

Univerzita Karlova

Právnická fakulta

Posudek oponenta habilitační práce

Název habilitační práce:

Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva

Habilitantka: JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Text posudku:

Téma a význam habilitační práce

Posuzovaná habilitační práce se zabývá právními aspekty environmentálně udržitelné výstavby, z hlediska možností a limitů stavebního práva, konkrétně konceptem environmentálně udržitelné, nebo-li zelené výstavby. Vychází přitom z hypotézy, že ochrana životního prostředí jako veřejný zájem dotčený výstavbou má své místo přímo ve stavebním právu, které má značný prostor k přímé regulaci výstavby environmentálně šetrné. Platná právní úprava nicméně tuto ideu zohledňuje pouze v omezené míře. V kontextu současné klimatické změny přitom výrazně vzrůstá potřeba zabývat se environmentálními aspekty výstavby a problematika ochrany životního prostředí a stavebního práva se postupně jeví jako neoddelitelné. Je třeba zdůraznit, že posuzovaná habilitační práce se soustředí na stavební právo v užším slova smyslu a nevěnuje se otázkám územního plánování, což by vysoce přesahovalo rozsah a tematické zaměření posuzované habilitační práce a tříštění jejích cílů. Nicméně tam, kde je to nutné, JUDr. Martina Franková, Ph.D. (dále jen „autorka“) reflektuje některá témata územního plánování, zejména ta, které vytvářejí předpoklady pro udržitelnou výstavbu.

Pro rozvoj vědy práva životního prostředí má zvolené téma zásadní význam. Konceptem environmentálně udržitelné výstavby a promítnutím požadavků ochrany životního prostředí do hmotného stavebního práva se v české právní vědě dosud nikdo nezabýval. Zároveň je třeba uvést, že se jedná o téma vysoce aktuální, vzhledem k rekodifikaci veřejného stavebního práva, ke kterému dochází v současné době, zejména pokud jde o zákony č.283/2021 Sb., 284/2021 Sb., zák. č.148/2023 Sb. a zák. č.149/2023 Sb. Z hlediska náročnosti jde o téma vysoce náročné, protože je třeba prokázat nejen znalost práva životního prostředí, nýbrž také správního práva. Kromě toho autorka musela nastudovat velké množství zahraniční odborné literatury i právních úprav, a to hned v několika světových jazycích (kromě angličtiny zejména španělština) a vyrovnat se s absencí české odborné právní literatury k danému tématu.

Je třeba ještě na úvod uvést, že autorka se problematikou ochrany životního prostředí ve vztahu ke stavebnímu právu dlouhodobě profesně zabývá, a to jak ve výuce, tak v teorii i praxi. Není

proto náhodou, že si vybrala zrovna takovéto téma, ve kterém mohla zúročit své letité zkušenosti.

K systému a zaměření jednotlivých kapitol

Z formálního hlediska se text práce o celkovém rozsahu 292 stran člení do úvodu, čtyř kapitol a závěru. Text je doplněn seznamem použitých zdrojů, českým a anglickým abstraktem a českými a anglickými klíčovými slovy.

Systém a řazení jednotlivých kapitol a subkapitol mi přijdou logické. V úvodní kapitole autorka vymezuje téma a cíle habilitační práce, klade si klíčové otázky včetně dílčích podotázek a vyslovuje základní hypotézy. Na str. 5 až 7 se věnuje základním pojmům habilitační práce, jako je „stavební právo“, „výstavba“ a „environmentálně udržitelná výstavba“ či „zelená výstavba“. Právě poslednímu pojmu (či dvojpojemu) je však vzhledem k jeho významu pro téma habilitační práce věnována pozornost pochopitelně hlouběji v následujících kapitolách, zejména kap.4.

Kapitola 2. představuje veřejný zájem na ochraně životního prostředí, který je dotčen výstavbou. Autorka v kapitole analyzuje vztah veřejného a soukromého zájmu na ochraně životního prostředí při výstavbě.

Třetí kapitola se následně věnuje mezinárodním, unijním i vnitrostátním dokumentům, ze kterých plynou určité požadavky na řešení vztahu životního prostředí a výstavby. Smyslem této části je především analyzovat východiska environmentálně šetrné výstavby včetně identifikace otázek, kterým je *de lege ferenda* nezbytné věnovat pozornost. Dle mého názoru se autorka zabývala všemi pro téma podstatnými prameny, včetně těch nejnovějších, přijatých za českého předsednictví v Radě EU během července až prosince 2022.

Jádrum habilitační práce jsou dle mého názoru kapitoly 4. a 5, které autorka pochopitelně vystavěla i na půdorysu kapitol předchozích. Kapitola 4. je věnována environmentálním aspektům hmotného práva stavebního. V centru pozornosti této kapitoly stojí pojem „environmentálně udržitelná“ neboli „zelená výstavba“. Je třeba uvést, že jde dosud v českém právu o pojem nezakotvený, a proto je zde velký prostor pro tvůrčí úvahy. Autorka se pokouší tento pojem vymezit na základě analýzy širokého množství pramenů a zkoumá možnosti právního zakotvení konceptu environmentálně udržitelné neboli zelené výstavby do stavebního práva z pohledu *de lege ferenda*. Využívá přitom zejména zahraniční zkušenosti, odbornou literaturu a požadavky mezinárodního a unijního práva, a to zejména v oblasti certifikačních systémů a kritérií environmentálně udržitelné výstavby. Soudím, že právě obsah subkap. 4.1. je v podmínkách české právní vědy ojedinělým počinem a autorka zde přináší skutečně průkopnickou analýzu, která je významným základem pro její úvahy *de lege ferenda* stran zakotvení konceptu zelené výstavby.

Kapitola 5. se zabývá stavebním právem z odlišné perspektivy, a sice z pohledu procesních nástrojů ochrany životního prostředí. Jedná se o nástroje, které upravují mechanismy prosazování požadavků práva životního prostředí, resp. prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí do stavebních a jiných povolenacích procesů v rámci stavebního práva. Jinými slovy jde o procesní aspekty upravující promítání environmentálních požadavků z podkladových aktů vydávaných orgány ochrany životního prostředí do rozhodnutí, popř. jiných úkonů stavebních úřadů. Považuji zařazení této kapitoly za logické a z pohledu vědeckého zkoumání nesmírně důležité pro ochranu životního prostředí a změnu klimatu. Souhlasím s autorkou, že dosud nedostatečné řešení environmentálních aspektů výstavby přímo

hmotným právem stavebním výrazně zvyšuje důležitost podkladových aktů vydávaných orgány ochrany životního prostředí v povolovacích procesech, zejména závazných stanovisek. Těmto mechanismům se autorka v kapitole 5. věnuje jak z perspektivy stavebního zákona z roku 2006, tak z perspektivy nového stavebního zákona z roku 2021. Významně však do těchto vztahů promlouvá i návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku (který byl v mezidobí od odevzdání habilitační práce přijat parlamentem a vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 148/2023 Sb.). Autorka je v této kapitole velmi kritická, na druhou stranu je třeba si uvědomit, že nemohla v době, kdy habilitační práci dokončovala, ještě vědět, jak dopadnou legislativní změny nového stavebního zákona a návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku.

K cílům a závěrům habilitační práce:

Cílem posuzované habilitační práce, tak jak si jej autorka na str.2 vymezila, 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. Z věcného hlediska je řešení otázek ochrany klimatu dle mého názoru neoddelitelné od ostatních problémů životního prostředí, přičemž z tohoto předpokladu vychází i autorka ve své habilitační práci, neboť zohlednění klimatických změn je neoddelitelnou součástí řešení environmentálně udržitelné výstavby. Autorka se pokouší nalézt ve své habilitační práci odpovědi na následující otázky a jejich dílčí podotázky:

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?

Dle mého názoru takto formulované výzkumné otázky a dílčí podotázky jsou vhodné a potřebné pro vědecký výzkum v rámci zvoleného tématu a odpovídají i cílům stanoveným autorkou v prvním odstavci str. 2 habilitační práce. Nejde totiž jen o analýzu, nýbrž i komparaci, syntézu a úvahy *de lege ferenda*, jak ostatně vyplývá ze stanovených výzkumných otázek na str. 2 textu posuzované habilitační práce.

Co je dále důležité uvést, uspořádání textu oponované habilitační práce a výzkumné otázky vycházejí z několika hypotéz, které autorka uvádí na str. 3, a které si dovolím ve stručnosti shrnout do tří okruhů:

1) Platné hmotné právo stavební neobsahuje koncept zelené výstavby, resp. obsahuje pouze určité environmentální minimum požadavků na výstavbu.

2) Ochrana životního prostředí je veřejným zájmem dotčeným výstavbou. Těžiště právní úpravy, která řeší toto dotčení, je ve stávající platné právní úpravě soustředěno do práva životního prostředí, nikoli do hmotného stavebního práva. Autorka dokonce dochází k názoru, že je žádoucí, aby environmentální požadavky na stavby byly *de lege ferenda* součástí hmotného stavebního práva.

3) Environmentální požadavky na stavby v hmotném právu stavebním nejsou nastaveny dostatečně. Osobně souhlasím s autorkou, že tato skutečnost do značné míry zvyšuje důležitost, ale také četnost tzv. podkladových aktů, nejčastěji závazných stanovisek vydávaných orgány ochrany životního prostředí do řízení o povolování staveb vedených stavebními úřady.

Takto formulovaným cílům, výzkumným otázkám a hypotézám pak odpovídají co do struktury i obsahu nejen jednotlivé kapitoly, ale i autorčiny závěry na str. 240 až 252 posuzované habilitační práce. Soudím, že autorkou učiněné závěry v úvodu práce stanovené hypotézy prověřily a potvrzují. Její závěry jsou přiměřeně kritické a obsahují i náměty úpravy *de lege ferenda*, zejména konceptu zelené výstavby, i když v některých pasážích mohly být podrobnější. Autorka neopomíná při kritických úvahách a názorech i hledisko racionalizace (např. str. 247). S řadou jejích názorů učiněných v závěrech se mohu osobně ztotožnit, některé odpovídají i mým zkušenostem (zejména pokud se jedná o závěry k procesním a institucionálním otázkám).

Metodologie vědecké práce:

Z hlediska metodologie vědecké práce převažuje metoda analyticko-syntetická doplněná komparací a deskripcí. Komparační metoda je použita zejména v kapitole 4., týkající se certifikačních systémů udržitelné výstavby a kritérií environmentálně udržitelné výstavby. Dále je komparační metoda použita ve 4. a 5. kapitole, které mimo jiné porovnávají, jak jsou některé instituty stavebního práva upraveny v zákoně č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen stavební zákon z roku 2006) a v zákoně č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon z roku 2021“). Použity byly též metody jazyková a historická.

Je třeba ocenit, že autorka zkoumá zahraniční úpravy, zejména v kapitole 4. Kvituji, že se nejedná jen o úpravu v zemích EU, ale také v zemích zaoceánských (Jižní Korea, USA a Peru). Jedná se vesměs o právní úpravy, které mají vysokou úroveň legislativní úpravy udržitelné výstavby a mohou být tak inspirací pro právní úpravu v České republice *de lege ferenda*.

K použitým zdrojům:

Autorka při psaní své habilitační práce využila rozsáhlou odbornou literaturu, a to jak (k tématu relevantní) českou, tak dostupnou zahraniční (zdroje převážně v angličtině a ve španělštině) a vše rovněž pečlivě citovala v poznámkách pod čarou. Použité prameny včetně rozsáhlé judikatury, návrhů právních předpisů, zahraničních právních předpisů a ostatních použitých zdrojů vyznačila v přílohách habilitační práce na str. 253 až 286. Domnívám se, že pro větší přehlednost mohla být ještě použitá odborná literatura roztríděna zvlášť na české prameny a zahraniční prameny.

Hledisko originality:

Habilitační práce byla prověřena z hlediska originality antiplagiátorským systémem Turnitin a byla vyhodnocena jako původní. Tímto systémem nebyla nalezena shoda s jinými dokumenty přesahující ve většině případů 1 % a dle tohoto systému celková shoda habilitační práce činí max 18%. Je však třeba uvést, že shoda je zejména v citacích zdrojů uvedených v poznámkách pod čarou a v seznamu zdrojů a citace důvodových zpráv a názvů právních předpisů, což je ve vědecké práci v kvalifikačních pracích v oboru právo naprosto standartní. Text posuzované habilitační práce je výsledkem samostatné tvůrčí činnosti autorky.

K formální stránce habilitační práce:

Posuzovaná habilitační práce obsahuje všechny formální náležitosti vyžadované pro kvalifikační práce v oboru právo, včetně povinných příloh. Práce je psána vědeckým stylem, jazykově je na vysoké úrovni. Trochu více pozornosti mohlo být věnováno závěrečnému formátování, upozorňuji zejména na některá malá písmena v přehledu obsahu na začátku textu habilitační práce, či pozůstatek jedné z předchozích verzí textu práce v pozn. pod čarou č. 178 na str. 58 nebo překlepy, viz např. „green builging“ místo „green building“ na str.241, nejednotný způsob citací míchající styl citace přírodovědných a právních oborů (viz např. pozn.p.č.528 na str.250) atd. Ale to se prostě stane.

Závěr oponentského posudku:

Dle mého názoru jde v případě posuzované habilitační práce o originální text, obsahující příslušné vědecké postupy, čemuž odpovídají výsledky a závěry habilitační práce. Dle mého názoru se v české odborné literatuře jedná o první, průkopnickou, práci na zvolené téma v rámci práva životního prostředí. Autorka jí vlastně otevírá odbornou diskuzi nad možnostmi zakotvení konceptu zelené výstavby v českém právním řádu. Takto je třeba na oponovanou habilitační práci nahlížet. **Ze všech výše uvedených důvodů konstatuji, že předložená habilitační práce JUDr. Martiny Frankové, Ph.D. splňuje kritéria pro habilitační práce, jak po stránce formální, tak po stránce materiální, a proto ji v souladu s řádem habilitačního řízení UK a ve smyslu čl. 3 odst. 3 řádu habilitačního řízení doporučuji k obhajobě a k dalšímu řízení před habilitační komisí a před Vědeckou radou Právnické fakulty Univerzity Karlovy, s tím, že po případné úspěšné obhajobě doporučuji udělení titulu „docent“.**

Doporučené otázky k obhajobě před Vědeckou radou PF UK:

- 1) Jak jsou obsaženy environmentální požadavky na výstavbu v platném českém právu? Jakým způsobem je lze identifikovat?
- 2) V habilitační práci v subkap. 5.2.3. analyzujete návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku. V mezidobí po odevzdání habilitační práce byl tento zákon přijat. Můžete prosím vysvětlit, v čem se výsledná právní úprava od Vámi analyzované liší a zda se na Vámi učiněných závěrech v habilitační práci něco mění?
- 3) Zhodnoťte prosím nejrozšířenější certifikační systémy udržitelné výstavby a uveďte svůj názor na možné legislativní zakotvení v českém právu.

V Rožtokách, 18.7.2023

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

oponent