

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut Politologických studií

Katedra Politologie

**Bakalářská práce**

**2018**

**Zdeněk Svačina**

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut Politologických studií

Katedra Politologie

**Dostavba dálnice D8 jako veřejněpolitický proces**

Bakalářská práce

Autor práce: **Zdeněk Svačina**

Studijní program: Politologie, obor Politologie a veřejná politika

Vedoucí práce: **Mgr. Jan Kohoutek, Ph. D.**

Rok obhajoby: 2018

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 11. 5. 2018

Zdeněk Svačina

## **Bibliografický záznam**

SVACHINA, Zdeněk. *Dostavba dálnice D8 jako veřejněpolitický proces*. Praha, 2018. 50 s.

Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut Politologie.

Katedra Politologie. Vedoucí bakalářské práce Mgr. Jan Kohoutek, Ph. D.

**Rozsah práce:** 67 160 znaků

## **Anotace**

Tato bakalářská práce zkoumá výstavbu úseku dálnice D8 Lovosice – Řehlovice jako veřejnou politiku (policy) v rámci konceptu trojdimenzionálního pojetí politik. Realizaci dálničního úseku Lovosice – Řehlovice provázely od počátku konflikty ohledně jejího trasování skrze Chráněnou krajinnou oblast České středohoří a neustálé posouvání plánovaného termínu jejího dokončení. Jedním z cílů práce je identifikovat klíčové aktéry celého procesu a dále na základě klíčových událostí stanovit jednotlivé fáze celého cyklu policy. Proces tvorby zkoumané policy je zasazen do teoretického rámce fázového modelu veřejněpolitického cyklu. Jako zdroj dat pro analýzu využívá práce mediálních zpráv. Hlavním teoretickým konceptem, kterého práce využívá je pak Narrative Policy Framework (NPF), který zkoumá proces tvorby policy skrze narativy. Na základě narativů jsou identifikovány aktéry vytvářené advokační koalice a jejich narativní strategie.

## **Annotation**

This bachelor thesis analyses the construction of the D8 highway section from Lovosice to Řehlovice as a public policy in the context of three-dimensional concept of politics. The realization of the highway section Lovosice – Řehlovice was accompanied by conflicts about its routing through Protected landscape area České středohoří and another problem was also the constant postponing of the expected date of completion. One of the thesis' goals is to identify key actors of the whole process and then based on the identified key events of the process determine particular phases of the policy cycle. The phase theoretical framework of the policy process is applied to the examined policy. The work uses news from the media as a source of the data. Main theoretical approach used in this thesis is Narrative Policy Framework (NPF), which examines the policy process through narratives. The advocacy coalitions and their narrative strategies used are identified based on the analysis of the narratives.

## **Klíčová slova**

Dálnice D8, analýza policy, teorie analýzy narativů ve veřejných politikách

## **Keywords**

D8 highway, policy analysis, Narrative Policy Framework

## **Title**

Construction of the D8 highway as a policy process

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu práce, Mgr. Janu Kohoutkovi, Ph.D., za průběžné konzultace, cenné rady a čas, který mi při psaní práce poskytl. Děkuji také svým rodičům za podporu v mém studiu. Velké poděkování patří mé přítelkyni Tereze, za veškerou podporu, pomoc a rady, které mi během psaní věnovala. V neposlední řadě děkuji našim maminkám za korekturu.

<b>ÚVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>1 VYMEZENÍ VÝZKUMNÉHO PROBLÉMU .....</b>	<b>2</b>
1.1 Rozpor s legislativou.....	3
1.2 Proces povolení stavby.....	3
1.3 Územní a stavební řízení .....	4
1.4 Dosud provedené studie dané problematiky.....	5
1.5 Dostavba úseku v mediích.....	6
<b>2 CÍLE A VÝZKUMNÉ OTÁZKY PRÁCE.....</b>	<b>7</b>
2.1 Výzkumné otázky .....	7
<b>3 TEORETICKÁ VÝCHODISKA .....</b>	<b>8</b>
3.1 Policy jako proces.....	9
3.2 Fáze veřejněpolitického cyklu .....	10
3.3 Narrative Policy Framework.....	11
<b>4 METODOLOGIE VÝZKUMU.....</b>	<b>15</b>
4.1 Metody sběru dat.....	16
4.2 Metody analýzy dat.....	19
<b>5 ANALÝZA A INTERPRETACE DAT.....</b>	<b>22</b>
5.1 Klíčoví aktéři .....	22
5.2 Fáze procesu policy .....	23
5.3 Analýza narativů v policy.....	28
<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>31</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>33</b>
<b>POUŽITÁ LITERATURA .....</b>	<b>34</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>38</b>
<b>PŘÍLOHY.....</b>	<b>39</b>



## ÚVOD

Tato bakalářská práce se zabývá analýzou veřejné politiky na případové studii stavby úseku dálnice D8 Lovosice – Řehlovice (označovaný jako stavba 0805). Na přípravu a výstavbu zmíněného úseku pohlížím jako na policy v rámci konceptu trojdimenzionálního pojetí politik. Stavba úseku dálnice D8 Lovosice – Řehlovice je z pohledu veřejné politiky zajímavá hned z několika důvodů. Celá výstavba se totiž značně zdržela, protože tento úsek dálnice měl vést přes Chráněnou krajinnou oblast České středohoří. Takové trasování bylo ale částečně v rozporu s legislativou. Navíc několik sdružení (nejvýraznějším z nich jsou Děti Země) aktivně do stavby vstupovalo s návrhy na alternativní trasy a k dalšímu zdržení ve výstavbě přispěl také sesuv půdy v geologicky rizikovém území nad Prackovicemi nad Labem a to včetně části rozestavěné dálnice. Celou stavbu, která je plánována již od 90. let 20. století, se tak podařilo dokončit až v prosinci 2016 a i přes to zde přetrvávají problémy ohledně stability podloží některých úseků.

Proces tvorby zkoumané policy zasazuje do teoretického rámce 5 fází veřejněpolitického cyklu. Jedním z cílů práce je analyzovat a interpretovat klíčové aktéry celého procesu a dále na základě klíčových událostí stanovit jednotlivé fáze celého cyklu. Hlavním teoretickým konceptem, kterého práce využívá je pak Narrative Policy Framework (NPF), který zkoumá proces tvorby policy skrze narativy. Zde se zaměřuji hlavně na vytváření advokačních koalic aktéry v průběhu procesu.

Jako metodu analýzy jsem využil kombinaci dvou analýz. Nejprve se jednalo o obsahovou analýzu sekundárních dat, pro určení hlavních aktérů v procesu. Tuto analýzu využívám také pro určení událostí, ze kterých pak vychází 5 fází veřejněpolitického cyklu dané případové studie. Následně pak na základě interpretovaných aktérů používám ještě metodu analýzy narativů, s jejíž pomocí jsem identifikoval advokační koalice a jejich narativní strategie, které v procesu využívali. Obě metody analýzy jsem ještě doplnil o hloubkový rozhovor s jedním z hlavních aktérů ze sdružení Děti Země. Na základě výstupů z obou analýz pak interpretuji závěry bakalářské práce.

# 1 VYMEZENÍ VÝZKUMNÉHO PROBLÉMU

Úvahy o dálničním spojení Prahy a Německa v přibližné trase dnešní dálnice D8 se objevily již ke konci třicátých let dvacátého století. [ŘSD ČR 2018: 5] Ucelenou koncepcí státu bylo trasování ukotveno ovšem až po druhé světové válce, v Usnesení vlády Československé socialistické republiky ze dne 10. 4. 1963 č. 286, o koncepci dlouhodobého rozvoje silniční sítě a místních komunikací. [NKÚ 2016: 7] Po změně politického systému v roce 1989 a následném rozdělení České a Slovenské Federativní republiky a vzniku samostatné České republiky v roce 1993 došlo k přehodnocení existujících plánů. V listopadu 1993 byla usnesením vlády ČR č. 631, o rozvoji dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla v České republice do roku 2005, přijata aktualizovaná koncepce dálniční sítě, ve které byla trasa dálnice D8 vytyčena v koridoru Praha – Lovosice – České středohoří – Ústí nad Labem – státní hranice s Německem, ve kterém byla nakonec postavena. Vládou schválená koncepce předpokládala, že celá trasa dálnice v délce 92 km bude zprovozněna do roku 2005.

V době schválení vládního usnesení č. 631/1993 byly v provozu dva územně izolované úseky dálnice D8 – krátký úsek 0806 o délce 4 km vedoucí z Řehlovic do Trmic, zprovozněný v roce 1990, a úsek 0801 Praha – Úžice, uvedený do provozu v červenci 1993. V devadesátých letech a na přelomu tisíciletí byly budovány a otevřeny úseky mezi Prahou a Lovosicemi, konkrétně úseky 0802 Úžice – Nová Ves, otevřený v roce 1996, 0804 z Doksán do Lovosic uvedený do provozu v roce 1998 a úsek 0803 Nová Ves – Doksany, po kterém začala auta jezdit v roce 2001. Otevřením úseku 0803 byl hotový souvislý úsek dálnice z Prahy do Lovosic v délce zhruba 48 kilometrů. Dalším otevřeným úsekem dálnice D8 se stal v roce 2006 úsek 0807 z Trmic ke státní hranici s Německem, na jehož území pokračovala trasa do Drážďan po dálnici A17.

Na celé trase Praha – Drážďany tím pádem chyběl již jen poslední, zhruba 16,5 kilometrů dlouhý a v této práci zkoumaný, úsek 0805 Lovosice – Řehlovice přes Chráněnou krajinnou oblast České středohoří. (mapa viz příloha č. 2) Objízdné trasy, spojující úseky 0806 a 0804 vedly po silnicích 1. třídy I/30 (údolím Labe) a I/8 (přes CHKO), které ovšem kapacitně nevyhovovaly a zejména vedly přes území několika obcí. [ŘSD ČR 2018]

Již od poloviny devadesátých let upozorňovali geologové z Českého geologického ústavu (později přejmenovaného na Českou geologickou službu), že úsek dálnice D8 přes České středohoří vede z části geologicky nestabilním územím se zvýšeným rizikem sesuvů. [Cajz 2016] Jejich varovná slova se potvrdila v noci z 6. na 7. června 2013, kdy se po několika dnech usilovného deště sesunul svah v geologicky rizikovém území nad Prackovicemi nad Labem a to včetně části rozestavěné dálnice. Dostavba dálnice D8 se tím ještě více zdržela a poslední úsek 0805 z Lovosic do Řehlovic byl zprovozněn až v prosinci 2016, a to navíc s omezením, neboť o pár set metrů vedle sesuvu byly detekovány pohyby podloží pod Prackovickou estakádou. [Landa 2017]

### **1.1 Rozpor s legislativou**

Podle koncepce z usnesení vlády č. 631/1993 měla dálnice D8, v úseku 0805 Lovosice - Řehlovice, vést přes Chráněnou krajinnou oblast (CHKO) České středohoří. Toto trasování bylo částečně v rozporu s tehdejší legislativou. Podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je na celém území CHKO zakázána výstavba nových dálnic. Ovšem podle § 43 téhož zákona, ve znění platném od roku 1992 do roku 2004, mohl výjimku ze zákazu v § 26 „...v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povolit orgán ochrany přírody, který je příslušný k vyhlášení ochrany. U národních parků a chráněných krajinných oblastí je tímto orgánem ministerstvo životního prostředí.“

### **1.2 Proces povolení stavby**

Prvním v řadě povolovacích procesů v případě velkých dopravních staveb je tzv. proces EIA (Environmental Impact Assessment), tedy posuzování vlivů na životní prostředí. V současné době se posuzování vlivů na životní prostředí řídí zákonem č. 100/2001 Sb., který vešel v původním znění v platnost v roce 2002. Do té doby se proces EIA řídil zákonem č. 244/1992 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí. Podle přílohy č. 1 k zákonu č. 244/1992 Sb. bylo posuzování dálnic v působnosti ministerstva životního prostředí. Posuzování v rámci EIA zahrnovalo podle § 3 zjištění, popis a zhodnocení přímých i nepřímých dopadů stavby na (mimo jiné) ovzduší, půdu, flóru a faunu, povrchové i podzemní vody, ekosystémy, obyvatele, chráněná území a životní prostředí v obcích a městech.

Zároveň měly být během posuzování srovnány a zhodnoceny různé varianty a vybrána ta nejvhodnější. Dále měl podle původního znění § 3 písm. c) zákona č. 244/1992 Sb. posudek dopadů na životní prostředí obsahovat „...navržení opatření a podmínek, které vyloučí nebo sníží předpokládané nepříznivé vlivy, popřípadě zvýší pozitivní vlivy stavby, činnosti nebo technologie.“ Podle § 4 zmíněného zákona se vlivy stavby měly posuzovat pro období její přípravy, výstavby, užívání i případného odstranění a v případě posuzování vlivů během provozu (užívání) stavby se měl zvažovat jak běžný předpokládaný stav, tak i možné havárie.

V procesu EIA podle zákona č. 244/1992 Sb. byla povolena účast veřejnosti a to tak, že podle § 7 se vypracovaná dokumentace se záměrem doručila dotčeným obcím, které měly dokumentaci poskytnout občanům po dobu 30 dní k nahlédnutí. Během této 30denní lhůty bylo možné podat písemně vyjádření (tzv. vyjádření veřejnosti), které pak obec po uplynutí lhůty musela do 14 dnů odeslat zpět příslušnému orgánu, v případě dálnic tedy na Ministerstvo životního prostředí.

Do projednání dokumentace podle § 7, do veřejného projednání podle § 10 a do následného správního řízení mohly vstoupit podáním vyjádření veřejnosti již existující občanská sdružení nebo občanské iniciativy, kterými se podle odst. 1 § 8 zákona č. 244/1992 Sb. rozuměly uskupení alespoň 500 fyzických osob starších 18 let, které podpisem podpořily podané vyjádření veřejnosti. Během procesu EIA pro úsek 0805 z Lovosic do Řehlovic využilo možnosti vstoupit do projednávání několik občanských sdružení, z nichž nejvíce aktivní bylo sdružení Děti Země, konkrétně jejich organizační složka Klub za udržitelnou dopravu Brno, reprezentovaný Miroslavem Patrikem.

### **1.3 Územní a stavební řízení**

Dalším krokem v přípravě a povolování stavby po procesu EIA je územní a na něj navazující stavební řízení. Obě řízení se provádí podle tzv. stavebního zákona, v současnosti vedeného jako zákon č. 183/2006 Sb., který vešel v platnost 1. ledna 2007. Do konce roku 2006 se územní i stavební řízení řídily stavebním zákonem č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Výsledkem územního řízení je podle stavebního zákona tzv. územní rozhodnutí. Účastníky územního řízení byly podle § 34 zákona č. 50/1976 Sb. navrhovatel, obec a „...dále osoby, jejichž vlastnická nebo jiná

práva k pozemkům nebo stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, mohou být rozhodnutím přímo dotčena.“ Dalšími účastníky územního řízení mohly být podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb. ve znění platném do roku 2006 také občanské spolky (nebo jejich organizační jednotky), které měly ve svých stanovách jako hlavní činnost ochranu přírody a krajiny. Podle stejného paragrafu mohly (a podle aktuálně platné legislativy stále mohou) občanské spolky vstupovat do kteréhokoliv správního řízení, nejenom řízení územního, ovšem pouze pokud v daném řízení mohlo (může) dojít k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny, chráněných podle zákona č. 114/1992 Sb.

Stejně jako do procesu EIA, tak i do územního řízení pro úsek dálnice D8 přes České středohoří vstoupily občanské spolky a v rámci něj podávaly připomínky. Nejaktivnější (co do počtu podaných připomínek) byly opět Děti Země, ale za zmínku stojí i například sdružení Společnost ochránců životního prostředí Litoměřice.

Podle stejného ustanovení mohly do roku 2006 (podle zákona č. 50/1976 Sb.) občanské spolky vstupovat také do stavebního řízení a stát se jeho účastníky. Oproti územnímu řízení nebyla účastníkem stavebního řízení obec. Od roku 2007 byla již podle nového stavebního zákon č. 183/2006 Sb. účast občanských spolků ve stavebním řízení obzvláště komplikovaná, v současnosti již nemožná. Výsledkem stavebního řízení podle stavebního zákona (jak podle zákona č. 50/1976 Sb., tak č. 183/2006 Sb.) je stavební povolení. Stavební řízení je tak vlastně procesem posuzujícím žádost stavebníka o stavební povolení, které ho následně opravňuje k realizaci navrhované stavby. Žádost posuzuje místně příslušný stavební úřad, který hodnotí, zda k žádosti přiložená dokumentace je v souladu s územním rozhodnutím a zda je dostatečným podkladem pro posouzení navrhované stavby.

#### **1.4 Dosud provedené studie dané problematiky**

Dálnici D8, konkrétně úseku 0805 Lovosice – Řehlovice, se věnovalo několik vědeckých prací, převážně bakalářských a diplomových. Žádná z nich ovšem k problému nepřistupuje v rámci analýzy veřejných politik. V roce 2008 se jedna práce věnovala hodnocení hlukové situace na základě terénních měření na jedné z objízdných tras tehdy ještě nedostavěného úseku, silnici I/30. [Boldiš 2008] V roce 2011 vznikly dvě

práce na ČVUT, na Fakultě dopravní a Fakultě stavební, které se podle názvu zabývaly problematikou a přínosy stavby úseku 0805.. Další práce z roku 2011 se zabývala negativními dopady výstavby úseku D8 přes České středohoří a dopravní situací a emisemi na objízdných trasách. [Ulrich 2011] Zatím poslední práce zkoumající úsek 0805 je z roku 2016, ve které byl zkoumán mediální obraz ekologických sdružení v průběhu dostavby D8. [Součková 2016]

### **1.5 Dostavba úseku v médiích**

Mimo akademických studií o úseku D8 z Lovosic do Řehlovic stojí za zmínku i celovečerní dokument Dál nic. [Bystřičan 2014] Dokument sleduje sedm let stavby dálnice z různých pohledů. Mimo stavbyvedoucího tohoto úseku zde vystupuje například i zástupce Děti Země Miroslav Patrik, který nastiňuje pohled na alternativní řešení vedení dálnice a také na několik soudních sporů, které vedl v souvislosti se stavbou tohoto úseku. Zajímavý je zde i pohled obyvatel obcí na objízdných trasách, kteří v souvislosti se zdržením celé stavby o několik let dlouhodobě bojují s nadměrným hlukem.

Zkoumanému úseku se věnovalo také několik dílů pořadu České televize Nedej se. Poprvé v roce 2000, kdy se řešilo, zda povede dálnice přes CHKO České středohoří po povrchu (a tím pádem potenciálně sesuvným územím) nebo dlouhým tunelem. [Nedej se 2000] Dále v roce 2013 v díle Dálnice v háji věnovaném zejména sesuvu svahu, který zavalil rozestavěnou dálnici. [Nedej se 2013] Naposledy se dálnici D8 věnoval pořad Nedej se v roce 2017 v díle Dálnice za každou cenu, rekapitulujícím dění kolem úseku přes České středohoří za uplynulých 20 let. [Nedej se 2017] Krátce před zprovozněním se v prosinci 2016 tématu sesuvu na úsek 0805 věnoval také investigativní pořad Reportéři ČT v reportáži Miliardový zářez, [Landa 2016] za níž byl její autor Lukáš Landa v roce 2017 oceněn v soutěži Novinářská cena. [Novinářská cena 2016]

V souvislosti se zdržením, průtahy a samotnou dostavbou tohoto úseku D8 vyšel také nespočet zpráv v tištěných médiích, ale i rozhlasu a televizním vysílání, které informovali o průběhu celé situace. Vzhledem k tomu, že se jedná o velkou infrastrukturní stavbu v naší republice, je pochopitelné, že její problematická dostavba na úseku Lovosice - Řehlovice si získala i pozornost médií.

## **2 CÍLE A VÝZKUMNÉ OTÁZKY PRÁCE**

Tato práce si klade za cíl na případové studii stavby úseku dálnice D8 Lovosice – Řehlovice, pomocí analýzy definovat klíčové aktéry celého procesu a interpretovat tento proces jako pět fází veřejněpolitického cyklu. Následně pak pomocí těchto klíčových aktérů také analyzovat advokační koalice, které v průběhu procesu stavby vznikaly a interpretovat jejich narativní strategie v rámci procesu.

### **2.1 Výzkumné otázky**

V rámci této práce si pokládám tři výzkumné otázky, které budu moci zodpovědět po provedených analýzách a interpretacích jednotlivých zjištění.

- Jací aktéři aktivně vstupovali do přípravy a výstavby úseku dálnice D8 Lovosice – Řehlovice?
- Byly v průběhu procesu výstavby úseku dálnice D8 Lovosice – Řehlovice vytvářeny advokační koalice a pokud ano, o jaké koalice se jednalo?
- Pokud byly v průběhu procesu advokační koalice vytvářeny, s jakou narativní strategií pracovali?

### 3 TEORETICKÁ VÝCHODISKA

Vzhledem k tomu, že případ výstavby úseku dálnice D8 Lovosice – Řehlovice je z pohledu veřejné politiky zajímavý hned z několika perspektiv, vybral jsem si ho jako případovou studii pro tuto práci. Při výstavbě došlo k několika zdržením, které mimo jiné byly způsobeny také soudními spory ohledně umístění stavby dálnice, sesuvy půdy v oblasti, která byla v některých posudcích označena jako geologicky nestabilní a dalšími rozpory s legislativou. Této stavbě byla proto věnována značná mediální pozornost, ať už v každodenním mediálním prostoru, tak například i ve výše zmíněném dokumentu Dál nic.

Přípravu a výstavbu úseku 0805 dálnice D8 jsem zkoumal jako konkrétní policy, přičemž na termín policy nahlížím jako na jednu z dimenzí konceptu trojdimenzionálního pojetí politik. Daný koncept definuje obecný nadřazený pojem politika jako soustavu tří různých dimenzí, označených anglickými termíny polity, politics a policy. Polity označuje institucionální složku politiky, tedy například politický systém. Politics je označením procesů vznikání politiky, při kterých dochází ke střetům různých idejí, zájmů apod. jednotlivých aktérů. Termín policy označuje obsah politiky, tedy nějaké konkrétní opatření, např. zákony, nařízení, programy vlád apod. [Fiala, Schubert 2000: 17-19]

Tyto definice Fiala se Schubertem shrnují tak, že: „...konkrétní politický řád tvoří rámeček (polity), v němž na základě strategie politického konfliktu a konsenzu (politics) vzniká materiální politika (policy).“ [Fiala, Schubert 2000: 19] Bohužel čeština nenabízí zcela jednoznačné překlady pojmů polity, politics a policy. Podle Potůčka, Rudolfové a Vlčkové tak dochází k nedorozuměním, kdy je pojem politika používán ve významu politics i policy. Pro odbornou komunikaci je žádoucí ponechat termín politika pro označení dimenze politics a pro dimenzi policy využívat pojem veřejná politika, jenž je podle Potůčka, Rudolfové a Vlčkové významově nejbližší anglickému pojmu policy. [Potůček, Rudolfová, Vlčková 2016: 11] Termín veřejná politika v češtině zároveň označuje interdisciplinární vědní obor, označený anglickým termínem public policy. Public policy vychází z politologie, ekonomie, sociologie, právních věd a dalších vědeckých disciplín. [Veselý 2007: 16]



### 3.1 Policy jako proces

Analýza veřejných politik vychází ze základního předpokladu, že policy je určitý proces. Jednu z možných definicí uvádějí například Potůček, Vass a Kotlas: „Realizace konkrétní veřejné politiky je dynamickým a mnohvrstevnatým procesem, do něhož vstupuje mnoho aktérů a který je charakterizován nesčetnými interakcemi mezi nimi navzájem a jejich vnitřním a vnějším prostředím.“ [Potůček, Vass, Kotlas 2005: 33] Proces realizace veřejné politiky, nebo také policy proces, je rozdělen do jednotlivých, na sebe navazujících, fází podle jejich průběhu v čase.

Celý proces je zároveň opakující se, tedy jej lze znázornit jako cyklus složený z konkrétních fází. Podle Fialy a Schuberta je nejjednodušší model policy cyklu možné sestavit ze tří fází: iniciace policy, realizace policy a ukončení dané veřejné politiky. [Fiala, Schubert 2000: 75] Teoretických modelů veřejněpolitického cyklu je velká řada, jeden jediný všezahrnující všeobecně uznávaný model dosud neexistuje. Jako příklad sofistikovaného modelu policy cyklu uvádí Potůček, Vass a Kotlas optimální model Drora (1968), který sestává ze tří hlavních fází a celkem sedmnácti jejich dílčích procesů. [2005: 35-37]

Historicky počet pojmenovaných fází v teoretických konceptech ubýval. Například model Hogwooda a Gunna z roku 1984 má devět fází, Jenkins (1997) navrhl sedmifázový model, Howlett a Ramesh (1995) navrhují pětivrškový model policy cyklu. Podle Potůčka, Vasse a Kotlase si ovšem většina výzkumníků analyzujících veřejné politiky vystačí s modelem o čtyřech fázích: identifikace a uznání sociálního problému, rozhodnutí ve veřejné politice, implementace veřejné politiky a hodnocení veřejné politiky. Autoři pro vyjmenování těchto fází vycházeli z modelu Howletta a Rameshe (1995), který ovšem upravili. [Potůček, Vass, Kotlas 2005: 35-37]

Howlett a Ramesh svůj pětifázový model veřejněpolitického cyklu od zmíněného roku 1995 dále upřesňovali a ve spolupráci s A. Perlem jej v roce 2009 uvádí v zrevidované podobě tak, že ideální cyklus policy začíná fází nastolování agendy (agenda setting), pokračuje formulací policy (policy formulation), tvorbou rozhodnutí (decision making), implementací policy (policy implementation) a končí zhodnocením policy (policy evaluation). Pět fází cyklu policy uvádí autoři také do kontextu k pojetí aplikovaného

řešení problému. [Howlett, Ramesh a Perl 2009: 11-13]

### **3.2 Fáze veřejněpolitického cyklu**

V pojetí aplikovaného řešení problému začíná cyklus fází uznáním problému, pokračuje návrhem řešení, výběrem řešení, uváděním řešení do praxe a končí monitorováním výsledků. Nutno zmínit, že tento model slouží pro ad hoc analýzu, tudíž je jím podle autorů možné pojmut i často v praxi nelineárně probíhající přípravu policy. [Howlett, Ramesh a Perl 2009: 11-13] Nelinearitu veřejněpolitického procesu zmiňují i Potůček, Vass a Kotlas, když upozorňují, že se jednotlivé fáze mohou v praxi překrývat, vzájemně na sebe navazovat (i retrospektivně) nebo se vzájemně podporovat, ale i rušit. Autoři také zdůrazňují, že fázové modely „...vycházejí z předpokladu, že veřejná politika je racionální a explicitní proces.“ [Potůček, Vass, Kotlas 2005: 47]

První fázi nastolení agendy označují Howlett, Ramesh a Perl jako možná tu nejdůležitější v celém procesu, protože to, jakým způsobem, v jaké podobě a zda vůbec jsou problémy identifikovány, má vliv na celý následný proces tvorby policy. Původcem nastolení agendy, jinak řečeno tím, kdo požaduje, aby byl nějaký problém řešen tvorbou policy, může být jak vláda (potažmo stát), tak i kterýkoliv jiný domácí nebo i zahraniční aktér. [Howlett, Ramesh, Perl 2009: 92]

Jakmile je problém identifikován a uznán, nastává fáze formulace policy, kde je v ideálním případě formulováno několik variant, jak nastolený problém vyřešit. Ačkoliv formulace policy je zpravidla v kompetenci oficiální autority (vlády, státu, obce), tak v ideálním případě by měl být v této fázi nastolen dialog mezi jednotlivými zainteresovanými aktéry, například v podobě veřejných setkání. Podobnou součástí fáze formulace policy je konsolidace, ve které mají možnost aktéři podat formální či neformální připomínky k oficiálně preferované variantě. Někteří aktéři, zastávající se alternativního řešení se v této fázi mohou připojit k přijatému konsensu s tou motivací, aby mohli být i nadále zapojeni v procesu a případně jej i nadále ovlivňovat. [Howlett, Ramesh, Perl 2009: 110-112]

Ve třetí fázi zmíněného modelu veřejných politik se rozhoduje, zda jedna či více, nebo žádná, z variant formulovaných a prodiskutovaných v předchozí fázi bude přijata a implementována jako oficiální řešení nastoleného problému. [Howlett, Ramesh, Perl

2009: 139] Na rozhodování o policy, založeném na demokratických principech, se zpravidla podílejí tři typy aktérů: odborníci, úředníci a občané. Občané jsou většinou zastoupeni politiky, ovšem pokud mají dojem, že politici jejich zájmy dostatečně nerepresentují, mohou se do procesu rozhodování zapojit prostřednictvím organizací občanského sektoru nebo i přímo, pokud je to možné. [Potůček, Vass, Kotlas 2005: 39] Jakmile je přijata jedna z možných alternativ jako řešení dané veřejné politiky, nastává fáze její implementace. Ta je zpravidla v kompetenci úředníků a správních institucí. V rámci implementace probíhá alokace prostředků (finančních, materiálních i lidských) a nastavení pravidel a procedur, které mají policy uvést v činnost. Aktéry implementační fáze mohou být v některých případech i nevládní instituce. [Howlett, Ramesh, Perl 2009: 160]

Poslední fáze, fáze hodnocení veřejné politiky, zkoumá, zda bylo dosaženo předpokládaných cílů, jaký byl vztah mezi vynaloženými zdroji a dosaženými cíli, zda a případně jaké problémy během implementace nastaly – tedy zda byla vhodně formulována, schválena a implementována. [Potůček, Vass, Kotlas 2005: 45] Popsaný fázový model jsem v rámci této práce aplikoval na proces přípravy a realizace výstavby úseku 0805 Lovosice – Řehlovice jako policy. Data pro tuto analýzu jsem získal z obsahové analýzy sekundárních dat, která mi také pomohla odhalit klíčové aktéry tohoto procesu.

### **3.3 Narrative Policy Framework**

Hlavním teoretickým konceptem, který ve své bakalářské práci využívám je Narrative Policy Framework (NPF). Jedná se o (relativně) novou teorii zkoumání procesu tvorby policy, jejíž stěžejní otázkou je zda narativy hrají důležitou roli v procesu tvorby policy. Tímto konceptem se zabývají především autoři McBeth, Jones a Shanahan v několika svých studiích. NPF předpokládá, že narativy hrají důležitou roli v tomto procesu a že narativy v rámci policy jsou hodné zkoumání, a to ze dvou základních důvodů, jak argumentují právě McBeth, Jones a Shanahan. Prvním argumentem je, že postindustriální společnost a její důraz na konsumerismus a marketing daly vzniknout různým politickým hráčům, usilujícím o posunutí veřejné debaty do podoby bitev různých narativů. Druhým hlavním důvodem pak podle nich je, že v době masového využívání online sociálních sítí a existence zpravodajských kanálů

přinášejících aktuality 24 hodin denně se narativy šíří takřka okamžitě a s obrovským dosahem. [McBeth, Jones, Shanahan 2014: 225]

Podobně jako další jiné velké teoretické koncepty i Narrative Policy Framework stojí na několika základních předpokladech. McBeth, Jones a Shanahan uvádí celkem pět předpokladů. Prvním z nich je, že realita je sociálně konstruovaná, což rozvádí tak, že jedinci nebo skupiny přisuzují různým objektům či procesům v souvislosti s veřejnými politikami různé významy. Druhý klíčový předpoklad navazuje na předchozí a uvádí, že ačkoliv se zmíněné sociální konstrukce různí, podle toho jaké policy mají vytvořit, tak toto rozrůznění není náhodné a je omezené (například ideologií, všeobecnými konvencemi, hodnotovým systémem, apod.). [McBeth, Jones, Shanahan: 229-230]

### **3.3.1 Strukturální prvky narativů v NPF**

Třetí základní předpoklad NPF vychází ze strukturalistického postoje a očekává, že existují zobecnitelné strukturální prvky narativů, které jsou identifikovatelné napříč různými kontexty. Čtvrtým předpokladem je, že narativy operují souběžně na třech úrovních, které jsou v rámci NPF vytvořeny pro účely analýzy – mikro (úroveň jedince), meso (úroveň skupin a koalic) a makro (kulturní a institucionální úroveň. Posledním klíčovým předpokladem NPF je, že narativ hraje zásadní roli v tom, jak jedinec vnímá informace, komunikuje a uvažuje. [McBeth, Jones, Shanahan: 229-230]

Autoři dále definují čtyři základní prvky policy narativu, které jsou zobecnitelné napříč různými kontexty. Jsou to tyto prvky: aranžmá (setting), postava (character), zápleтка (plot) a poselství (moral). Aranžmá autoři definují jako prostředí, ve kterém se policy narativ vyskytuje, tedy například ústavní a právní řád, vědecké důkazy, geografické umístění, ekonomické podmínky, všeobecně uznávané normy a další vlastnosti, na kterých se většina aktérů shodne, že jsou pro danou policy podstatné. Policy narativ musí obsahovat alespoň jednu postavu, kterou může být, analogicky s libovolným lidským příběhem, oběť (victim), které se děje nějaká nepravost, zloduch (villain), který nepravost páchá a hrdina (hero), který oběť před zloduchem zachrání.

Třetím uvedeným prvkem je zápleтка, která stanovuje vztahy mezi postavami a jejich umístění v rámci aranžmá dané policy. Policy narativy mimo jiné uvádí nějaké řešení

konkrétní policy, které je v terminologii NPF konceptu uváděno jako výše zmíněný čtvrtý prvek, tedy poselství. [McBeth, Jones, Shanahan 2014: 228] Ovšem jak uvádí Pierce, Smith-Walter a Peterson, ve studiích využívajících koncept NPF je obvyklé, že tyto základní čtyři narativní elementy mohou být rozšířeny o další elementy. [2014: 39]

Jedním z příkladů je i studie Melissy K. Merry, která zkoumala narativy na sociálních sítích dvou opozičních zájmových spolků řešících zbraňovou politiku v USA. Merry doplnila základní narativní prvky o několik dalších, které pokládala za relevantní vůči zkoumanému aranžmá zbraňové politiky. Autorka se v závěrech studie domnívá, že takové přidávání prvků vztažených k aranžmá policy je vhodné pro zpřesnění analýzy narativů dané policy. [Merry 2016: 389]

### **3.3.2 Advokační koalice aktérů**

Ve svém výzkumu se také zaměřuji na identifikaci advokačních koalic aktérů ve zkoumané veřejné politice výstavby dálnice D8 přes České středohoří. Advokační koalice definuje teorie advokačních koalic (Advocacy Coalition Framework) jako uskupení aktérů určité policy, kteří vzájemně spolupracují (koordinací své činnosti) na základě sdílených přesvědčení ohledně dané veřejné politiky. [Weible, Sabatier 2007: 128] S advokačními koalicemi pracuje také koncept Narrative Policy Framework. Ten předpokládá, že jednotlivé koalice vytvářejí narativy na základě svých preferencí veřejné politiky. To znamená, že dvě koalice se zcela protichůdnými preferencemi budou používat i zcela odlišné narativy a tedy i narativní strategie. [McBeth, Shanahan, Jones 2014: 237-238] Advokační koalice jednotlivých aktérů v dané problematice budu identifikovat pomocí analýzy narativů, která je součástí praktické části této práce.

### **3.3.3 Úrovně analýzy NPF**

Jak již bylo zmíněno, NPF pracuje se třemi úrovněmi analýzy – mikro, meso a makro úrovní. Na mikro úrovni se výzkum zaměřuje na jedince, jeho chápání narativů, jak ho narativy ovlivňují a naopak jak jedinec policy narativy utváří. Meso úroveň analýzy se zaměřuje na aktéry policy v policy subsystému (tedy např. skupiny, koalice, atd.) a to, jak tito aktéři vytváří a používají narativy k ovlivnění procesu tvorby policy. Makro úroveň se zaměřuje na narativy, jež prostupují společnostmi, institucemi a kulturními normami a zkoumá, jak změny těchto narativů ovlivňují veřejné politiky. Tyto tři úrovně nejsou na sobě nezávislé, což znamená, že celý koncept NPF je velice

dynamický. A také, že každý výzkum se zpravidla zaměřuje pouze na jednu konkrétní úroveň. [Shanahan, Jones, McBeth 2017: 3] Mým vytyčeným cílem bylo identifikovat advokační koalice v rámci přípravy a samotné výstavby úseku dálnice D8 přes České středohoří a také odhalit jejich strategie, použité k dosažení cíle. Z toho důvodu jsem provedl aplikaci konceptu Narrative Policy Framework na meso úrovni.

## 4 METODOLOGIE VÝZKUMU

Následující kapitola uvede výzkumné metody použité v této práci. Před popisem jednotlivých výzkumných metod je ovšem nutné stanovit základní strategii přístupu k výzkumu. Tedy zda bude výzkum pojat jako kvantitativní, kvalitativní nebo jako kombinace obou předešlých. Kvantitativní výzkum zpravidla závisí na měřitelných proměnných analyzovatelných statistickými metodami. [Creswell 2014: 3-4] Oproti tomu kvalitativní výzkum Creswell definuje jako proces, jehož cílem je nalézt porozumění danému lidskému či sociálnímu problému a to na základě všemožných metodologických tradic. Během takového procesu výzkumník tvoří na základě analýz a zkoumání v přirozených podmínkách komplexní holistický obraz. [Creswell 1998: 12] Vzhledem k povaze zkoumaného problému a vytyčeným cílům a výzkumným otázkám je tento výzkum koncipován primárně jako kvalitativní, ovšem v rámci aplikace teoretického konceptu Narrative Policy Framework byly použity v analýze i metody využívané v kvantitativním výzkumu. Na tomto místě je ovšem nutné podotknout, že výše uvedený výklad je pouze jeden z možných pohledů, neboť podle Hendla neexistuje jedna jediná široce a všeobecně uznávaná definice kvalitativního výzkumu a stejně tak ani jeden přístup, jak jej provádět. [Hendl 2005: 47]

Po výběru základní strategie přístupu k výzkumu je následně nutné zvolit i metody a výzkumný design. Právě výzkumný design určuje a poskytuje rámeček pro sběr a analýzu dat. [Bryman 2012: 30-31] Jedním z možných výzkumných designů je případová studie, která se zaměřuje na detailní studium a porozumění jednoho či více případů. Cílem je zachytit složitost případu a komplexní popis vztahů v rámci něj. Předpokladem u případové studie v sociálněvědním výzkumu je, že důkladným prozkoumáním jednoho případu dokážeme následně pochopit jiné podobné případy. Případové studie lze dělit na různé typy, například podle toho, na jaký případ se zaměřují. Jedním z těchto typů je i zkoumání událostí, rolí a vztahů. [Hendl 2005: 102-103]

Na otázku zda a kdy za výzkumný design zvolit případovou studii existuje více odpovědí, jednu z nich nabízí i Yin. Ten srovnává různé typy výzkumných designů a testuje je třemi podmínkami – podobou výzkumné otázky (nebo otázek), zda výzkum

vyžaduje kontrolu behaviorálních událostí a jestli se zaměřuje na současné události. Pokud se výzkumné otázky ptají „proč?“ a nebo „jak?“, kontrola behaviorálních událostí není nutná a je-li zároveň výzkum zaměřen na současné události, pak je podle Yin vhodnější zvolit jako výzkumný design případovou studii. [Yin 2009: 8-9]

Jako předmět zkoumání jsem zvolil analýzu dostavby dálnice D8 v úseku Lovosice – Řehlovice jakožto policy. Už z podstaty lze analýzu jedné konkrétní úzce vymezené veřejné politiky chápat jako případ a i z toho důvodu jsem zvolil pro účely mého výzkumu případovou studii.

Zkoumanému případu, úseku 0805 Lovosice – Řehlovice, bylo v průběhu uplynulých více než 20 let věnováno velké množství pozornosti v médiích i jinde ve veřejném prostoru. Což mimo jiné znamená, že vzniklo i mnoho sekundárních dat vhodných k analyzování v rámci zkoumání veřejných politik. Tato data jsem použil i pro můj výzkum a to z důvodů jejich snadné dostupnosti a pokrytí celého zkoumaného, více než 20 let dlouhého, časového úseku. Vyhledával jsem je v on-line databázi mediálních zpráv společnosti Newton. K jejich analyzování jsem použil metodu kvalitativní obsahové analýzy.

#### **4.1 Metody sběru dat**

Ve své případové studii budu používat dvě analýzy – obsahovou analýzu sekundárních zdrojů a analýzu narativů jako aplikaci NPF. Dále se mi povedlo získat i doplňující data z rozhovoru od zástupce sdružení Děti Země Miroslavem Patrikem.

##### **4.1.1 Metoda sběru dat – obsahová analýza**

Pro získání sekundárních dat pro obsahovou analýzu jsem zadal do internetového vyhledávače banální spojení „dálnice D8“ a z prvních odkazů, vedoucích na zpravodajské portály, oficiální stránky Ředitelství silnic a dálnic a na články na různých serverech, jsem se postupně přes další odkazy dostal k relevantnějším datům. Nasbíraná data jsem průběžně analyzoval a na základě zjištění z těchto průběžných analýz jsem vyhledával další, již konkrétní, podklady a dokumenty, jako například posudky, územní rozhodnutí, rozsudky soudů, investigativní reportáže, rozhovory apod. Významným zdrojem odkazů na další sekundární data byly jednak kontrolní závěry z dvou kontrolních akcí Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) 06/03



a 15/29 [NKÚ 2006, NKÚ 2016] a pak také současné webové stránky občanského sdružení Děti Země<sup>1</sup>, archiv jejich starých webových stránek<sup>2</sup> a stránka ke kampani za dálniční tunel pod vrchem Kubačka<sup>3</sup>.

#### **4.1.2 Metoda sběru dat - rozhovor**

Na základě výsledků průběžného analyzování sekundárních dokumentů jsem vytipoval několik potenciálních aktérů, které by bylo pro účely mého výzkumu vhodné oslovit s žádostí o rozhovor pro doplňující informace a případné ověření zjištění, která vycházejí z analýz. Polostrukturovaný hloubkový rozhovor jsem nakonec provedl přímo s jedním z hlavních aktérů, a to zástupcem občanského sdružení Děti Země a jeho nynějším předsedou Miroslavem Patrikem. Ten se o zkoumaný úsek 0805 zajímal již od počátku 90. let 20. století a v rámci aktivit Děti Země se angažoval po celou dobu až do současnosti. Před samotným rozhovorem jsem z prvních výstupů analýzy a teoretických východisek práce naformuloval scénář, který obsahoval okruhy týkající se dané problematiky ohledně výstavby zkoumaného úseku. Pasáže rozhovoru relevantní k tématu výzkumu jsem poté přepsal na základě audio nahrávky do písemné podoby, pro účely pozdější obsahové analýzy. Rozhovor mi také pomohl k ještě lepší orientaci v dané problematice a k ujištění ohledně některých postojů sdružení Děti Země.

#### **4.1.3 Metoda sběru dat – Analýza narativů**

Sběr dat pro analýzu narativů v rámci aplikace konceptu Narrative Policy Framework probíhal až v pozdější fázi výzkumu, po provedení obsahové analýzy dokumentů a rozhovoru a identifikaci aktérů a klíčových událostí. Jako zdroj dat pro analýzu narativů byly použity zprávy z médií. K vyhledání těchto zpráv jsem použil archiv společnosti Newton, přístupný přes on-line vyhledávací aplikaci MediaSearch. Archiv mediálních zpráv Newton obsahuje výstupy z velkého množství českých médií, a to jak tištěných (deníky, týdeníky, odborné i společenské časopisy), tak i on-line serverů (zpravodajských i zájmových), zpravodajské a publicistické pořady televizních i rozhlasových stanic.

Vyhledávání ve všech těchto zdrojích se během pilotního testování ukázalo jako

---

<sup>1</sup> <http://detizeme.cz/>

<sup>2</sup> <http://archivdz.wz.cz/>

<sup>3</sup> <http://tunelkubacka.ecn.cz/>

nežádoucí, protože poskytovalo ohromné množství výsledků (jednotlivých zpráv), které se často týkaly vyhledávaných klíčových slov pouze okrajově, obsahově se vzájemně překrývaly (případně byly zcela duplicitní), či byla jejich vypovídací hodnota velice nízká. Jako ideální a pro účely výzkumu postačující se ukázalo být omezení na vyhledávání pouze ve veřejnoprávních médiích – České televizi, Českém rozhlasu a ČTK. Z kanálů České televize bylo vyhledávání omezeno na ČT 1 a ČT 24. Protože se ovšem při pilotáži ukázalo, že zpravodajství na ČT 1 je zcela shodné s ČT 24 (opačně nikoliv), rozhodl jsem se ČT 1 jako zdroj využít pouze do roku 2005, kdy došlo ke vzniku zpravodajského kanálu ČT 24. Po roce 2005 jsem ČT 1 ve zdrojích pro vyhledávání vynechal. Pro vyhledávání zpráv z roku 2005 jsem pro jistotu vyhledával v obou kanálech. Vyhledávání v archivu Českého rozhlasu jsem pro celé období omezil na hlavní zpravodajský kanál ČRo Radiožurnál a na regionální stanici pro severní Čechy ČRo Sever. Zprávy z ČTK byly vyhledávány na serveru ceskenoviny.cz.

Zprávy pro analýzu narativů byly vyhledávány v určených časových intervalech. Časové intervaly pro vyhledávání jsem stanovil na základě identifikovaných klíčových událostí v procesu zkoumané policy. První událostí bylo posuzování dopadů na životní prostředí, tedy proces EIA, schválený v listopadu 1996. Časový interval byl nejdříve stanoven na květen až prosinec 1996, ovšem vyhledávání bylo bez výsledků. Druhým intervalem byl leden 2000 až březen 2001, což bylo období schvalování výjimky ze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, která byla potřebná pro vedení trasy dálnice D8 přes CHKO České středohoří a která byla vydána v únoru 2001. Třetím intervalem byl březen 2002 až červenec 2003, kdy probíhalo odvolací řízení proti vydanému územnímu rozhodnutí. Další interval od října 2004 do března 2005 se týkal kampaně za výstavbu tzv. tunelu Kubačka, ohraničen byl na počátku podzimními jednáními mezi aktéry pro a proti výstavbě a na konci jednáním zastupitelstva Ústeckého kraje.

Následující časové rozmezí vyhledávání dat pro analýzu narativů bylo od června do prosince 2007, období zahrnující výběrové řízení na zhotovitele stavby a zahájení stavby úseku 0805 z Lovosic do Řehlovic. Další klíčovou událostí bylo zrušení územního rozhodnutí Krajským soudem v Ústí nad Labem v červnu 2010, v době probíhající stavby. Interval pro vyhledávání zpráv kolem této události byl omezen na červen

a červenec 2010. Předposlední událostí byl sesuv svahu na rozestavěnou dálnici v červnu 2013, interval pro vyhledání zpráv byl nastaven na červen až prosinec 2013. Posledním intervalem pak byl listopad až prosinec 2016, kdy došlo k zprovoznění zkoumaného úseku dálnice D8.

## **4.2 Metody analýzy dat**

Pracoval jsem se dvěma typy analýzy dat. Pro určení klíčových aktérů a událostí v rámci této problematiky jsem zvolil obsahovou analýzu sekundárních dat, která mi pomůže právě na základě analyzovaných zpráv definovat jak aktéry, tak i jednotlivé události. Tyto události pak použiji k interpretaci fáze procesů policy. K určení daných událostí mi také pomohou data z rozhovoru, která pro mě slouží jako doplňující zdroj informací k obsahové analýze. Po definování klíčových aktérů jsem následně prováděl analýzu narativů, díky které mohu určit advokační koalice, které vznikaly v průběhu celého procesu.

### **4.2.1 Metody analýzy dat – Obsahová analýza**

V rámci průběžné analýzy nasbíraných sekundárních dat, dokumentů a provedeného rozhovoru jsem použil metodu otevřeného kódování. [Strauss, Corbin 1999: 42-52] Dokumenty jsem utřídil chronologicky podle data publikace (nebo vzniku) od nejstaršího po nejnovější. Pro kódování jsem použil analytický software Atlas.ti ve verzi 7. Analytický software jsem se rozhodl použít z důvodu předpokládaného většího množství dokumentů (několik desítek) a především pak kvůli jejich různé formální podobě, která by jiné metody učinila značně pracnými, neefektivními a nepřehlednými. Konkrétně program Atlas.ti jsem pak vybral na základě jeho nejsnazší dostupnosti oproti ostatním alternativám analytických softwarů.

Před zahájením analýzy prvního dokumentu jsem stanovil, na základě výzkumných otázek, dvě kategorie, které jsem chtěl v dokumentech najít a to: „významná událost“ a „zapojený aktér“. Kategorie „významná událost“ měla označovat klíčové události, u nichž jsem předpokládal, že by mohly být významné během procesu přípravy a implementace zkoumané policy. Podobně pak i kategorie „zapojený aktér“ sloužila k identifikaci aktérů, zapojených do procesu tvorby řešené veřejné politiky. Dále jsem během analýzy postupoval metodou otevřeného kódování, v rámci níž jsem na základě obsahu dokumentů vytvářel nové kódy. Metodou otevřeného kódování došlo v

průběhu analýzy dokumentů také k drobné úpravě předem stanovených kódů. Kategorie „zapojený aktér“ byla vzhledem k velkému množství aktérů rozdělena na tři podvarianty, odhalující fyzické osoby (ve smyslu konkrétních jedinců – tedy i např. zástupců organizací), instituce (veřejné, státní i soukromé), obce a občanská sdružení.

#### **4.2.2 Metody analýzy dat – Analýza narativů**

V mediální databázi jsem pro analýzu narativů vyhledával relevantní zprávy složeným dotazem („děti země“ nebo „řsd“ nebo „ředitelství silnic a dálnic“) a zároveň „dálnice d8“. Zobrazené výsledky jsem musel následně projít a odfiltrovat ty, které se netýkaly dostavby úseku (např. informace o nehodách, dočasných uzavírkách nebo úseku 0807 z Trmic ke státním hranicím s Německem). Zároveň jsem vyřazoval duplicity, kdy se vyskytlo v jeden den několik obsahově téměř shodných nebo velice podobných zpráv. Jednalo se o situace, kdy byla zpráva například odvysílána v České televizi v ranním zpravodajství, večerním regionálním zpravodajství a v hlavních zprávách a zároveň o stejné věci, často i se shodnými vyjádřeními aktérů, během dne informoval Český rozhlas. V takovém případě jsem v daný den vybral pro analýzu pouze tu zprávu, která byla viditelně informačně nejobsáhlejší.

Analýza narativů, nacházejících se ve zkoumané polici, byla provedena specifickou analýzou sekundárních dat v ucelené tabulce. Převážná většina dat pro analýzu byla v podobě přepisů televizního nebo rozhlasového vysílání, což usnadnilo dělení jednotlivých dokumentů do nižších jednotek analýzy. Jednotkami analýzy, ve které jsem vyhledával konkrétní narativní prvky (zloduch, hrdina, řešení, oběti) byla právě konkrétní vyjádření ve zprávách účinkujících osob. Separovaná vyjádření jsem zkopíroval do sloupce v tabulce. Každý řádek tak obsahoval právě jedno vyjádření. V dalších sloupcích byly zaznamenány údaje o vyjádření: datum publikace, čas vysílání, titulky zprávy, zpravodajský kanál a pořad, ze kterého vyjádření pochází, autor vyjádření a jeho uvedená funkce, pozice či instituce (např. moderátorka, ministr životního prostředí, Děti Země), pravý autor výroku (použito pro situace, kdy moderátor nebo redaktor uváděl vyjádření třetí strany, například u vyjádření redaktora „Hejtman Ústeckého kraje považuje...“ byl jako pravý autor označen hejtman). V dalších čtyřech sloupcích pak byly uvedeny jednotlivé vyhledávané narativní prvky (zloduch, hrdina, řešení, oběti). Pokud byl v daném vyjádření prvek obsažen, zanesl

jsem do příslušného sloupce 1, pokud nikoliv, tak 0. Vyjádření, která neobsahovala ani jeden narativní prvek, nebyla dále v analýze posuzována. Poslední sloupec sloužil k následnému přiřazení koalice k vyjádření.

## 5 ANALÝZA A INTERPRETACE DAT

Následující kapitola se zabývá samotnou analýzou dat a především interpretací výstupů z obsahové analýzy sekundárních dat a analýzy narativů. Pomocí obsahové analýzy jsem identifikoval klíčové aktéry, kteří se aktivně zapojili do procesu policy. Dále mi obsahová analýza pomohla definovat klíčové události, které v průběhu procesu nastaly a díky těmto událostem jsem pak mohl rámcově ohraničit i fáze procesu policy.

### 5.1 Klíčoví aktéři

Do přípravných, povolovacích a realizačních procesů stavby úseku dálnice D8 z Lovosic do Řehlovic bylo od konce roku 1993, kdy byla trasa dálnice vládní dopravní koncepcí umístěna přes České středohoří, zapojeno velké množství aktérů. Většina z těchto aktérů se ovšem aktivně na procesu zkoumané veřejné politiky nepodílela, často se jednalo o aktéry, kteří byli nějak stavbou dotčeni, ale její podobu nijak neovlivnily, např. majitelé pozemků pod dálnicí a kolem dálnice, některé obce v okolí stavby apod.

Velká část aktérů se v určité fázi do procesu policy zapojila, ovšem v dalších fázích již nefigurovala. V tomto případě se jednalo o některá občanská sdružení a ekologické aktivisty, občany přilehlých obcí a některé instituce (veřejné i soukromé), jejichž vyjádření byla potřebná k vydání nutných povolení, jako například hasiči. V rámci analýzy jsem se zaměřil na identifikaci aktérů klíčových pro formulaci a realizaci řešené veřejné politiky, tedy klíčových pro podobu a umístění stavby dálničního úseku 0805.

Identifikované klíčové aktéry jsem rozdělil do několika kategorií, do jisté míry vycházejících z jejich právní subjektivity: státní správa, vláda, kraj, občanská sdružení a aktivisté, obce, justiční orgány a zhotovitelé.

Klíčovými aktéry ve státní správě byly zejména Ředitelství silnic a dálnic ČR, Ministerstvo dopravy ČR, Ministerstvo životního prostředí ČR, stavební úřad při Městském úřadu v Lovosicích, odbor územního rozvoje Krajského úřadu Ústeckého kraje a Správu CHKO České středohoří. Do této kategorie jsem též zařadil, ačkoliv se nejedná o typické orgány státní správy, příspěvkovou organizaci Česká geologická služba (dříve Český geologický ústav) a Nejvyšší kontrolní úřad ČR. Do kategorie vláda jsem zařadil vládu České republiky, ministra dopravy a ministra životního prostředí jakožto instituce a dále také jmenovitě některé ministry, jež hráli v procesu zkoumané

policy klíčovou roli. Konkrétně z resortu dopravy: Antonín Peltrám (1998-2000), Jaromír Schling (2000-2002), Vít Bárta (2010-2011) a Dan Ťok (od 2014). Jako jediného pro proces přípravy a stavby úseku 0805 klíčového ministra životního prostředí jsem identifikoval Miloše Kužvarta, za jehož působení v letech 1998-2002 schválilo ministerstvo výjimku ze zákona, potřebnou pro průchod dálnice CHKO České středohoří.

Velice podstatnou kategorií jsou občanská sdružení, z nichž nejvýraznějším aktérem je sdružení Děti Země a jejich předseda Miroslav Patrik a dále Ekologický právní servis, který zastupoval ostatní občanská sdružení v některých správních žalobách a odvolacích řízeních. Z kategorie kraj je identifikovaným klíčovým aktérem hejtman Jiří Šulc (ve funkci 2000-2008). Z obcí byly klíčovým aktérem v procesu stavby úseku 0805 Prackovice nad Labem, Velemín (a jeho dlouholetý starosta Václav Skalický) a Lovosice, které všechny leží na objízdných trasách úseku D8 přes České středohoří. Klíčoví aktéři z justiční kategorie jsou tři a to Městský soud v Praze, Krajský soud v Ústí nad Labem a Nejvyšší správní soud ČR. Kategorie klíčových aktérů z řad zhotovitelů zahrnuje projekční firmu Pragoprojekt, a.s. a stavební firmy v Sdružení D8 0805, vedeném firmou Eurovia CS, a.s.

## **5.2 Fáze procesu policy**

V analytické části níže uvádím pětifázový proces policy v dané problematice. Cyklus těchto fází a jejich identifikace je výsledkem obsahové analýzy sekundárních dat a také doplněnými informacemi z rozhovoru. Tato analýza mi nejprve odhalila klíčové aktéry tohoto procesu a následně i klíčové události, které sloužily jako výstup pro sestavení a definování jednotlivých fází procesu policy.

### **5.2.1 Fáze nastolování agendy – dopravní koncepce**

Při aplikaci fázového modelu veřejněpolitického cyklu na přípravu a výstavbu úseku 0805 dálnice D8 se ukázala být nejobtížnější identifikace pojmenovaného problému ve fázi nastolování agendy. Jako počáteční problém, jež aktéři pojmenovali a který následně vedl k formulaci dané policy, jsem definoval potřebu kapacitního silničního spojení České republiky, potažmo Prahy, se severovýchodní částí Německa. Jako klíčový bod uznání tohoto problému a potřeby jej dále formulovat do konkrétní policy (v případě zkoumané problematiky konkrétní trasy dálnice) jsem identifikoval usnesení

Vlády České republiky z 10. listopadu 1993 č. 631 o rozvoji dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla v České republice do roku 2005, ve kterém bylo počítáno s dálnicí D8 víceméně v dnes provozované trase, tedy z Prahy do Drážďan přes Ústí nad Labem a tím pádem i přes CHKO České středohoří. Tímto byla nastolena agenda ze strany státu.

Rozhodnutí vést dálnici D8 přes přírodně vzácné a chráněné území Českého středohoří, které bylo zároveň v rozporu s § 26 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, zakazujícím stavět v chráněném území nové dálnice, mobilizovalo část české veřejnosti k angažování se v procesu přípravy. Jednou z neaktivnějších iniciativ v tomto směru bylo konání občanského sdružení Děti Země, které již v roce 1994 (a následně opakovaně v letech 1995 a 1996) uskutečnilo putovní výstavu po zamýšlené trase dálnice D8 s názvem „Alternativa k dálnici do Drážďan existuje.“ Tuto výstavu uspořádalo na náměstích vybraných měst a obcí v severních Čechách, v některých ji doplnilo i o besedu s veřejností. Hlavním cílem Děti Země v rámci této kampaně bylo prezentovat a dostat do veřejného povědomí alternativní návrhy k státem navržené trase.

Ideálním stavem mělo podle Děti Země být ukončení dálnice D8 v Lovosicích a přesměrování dopravy do severní a východní části Německa po trase dálnice D7 z Prahy do Chomutova, ze které by podle návrhu Děti Země v Postoloprtech odbočila rychlostní komunikace R28 přes Most a Krušné Hory k státním hranicím a dále přes německé město Freiberg, kde by se trasa rozdělila ve směru na Lipsko a Drážďany. Tento návrh jsem určil jako identifikaci problému ve fázi nastolování agendy ze strany občanského sdružení Děti Země.

Zařadit dopravní koncepce do fáze nastolování agendy a nikoliv do fáze formulace policy jsem se rozhodl z toho důvodu, že tyto koncepce vymezovaly trasu pouze velmi vágně a obecně, až později byly jejich „formulace“, tedy trasy, zpřesňovány.

### **5.2.2 Fáze formulace policy – upřesnění trasy**

Fázi, kdy byla zkoumaná policy posuzována v několika variantách a formulována, vidím v případě přípravy stavby 0805 Lovosice – Řehlovice v procesu schválení územní rezervy a procesu EIA. Trasu pro územní rezervu vybíral jeden z aktérů, a to Ředitelství



silnic a dálnic ČR z různých možností přechodu Českého středohoří ve variantách třech hlavních koridorů A, B a C, které měly dále dílčí podvarianty. V roce 1995 byla do územního plánu velkého územního celku okresu Litoměřice zanesena pouze varianta koridoru C, která odpovídá dnešnímu převážně povrchovému trasování. V následném procesu EIA, posuzování dopadů na životní prostředí, už byly srovnávány pouze podvarianty koridoru C a na základě podkladové dokumentace byla v posudku vybrána varianta C2 v dnešní trase. Posudek byl příslušným orgánem, Ministerstvem životního prostředí, schválen na podzim roku 1996.

Později došlo k dvěma snahám o přeformulování již téměř schválené trasy. V prvním případě k tomu došlo z iniciativy Ministerstva životního prostředí, které v listopadu 1998 odmítlo udělit výjimku ze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který zakazoval vést skrze CHKO novou dálnici. Toto rozhodnutí v únoru 1999 zrušil a vrátil k novému projednání tehdejší ministr životního prostředí Miloš Kužvart. Později v roce 1999 schválila vláda ČR aktualizovaný návrh rozvoje dálniční sítě, který počítal s upravenou variantou vedení dálnice přes CHKO delším tunelem. V následně objednané studii pro MŽP byl navržen zhruba tři kilometry dlouhý tunel pod vrchem Kubačka (později zjednodušeně nazývaný tunel Kubačka), který by trasu dálnice svedl z povrchu CHKO, a zároveň se vyhnul rizikovému geologicky nestabilnímu území ve svahu nad Prackovicemi. V lednu 2000 s touto variantou Ministerstvo dopravy i ministr dopravy Peltrám souhlasili. O pár týdnů později v únoru 2000, na základě studie ŘSD, která tunelovou variantu zhodnotila z hlediska nákladů a prodloužení časového harmonogramu, se ale vrátili zpět k požadavku na povrchovou variantu.

Druhým pozdějším pokusem o změnu trasy byla aktivita občanských sdružení Děti Země a Ekologického právního servisu, která měla za cíl prosadit výstavbu tunelu Kubačka, ačkoliv již bylo vydané pravomocné územní rozhodnutí na převážně povrchovou trasu. Děti Země na základě dostupných dat a provedených studií vypracovaly v roce 2004 analýzu, která sloužila jako podklad pro sérii jednání s tehdejším hejtmanem Ústeckého kraje Jiřím Šulcem a zástupci ministerstva dopravy a ŘSD na podzim 2004. Děti Země se snažili dosáhnout kompromisní dohody.

### **5.2.3 Fáze tvorby rozhodnutí – územní a stavební řízení**

Rozhodovací fáze řešeného veřejněpolitického procesu zahrnovala správní úkony

potřebné k zahájení stavby dálničního úseku. Podle platného legislativního rámce se jednalo o vydání územního rozhodnutí, stavebního povolení a díky vedení trasy skrze Chráněnou krajinnou oblast České středohoří také o vydání výjimky ze zákona č. 114/1992 Sb.

Územní řízení pro stavbu úseku 0805 Lovosice – Řehlovice bylo zahájeno na stavebním úřadě při Městském úřadu Lovosice na základě podnětu od Ředitelství silnic a dálnic ČR v prosinci 1997. Územní rozhodnutí ovšem nemohlo být vydáno bez schválené výjimky ze zákona, povolující průchod dálnice skrze CHKO, o které rozhodovalo ministerstvo životního prostředí, konkrétně odbor ochrany přírody. Jeho ředitel Petr Roth odmítl v listopadu 1998 výjimku udělit, ovšem rozhodnutím ministra Kužvarta bylo zamítavé stanovisko vráceno zpět k projednání. Následovala snaha ministerstva životního prostředí částečně změnit trasu úseku přes CHKO, avšak neúspěšná. O výjimce tím pádem opět rozhodoval ředitel odboru ochrany přírody Petr Roth a opět odmítl výjimku vydat. Podle Miroslava Patrika z Děti Země byl kvůli tomu Roth odvolán z funkce. Výjimku tak schválil jeho nadřízený, náměstek ministra Josef Běle v červenci 2000. Ministr Kužvart ji pak potvrdil v únoru 2001, čímž se stala platnou.

S vydanou výjimkou mohlo být dokončeno územní řízení. Tak se stalo vydáním územního rozhodnutí 26. března 2002, které nabylo právní moci 5. června 2003, po ukončení odvolacího řízení, vyvolaného několika občanskými sdruženími (Děti Země, Společnost přátel města Duchcova, Společnost ochránců životního prostředí Litoměřice, Sdružení pro přírodu) a jednou fyzickou osobou. Na územní řízení navázalo, respektive navázala, stavební řízení. Stavební povolení jak na celý úsek dálnice z Lovosic do Řehlovic, tak na dílčí stavební díla (mosty, tunely, atd.), byla vydávána v delším časovém horizontu. Některá až ve fázi implementace policy, tedy po zahájení stavebních prací v úseku 0805 v listopadu 2007.

Posledním rozhodnutím ve fázi rozhodování bylo usnesení zastupitelstva Ústeckého kraje ze dne 9. března 2005. Na tehdejší jednání hlasovali zastupitelé o dvou návrzích, týkajících se úseku dálnice D8 přes České středohoří, v obou případech vzešlých z petic. První projednávaná petice byla vyvrcholením snahy Děti Země o změnu trasy a výstavbu tunelu Kubačka. Jejím obsahem byl požadavek na změny příslušných územních plánů na území Ústeckého kraje, které by umožňovaly výstavbu

dálničního tunelu pod vrchem Kubačka. Pod peticí Děti Země bylo lehce přes 2000 podpisů. Druhá petice, s názvem „Petiční výzva Zastupitelstvu Ústeckého kraje NE dalším průtahům stavby dálnice D8, NE výstavbě tunelu Kubačka“, požadovala, jak ostatně název napovídá, urychlenou dostavbu dálnice D8 přes České středohoří v již schválené trase. Tuto petici podepsalo přes 14 000 obyvatel. Zastupitelé drtivou většinou (47 pro, 0 proti, 4 zdržel/a se) schválili usnesení, které zamítlo požadavek Děti Země na změnu trasy dálnice a naopak podpořilo výstavbu dálnice v trase podle platného územního rozhodnutí a vyzvalo ŘSD k zprovoznění dálnice do konce roku 2007.

#### **5.2.4 Fáze implementace policy – stavební práce**

Za implementaci zkoumané policy dostavby posledního chybějícího úseku dálnice D8 jsem definoval výstavbu řešeného úseku Lovosice - Řehlovice. První stavební práce byly zahájeny v listopadu 2007. Až do června 2013 byly různé části stavby na různě dlouhou dobu přerušovány a následně opět zahajovány, na základě toho, jak byla vydávána nebo soudy pozastavována stavební povolení na jednotlivé stavební objekty. Na části úseku 0805, 3,5 km dlouhé části mezi mimoúrovňovou křižovatkou (MÚK) Lovosice a MÚK Bílinka byla fáze implementace ukončena dříve než zbylá část úseku do Řehlovic uvedením do provozu v květnu 2012. Na zbytku úseku byly stavební práce opět přerušeny sesuvem svahu nad Prackovicemi. Ačkoliv byl celý zbylý úsek z Bílinky do Řehlovic stavebně dokončen a uveden do provozu v prosinci 2016, díky stále probíhajícím sanačním pracím v místě sesuvu a kolem Prackovické estakády, nelze fázi implementace považovat za ukončenou.

#### **5.2.5 Fáze hodnocení policy**

Hodnocení průběhu přípravy a výstavby úseku dálnice D8 přes České středohoří probíhalo nelineárně a souběžně s některými z předchozích fází. Již v roce 1996 v rámci připomínek v procesu EIA Děti Země a další občanská sdružení upozorňovaly na to, že podle zákona nebyly v procesu EIA dostatečně posouzeny všechny varianty. MŽP jejich tehdejší námitky vypořádalo jako neodůvodněné, ovšem v roce 2003 došel ve svém posudku k úseku 0805 ombudsman Otakar Motejl ke stejnému závěru – tedy, že v procesu EIA nebyly dostatečně zhodnoceny veškeré varianty a že tím pravděpodobně došlo k porušení zákona. To, že proces EIA k úseku 0805 neprobíhal zcela podle zákona,

pak potvrdil v roce 2012 rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem. Další zhodnocení procesu stavby proběhlo v rámci některých dalších rozsudků k soudním sporům ohledně dostavby D8.

Zevrubné posouzení větší části procesu přípravy a výstavby úseku 0805 a zejména finančních prostředků na něj vynaložených, bylo provedeno v rámci dvou kontrolních akcí Nejvyššího kontrolního úřadu, v letech 2006 a 2016.

### **5.3 Analýza narativů v policy**

Na základě analýzy narativů v mediálních vyjádřeních aktérů jsem identifikoval dvě opozitní koalice. Dále jsem interpretací četností výskytu jednotlivých narativních prvků odhalil narativní strategie advokačních koalic.

#### **5.3.1 Identifikované advokační koalice**

Aktéry první koalice spojoval společný zájem na co nejrychlejší a nejlevnější dostavbě dálnice D8 a tedy v úseku Lovosice – Řehlovice trasovanou přes Chráněnou krajinnou oblast a převážně po povrchu. Druhá koalice se stavěla za ochranu přírody a unikátního krajinného rázu v Českém středohoří, požadovala alternativní vedení dálnice skrze CHKO dlouhým tunelem a později, když už nebyla změna trasy možná, spojoval tuto koalici zájem o dodržování zákonů ze strany státní správy.

Aktéry první koalice byly po celé zkoumané období orgány státní správy (s výjimkou České geologické služby), obce, přes které vedly objízdné trasy (Velemín, Bílinka, Bořislav, Ústí nad Labem, Lovosice, do roku 2006 a otevření úseku dálnice z Trmic do Německa také například Dubí), krajští zastupitelé, radní i hejtmani, vlády České republiky (zejména odpovědní ministři dopravy) a v neposlední řadě také občané, pokud byli ve zpravodajství dotazováni. Aktéry koalice za rychlou a levnou výstavbu z oblasti státní správy byly zejména Ředitelství silnic a dálnic ČR, Ministerstvo dopravy, a po většinu zkoumaného období i Ministerstvo životního prostředí. Ovšem v době schvalování výjimky ze zákona č. 114/1992 Sb., aby bylo možné vést trasu dálnice skrze CHKO České středohoří, se Ministerstvo životního prostředí pod vedením tehdejšího ministra Kužvarta na čas zařadilo do druhé koalice, požadující alternativní vedení dálnice přes CHKO dlouhým tunelem. Toto období trvalo zhruba od roku 1999 do 16. února 2001, kdy ministr Kužvart svým podpisem potvrdil schválení výjimky pro

povrchovou variantu úseku 0805.

Druhá advokační koalice za ochranu přírody a alternativní vedení dálnice přes České středohoří, sestávala po celé zkoumané období z environmentálních občanských sdružení a geologů. Nejviditelnějším z občanských sdružení v této koalici bylo zejména (a po zahájení výstavby téměř výhradně) sdružení Děti Země, reprezentované Miroslavem Patrikem. Geologové byli v této koalici zastoupeni Českou geologickou službou a v mediálním prostoru převážně jejím členem, Vladimírem Cajzem.

### **5.3.2 Narativní strategie advokačních koalic**

Celkově z hlediska výskytu jednotlivých narativních prvků byla nejčastěji zastoupená postava zloducha, nepatrně méně se pak objevovalo odkazování na možná řešení, následované postavou obětí. Obzvláště překvapivý pak byl zcela marginální výskyt postavy hrdiny. Po celé zkoumané období se v několika stovkách vyjádření objevilo pouze několik jednotek odkazů na hrdiny narativu. To znamená, že naprostá většina aktérů ve svých vyjádřeních nechválila někoho jiného. Toto zjištění interpretuji jako důsledek kombinace dvou faktorů: 1) Pro média je v dnešní době důležité vyvolávat emoce, k nimž nejsnazší cesta vede přes zobrazování nebo alespoň navození dojmu konfliktu. Pochopitelně blíže ke konfliktu má spíše poukazování na chyby a zlé úmysly ostatních, případně i na oběti takových činů, než dobře míněná pochvala. Je tedy možné, že autoři zpráv si raději (vědomě či nevědomě) z delšího vyjádření aktéra zvolí tu část, která kritizuje, než tu, která chválí. 2) Podobný přístup ke hře s emocemi mohou mít i samotní aktéři, jež poskytují k určitému problému mediím vyjádření a raději zvolí strategii poukazování na chyby a špatné vlastnosti svých oponentů.

Co se týče použitých narativních strategií obou koalic, tak u obou koalic převažovalo použití prvku zloducha, tedy poukazovaly na chyby a špatné úmysly svých oponentů. U první koalice za rychlou a nejlevnější výstavbu úseku 0805, byli jako zloduch nejčastěji označováni obecně „ekologové“ a „aktivisti“ (a příbuzné variace těchto termínů) a poté přímo Děti Země, případně jmenovitě Miroslav Patrik. Poukazování přímo na Děti Země, respektive M. Patrika, bylo častější v pozdějších fázích zkoumaného období, než v počátečních. Druhým nejpoužívanějším prvkem koalice za urychlenou výstavbu bylo poukazování na oběti, relativně často též ve spojení s prvkem zloducha. Až na třetím místě, ale pouze s malým odstupem odkazovala první koalice na možná řešení.

U druhé koalice byl nejpoužívanějším prvkem, stejně jako u koalice první, motiv zloducha, kterým byla zpravidla některá ze zapojených institucí z opozitní koalice, méně často pak byla zloduchem konkrétní osoba. Nejčastěji byl koalicí za alternativní trasu zloduchem označen stát nebo úředníci (obecně, nikoliv konkrétní úředníci). Prvkem s druhým největším výskytem u koalice za alternativní trasu bylo poukazování na řešení a pouze nepatrně poukazovala tato koalice na nějaké oběti.

## ZÁVĚR

V této práci jsem zkoumal dostavbu posledního chybějícího úseku dálnice D8 z Lovosic do Řehlovic (označovaného jako úsek 0805). Na přípravné, schvalovací, projekční a realizační práce stavby úseku 0805 jsem nahlížel jako na veřejnou politiku (policy) v trojdimenzionálním pojetí politik. Realizační proces zkoumané veřejné politiky trval včetně přípravných řízení téměř 25 let, z čehož pouze stavební práce probíhaly více jak 10 let. Nejen díky délce trvání výstavby, ale i kvůli svému poněkud kontroverzně vnímanému trasování skrze CHKO České středohoří a také díky masivnímu sesuvu půdy, jenž v červnu 2013 zavalil rozestavěnou dálnici, se úsek 0805 stal předmětem pozornosti českých médií, i akademického výzkumu. Celý proces realizace policy navíc provázeli konflikty mezi zájmy státu, okolních obcí a místních obyvatel na jedné straně a environmentálními občanskými sdruženími a ekologickými aktivisty na straně druhé.

Jedna z vyslovených výzkumných otázek zněla: Jací aktéři aktivně vstupovali do přípravy a výstavby úseku dálnice D8 Lovosice – Řehlovice? Pro identifikaci klíčových aktérů jsem využil pětifázový cyklický model veřejněpolitického procesu. Na základě provedené obsahové analýzy sekundárních dat (dokumentů, mediálních zpráv, rozsudků soudů, posudků kontrolních orgánů) a doplňujícího hloubkového polostrukturovaného rozhovoru a následné aplikace fázového modelu jsem identifikoval události klíčové pro výslednou podobu zkoumané veřejné politiky. Na základě odhalených klíčových událostí jsem určil klíčové aktéry, zapojené do realizačního procesu výstavby dálnice D8 přes České středohoří, zejména: Ředitelství silnic a dálnic ČR, Děti Země, Ministerstvo dopravy ČR a Ministerstvo životního prostředí ČR.

Mezi identifikovanými klíčovými aktéry jsem následně za využití konceptu Narrative Policy Framework hledal advokační koalice. Zdrojem dat byly mediální zprávy, omezené na období kolem klíčových události daného veřejněpolitického procesu, ve kterých jsem analýzou narativů (pomocí vyhledávaných narativních prvků), identifikoval dvě vzájemně opozitní advokační koalice. Jedna z koalic byla tvořena společným dlouhodobým zájmem za co nejrychlejší a nejlevnější výstavbu dálničního úseku přes České středohoří. Jejimi členy z řad klíčových aktérů byly především některé

orgány státní správy. Druhou advokační koalici spojoval zájem na ochranu přírody a krajinného rázu CHKO České středohoří, později (po zahájení výstavby) transformovaný do zájmu dohlížení na dodržování zákonných předpisů při výstavbě ze strany státu. Jejimi čelními představiteli byla občanská sdružení a geologové. Odhalením advokačních koalic byla zodpovězena další výzkumná otázka, zda byly v průběhu procesu výstavby úseku dálnice D8 Lovosice – Řehlovice vytvářeny advokační koalice a pokud ano, o jaké koalice se jednalo?

Interpretací výsledků analýzy narativů ve zkoumaném veřejněpolitickém procesu jsem identifikoval narativní strategie, které obě koalice používaly. Koalice pro rychlou dostavbu primárně poukazovala na ekologické spolky, případně přímo na neaktivnější spolek Děti Země, jako na viníky veškerých zdržení a tuto primární strategii doplňovala poukazováním na oběti zdržení a neexistence dálnice mezi Lovosicemi a Řehlovicemi, obyvatele obcí, přes něž procházely objízdné trasy kapacitně nedostačujících silnic první třídy, zatěžující své okolí emisemi a hlukem. Hlavní narativní strategií druhé advokační koalice bylo pojmenovávání nezákonných postupů a administračních pochybení a nedostatků ze strany politiků a orgánů státní správy jako hlavní příčinu neustálého oddalování zprovoznění dálnice D8 v plné délce.

Ze závěrů výzkumu vyplývá, že na tuto případovou studii, týkající se dostavby dálnice D8, lze pohlížet jako na veřejněpolitický proces.



## **SUMMARY**

I analyzed the construction of the final section of the D8 highway Lovosice – Řehlovice (also labeled as section 0805) as the subject of this thesis. I approached the implementations of the section 0805 as a policy, in the context of three-dimensional concept of politics. I used the theoretical framework of five-staged model of policy process as a tool for identification of the key policy actors. Based on the content analysis of collected secondary data (document, media news, court rulings) and the in-depth interview, and on the application of the phase model, I identified key events relevant to the final form of examined policy. I identified the key actors based on the identification of the key events of the policy. Then I used the Narrative Policy Framework to find out possible advocacy coalitions formed between the actors. As a source of the data for analysis of policy narratives I used news from media, restricted down to the months before and after the key events. On the basis of analysis I identified two major advocacy coalitions.

## POUŽITÁ LITERATURA

BIRKLAND, Thomas A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. 3rd ed. Armonk: M.E. Sharpe, 2011. ISBN 978-0-7656-2532-8.

BOLDIŠ, Robert. *Zhodnocení hlukové situace na silnici I. třídy č. 30 v úseku mezi městy Ústí nad Labem a Lovosice spojené s prozatím nerealizovanou výstavbou posledního úseku dálnice D8 Lovosice - Řehlovice*. Ústí nad Labem, 2008. Diplomová práce. Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Fakulta životního prostředí. Vedoucí práce Ing. Stanková Jindra, Ph.D., MRCVS.

BRYMAN, Alan. *Social research methods*. 4th edition. Oxford: Oxford University Press, 2012. ISBN 978-0-19-958805-3.

CAJZ, Vladimír. Rozhovor: *D8 je díra na peníze, politiky jsem marně varoval, cena teď bude astronomická, říká geolog Cajz*. 2016. Dostupné z: <https://video.aktualne.cz/dtv/d8-je-dira-na-penize-nejhorsi-reseni-chteli-politici-prusvih/r~9ab9222893c211e6bbf10025900fea04/>

CRESWELL, John W. *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998.

CRESWELL, John W. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed method approaches*. Fourth edition, international student edition. Los Angeles: SAGE Publications, 2014. ISBN 978-1-4522-2610-1.

*Dál nic* [film]. Režie Ivo BYSTRÝČAN. Česko, FAMU, 2014.

FIALA, Petr a Klaus SCHUBERT. *Moderní analýza politiky: uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal, 2000. Studium. ISBN 80-85947-50-1.

HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. Třetí vydání. Praha: Portál, 2012. ISBN 978-80-262-0219-6.

HOWLETT, Michael, Anthony PERL a M. RAMESH. *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. 3rd ed. Don Mills, Ont.: Oxford University Press, 2009. ISBN 978-0-19-542802-5.

- LANDA, Lukáš. Miliardový zářez. In: *Reportéři ČT*, 2016. Dostupné také z: <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/1142743803-reporteri-ct/216452801240042/obsah/510601-miliardovy-zarez>
- McBETH, Mark K., JONES, Michael D., SHANAHAN, Elizabeth A. The Narrative Policy Framework. In: *Theories of the policy process*, 2014, 3: 225-266.
- Nedej se. *Dálnice D8 přes CHKO České středohoří*. 2000. Dostupné také z: <https://www.youtube.com/watch?v=UuWAZcF6Z8U&t=4s>
- Nedej se. *Dálnice v háji*. 2013. Dostupné také z: <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/1095913550-nedej-se/213562248420020/>
- Nedej se. *Dálnice za každou cenu*. 2017. Dostupné také z: <http://www.ceskatelevize.cz/porady/10782831463-nedej-se-plus/217562248410009-dalnice-za-kazdou-cenu/>
- NKÚ. Kontrolní závěr z kontrolní akce - 06/03 - Finanční prostředky určené na pořízení dálnice D8. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad, 2006. Dostupné také z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K06003.pdf>
- NKÚ. Kontrolní závěr z kontrolní akce - 15/29 - Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnice D8. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad, 2016. Dostupné také z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k15029.pdf>
- Novinářská cena. *NOVINÁŘSKÁ CENA 2016*. [online] 2016. Dostupné z: <http://www.novinarskacena.cz/dlazdice/sin-slavy/novinarska-cena-2016/>
- PATTON, Michael Quinn. *Qualitative evaluation and research methods*. 2nd ed. Newbury Park: SAGE Publications, 1990. ISBN 0-8039-3779-2.
- PIERCE, Jonathan J., SMITH-WALTER, Aaron, PETERSON, Holly L. Research design and the narrative policy framework. In: *The Science of Stories*. Palgrave Macmillan, New York, 2014. p. 27-44.
- POTŮČEK, Martin, VASS, Laszló, KOTLAS, P. Veřejná politika jako proces. In: *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2005. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 80-86429-50-4.

POTŮČEK, Martin, Veronika RUDOLFOVÁ a Kamila VLČKOVÁ. *Veřejná politika*. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-591-6.

ŘSD ČR. Dálnice D8 Praha – Ústí nad Labem – Německo. Praha: Ředitelství silnic a dálnic ČR, 2018. Dostupné také z: [https://www.rsd.cz/wps/wcm/connect/111f020e-a3b6-4cc4-8989-3c8222d91334/rsd-publikace-D8\\_02-2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=111f020e-a3b6-4cc4-8989-3c8222d91334](https://www.rsd.cz/wps/wcm/connect/111f020e-a3b6-4cc4-8989-3c8222d91334/rsd-publikace-D8_02-2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=111f020e-a3b6-4cc4-8989-3c8222d91334)

SHANAHAN, Elizabeth A., JONES, Michael D., McBETH, Mark K. How to conduct a Narrative Policy Framework study. *The Social Science Journal*, 2017.

SOUČKOVÁ, Kateřina. *Mediální obraz ekologických sdružení v průběhu výstavby dálnice D8*. Praha, 2016. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Katedra mediálních studií. Vedoucí práce Macků, Lucie.

STRAUSS, Anselm L. a Juliet M. CORBIN. *Základy kvalitativního výzkumu: postupy a techniky metody zakotvené teorie*. Boskovice: Albert, 1999. SCAN. ISBN 80-85834-60-X.

ULRICH, Lukáš. *Nedokončená dálnice D8: dopravní, environmentální a ekonomické důsledky*. Praha, 2011. Bakalářská práce. Univerzita Karlova, Přírodovědecká fakulta, Katedra sociální geografie a region. rozvoje. Vedoucí práce Novák, Jakub.

Usnesení vlády České republiky ze dne 10. 11. 1993 č. 631 o rozvoji dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla v České republice do roku 2005. Dostupné také z: [https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/5B3E67B99FF9A330C12571B6006DD94B](https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/5B3E67B99FF9A330C12571B6006DD94B)

VESELÝ, Arnošt. *Veřejná politika*. In: *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2007, 13-42.

WEIBLE, Christopher M., SABATIER, Paul A. A Guide to the Advocacy Coalition Framework. In: *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC/Taylor & Francis, 2007, p. 123-136. Public administration and public policy. ISBN 978-1-57444-561-9.

YIN, Robert K. *Case study research: design and methods*. 4th ed. Los Angeles: Sage, 2009. Applied social research methods. ISBN 978-1-4129-6099-1.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Dostupný také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1976-50/>

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Dostupný také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-114/>

Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Dostupný také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-244/>

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. Dostupný také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-100/>

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Dostupný také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-183/>

## SEZNAM PŘÍLOH

<b>Příloha č. 1: Projekt bakalářské práce .....</b>	<b>39</b>
<b>Příloha č. 2: Mapa úseku 0805 .....</b>	<b>42</b>

## PŘÍLOHY

### **Příloha č. 1: Projekt bakalářské práce**

**Jméno studenta/studentky:** Zdeněk Svačina

**Název práce v češtině:** Klíčové faktory ovlivňující přípravu a výstavbu úseku dálnice D8 Lovosice - Řehlovice

**Název v anglickém jazyce:** Key factors influencing preparation and construction of the section Lovosice – Řehlovice of the highway D8.

**Akademický rok vypsání:** 2017

**Jazyk práce:** český

**Typ práce:** Bakalářská

**Ústav:** Katedra veřejné a sociální politiky

**Vedoucí:** Mgr. Jan Kohoutek, Ph. D.

**Obor práce:** Politologie a veřejná politika

### **Projekt bakalářské práce**

#### **A. Vymezení výzkumného problému**

Ve své bakalářské práci se budu zabývat výstavbou a jí předcházejícím přípravným procesům úseku dálnice D8 Lovosice – Řehlovice. Na celý tento proces přípravy a výstavby budu nahlížet jako na veřejně-politické opatření a jako takové jej budu také analyzovat. Hlavním cílem bude zjistit jací aktéři, a zejména pak které jejich postupy před i během výstavby, měli vliv na proces přípravy a implementace dané policy.

Práce bude částečně vycházet a tedy i navazovat na provedenou seminární práci v rámci kurzu JSB601 Veřejný sektor a veřejná správa, ve které jsme se ovšem s kolegy zaměřovali spíše na postup veřejného sektoru. Ohledně daného úseku vzniklo i několik dalších výzkumných prací, ale především řešících ekologické, ekonomické či dopravní aspekty. Pokud je mi známo, tak z hlediska výzkumu veřejné politiky úsek zkoumán zatím nebyl.

Dálnice D8 je důležitou spojnicí Prahy, potažmo díky koncipování tuzemské dálniční sítě také celé České republiky, s Německem. Její první úsek byl dokončen již koncem osmdesátých let 20. století, posledním chybějícím úsekem pak byl právě zkoumaný úsek 0805 Lovosice – Řehlovice, který byl provizorně zprovozněn v celé své délce až v prosinci 2016. Přitom o trasování dálnice víceméně ve své současné stopě rozhodla vláda ČR již koncem roku 1993 s předpokládaným dokončením v roce 2002. Stavba posledního úseku Lovosice – Řehlovice však začala až koncem roku 2007 s tím, že hotovo by mělo být do konce roku 2010. Proč došlo k takovému zdržení a lze mu v budoucnu případně čelit změnou legislativy? Odpověď na tuto otázku je jedním z cílů mé bakalářské práce.

## **B. Cíle práce**

Analýzou postupů aktérů daného veřejně politického opatření určit klíčové faktory, jež měly vliv na přípravu a výstavbu daného úseku dálnice D8.

## **C. Výzkumné otázky**

### **Hlavní výzkumná otázka:**

Jaké faktory ovlivnily přípravu a výstavbu úseku dálnice D8 Lovosice – Řehlovice?

### **Vedlejší výzkumné otázky:**

Jací aktéři měli na přípravu a výstavbu vliv?

Došlo ke splnění či nesplnění počátečních cílů dané policy?

Byly předsevzaté cíle případně splněny v předpokládaných termínech?

Kteří aktéři měli vliv na případné nesplnění očekávaných termínů dokončení?

## **D. Základní teoretická východiska**

K zodpovězení na výzkumné otázky se pokusím aplikovat na danou policy primárně teoretický koncept autorů Sabatiera a Jenkins-Smithe Advocacy Coalition Framework. Domnívám se totiž, že vzhledem k délce přípravy a implementace zkoumaného veřejně politického opatření, přesahující dobu dvaceti let, se tento koncept bude hodit, neboť autoři při jeho tvorbě vycházeli z předpokladu, že implementace velké části politik je „během na dlouhou trať“. Zároveň tento koncept předpokládá velké množství do přípravy a implementace policy zahrnutých aktérů.

## **E. Předběžný výzkumný plán**

Data pro samotnou analýzu budu sbírat jednak prostřednictvím polostrukturovaných rozhovorů s jednotlivými aktéry a dále také sběrem veřejně dostupných dokumentů. Rozhovory se pokusím uskutečnit se zástupci zainteresovaných státních institucí, představiteli okolních dotčených obcí a zástupci občanských sdružení. Konkrétní výběr aktérů však provedu až na základě analýzy a identifikace aktérů dané policy. Nahrané rozhovory přepíšu a následně okóduji a provedu jejich tématickou analýzu.

Celý výzkum a prezentace jeho výsledků pak bude koncipován jako případová studie.

## **F. Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat**

CAIRNEY, Paul. Policy Concepts in 1000 Words: The Advocacy Coalition Framework. In: *Paul Cairney: Politics & Public Policy* [online]. 2013-10-30. Dostupné z: <https://paulcairney.wordpress.com/2013/10/30/policy-concepts-in-1000-words-the-advocacy-coalition-framework/>



- CAJZ, Vladimír. Rozhovor: D8 je díra na peníze, politiky jsem marně varoval, cena teď bude astronomická, říká geolog Cajz. 2016. Dostupné z: <https://video.aktualne.cz/dvtv/d8-je-dira-na-penize-nejhorsi-reseni-chteli-politici-prusvih/r~9ab9222893c211e6bbf10025900fea04/>.
- COLEBATCH, H. K. *Úvod do policy*. Brno: Barrister & Principal, 2005.
- HENDL, J.: *Kvalitativní výzkum*. Praha: Portál, 2008.
- HOWLETT, M., RAMESH, M. a PERL, A. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 3rd Ed. Don Mills: Oxford University Press, 2009.
- NKÚ. Kontrolní závěr z kontrolní akce - Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnice D8. NKÚ [online]. 2016. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K15029.pdf>
- POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: SLON, 2005.
- SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher (ed.). *Theories of the policy process*. Westview Press, 2014.
- SABATIER, Paul A. a Hank C. JENKINS-SMITH. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1993.
- VESELÝ, A. a NEKOLA, M. (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON, 2007.

## Příloha č. 2: Mapa úseku 0805

