

RECENZE

Müllerová Hana a kol. Klimatické právo. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 728 s.

Recenzi knihy *Klimatické právo* kolektivu *Hany Müllerové*, pevně či volněji spojeného s Ústavem státu a práva Akademie věd České republiky, lze začít úlevným a vděčným odechnutím.

Vydání první české knihy o klimatickém právu totiž předcházelo netrpělivé očekávání ze strany široké odborné veřejnosti i akademiků zaměřených na právní ochranu životního prostředí, kteří nestíhají nebo nezvládají sledovat vývoj, jímž v posledních letech jejich obor prochází. Poslední vydání učebnic práva životního prostředí jsou v tomto ohledu neaktuální, jiné související publikace monografického rázu se na českém ani slovenském trhu neobjevují.¹ Komentářová literatura zaměřená na jednotlivé analyzované oblasti si až na výjimky klimatických prvků nevšimá. Komerční sféra se naučila s klimatickým právem pracovat heslovitě, stejně jako média. Ze všech stran je ale cítit poptávka po knize, která je konečně k dispozici.

Dílo je tedy na světě, kvalitní, obsáhlé (728 stran) a zároveň poměrně přístupné a čtivé, což je zásadní. Kniha o klimatickém právu je totiž nejen potřebná; musí mít rovněž ambici vzdělávat lidi různého věku i vzdělání či zaměření, samosprávu, progresivní politiky. Je velkým úspěchem, že se podařilo v relativně velkém kolektivu zpracovat výrazně tematicky rozsáhlou, roztržštěnou a rozvětvenou materii do podoby, která působí jako soudržný celek bez výraznějších slabých míst. Není aktivistická, leč může aktivizovat.

V zahraničí vyšlo podobných publikací v posledních zhruba patnácti letech již několik desítek, postupně se také etabloují časopisy zaměřené výhradně na klimatické právo (*Climate Law, Carbon & Climate Law Review, Climate Policy, Klima & Recht*). Protože se ale klimatické právo překotně vyvíjí – bez ohledu na to, zda je možné ho považovat za samostatný právní obor – neztrácí česká kniha na významu. Poslouží jako shrnutí aktuálních náhledů a východisek ochrany klimatu s vymezením vztahu mezinárodní, unijní a české právní úpravy. Není pochyb, že bude plnit iniciační roli pro současné i budoucí autory a po odeznění prvních pozitivních recenzí² se zařadí mezi povinnou četbu environmentálních právníků. Nemusí se přitom jednat výhradně o autory české; například ve státech visegrádské skupiny kniha nemá téměř žádný ekvivalent.³

Kniha je rozdělena do šesti hlavních částí: *Klimatická změna a společnost, Základy klimatického práva, Reflexe klimatické změny v mezinárodním právu, Základy klimatického*

¹ Z českých publikací zaměřených na dílčí otázky práva a klimatické změny stojí za pozornost zejména CAJTHAML, T. – FROUZ, J. – MOLDAN, B. (eds). *Environmentální výzkum a hrozby 21. století*. Praha: Karolinum, 2022; VODIČKA, J. *Auta, emise a klima: právní nástroje environmentální regulace*. Brno: Masarykova univerzita, 2021; HANÁK, J. (ed.) *Zemědělské právo v době klimatické krize*. Brno: Masarykova univerzita, 2020; ŽIDEK, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2019; FRANKOVÁ, M. *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2023.

² Viz rovněž VÍCHA, O. Recenze monografie Hany Müllerové a kol.: *Klimatické právo. České právo životního prostředí*, 2023, č. 67, s. 118–123.

³ Srov. např. STOCZKIEWICZ, M. *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*. Wolters Kluwer, 2021.

práva Evropské unie a České republiky, Hlavní oblasti právní regulace související s ochranou klimatu, Vybrané otázky odpovědnosti a prosazování v oblasti klimatického práva.

Po odborné stránce kniha obstojí a působí vyváženě, přestože se obsah i rozsah jednotlivých kapitol liší. Velkou výhodou je přehledné členění (celkem 29) kapitol, které si v zásadě vystačí bez třetí nebo čtvrté úrovně. Předpokládám, že menší část čtenářů a čtenářek bude číst souvisle celou knihu. Spíše zvolí „vyzobávání“ informací k jednotlivým tématům anebo čtení kapitol třeba i na přeskáčku – k ovzduší, dopravě, vodě, zemědělství... Tomu je kniha dobře přizpůsobená.

Na druhou stranu se mi zdá, že kapitoly postrádají silnější metodologický rámeček nebo silnější leitmotiv klíčových právních nástrojů v jednotlivých oblastech regulace. S některými těmito nástroji, jejichž význam zdůrazňuje obecný úvod knihy, již dílčí kapitoly nepracují. Za takový klíčový nástroj je označeno např. posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA); kniha se mu však věnuje minimálně. Vhodné by tak bylo alespoň použití příkladů konkrétní aplikace (to platí i např. pro vydávání tzv. integrovaných povolení, která jsou téměř opomenuta), aby byly patrné důsledky využití těchto nástrojů. Nástroje přímého působení by měly respektovat určitou hierarchii, protože na sebe navazují a navzájem spolu souvisejí (podklady pro územní plánování – územní plánování – EIA – integrované povolení).

Složkové dělení kapitol je logické a přehledné, upozaduje však některé instituty, které jsou nutně rozděleny podle částí výkladu. Nejde o chybu, jen o důsledek zvolené koncepce výkladu. Příkladem jsou odkazy na systém obchodování s emisními povolenkami, se kterým se vedle samostatné kapitoly lze setkat např. i v kapitole věnované oběhovému hospodářství. Protože se kapitoly soustředí na popis platného práva, lehce zaniká kritický přístup k jeho nedostatkům, systémovým i partikulárním, respektive obraz regulace, která je žádoucí, ale jednoduše neexistuje. V tomto ohledu bych ocenil větší autorský vklad, který se projevuje výrazněji v kapitolách k obecným otázkám, např. ve vztahu k principům klimatického práva a dalším odvětvotvorným kritériím. Byť by i zde bylo namísto hlubší vysvětlení volby a definice principů, je jejich shrnutí a popsání velmi cenné pro budoucí úvahy o možnostech jejich aplikace, vztahu mezi nimi a principy obecného práva životního prostředí nebo o otázkách kompetence Evropské unie k regulaci některých aspektů boje s klimatickými změnami.

Uvedené připomínky je nutné vnímat v kontextu vysoké kvality celé knihy. Pevně věřím, že si další vydání nebo doprovodné publikace dovolí úspornější a zároveň hlubší výklad, a dovolím si v tomto ohledu uvést několik doporučení. Možná je takový přístup v recenzi nezvyklý, čtenářstvu seznámenému s činností Centra pro klimatické právo a udržitelnost (CLASS), pod jehož vedením kniha vznikla, i předchozí publikační činností vedoucí kolektivu, H. Müllerové, bude pravděpodobně dávat smysl – protože tato činnost se jednou publikací nevyčerpává, nýbrž na sebe při řešení grantových projektů plynule navazuje.

Rozsáhlou úvodní neprávní část (*Klimatická změna a společnost*) by mohly vystřídat příklady dobré praxe, jakmile se pozornost společnosti přesune od otázky *Co se děje?* k *Co a jak s tím dělat?* S úvodní částí další kapitoly přímo nepracují, takže se bez ní kniha na první pohled obejde. Patrně se však bez ní ještě stále neobejde širší společenská debata o příčinách a projevech změn klimatu. Proto je třeba přístup autorského kolektivu respektovat a ocenit i zapojení neprávnicků. Nejinak tomu bylo při zdůvodňování nutnosti ochrany životního prostředí počátkem šedesátých a v Československu devadesátých let. A ostatně i první česká klimatická žaloba věnovala velkou pozornost vysvětlování projevů

a rizik spojených se změnami klimatu, kterým musí česká vláda a ministerstva (v pozici žalovaných) čelit. Že se diskurz posunuje, dokládají mimo jiné související závěry Nejvyššího správního soudu, který bez potřeby rozsáhlejší argumentace „*nijak nezpochybňuje existenci člověkem vyvolané klimatické změny, ani povinnost žalovaných na ni svou aktivitou reagovat.*“⁴

Posun od makroúrovně k naplňování českých závazků pomůže kapitoly pevněji ukotvit v praxi. Např. asi není třeba pracovat výhradně s kategorií měst (typický přístup v zahraniční literatuře), když české právo pracuje s obcemi. Stejnou logikou by mělo být možné do analýzy doplnit i kraje, respektive další jednotky územní samosprávy. To platí nejen pro kapitolu věnovanou územnímu plánování a výstavbě. V případě nevládních organizací kniha akcentuje jejich přístup k soudní ochraně; upozaděna je účast na tvorbě koncepčních dokumentů a na rozhodování (to platí i pro jednotlivce). Obojí zasluhuje alespoň krátkou zmínku, v kontrastu s tematicky obsáhlou kapitolou o klimatické litigaci.

Řada kapitol přesahuje výkladem problematiku ochrany klimatu. Mnohdy jde spíše o obecný referát o právní úpravě určité oblasti s dílčím vypíchnutím prvků souvisejících s klimatickými změnami, i když se nabízí navazující krok, tedy bližší hodnocení jednotlivých nástrojů i jejich uplatňování. Takové hodnocení nemusí být nijak hluboké, jen ve výsledku kniha v konkrétnostech málo odpovídá na otázku, jak dalekou cestou klimatické právo dosud ušlo anebo které otázky představují největší výzvu.

Obecný výklad se zdá zbytečný, pokud není nijak provázaný s ochranou klimatu. Jako logický, alespoň z hlediska východisek, která kniha prezentuje, se jeví spíše přístup opačný – tedy identifikace prvků klimatického práva a jejich vzájemných vztahů. Bližší analýza nutně narazí na nedostatky tradičního členění ochrany životního prostředí, do kterého klimatická regulace nezapadá. A pokud bylo úkolem první knihy vystihnout klimatické právo jako vznikající právní obor optikou existujících oborů, příští výzva bude spočívat v hledání vlastních kategorií.

Některé kapitoly by rovněž bylo možné krátit v rozsahu, ve kterém se věnují ochraně klimatu, ale již málo klimatickému právu, respektive s malým významem pro klimatické právo. Např. jinak povedená kapitola k mezinárodnímu režimu OSN rekapituluje jednotlivé COP, včetně těch, ze kterých nic nevzešlo. Jde o čerstvé zkušenosti a pro publikaci o vývoji a očekáváních COP není jejich analýza na škodu, zde mi ale přišel hutný výklad až nadbytečný (bude k něčemu čtenáři?). Jiné je to s kapitolami, v nichž autorky a autoři poukazují na otázky dosud právem neregulované, které se ale předmětem právní úpravy mohou stát a pravděpodobně se i stanou (typicky klimatické inženýrství). U těch je na zvážení, zda do vymezení klimatického práva spadají. Sám jsem za jejich přítomnost rád, i když možná bylo užitečné spojit je do zvláštní kapitoly k dalšímu předpokládanému vývoji.

Dost možná by se ale ukázalo, že taková ambice je kontraproduktivní a znemožní pojmenovat klimatické právo v jediné publikaci, zvláště pokud dojde k zahrnutí dalších oblastí,⁵ nových právních předpisů⁶ a judikatury. První vydání klimatického práva proto může být i posledním a další tuzemské knihy se podobně jako v zahraničí omezí na zjednodu-

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166.

⁵ Ze všech např. veřejné zadávání, státní podpora, CSR a ESG reporty, uhlíkové audity.

⁶ Např. nařízení 2023/1804 ze dne 13. září 2023, o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva a o zrušení směrnice 2014/94/EU. *Úřední věstník*. L 234, 22. 9. 2023, s. 1–47.

šený úvod do problematiky⁷ nebo analýzu konkrétních úžeji vymezených otázek.⁸ Jen těžko však lze autorkám a autorům české knihy vyčítat, že jejich výklad není dokonalý ani kompletní, jak sami přiznávají. V tomto případě se nejedná o lacinou výmluvu, spíše o přirozený důsledek rychlých změn klimatického práva ve všech analyzovaných oblastech. Jednotlivé kapitoly však nezastarají tak rychle, jak se může zdát. I po letech budou čtenářstvu dobrým odrazovým můstkem pro další studium a poznání. Ostatním akademikům je příkladem zvládnuté a dobře vedené týmové práce, která ve výsledku etabluje nejen klimatické právo, ale stvrzuje unikátní pozici centra CLASS v české právní vědě. *Klimatické právo* je knihou aktuální, užitečnou a v poměrech českého prostředí mimořádně zdařilou.

Vojtěch Vomáčka*

⁷ Z poslední doby viz např. COPLAN, K. S. a kol. *Climate Change Law. An Introduction*. Edward Elgar Publishing, 2021, nebo FABER, D. – CARLANE, C. *Climate Change Law (Concepts and Insights) 2nd Edition*. Foundation Press, 2022.

⁸ Viz např. KAHL, W. – WELLER, M.-P. *Climate Change Litigation. A Handbook*. Bloomsbury, 2021.

* JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M., odborný asistent, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, a odborný poradce, Nejvyšší správní soud ČR. E-mail: Vojtech.Vomacka@law.muni.cz.