

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta
Katedra správního práva a finančního práva

OPONENTSKÝ POSUDEK

Jméno disertanta: Mgr. Filip Šimák

Téma práce: Ochrana životního prostředí ve vybraných řízeních podle stavebního zákona

Rozsah práce: 696 438 znaků včetně mezer

Datum odevzdání práce: 25. 6. 2019

I. Téma, koncepce, použité metody

Autor předložené disertační práce si zvolil téma ochrany životního prostředí v řízeních a postupech upravených ve stavebním řádu a směřujících k umožnění realizace stavebního záměru. Vedle postupů upravených obecně ve stavebním zákoně se zabýval také širokým okruhem zvláštních předpisů, podle kterých rozhodují speciální, vojenské a jiné stavební úřady. Jde o téma zajímavé a vysoce aktuální, nejen v souvislosti s chystanou rekonstrukcí stavebního práva v ČR.

Hlavním cílem práce, jak autor uvádí na str. 3, bylo „analyzovat stěžejní instrumenty ochrany životního prostředí uplatňované ve vybraných řízeních dle stavebního zákona.“ Z dalšího textu vyplývá, že se autor podrobně zaměřuje na právní režimy realizace stavebních záměrů dle stavebního zákona a zvláštních zákonů, které jsou v kompetenci obecných, speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů. Dílčím cílem pak bylo „zhodnotit dopad dvou velkých novel stavebního zákona (č. 350/2012 Sb. a č. 225/2017 Sb.) na možnosti uplatňování ochrany životního prostředí ve zkoumaných postupech.“ Součástí práce je také pojednání o vybrané zahraniční právní úpravě v americkém státě Oregon a dílčí komparace některých prvků zahraniční právní úpravy s právní úpravou českou.

Z hlediska koncepce práce a zvoleného výzkumného rámce je třeba ocenit snahu autora stanovit si v úvodu hypotézy, které jsou předmětem ověření. Výhrady bych měla k jejich formulaci (např. to, že je právní úprava roztržštěná, je přece patrné již z množství předpisů), ale i způsobu ověření (zásady ochrany životního prostředí autor na začátku definuje, ale v popisu a analýze jednotlivých postupů se k nim vůbec nevrací). Disertační práci by prospělo, kdyby autor hned od počátku jasně definoval prvky ochrany životního prostředí, poskytl jejich přehled a pak souhrnně analyzoval jejich efektivitu a míru uplatnění ve zkoumaných postupech. V práci mi chybí širší analýza prvků účasti veřejnosti, vazba na posuzování vlivů a integrované řízení, ale i zmínka o souvisejících zárukách ochrany životního prostředí prostřednictvím dozoru a kontroly, soudním přezkumu atd.

II. Formální stránka práce a práce se zdroji

Z formálního hlediska splňuje předložená práce požadavky kladené na tento typ kvalifikační práce vnitřními předpisy UK a PF UK. Z jazykového a stylistického hlediska je práce pečlivě zpracována, překlepy se objevují jen výjimečně. Formálním nedostatkem je ve výtisku chybějící list (str. 139 – 140).

Co se týče práce se zdroji, disertační práce vychází z dostatečného množství odborných zdrojů, včetně odborných článků, soudní judikatury a komentářové literatury. Autor využil také zdrojů zahraničních, zejména při zpracování kapitoly o zahraniční právní úpravě.

Zahraničních zdrojů mohlo být využito také při pojednání o unijní nebo mezinárodní úpravě (to je však omezeno na minimum). Disertační práce obsahuje celkem 820 poznámek pod čarou, které jsou zpracovány pečlivě a v souladu s citační normou.

III. Obsahová stránka a její struktura

Disertační práce je rozdělena do sedmi kapitol, včetně úvodu a závěru. Kapitoly na sebe logicky navazují. K obsahu disertační práce mám následující připomínky:

- Na str. 20 – 21 pojednává autor o čl. 7 Ústavy ČR. Uvádí zde, že tuto odpovědnost by měly přijmout za svou především státní orgány, ale vztahuje se tato odpovědnost pouze na státní orgány?
- Nesouhlasím s autorovým tvrzením, že právo na příznivé životní prostředí je „součástí“ práv vyjmenovaných na str. 21 – 22 (obdobně na str. 241 v závěru). Jde přece o samostatné právo! Autorovi bych doporučila nahlédnout do publikací zpracovaných H. Müllerovou a relevantní zahraniční literatury.
- V přehledu zákonů v kapitole 2.1 chybí zásadní procesní předpisy, především správní řád a soudní řád správní.
- V kapitole 2.2 vyjmenovává a popisuje autor základní zásady ochrany životního prostředí. Zmíněny ale nejsou další zásady vyplývající z práva EU, ani unijní základ těch, které zmíněny jsou, za vhodnou bych považovala také pojednání o základních zásadách činnosti správních orgánů vyplývajících ze správního řádu – nejsou rozebrány ani v rámci kapitoly o správním řádu (str. 41) a neprozařují ani do pojednání o jednotlivých postupech ve stěžejní kapitole 5, kde bych to v souvislosti s analýzou ochrany životního prostředí očekávala.
- Na str. 28 jen na okraj v rámci pojednání o zásadě prevence zmiňuje autor tzv. únosné zatížení území, na rozdíl od jiných zásad ale neuvádí, jak souvisí s postupy podle stavebního zákona, které jsou předmětem jeho práce, přestože souvislost zde jednoznačně je. Na str. 29 pak popisuje autor zásadu předběžné opatrnosti a uvádí, že by se velkou měrou měla uplatnit právě v povolovacích řízeních dle stavebního zákona. Z uvedeného příkladu však vyplývá, že autor tuto zásadu zaměňuje se zásadou prevence.
- V úvodu kapitoly 3.1 autor naznačuje, že se v ní bude věnovat také mezinárodním kontextem stavebního práva, v kapitole se ovšem věnuje pouze relevantnímu právu EU, které pouze vypočítává, aniž by se blíže zabýval souvislostmi.
- Celá kapitola 3 je bohužel jen popisem vazeb stavebního zákona a dalších souvisejících zákonů bez bližšího rozboru konkrétních institutů, smysl tohoto popisu mi uniká. Zcela chybí např. zmínka o tzv. rozhodování v pochybnostech či o jiných institutech, které nejsou přímo upraveny v rámci ustanovení o zkoumaných postupech, ale uplatňováním zájmu na ochraně životního prostředí mohou souviset. Spíš než sektorální popis, mohl autor provést shrnutí společných prvků, zdůraznit odchylky. U některých sektorů uvádí deliktní odpovědnost bez přesvědčivého vysvětlení, jak tento prvek souvisí s ochranou životního prostředí v daných postupech?
- Na str. 98 autor nepřesně uvádí dílčí závěr kapitoly členstvím ČR v mezinárodních organizacích, z dalšího textu je patrné, že má na mysli především Evropskou unii. Z evropských předpisů, které ovlivňují realizačně-povolovací postupy, opomíjí důležité předpisy na úseku ochrany přírody, nezmiňuje ani posuzování vlivů na životní prostředí či směrnici o průmyslových emisích. Nadto uzavírá, že „závazky původně plynoucí z Aarhuské úmluvy nyní pro Českou republiku vyplývají z řady směrnic.“ S tím se nedá souhlasit, např. třetí pilíř Aarhuské úmluvy není na unijní úrovni proveden vůbec (viz např. rozsudek SDEU ve věci C-240/09).

- Na str. 110 – 111 se autor věnuje vymezení pojmu „stavba“ a rozebírá dva možné náhledy na tento pojem. Zmiňuje také maringotky, u kterých uvádí, že je nelze považovat za stavby ani v případě, kdy jsou „dlouhodobě umístěny na pozemku a určeny k účelům, ke kterým se klasicky používají právě stavby.“ Tento názor zcela nereflexuje aktuální vývoj nejen v praxi, ale také v soudní judikatuře.
- Na str. 118 – 119, 143 autor zmiňuje závazné stanovisko dle § 96b stavebního zákona zakotvené novelou z. č. 225/2017 Sb. Na obou místech se omezuje na konstatování o omezené personální kapacitě orgánů územního plánování. Chybí mi zde zamyšlení se nad tím, jakou roli má nebo by mohlo mít toto závazné stanovisko v ochraně životního prostředí ve zkoumaných postupech.
- Na str. 127 poskytuje autor výčet dotčených orgánů, které hájí veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Mezi nimi uvádí také báňské úřady, silniční správní úřady, Státní úřad pro jadernou bezpečnost...jsou tyto dotčené úřady skutečně povolány k ochraně životního prostředí?
- V disertační práci jsem našla pouze velmi strohé zmínky o procesu posuzování vlivů na životní prostředí, až na drobné výjimky (str. 164) zcela chybí pojednání o integrovaném řízení a jeho vztahu k postupům, na které se autor ve své práci zaměřil.

IV. Závěrečné vyjádření k práci

Předložená disertační práce Mgr. Filipa Šimáka splňuje požadavky na disertační práci z doktorského studijního oboru Právo životního prostředí na PF UK. Autor v ní v zásadě naplnil cíle, které si v úvodu stanovil a prokázal schopnost samostatného zpracování odborného tématu na odpovídající jazykové a stylistické úrovni. Disertační práce vyhovuje stanoveným formálním požadavkům.

Na základě výše uvedeného práci doporučuji k obhajobě před příslušnou komisí pro obhajobu disertační práce. Pro účely ústní obhajoby navrhuji následující otázky a témata:

1. Uveďte přehled prvků a nástrojů ochrany životního prostředí v postupech, kterým se Vaše disertační práce věnovala.
2. Jaký vliv na ochranu životního prostředí v postupech stavebních úřadů mají základní zásady činnosti správních orgánů zakotvené ve správním řádu?
3. Jak s „realizačně-povolovacími“ postupy stavebních úřadů souvisí tzv. rozhodování v pochybnostech, podle kterého procesního předpisu se bude v případě pochybností postupovat a kdo takový postup iniciuje?
4. Vymezte vazbu integrovaného řízení a postupů dle stavebního řádu s ohledem na zajištění účinné ochrany životního prostředí.

V Olomouci dne 27. 8. 2019

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.