

Posudek oponenta habilitační práce

JUDr. Martiny Frankové, Ph.D.: „Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva“. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2023.

Část I.

Aktuálnost a náročnost tématu práce

Posuzovaná práce se zabývá vysoce aktuálním tématem. Habilitační práce je předkládána v oboru právo životního prostředí. Jde o téma, kterému je věnována pozornost ve světle různých vědních oborů s ohledem na dominanci vícero právních aspektů – jmenovitě správně právních a environmentálně právních – a to jak hmotněprávních i procesněprávních. Záměr habilitantky vědecky uchopit a prozkoumat environmentálně právní aspekty udržitelné výstavby je chvályhodný. Náročnost tématu je dána nejen jeho komplikovaností s ohledem na věcnou podstatu věci, ale i s ohledem na vývojové tendence ve veřejném stavebním právu obecně a s ohledem na environmentální aspekty zvláště. Autorka vychází při zpracování habilitační práce z relevantních českým i zahraničních odborných zdrojů, relevantní judikatury a myšlenky v nich obsažené využívá nejen jako východiska, ale i jako inspiraci pro vlastní úvahy a závěry. Snaží se je přitom mnohdy i rozvést a posoudit i aktuální vliv klimatické změny na požadavky udržitelné výstavby a hledat i odpověď na otázku, zda a případně jak se promítají do právního řádu s důrazem na veřejné stavební právo hmotné a práva životního prostředí. Rovněž považují za vhodné zdůraznit, že autorka se tématu věnuje dlouhodobě a systematicky a dílčí závěry publikované v odborných článcích a prezentovaných na konferencích vhodně při tvorbě habilitační práce využívá.

Část II.

Vymezení cíle práce a metod zpracování

Cíl práce autorka vymezuje na str. 2 v Úvodu práce, kde uvádí, že cílem habilitační práce je „*analyzovat právní úpravu výstavby obsaženou ve stavebním právu, její limity a možnosti jejího vývoje, s ohledem na princip udržitelného rozvoje při zohlednění klimatických změn, tedy ve světle nezbytnosti adaptačních a mitigačních opatření*“. Ke splnění takto poměrně široce koncipovaného cíle habilitační práce vymezuje autorka autorka upřesňující výzkumné otázky, které je vhodné do oponentského posudku výslovně uvést, aby mohlo být zhodnoceno, nakolik se autorce podařilo habilitační práci systematicky a obsahově koncipovat tak, aby na ně mohla v závěru své práce odpovědět.

Jmenovitě si tedy autorka položila **za cíl odpovědět na výzkumné otázky:**

„1. Je ochrana životního prostředí veřejným zájmem dotčeným výstavbou a chráněným stavebním právem? Pokud ano, je součástí tohoto veřejného zájmu zájem na environmentálně udržitelné výstavbě?“

2. Je ochrana životního prostředí (včetně klimatu) jako veřejný zájem dotčený výstavbou chráněna hmotným právem stavebním právem dostatečně? Promítají se principy environmentálně udržitelné výstavby do hmotného práva stavebního a v jaké míře?“

3. Jaké jsou možnosti a limity environmentálně udržitelného hmotného práva stavebního de lege ferenda? Jaké jsou možnosti zakotvení konceptu environmentálně udržitelné neboli zelené výstavby v platném právu de lege ferenda?“

4. Jsou procesní nástroje ochrany životního prostředí ve stavebním právu nastaveny vhodně a přiměřeně?“

Kromě výše formulovaného cíle a výzkumných otázek autorka dále v práci stanoví i tři **hypotézy**, z nichž je vhodné pro účely posudku uvést alespoň jejich „základ“.

„Platné hmotné právo stavební neobsahuje koncept zelené výstavby, environmentální požadavky na výstavbu obsažené ve stavebním právu nezohledňují dopady výstavby na životní prostředí včetně klimatu v dostatečné míře, obsahují určité pouze určité „environmentální minimum“ výstavby.....“

„Ochrana životního prostředí je veřejným zájmem dotčeným výstavbou.....“

„Environmentální požadavky na stavby v hmotném právu stavebním nejsou nastaveny dostatečně...“

Cíl, výzkumné otázky a hypotézy jsou dle mého názoru koncipovány tak, že kladou poměrně vysoké nároky na uchopení nejen systematiky habilitační práce, ale především propracovanost jednotlivých témat tak, aby ve výsledku tvořily ucelený vědecký text přínosný především pro rozvoj práva životního prostředí a jeho roli v systému práva, a to s důrazem na jeho vztah k veřejnému stavebnímu právu.

Co do **metodologie autorka** na s. 4 uvádí, že v její práci převažuje metoda analyticko-syntetická doplněná komparací a deskripcí. Již na tomto místě je třeba uvést, v některých pasážích práce je převažující metoda deskripce a k samotné analýze a syntéze se autorka bohužel nedostává. Blíže se věci budu zabývat níže.

Část III.

Struktura a obsah práce, připomínky k textu

Systematicky autorka svoji habilitační práci rozdělila – včetně úvodu a závěru – do 6 kapitol. Práce dále obsahuje seznam použitých zdrojů. Celkový rozsah práce je 292 stran. Jedná se tedy o text rozsáhlý – byť jak již bylo uvedeno výše – trpící jistou nevyvážeností co do propracovanosti jednotlivých pasáží posuzované habilitační práce.

V 1. kapitole označené jako Úvod autorka vymezuje již výše uvedený cíl práce, výzkumné otázky, hypotézy a metodologii. Rovněž již na tomto místě se zabývá několika základními pojmy, s kterými dále v textu habilitační práce pracuje (stavební právo; výstavba; environmentálně udržitelná výstavba/environmentálně šetrná výstavba). V úvodu rovněž zdůrazňuje, že se v práci bude koncentrovat na fázi územní plánování a jeho právní úpravu. Tím – vědomě – významně zužuje spektrum prostředků sloužících k prosazení environmentálně udržitelné výstavby. Z obsahu dalších kapitol pak vyplývá, že její „zužování“ jde mnohdy dále,

když se soustředí na vybrané nástroje územního plánování (např. s. 127 a násl.), kde se sice z pozice obcí správně zaměřuje z pohledu požadavků na výstavbu v jejich územním obvodu na klíčovou roli územního plánu a regulačních plánů, aniž by však jakkoli – byť rámcově – věnovala pozornost jejich vztahu k dalším nástrojům územního plánování (a to jak PÚR, ÚRP či ZÚR, ale i územním opatřením) z pohledu nároků na environmentální požadavky na výstavbu, a to buď v této nebo v některé z východiskových pasáží habilitační práce.

Ve 2. kapitole Veřejný zájem na ochraně životního prostředí (s. 8 až 38) autorka věnuje pozornost pojmu veřejný zájem, resp. cíleně ochraně životního prostředí coby veřejného zájmu, a to s důrazem na souvztažnosti s výstavbou. Snaží se vyjádřit i vztah veřejného a soukromého zájmu na ochraně životního prostředí při výstavbě. Ocenit je třeba její úvahy, týkající se jeho vztahu k právu na příznivé životní prostředí, a to jak z hlediska hmotněprávního, tak procesněprávního postavení dotčených subjektů. Pozornost mohla, resp. dle mne měla, alespoň rámcově ve vztahu k soukromému právu věnovat právu člověka žít v příznivém životním prostředí, zakotvenému v občanském zákoníku. Doporučuji, aby se dané materii věnovala při ústní obhajobě.

3. kapitolu nazvanou Východiska právní úpravy ochrany životního prostředí (s. 39 až 87) **ve stavebním právu** koncipuje jako přehledově pojatý základní východiskový právní rámec pro vlastní analýzu ochrany životního prostředí ve veřejném stavebním právu. Tato východiska sleduje jak na mezinárodní, tak unijní úrovni s tím, že se je „snaží“ zasadit do rámce klimatické změny. Při identifikaci závazků plynoucích z právních dokumentů se pokouší vysledovat, nakolik závazně ovlivňují veřejné stavební právo hmotné. Zdůrazňuje přitom zásadní význam závazků vyplývajících z pramenů jak na mezinárodní, tak unijní úrovni upravujících problematiku posuzování vlivů na životní prostředí (s. 42 až 43). Dále identifikuje základní a zásadní prameny související s ochranou životního prostředí či jeho částí (Evropská úmluva o krajině, Deklarace OSN o ŽP (konference Rio de Janeiro 1992). Jmenovitě ve vztahu k udržitelnosti měst a obcí vyzdvihuje logicky správně význam dokumentům navazujícím na Agendu 21 (jmenovitě Agendu Habitat I, Agendu Habitat II ve spoj s Agendou 21 pro udržitelnou výstavbu, Agendu Habitat III). Na unijní úrovni považuje za relevantní z hlediska zaměření habilitačního bádání Územní agendu Evropské úrovně 2020.

V této kapitole se dále věnuje i dalším relevantním pramenům, jmenovitě Chartě evropského plánování; Ženevské chartě OSN o udržitelném bydlení; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS (dále jen „nařízení o stavebních výrobcích“); Směrnici Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (konsolidovaný text směrnice: Konsolidovaný text: směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic); směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti. Stručně – ale výstižně – charakterizuje i jejich význam, resp. limity významu pro právní úpravu udržitelné výstavby na národní úrovni, což lze považovat za věcně a metodologicky vhodný a přínosný přístup.

V této kapitole je dále věnován přiměřený prostor pro promítnutí klimatické změny do právních závazků na mezinárodní a unijní úrovni, a to opět s cílem „vystopovat“ relevanci ve vztahu ke stavebnímu právu. Jmenovitě na úrovni mezinárodněprávní věnuje pozornost Pařížské dohodě a Klimatickému paktu z Glasgow, na unijní úrovni Směrnicí o energetické náročnosti budov, Směrnice o energetické účinnosti, Směrnice o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie; Zelené dohodě pro Evropu, a relativně podrobně rovněž nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („Evropský právní rámec pro klima“). V další části této kapitoly uvádí další prameny související s tématem habilitační práce s dopady do materie udržitelné výstavby. V závěru této kapitoly autorka dle mne přehledně shrnuje možnosti, ale především i problémy spojené s prosazením závazků z celé řady jí uvedených dokumentů do praxe, resp. jejich promítnutím do právní úpravy. Celou tuto „východiskovou kapitolu“ považuji za zdařilou. Je zřejmé, že zpracování této kapitoly věnovala autorka odpovídající pozornost a její pojetí koresponduje věcnému zaměření habilitační práce.

4. kapitolu Ochrana životního prostředí v hmotném právu stavebním (s. 88 až 194) je třeba nesporně považovat za „jádro“ vědeckého zájmu z pohledu zjištění, analýzy a syntézy skutečností rozhodujících pro zjištění zda, případně jak je v hmotném veřejném stavením právu na národní úrovni zajištěna ochrana životního prostředí jako veřejnému zájmu. Autorka k řešení daného úkolu systematicky přistoupila tak, že se nejprve věnuje věcně pojmům „udržitelná výstavba“ resp. „zelená výstavba“ a certifikačním systémům s tím souvisejícím. Zde správně vychází z obsahu předchozích kapitol. Možná překvapivě autorka dříve, než řeší „českou národní úpravu“ systematicky kapitolu koncipuje tak, že nejprve uvádí zahraniční inspirace týkající se právní úpravy aspektů zelené výstavby ve vybraných zemích. Jmenovitě se zaměřuje je právní regulaci z prostředí Jižní Koreje, USA, Španělska a Peru – jejich výběr odůvodňuje jednak relevantními zdroji a rovněž i vlastními zkušenostmi z mezinárodních konferencí. Návazně rámcově vymezuje unijní požadavky na výstavbu. Tento její přístup je možný, byť dle mne nenacházím jejich důsledné promítnutí do úvah v dalších pasážích práce, která se týká české právní úpravy. Celkově je však třeba uvést, že informace zde uvedené jsou inspirativní.

Na s. 137 práce se autorka propracovává k tomu, aby se ponořila do zjištění a analýzy vývojových etap přístupu k řešení environmentálně udržitelné výstavby v ČR. Jako 1. etapu si vymezila období účinnosti zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu, přičemž charakterizuje význam, resp. absenci právní úpravy ve StZ, zaměřuje se na environmentální požadavky na výstavbu v prováděcích předpisech stavebního zákona. To vše povětšinou popisným způsobem. Za druhou etapu svého bádání označuje období od nabytí účinnosti zákona č. 283/2021 Sb. stavební zákon. Nastolení legislativního trendu ve StZ2021 kladně hodnotí a zaměřuje se na vybrané environmentální aspekty (požadavky na vymezení pozemků, požadavky na stavby, požadavky na výrobky). Je vhodné zdůraznit, že autorka byla při koncipování své práce obecně a v této její pasáži zvláště inspirována jak svými osobními zkušenostmi s aplikací StZ2006, tak i zkušenostmi z přípravy a celého legislativního procesu ve vztahu ke StZ2021. Její roli při finalizaci textu habilitační práce zkomplikovalo i povědomí o připravovaných novelizacích StZ2021. Z tohoto důvodu lze ve výsledku uzavřít, že její uchopení materie StZ2006 a StZ2021 je možné, byť je „místy“ opět spíše popisného rázu.

Do této kapitoly zařadila dále autorka problematiku právní úpravy environmentálních požadavků na výstavbu „v jiných právních předpisech“ (kap. 4.3.3). Tuto pasáž práce osobně považuji za nejméně systematicky promyšlenou a co do hloubky propracovanou. Lze rozumět tomu, že autorka zamýšlela postihnout co nejširší okruh „jiných právních předpisů“ s relevancí pro environmentální požadavky na výstavbu – jmenovitě se zabývá právní regulací v oblasti ochrany vod, ochrany lesa, ochrany přírody a krajiny, ochrany ovzduší; ochrany veřejného zdraví a lázeňství, z „průřezových zákonů“ upozorňuje na vybrané aspekty environmentálních požadavků v režimu zákona o pozemních komunikacích, zákona o drahách, „energetických“ zákonů, atomového zákona. Některé pasáže kapitoly působí místy povrchně a neúplně – např. viz subkapitola týkající se zákona o ochraně ovzduší. Autorka si náročnosti zvolit vhodnou systematiku této subkapitoly byla zřejmě vědoma a v důsledku toho se snaží o formulování závěrů popsaných v režimu výše uvedených „jiných právních předpisů“ (s. 173 až 177). Pro účely obhajoby je dle mého nezbytné, aby autorka odůvodnila zvolenou systematiku této pro habilitační práci dle mého klíčové pasáže. Pro případ, že by měla být habilitační práce publikována, je nezbytné dle mého názoru této pasáži textu věnovat pozornost a dopracovat ji.

Kapitola 5. Procesní nástroje ochrany životního prostředí ve veřejném stavebním právu (s. 195–239) z hlediska vymezení cíle habilitační práce řešit prioritně environmentální požadavky na výstavbu v hmotném veřejném právu svým pojetím této vizi odpovídá. Je popisná, stručná a skoro by se dalo říci přehledového až skriptového rázu. Na druhou stranu je v ní vyjádřen názor autorky na regulaci ve světle StZ2006, StZ2021 a rovněž i samostatně na návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku v podobě, s níž měla autorka možnost pracovat v době dokončování habilitační práce. Přes výše uvedené výhrady k hloubce zpracování této kapitoly ji lze právě s ohledem na základní cíl, výzkumné otázky a hypotézy cílící prioritně na hmotné právo (uvedené pro úplnost i výše v textu oponentského posudku) hodnotit jako funkčně zapadající do habilitační práce jako celku. Aniž bych zabíhala do podrobností, tak i ve vztahu k této kapitole mám zato, že pro případ záměru text habilitační práce publikovat, je viděno mýma očima nezbytné – pokud by měla být do monografického záměru zařazena – její obsah zásadně dopracovat.

Kapitola 6. - Závěr (s. 240–252) obsahuje odpovědi na výzkumné otázky, a to dle mého přehledným a srozumitelným způsobem. Rovněž v něm autorka dochází k závěru, že jí vymezené tři hypotézy byly potvrzeny. Se způsobem odpovědí na výzkumné otázky i stanovené hypotézy se v principu ztotožňuji.

Přes jisté výše uvedené připomínky ke koncepci vybraných částí habilitační práce celkově habilitační práci hodnotím jako originální a přínosnou jak pro rozvoj práva životního prostředí, tak pro veřejné stavební právo. Cíl práce, tak jak si jej autorka vytkla v úvodu, se jí podle mého názoru podařilo naplnit.

Část IV.

Jazyková a grafická úroveň

Formální stránku zpracování posuzované práce lze dle mne hodnotit jako velmi dobrou. Práce má odpovídající jazykovou a stylistickou úroveň, je přehledně členěná, s příslušně označovanými nadpisy a mezinadpisy. Práce je opatřena korektním poznámkovým aparátem (až na určité výjimky – viz např. s. 58 neúplný odkaz č. 178). Obsahuje seznam použité literatury a dalších pramenů. Práce obsahuje abstrakt v češtině a angličtině.

Autorka pracuje s celou řadou relevantních zdrojů, které cituje jak v poznámkovém aparátu, tak v závěrečném seznamu pramenů, tudíž práce se zdroji včetně jejich citace odpovídá požadavkům kladeným na tento habilitační práci.

Část V.

Náměty pro rozpravu

Pro účely obhajoby práce k diskusi navrhuji, aby se autorka vyjádřila k:

- 1) Právním prostředkům k prosazení environmentálních požadavků na výstavbu při rekonstrukci staveb obecně a památkově chráněných staveb zvláště ve světle vývojových etap veřejného stavebního práva a práva životního prostředí.
- 2) Subjektům kontroly dodržování obsahu závazných stanovisek co do splnění/nesplnění environmentálních požadavků na výstavbu a možným nápravným a sankčním důsledkům za jejich nesplnění ve světle vývojových etap veřejného stavebního práva a práva životního prostředí.

Po celkovém zhodnocení habilitační práce – a to i při vědomí výše vznesených připomínek - konstatuji, že předložená habilitační práce jako celek splňuje nároky standardně kladené na habilitační práce v oboru právo životního prostředí.

V Brně 7. 8. 2023

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.