

Jednotné environmentální stanovisko

Příležitost ke zjednodušení správních řízení v oblasti ochrany životního prostředí

Vladimír Mana

Koncept jednotného environmentálního povolení (dále jen „JEP“) není novou myšlenkou. Poprvé byl diskutován před několika lety¹ v rámci mezirezortního připomínkového řízení věcného záměru tzv. rekodifikace veřejného stavebního práva. Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“) jej tehdy navrhovalo jako alternativu k maximalistickým představám o velmi široké integraci správních úřadů do nové soustavy státní stavební správy. Tehdejší

koncept JEP byl postaven na návrhu vyčlenění oblasti ochrany veřejných zájmů do samostatného správního řízení, jehož výsledkem by bylo jedno správní rozhodnutí obsahující posouzení vlivu konkrétního záměru na relevantní složky životního prostředí. Legislativní řešení bylo na MŽP navrhováno v podobě nahrazení současného zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon EIA“)².

1 Věcný záměr k rekodifikaci veřejného stavebního práva byl v připomínkovém řízení na přelomu let 2018 a 2019.

2 Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Již tehdy bylo zřejmé, že vedle na první pohled nesporných přínosů tohoto konceptu bude nezbytně pečlivě promyslet a vyřešit jeho možná slabá místa. Diskutovala se proto nejen otázka účasti veřejnosti ve správním řízení o JEP, ale také potenciální komplikovanost správního aktu, který by byl výsledkem celého správního procesu. Jednoznačná shoda panovala na vymezení konkrétních typů správních úřadů, které by se mohly stát správními orgány JEP. Myšlenka, kdy jedno správní řízení posuzující komplexně oblast životního prostředí proběhne v rámci jednoho správního úřadu, se jevila jako cesta správním směrem. Došlo by nejen k nastavení jednoduššího a přehlednějšího systému z pohledu stavebníků a investorů, ale také k významnému posílení jejich právní jistoty. Navíc by se tím způsobem dala vyřešit i dodnes stále někde kontroverzně vnímaná účast veřejnosti ve stavebních řízeních.

Schválení věcného záměru nového stavebního zákona vládou v červnu 2019³ nakonec nasměrovalo vývoj „rekodifikace veřejného stavebního práva“ takovým směrem, s nímž koncepce JEP byla zcela nekompatibilní. Rozvíjení této myšlenky na půdě MŽP ztratilo proto v souvislosti

s další přípravou a projednáváním nového stavebního zákona smysl, a koncept JEP zůstal několik let v nedokončené podobě.

Úmysl nové vlády změnit doposud neúčinný nový stavební zákon (dále jen „NSTZ“)⁴ oživil myšlenku dopracování konceptu JEP a MŽP dostalo úkol připravit legislativní materiál, který by společně s novelou NSTZ umožnil reálné zjednodušení a zrychlení povolování staveb, a to i v situaci, kdy nebude vytvářena nová robustní soustava státních stavebních úřadů a vlastní povolování staveb zůstane i nadále v tzv. spojeném modelu veřejné správy. Tedy v situaci, kdy stavební úřady budou i nadále součástí obecních, městských a krajských úřadů.

MŽP proto připravilo návrh nového zákona o jednotném povolování v oblasti životního prostředí (dále jen „zákon JES“). Jeho hlavní principy vycházejí z konceptu JEP, nicméně legislativní řešení bylo nutné přizpůsobit parametřům NSTZ a vládnímu zadání novelizace tohoto právního předpisu. Jako zásadní změna se může jevit nahrazení formy správního rozhodnutí, se kterou pracoval koncept JEP, formou

závazného stanoviska. K této změně MŽP dospělo na základě detailního posouzení výhod a nevýhod jednotlivých forem, kdy především pro stavebníky a investory je forma závazného stanoviska flexibilnějším a jistějším řešením, aniž by přitom došlo ke snížení míry ochrany veřejných zájmů v oblasti životního prostředí.

Hlavní principy zákona JES

Jak bylo uvedeno výše, jednotnou formou správních aktů, které budou výsledkem řízení o jednotném environmentálním stanovisku (dále jen „JES“), bude vždy stanovisko mající formu závazného stanoviska podle správního řádu⁵. Současně je vycházeno z předpokladu (a z dohody s Ministerstvem pro místní rozvoj), že správní akty, které mají na základě tzv. změnového zákona⁶ zachovánu formu rozhodnutí, nebudou součástí JES. V oblasti životního prostředí se to týká především tzv. společného povolení podle zákona o ochraně přírody a krajiny⁷ ve zvláště

3 Usnesení vlády č. 448 z roku 2019.

4 Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

5 Ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

6 Zákon č. 284/2021 Sb.

7 Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.



Jednotné environmentální stanovisko bude vydáváno i k těžbě nerostných surovin. Lom Na Chlumu v CHKO Český kras. Foto Zdeněk Patzelt

Základním stupněm pro vydání JES bude úřad obce s rozšířenou působností (dále jen „úřad ORP“). Uvedené pravidlo bude zachováno bez ohledu na reálné umístění stavebních úřadů v rámci hierarchie typů obcí v ČR. Krajské úřady budou nad rámec záměrů EIA vydávat JES pouze tehdy, pokud bude záměr vyžadovat výjimku z druhové ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny¹¹, pokud bude dotčena zemědělská či lesní půda o rozloze přesahující 1 ha podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu či lesního zákona nebo pokud budou záměrem dotčeny tzv. hraniční vody podle vodního zákona. Krajské úřady budou také nadřízeným správním úřadem ve věci JES vzhledem k úřadům ORP (budou kompetentní k provedení správních přezkumů JES vydaných úřadem ORP) a analogicky MŽP bude nejen ústředním orgánem státní správy ve věci JES, ale také nadřízeným správním úřadem vzhledem ke krajským úřadům.

Kompetence v oblasti ochrany životního prostředí, které jsou v platném (a doposud neúčinném)

znění NSTZ a doprovodného změnového zákona stanoveny v rámci tzv. integrace stavebním úřadům, budou podle zákona JES náležet opět orgánům ochrany životního prostředí.

Přání na závěr

Zavedení JES do českého právního řádu je obrovskou příležitostí udělat po mnoha letech významný krok směrem k reálnému zjednodušení povolování nejrozumnějších typů stavebních i nestavebních záměrů, aniž bychom současně snižovali dosažené standardy ochrany životního prostředí. Zjednodušení, které bude současně znamenat vyšší míru přehlednosti a srozumitelnosti (a věrme, že i přijatelnosti) pro stavebníky, investory a obecně pro zainteresovanou veřejnost. Jsem přesvědčen, že ruku v ruce se zjednodušením bude tato změna znamenat i skutečné zrychlení nejrozumnějších povolovacích procesů, po kterém česká společnost oprávněně volá.

Jako neméně důležitou vnímám také oblast právní jistoty stavebníků a investorů, která bude takovou legislativní změnou rovněž posílena. Orgány JES budou muset koordinovat

posuzování složek životního prostředí, které dnes nezřídka probíhá odděleně, často u různých správních úřadů, a navíc v nestejném čase. Zavedením JES by měly zcela zmizet situace, kdy např. investor získá souhlasné stanovisko EIA, ale za dva roky jeho záměr nezíská souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu.

Jako praktik si plně uvědomuji, že legislativní cesta nového návrhu zákona od jeho zrodu po přijetí zákonodárným sborem a uvedení v praktický život bývá trnitá a plná očekávaných i neočekávaných nástrah. Vlastní legislativní proces je určitě velmi důležitý, aby bylo možné všechna ustanovení navrhovaného zákona co nejlépe vyladit pro jejich praktickou aplikaci. Nepominutelnou částí legislativního procesu je pak jeho finální fáze probíhající na parlamentní půdě, kterou je možné označit za „křest mečem“. Mečem, který má dvě ostří. Jedno, které tvoří, a druhé, které ničí. Přeji bych si proto, aby návrh zákona JES z dílny MŽP nejen prošel legislativním procesem, ale aby jím prošel v takové podobě, která přinese do správních řízení v oblasti životního prostředí skutečně zásadní pozitivní změnu. ■

11 § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů