

Posudek diplomové práce

Bc. Magdaléna Voldřichová:

Stavební zákon: veřejný zájem nebo veřejný konflikt?

Proces tvorby stavebního zákona pohledem klíčových aktérů se zaměřením na péči o veřejné zájmy

Fakulta humanitních studií University Karlovy

obor sociální a kulturní ekologie, 2023

Úvod

Diplomová práce **Bc. Magdalény Voldřichové** je věnována jednomu z klíčových témat současné politiky a legislativy s dopadem na společnost jako celek i její jednotlivé segmenty. Problematika stavebního zákona a jeho přípravy nepochybně zaslouží rozbor jak z hlediska materiálně právního, tak procedurálního. Důležité je i zvláštní zaměření na veřejné zájmy, které má i zásadní přesah do mezinárodní politiky. O vhodnosti tématu pro obor sociální a kulturní ekologie tedy nemůže být pochyb stejně jako o jeho obtížnosti.

1. Obsahová stránka

Již abstrakt správně zdůrazňuje zásadní zjištění ohledně legality a legitimacy legislativního procesu. Výborně hierarchicky i logicky strukturovaný obsah je plný příslibů. Narativně pojatý úvod se obejde bez zdrojování, protože vlastními slovy autorky celkem stručně a výstižně seznamuje s problematikou stavebního zákona a koncepcí diplomové práce. Stručně a hutně sepsaný historický úvod ke stavebnímu právu a územnímu plánování je nejen sám o sobě zajímavý, ale umožňuje lépe pochopit dnešní terminologii a přístupy, např. oddělení, resp. spojování stavebního řádu a územního plánu, ale také postupný vývoj střetů jednotlivých druhů zájmů až po zájmy veřejné (např. individuální i veřejné zdraví). V historickém exkurzu jen poněkud postrádám zmínku o dvou vlivech na stavební zvyklosti, a to v chronologickém pořadí obranné funkce sídel a jejich hospodářské funkce (urbánní řešení a následné stavební zvyklosti – nebo i obráceně – např. při obsluze měst venkovem diktovaly vzdálenost venkovských sídel do poloviny denního pochodu (jízdy s povozem).

Naopak následující kapitola popisující současný stav stavebního práva je pojata skutečně příliš excesivně a znalost základní právní teorie pro pochopení stavebního práva by se dala předpokládat. Na jedné straně může právně nepoučeného čtenáře zavadět: „,Typickým kontinentálním pramenem práva je zákon.“ (str. 10) – jaké právo je nekontinentální (o anglosaském systému práva, precedentním právem nebo judikátech není v práci řeč), na druhé straně triviality až truismy typu „Moc se v České republice dělí na zákonodárnou, výkonnou a soudní.“ (str. 10), „Obě komory parlamentu jsou nejen zcela legálními, ale i nezbytnými, zastávkami v procesu vydávání zákonů dle popsaného procesu v kap. 2.5.“ (str. 66, Analytická část) vyvolávají v práci na magisterské úrovni až podezření, že skutečným cílem je honba za počtem znaků, a vlastně skutečně ubírají prostor analytické části práce.

A opět naopak: rozbor typů zájmů a zejména veřejného zájmu zřetelně není triviální problematikou a Voldřichová jim věnuje prostor poprávu. Škoda jen, že právě na tomto místě nevyužila prezentací příslušného kursu autora posudku, kde je věci věnován velký prostor. Výsledkem by mohlo být zjištění, že za veřejný zájem je možné pokládat na jedné straně ochranu obecných tzv. nezadatelných práv, „o nichž se nehlasuje“ (správně uvedená preambule Ústavy, Listina práv a svobod, na druhé straně výsledek dobře vedeného diskursu ve veřejném prostoru, který artikuluje přirozené změny a hodnotové nastavení společnosti (správně uvedena

citace „Veřejný zájem se neustále vyvíjí.“ [Dostálová; Křivková, 1999: 26] Takové uchopení pojmu je velmi důležité, protože do jisté míry zpochybňuje tvrzení autorky o legalitě i legitimitě zákona zejména v jeho původní podobě (v první fázi) – a po dopsání této zásadní poznámky se v textu DP dočítám, že autorka má hned na následující straně k takovému pojetí (byť jen způli) nakročeno – ale v kapitole o *procesech*.

Výklad legislativního procesu se opět zdá zbytečně podrobný a zabírající místo, ale vzhledem k tomu, že posouzení procesuální správnosti, tedy legality a obecněji legitimacy, je záměrem diplomové práce, je pro pochopení asi nezbytný, včetně rozboru různé právní síly jednotlivých předpisů pro různé fáze. Oba pojmy jsou také následně náležitě vysvětlovány, byť závěr není v podobě definičního upřesnění obou, zvláště legitimacy, zcela uspokojivý (viz celkové hodnocení). (Důležitá jsou např. legislativní pravidla vlády a jejich právní síla, jež má vliv na posuzování legality legislativního procesu [str. 25]).

Celá Metodologická část je zpracována dostatečně podrobně a přesně, je opřena o relevantní tituly (i konzultace), svědčí o zvládnutí postupů vědecké práce obecně a kvalitativního „designu“ zvláště, včetně kritického triangulačního přístupu k datům. Výběr respondentů je uvážlivý podle předem dané rozvahy a kritérií a není jistě vinou autorky (zkušené lovkyně hlav), že jí ne všichni vzhledem k velmi citlivé tématice a časovému vyřízení vyhověli. Pochvalu zaslouží i podrobná úvaha týkající se etiky výzkumu a méně obvyklá sebereflexe kvality výzkumu.

Analytická část práce začíná pěkně chronologií, na niž navazují tématické kapitoly; pěkně, byť z mého hlediska ne dostatečně *interpretačně* uvádí a propojuje velmi zajímavá sebraná data. Za zmínku stojí důležité kapitoly Čas a Emická a etická perspektiva, které dobře dokumentují různé úhly zájmů nebo pohledu na problematiku.

K argumentaci v oddílu Diskuse se vyjadřuji v závěrečném hodnocení i jinde. Přestože se Magdaléna pěkně zaštitila dokonce nezpochybnitelnou Agendou 21 (a v *obecném* smyslu tady nelze nic namítnout), kdyby svá vlastní zjištění lépe opřela o politologicko-právní teorii, pravděpodobně by dospěla k poněkud méně smírlivým závěrům, zejména o první fázi legislativního procesu (rozdíl všech fází sama samozřejmě reflektuje). Jinak je diskuse navenek i dovnitř (předporozumění, vhléd, vlastní pozice) zpracována dostatečně obsáhle i obsažně.

Kapitola Závěr správně rekapituluje výzkumný problém a výzkumné otázky a uspokojivě je zodpovídá. Věcnou polemiku se závěry vedu v závěrečném hodnocení. Z mnoha možných komentářů daných komplexitou problematiky zde uvedu jen jeden. O prioritě nikoli *politického*, ale *stranického* zájmu na straně gestora – zpracovatele svědčí mj. to, že v celém procesu byl mezi všemi hráči nejvstřícnější k obcím a krajům; myslím, že příčina spočívá právě v obavě ztráty politického kapitálu *uvnitř* politického hnutí ANO, tedy mezi vlastními členy postavenými ve vertikální dělbě moci níže než na ministerstvo či parlament.

Pasáž cítící potřebu: „... krátce popsat, jak byla práce strukturována.“ (str. 78–79) je neorganická a tvoří nežádoucí antiklimax. Měla být umístěna do úvodu nebo do kapitoly Diskuse.

2. Práce s literaturou

Magdaléna si dává (velkou většinou) záležet, aby správně zdrojovala. S literaturou pracuje kvalifikovaně, cituje, parafrázuje, interpretuje i odkazuje poměrně hojně, správně a jednotně, citační norma je snad až na výjimky dodržena. Zdroje jsou v seznamu utříděny nikoli tématicky, ale dle podoby publikace, což je samozřejmě jedna z možných voleb. Je tak i na první pohled patrné, že zatímco metodologická literatura je zastoupena celkem dostatečně a poskytuje autorce potřebnou oporu, z tématických zdrojů lze ocenit nalezení zajímavých relevantních článků k jednotlivým dílčím tématům (Horák; Lacko), ale **velmi postrádám**

obecnější politologické tituly nebo obor právní filosofie, kde je k dispozici velký výběr literatury původní (např. Příbáň), překladové (např. Sartori) a samozřejmě *anglicky psané*, jež je zastoupena na diplomovou práci skoro nedostatečně.

Naopak pochvalu zaslouží vydatné těžení z většího počtu šedých zdrojů (mám na mysli konference, přednášky, prezentace atd.), jsou-li náležitě uvedeny v seznamu (jsou); naopak např. podklady České komise pro UNESCO a její členové mohli být vytěženi vydatněji.

Celkem 16x citovaný Jan Wintr: Principy..., 2020, není uveden v seznamu literatury; dvě různé prezentace Vojtěcha Stejskala se stejným vročením by bylo dobré odlišit (2017a, 2017b).

Na stranách 13 až 14 (a možná i jinde) je dvakrát mylně uveden zákon č. 283/2006 Sb. místo zákon č. 283/2021 Sb., a vice versa.

3. Formální stránka

Rozsah vlastního textu činí přes 90 normostran a byl by (a formálně samozřejmě je) jistě postačující, kdyby materie nevyžadovala širší konceptualizaci a na jejím základě rozsáhlejší rozbor a podrobněji diferencované závěry (viz též níže).

Práce obsahuje při současné akademické úrovni tolerovatelné množství překlepů, gramatických a (častěji) interpunkčních chyb.

namátkové příklady:

mluvnice, styl: ojedinele překlepy: „legitimitu právní aktů“ (str. 72); chyby v rekcii apod.: „zájmu na ochranu“ (str. 6); „více jak“ (str. 7); „krom“ místo „kromě“ (str. 8); interpunkce: místy chyby, např. opakované chybí čárka před slovem „respektive“, resp. „resp.“ nebo „tzn.“, chybné ne/psaní čárky před spojkou „či“; „Skupinové zájmy, jsou takové,“ (str. 15); „Ještě, než vznikne...“ (str. 19); „Případovou studii, jako výzkumnou metodu lze...“ (str. 28); až po interpunkční chaos „Další rovinou, je čas, resp. délka, volebního období jako limit.“ (str. 70) typický anakolut „Senát, pokud nerozhodne do 30 dnů, je zákon považován za přijatý.“ (str. 23)

Potěšující je bohatý slovník a celkem vyspělý styl práce: lineární, srozumitelný, až na drobná osvěžující vybočení akademicky korektní a přitom vstřícný ke čtenáři. I tady by ovšem prospělo více času: „Stavební činnost a její právní ošetření se tedy bezmála sedm století vyvíjí, tříbí, zahušťuje a zpřesňuje, přesto její základy, dle mého názoru, stojí zcela pevně na výše zmíněných základech,“ (str. 4) – takřka čapkovsky košatý přísudek následující – základy na základech... Zejména starší právníci nemají v oblibě obraty typu „právní ošetření“, které se v textu objevuje celkem čtyřikrát. „Nícméně veřejný zájem je pouze jeden ze tří dalších skupin zájmů“ (str. 15) je poněkud nešťastná formulace, lépe např. „jedna z celkem čtyř“ apod.

Svazek je zpracovaný typograficky střízlivě, ale s pečlivostí. Magdaléna doprovází text s citem pro zařazení do kontextu i tabulkami a grafy, jež snad mohly mít jednotnější úpravu a popis, ale jsou uváděny zdroje; jde i o vlastní zpracování nebo adaptaci. Mohl být samozřejmě uveden seznam všech vyobrazení, jinak nechybí žádná z povinných náležitostí, projekt práce, „Seznam základní sady otázek výzkumného rozhovoru“, ukázky asi nejdůležitějších výzkumných rozhovorů, jež jsou pravděpodobně správně a účelně kódovány (otevřené kódování). Ostatní přepisy jsou uvedeny ve zvláštní příloze „Zvláštní příloha diplomové práce – rozhovory s komunikačními partnery výzkumu na téma tvorby nového stavebního zákona.“ Ač je aspekt výzkumnické etiky zpracován velmi pěkně, nenašel jsem formulář informovaného souhlasu (?).

4. Celkové hodnocení

Na nesčetné, vždy oboustranně zajímavé a obsažné konzultace přicházela Magdaléna vždy dobře připravena ať už na základě předchozí domluvy nebo na základě vlastní práce a její analýzy. I vzhledem k jejím zkušenostem s tématem a její vcelku dobré až znamenité odborné

erudici bylo vedení práce příjemnou povinností až na samotný zrychlený závěr bez konzultací, což se na práci bohužel projevilo.

Autorka sepsala až na některé nepřesnosti a zásadní *nedostatek konceptualizace* erudovanou teoretickou část práce, velmi dobře se seznámila s metodami řešícími dobře stanovený výzkumný problém, shromáždila relativně velmi bohatá zajímavá a různorodá data, jak případové studii přísluší, a dokázala je i velmi obstojně interpretovat.

Zásadní výhradu uvádím na závěr.

Již v pasáži o práci s literaturou se zmiňují o chudém výběru, při hodnocení je třeba rozebrat následky. Toto je závěr autorky ke klíčovým pojmům legality a zejména legitimacy: „Chápu tedy výše uvedené tak, že pokud je tedy z legislativního vzešlá právní norma přijata lidem (jakkoliv je slovo lid komplikované), respektive jeho demokraticky zvolenou reprezentací, pak jej lze považovat za legitimní. Analogicky tedy, pokud je výsledek rozhodovacího procesu přijat těmi, kterých se týká a kteří se na něm podílí, pak je tento legitimní.“ Tento dílčí závěr, který se posléze promítá i do celkových závěrů DP, je obtížně udržitelný. Pojem „lidu“ jako zdroje veškeré moci je samozřejmě rozsáhle diskutován nejen v politologické a právní, ale obecně společenskovední literatuře a na diplomové práci nelze poctivě požadovat ani dílčí stipulativní řešení. Zjevně sporné jsou dva body. Hodnocení na základě právě procesu celé přípravy zákona od záměru po přijaté paragrafové znění, tedy předem, a to v užším slova smyslu (legalita) i v širším (legimitita), a pojem „přijetí“. V prvním významu jde o sám systém dělby moci, brzd a protivah, pojistek v podobě závaznosti nebo kvalifikovaného hlasování. Ve druhém významu naprosto postrádám pojem *diskurs*, jak doslova, tak obecně. Legimititu nelze získat přijetím „demokraticky zvolenou reprezentací“ – to je legalita, postupuje-li reprezentace náležitě podle pravidel. Takto komplikovaná právní norma musí být řádně a dostatečně diskutována ve veřejném prostoru právě proto, že se dotýká nejen prakticky každého občana státu a zájmové skupiny, ale dokonce i mezinárodního smluvního práva, resp. vztahují se na ni všechny body správně uvedené na str. 25–26. Autorka na různých místech správně uvádí jednotlivé skupinové i veřejné zájmy, nedostatečně však zohledňuje fakt, že ve „standardní“ demokracii mají tyto zájmy i své řádné institucionální reprezentace, jež rozhodně nebyly slyšeny dostatečně a řádně, resp. byly slyšeny spíše podle toho, do jaké míry by jejich nerespektováním byl ohrožen politický kapitál předkladatele, tedy kapitál stranický. Toto je obsah vágního sousloví „přijetí lidem“: ante res, tedy respektování přijetí ve smyslu přijímací zákonodárné aktivity, nikoli samozřejmě post rem (kde by nepřijetí už zřejmě reprezentovaly lidové bouře... – a dokonce jsem po napsání této poznámky skutečně na tento argument narazil!) „výsledek rozhodovacího procesu přijat těmi, kterých se týká“ [27]). Závěr je zřejmý. Ač se snažím držet zásady hodnotit organicky, nikoli dramaturgicky, tedy zohledňovat to, co v práci je, nikoli není, v tomto případě si ústřední téma práce vynucuje výjimku. S oporou o rozbory zejména z oblasti právní filosofie měl být zaveden pojem diskursu, a to (schematicky řečeno) po diskusi na až podivuhodně široké škále od nástroje demokracie a konsensu (Habermas, Havel) po nástroj moci (Foucault). Z tohoto zorného úhlu pak měl být hodnocen jak proces přijímání zákona, tak jeho materie, oboje v jednotlivých fázích; tedy ne jen de lege lata, ale i de lege ferenda.

Relativní zmírnění kritiky je dvojitá. Autorka poctivě shromáždila různými metodami skutečně pozoruhodné množství podkladů a dat v podobě dokumentů, rozhovorů, pozorování na konferencích a prokázala, že jim rozumí a dokáže je (kriticky) interpretovat včetně řádné triangulace (viz celá kapitola 3.1.2. Metoda sběru dat, zvláště str. 31–32). Po letité přípravě jí pak evidentně nezbyl dostatek času, aby práci zúročila, což je rozpoznatelné přímo v textu, nikoli jen známo vedoucímu práce. Za druhé se autorka, která je známá svým dlouhodobým opravdovým politickým angažmá, úzkostlivě snažila vyhnout se aktivismu, přiznat svou pozici,

ale zůstat pokud možno nestranná. To je jistě správné, kdyby nechyběl výše uvedený teoretický aparát...

Vzhledem k citlivosti a politizaci tématu je obtížné nestranně a objektivně hodnotit závěry autorky. Zdá se mi však nepochybné, že přes to, že jsou fakta dostatečně obsažena v dokumentech i rozhovorech („bezprecedentní“, str. 44–45) autorka nedostatečně interpretovala fakt, který dostatečně podrobně dokumentuje a rozvádí (údaje ohledně Memoranda), že odpovědné gesční Ministerstvo pro místní rozvoj svěřilo na smluvním základě (byť formálně bezúplatně) zpracování záměru i paragrafového znění zákona nejen externímu zpracovateli, ale přímo klíčovému hráči (stakeholder) v mnohačetném střetu zájmů. Nejde jen o to, že vláda předložením dobývá politický kapitál, o čemž svědčí už její Programové prohlášení (jak správně uvádí autorka) – to je zcela legální a legitimní součást politického provozu demokracie založené na pluralitě politických stran. Jde o to, že tímto aktem i procesem následného projednávání přímo popírá pluralitu zájmů jednotlivých skupin, což celý proces *delegitimizuje* (často i ve smyslu formálním, celkově a ve výsledku i reálném [Raymond Aron], procesuálním i materiálním. Tyto skupiny jsou přitom i formálně institucionalizovány, mají svou reprezentaci a Voldřichová se zabývá jak jejich dokumenty (dopis Vládě), tak rozhovory s jejich představiteli (str. 47–48 a jinde, kde je jasné hodnocení pracovních skupin jako alibistických [Zídek, str. 55 a jinde]). To nic nemění na jiných dílčích tvrzeních autorky, z nichž zásadní je, „že se díky dobré úřednické práci resortů i díky expertním organizacím a jejich zasahování jak do legislativního procesu, tak i do veřejného prostoru, podařilo ochranu veřejných zájmů na ochranu památek a přírody a krajiny v novém stavebním zákoně v mezích možností uhájit.“ (str. 73). S tím je možno souhlasit, JES dokonce znamená svého druhu obecný přínos podobně jako svého času IPPC, ale je nutno zdůraznit i rozdíly: dobrá úřednická práce se věcně i procesně určitě týká Ministerstva kultury i Ministerstva pro životního prostředí včetně Agentury ochrany přírody a krajiny, zatímco úředníci Ministerstva pro místní rozvoj (konkrétně paní náměstkyně Pavlová) evidentně pracovali dobře a výkonně, ale pouze ve smyslu politického zadání, nikoli ve smyslu procesuální a materiální korektnosti. Podobně by měly být rozlišeny expertní organizace, mezi nimiž je přímo *frontální* rozdíl (Hospodářská komora vs. environmentální organizace nebo Česká komise pro UNESCO).

Přes všechny uvedené výhrady jsem si vzhledem ke všem kladům práce, zmíněným i v podrobnostech neuváděným, jist, že práce plně opravňuje **doporučení pro obhajobu**. Nekladu pro ni další zvláštní otázky (kritiky je v textu a zvláště v jeho závěru dostatek a další otázky jistě vyplynou i z diskuse). Věřím, že se Magdaléně Voldřichové podaří obhájit (nebo i bodově vylepšit) **hodnocení „velmi dobře“** (maximum možného) až **„dobře“**, v přesnějším vyjádření **9–10 bodů**, které navrhuji.

Praha 29. ledna 2023

PhDr. Ivan Rynda