé.⁴⁸

Právo na příznivé životní prostředí jakožto součást sociálních, hospodářských a kulturních práv se člení na jádro a periferii. Ochrana jádra tohoto práva znamená povinnost státu zajistit, aby do žádné složky životního prostředí nebylo zasahováno v takové míře, která by znemožnila realizaci základních životních potřeb člověka.⁴⁹ Zásah do této části práva by se týkal samotného smyslu a účelu tohoto základního práva dle čl. 4 odst. 4 Listiny a podléhal by testu proporcionality. Periferie práva na příznivé životní prostředí zahrnuje ostatní, nikoli základní, životní potřeby člověka a posuzování zásahu do této oblasti podléhá testu racionality.⁵⁰

Základními životními potřebami rozumí soud, v souladu s antropocentrickým pojetím lidských práv, takové potřeby, jejichž uspokojení je nezbytné pro důstojný život člověka ve zdraví, a uvádí, že je přesvědčen, že do okruhu základních životních potřeb člověka náleží též žítí v dlouhodobě udržitelných klimatických podmínkách, neboť ty jsou nezbytným předpokladem pro nerušený výkon ostatních lidských práv, např. práva na život, na zdraví, vlastnického práva, práva vykonávat hospodářskou činnost aj.⁵¹ Na základě toho dovozuje, že právo na příznivé životní prostředí lze ve vztahu k řešenému případu vymezit jako právo na žítí v klimatických podmínkách umožňujících nerušený výkon životních potřeb člověka.⁵² Dopady změny klimatu popsané žalobci přitom do těchto klimatických podmínek nezbytných z hlediska životních potřeb člověka pod-

⁴⁸ Bod 207 rozsudku.

⁴⁹ Blíže viz body 206 a 209 rozsudku a tam citovaná díla TOMOSZKOVÁ, V., TOMOSZEK, M. a VOMÁČKA, V. Komentář k čl. 35. In HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. TOMOSZKOVÁ, V. a TOMOSZEK, M. Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. In MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016.

⁵⁰ Body 209 a 212 rozsudku. Soud sice ve výkladu rozlišuje jádro a periferii práva a zmiňuje oba testy přezkumu, ale nadále se tomuto směru výkladu v odůvodnění nevěnuje a žádný z testů neprovádí.

⁵¹ Bod 210 rozsudku.

⁵² Bod 213 rozsudku.

statným způsobem zasahují.⁵³ Z hlediska domáhání se práva na příznivé životní prostředí je přitom podstatné, že zkráceno je i v případě (pouhého) omezení realizace základních životních potřeb; v souladu s principem předběžné opatrnosti nemusí osoby pro dovolávání se tohoto práva čekat, než budou klimatické podmínky natolik nepříznivé, že nebudou umožňovat uskutečnění jejich základních životních potřeb.⁵⁴

Právu na příznivé životní prostředí v oblasti klimatu odpovídá povinnost státu přijímat mitigační opatření.

Uvedenému vymezení práva na příznivé životní prostředí odpovídá pozitivní závazek státu zajistit ochranu proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka, včetně stanovení takových limitů pro znečištění, aby jednotlivci mohli v míře potřebné pro zachování zdraví uspokojovat své základní životní potřeby.⁵⁵ Pozitivní závazek státu v oblasti klimatických podmínek zahrnuje povinnost přijímat mitigační opatření za účelem dosáhnout cílů vyplývajících českému státu z Pařížské dohody, který soud kvantifikoval jako cíl odpovídající aktualizovanému NDC Evropské unie, tj. snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990.⁵⁶

Úspěšnému dovolání se práva na příznivé životní prostředí ve věci klimatu není na překážku, že žalobci byli bezprostředně poškozeni nikoli nečinností žalovaných ministerstev jako takovou, ale nepříznivými dopady změny klimatu.

Podle žalobců spočívalo porušení práva na příznivé životní prostředí v nedostatku vody na místní úrovni, ve zvýšení průměrné teploty a s tím spojenými zdravotními dopady (infekční onemocnění, alergie a předčasná úmrtí) a v častějších vlnách sucha, požárů a povodních.⁵⁷ Doložili odbornými doklady (ČHMÚ, IPCC ad.), že vypouštění skleníkových plynů člověkem nepříznivě ovlivňuje klimatické podmínky. Antropogenní změny klimatu mají výrazné nežádoucí dopady na životní prostředí, jež se tak 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.⁵⁸

⁵³ Bod 223 rozsudku.

⁵⁴ Bod 211 rozsudku.

⁵⁵ Body 205 a 206 rozsudku.

⁵⁶ Bod 250 rozsudku.

⁵⁷ Bod 215 rozsudku.

⁵⁸ Bod 221 rozsudku.

To znamená, že žalobci nebyli bezprostředně poškozeni činností či nečinností žalovaných ministerstev, ale nepříznivými dopady samotné klimatické změny. To však není žalobě na překážku, neboť z Šesté hodnotící zprávy IPCC vyplývá, že klimatická změna je ve značné míře způsobena lidskou činností a vztah mezi změnou klimatu a lidskou (ne)činností je natolik přesvědčivý a úzký, že při posuzování přímosti zásahu tvoří tyto okolnosti jeden nerozlučný celek. Soud konstatoval, že opačný výklad by představoval přehnaný právní formalismus znemožňující klimatickou litigaci.⁵⁹

Porušení práva na příznivé životní prostředí se lze úspěšně dovolávat pouze ve vztahu k přímému dotčení osobní právní sféry žalobce, nikoli ve vztahu k ochraně klimatu jako takového.

Pojetí základního práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny je antropocentrické, chránící životní prostředí z hlediska jeho užitečnosti pro člověka.⁶⁰ Česká právní úprava neumožňuje *actio popularis* a vyžaduje, aby byl žalobce zásahem přímo zkrácen na svých právech. To znamená, že porušení práva na příznivé životní prostředí s ohledem na nepřijetí přiměřených mitigačních a adaptačních opatření nelze dokládat jevy, jako je tání ledovců, zvyšování hladiny světového oceánu, masové vymírání druhů, nedostatek orné půdy či migrace obyvatel, protože tyto následky, ač nepříznivé, se bezprostředně netýkají právní sféry žalobců. Kromě těchto jevů však žalobci poukazovali rovněž na hrozící nedostatky vody na místní úrovni, zvýšení průměrné teploty a s tím spojené zdravotní dopady, častější požáry, vlny sucha a povodně, a takto vymezený zásah do práva na příznivé životní prostředí soud již považoval za přímý, neboť nejde o globální následky změny klimatu, ale o jejich místní nežádoucí projevy.⁶¹

Význam rozhodnutí

Jak bylo již naznačeno, analyzované rozhodnutí Městského soudu v Praze o první české klimatické žalobě předně v té své části, kde shrnuje repliky žalovaných ministerstev na argumenty žaloby, ukazuje slabá místa české klimatické politiky, odhaluje převažující nízkou politickou vůli změnu klimatu v českých podmínkách skutečně řešit, i nevýhody současného kompetenčního rozdělení klimatického sektoru mezi několik ministerstev za absence jejich účinné koordinace. Dále v části soudního posuzování věci přináší v českém prostředí nový přístup k dovození a kvantifikace závazných mitigačních cílů českého státu pomocí zákona o životním prostředí, ustanovení Pařížské dohody a vymezení NDC Evropské

⁵⁹ Bod 199 rozsudku.

⁶⁰ Bod 208 rozsudku.

⁶¹ Body 197–198 rozsudku.

unie. Následně zásadním způsobem rozvádí interpretaci ústavního práva na příznivé životní prostředí, které obohacuje o klimatický rozměr, když dokládá, že právo na příznivé životní prostředí zahrnuje též právo na dlouhodobě udržitelné klima. Domnívám se, že v obou posléze uvedených směrech je třeba tento rozsudek hodnotit jako průlomový.

Kromě těchto právě uvedených hlavních přínosů lze ještě poukázat na několik dalších pozitivních charakteristik rozhodnutí. Za prvé, Městský soud v Praze nezpochybňuje změnu klimatu a její závažnost, ale naopak poukazuje na hodnotu stabilního klimatu a na důležitost mitigačních a adaptačních aktivit.⁶² Konstatuje, že „[k]lima 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).“⁶³ Dále říká, že „[ú]kolem mitigačních opatření je odvrátit nebezpečnou změnu klimatu. Z hodnotících zpráv IPCC vyplývá, že nebezpečná změna klimatu není jen abstraktním pojmem, ale skutečným nebezpečím.“⁶⁴ Antropogenní příčiny klimatické změny považuje za prokázané.⁶⁵

Za druhé, Městský soud v Praze se hojně odvolává na Mezivládní panel pro změnu klimatu IPCC a na jeho zprávy, z nichž často cituje. Konstatuje, že závěry IPCC mají v oblasti ochrany klimatu vysokou výpovědní hodnotu, a pomocí odkazů na jeho Šestou Hodnotící zprávu⁶⁶ dokládá, že vypouštění skleníkových plynů člověkem nepříznivě ovlivňuje klimatické podmínky a působí změnu složek životního prostředí, což se následně přímo odráží ve zhoršení životních podmínek člověka.⁶⁷

Za třetí, soud se odvolává na některá známá klimatická rozhodnutí zahraničních soudů, a tím potvrzuje trend vzájemného inspirování soudů v oblasti klimatické litigace. Například využívá hojně odkazy na nizozemský případ Urgenda⁶⁸

⁶² V případě vzbudil pozornost v opačném směru mj. postoj jednoho z žalovaných ministerstev, Ministerstva zemědělství, které ve svých vyjádřeních k žalobě naznačovalo, že není jisté, jaké příčiny má současná změna klimatu, a odkazovalo se na argumenty z oblasti označované jako konspirační teorie, např. na tzv. aféru Climagate. Viz bod 37 rozsudku a mediální komentář KRAWIECOVÁ, N. Ministerstvo zemědělství u soudu zpochybňovalo změnu klimatu, odkazovalo se na konspirační teorii, iRozhlas [online] 25. 7. 2022, dostupné z https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/klimaticka-zaloba-mestsky-soud-v-praze-ministerstvo-zemedelstvi-zmena-klimatu_2207250500_nkr.

⁶³ Bod 257 rozsudku.

⁶⁴ Bod 262 rozsudku.

⁶⁵ Bod 199 rozsudku.

⁶⁶ Dostupné z webu IPCC zde: <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>.

⁶⁷ Body 216 a 218–220 rozsudku.

⁶⁸ K němu blíže viz ŠEBA, J. Klimatická změna před soudem: případ Urgenda proti Nizozemsku. *České právo životního prostředí*, 2017, č. 3, s. 116–147.

jako případ zvláště inspirativní,⁶⁹ nebo na německý případ farmářských rodin z roku 2019.⁷⁰

Budeme sledovat, jakým způsobem argumentaci Městského soudu v Praze pojme v řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud.

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. – Centrum pro klimatické právo a udržitelnost

Článek je součástí řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu podpořeného v rámci prémie Lumina quaeruntur udělené Akademií věd ČR.

Abstrakt

Článek se věnuje rozboru a zhodnocení významu prvoinstančního rozhodnutí Městského soudu v Praze v případě první české klimatické žaloby, které bylo vydáno v červnu 2022, a jímž soud žalobcům z velké části přisvědčil v tom, že dosud přijatá česká klimatická opatření jsou nedostatečná a v rozporu s Pařížskou dohodou. Text v první části ukazuje, jaké slabiny má dosavadní přístup českých vládních orgánů ke klimatické politice. Ve druhé části se věnuje argumentaci soudu ohledně dovození povinnosti ČR snižovat emise skleníkových plynů. Ve třetí části předkládá doplnění soudu k dosavadní interpretaci základního práva na příznivé životní prostředí, především o jeho klimatickou dimenzi.

Klíčová slova: klimatická litigace, klimatická mitigace, Pařížská dohoda, právo na příznivé životní prostředí

⁶⁹ Bod 234 rozsudku.

⁷⁰ Rozsudek Správního soudu v Berlíně, 10. senát, ze dne 31. 10. 2019, č. j. 10 K 412.18 (ECLI:DE:VGBE:2019:1031.VG10K412.18.00), dostupné v německém jazyce z <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/JURE190015283>.

The first Czech climate judgment as a breakthrough in substantiation of state mitigation commitments and in new interpretation of the right to environment

The article analyses the first-instance decision of the Municipal Court in Prague in the case of the first Czech climate action, issued in June 2022, and evaluates its potential contribution to Czech climate law and policy. In the judgment, the court largely upheld the plaintiffs' claim that the Czech climate measures adopted so far are insufficient and contrary to the Paris Agreement. First, the article shows the weaknesses of the Czech government's approach to climate policy to date. Second, it examines the court's reasoning on the Czech Republic's obligation to reduce greenhouse gas emissions. Third, it presents the court's new interpretation of the fundamental right to a favourable environment, especially as for its climate dimension.

Keywords: Climate litigation, Climate mitigation, Paris Agreement, Right to environment