

K č.j. MZP/2022/410/535

Připomínky k návrhu zákona jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí a o změně některých souvisejících zákonů

Obecné připomínky a návrhy koncepčních změn

V důvodové zprávě k návrhu o zákona jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí – dále „**zákon o JES**“, „jednotné závazné stanovisko v oblasti ochrany životního prostředí“ dále jako „**JES**“) se uvádí, že „*Zásadní pozitivem zavedení JES z pohledu stavebníka (žadatele) je koncentrace správních aktů potřebných pro povolení záměru (v režimu stavebního zákona) z hlediska životního prostředí do jednoho aktu. Namísto několika správních aktů vydávaných často více orgány působícími na úseku ochrany životního prostředí bude vydáván pouze jediný správní akt (JES) s tím, že příslušný správní orgán pro jeho vydání si opatří potřebné podklady a vydá JES, které bude mít formu závazného stanoviska.*“

Toto tvrzení důvodové zprávy je nepravdivé a zavádějící nejméně ve třech směrech.

Zaprvé, zavedení JES samozřejmě není, z pohledu platné právní úpravy, „koncentrací správních aktů potřebných pro povolení záměru v režimu stavebního zákona“, ale naopak zcela zásadní „dekoncentrací“ těchto aktů. Důsledkem schválení zákona o JES v navržené podobě a zároveň schválení návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon a některé další související zákony (dále „**novela NSZ**“ a stavební zákon č. 283/2021 Sb. dále jako „**NSZ**“), je v konečném důsledku stav, kdy má být jako podklad pro rozhodnutí podle stavebního zákona nově vydáváno nejen JES, ale i celá řada dalších podkladových aktů. Je jistě možné, aby předkladatelé navrhovali takovouto koncepci a uváděli důvody pro její zavedení, ale není přijatelné, aby ji zcela v rozporu se skutečností a stavem platného práva označovali za „koncentraci správních aktů“.

Zadruhé, zavádějící je i tvrzení o „koncentraci správních aktů potřebných pro povolení záměru .. z hlediska životního prostředí do jednoho aktu.“ Tato věta navozuje předpoklad, že všechny správní akty, vydávané, podle současné právní úpravy, ke stavebním záměrům „z hlediska životního prostředí“, budou koncentrovány v JES. Tak tomu však ve skutečnosti v žádném případě nebude. Samostatně se budou nadále vydávat například rozhodnutí/souhlasy orgánů ochrany přírody ve zvláště chráněných územích, povolení k nakládání s vodami a výjimky podle zákona o vodách nebo závazné stanovisko podle zákona o ochraně veřejného zdraví. K tomu je na místě doplnit, že zákon o JES, ani jeho důvodová zpráva ani předkládací zpráva, neobsahují jednoznačný a přehledný výčet správních aktů, které JES nahrazuje, tím méně pak výčet aktů, které naopak nenahrazuje. Výčet nahrazovaných aktů je obsažen v části 3.1.2 vyhodnocení RIA, přičemž ani zde není uvedeno, které správní akty integrovány nejsou a budou vydávány samostatně.

Zatřetí, navržená koncepce JES vychází z toho, že před jeho vydáním si příslušný orgán vyžádá dílčí podkladová vyjádření všech dotčených orgánů. Ačkoliv tato vyjádření bude vždy opatřovat orgán příslušný k vydání JES, samotná skutečnost, že se všechny dotčené orgány budou k záměru takto jednotlivě vyjadřovat, představuje, kromě nevyhnutelného prodloužení řízení, úplné zachování modelu

rozhodování předcházejícího schválení NSZ, tedy fragmentovaného, dezintegrovaného rozhodování. Dotazením tohoto přístupu do zcela absurdní podoby je skutečnost, že podkladové vyjádření pro vydání JES bude orgán příslušný k jeho vydání v řadě případů vydávat i „sám pro sebe“.

Pokud by měl být navržený model reálně považován za alespoň dílčí integraci rozhodování v oblasti ochrany životního prostředí, musel by posouzení záměru v rámci JES provést jeden úřad, disponující všemi potřebnými odborně způsobilými úředními osobami, v jednom správním aktu (viz návrh koncepčních změn níže). Tomu navržená úprava v žádném případě neodpovídá.

Důvodová zpráva k návrhu zákona o JES dále uvádí, že „*Návrh ruší integraci agendy orgánů ochrany životního prostředí do činnosti stavebních úřadů a ponechává tuto agendu na orgánech ochrany životního prostředí, čímž eliminuje riziko neodborného rozhodování, které by v konkrétních případech mohlo vést ke škodám (mnohdy nevratného charakteru) na životním prostředí, k neplnění požadavků vyplývajících z unijního práva (viz níže) apod.* Toto tvrzení vychází z apriorního a blíže nezdůvodněného předpokladu, že pokud by bylo rozhodování o povolení záměrů integrováno u stavebních úřadů, došlo by tím automaticky k oslabení ochrany veřejných zájmů. „**Automatismus**“ **tohoto předpokladu je však nepodložený a proto chybný.** Dostatečné odborné zázemí na státních stavebních úřadech, tedy přechod dostatečného počtu kvalifikovaných úředních osob pro výkon jednotlivých specializovaných agend na tyto úřady, bylo nezbytnou podmínkou integrovaného rozhodování v podobě upravené platným zněním NSZ. Podle jeho nejen platných, ale i účinných ustanovení mělo Ministerstvo pro místní rozvoj spolu s dalšími zajistit naplnění této podmínky. Jestliže se tak neděje, je samozřejmé, že tato podmínka nemůže být naplněna; nejde však o vadu právní úpravy. Na riziko, že by se úroveň ochrany dílčích veřejných zájmů mohla snížit v důsledku služební podřízenosti všech specializovaných úředních osob společnému nadřízenému, je možné a vhodné reagovat dílčími změnami úpravy integrovaného rozhodování v NSZ.

Důvodová zpráva k zákonu JES i k novele NSZ rovněž uvádí, že přezkum JES jako závazného stanoviska je zajištěn v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí o povolení záměru, dále v přezkumném řízení a v rámci soudního přezkumu konečného rozhodnutí. K tomu je na místě opětovně zdůraznit, že **forma JES jako závazného stanoviska vede k tomu, že k otázkám, které JES řeší, se účastníci řízení o povolení stavby budou moci vyjádřit**, výjimkou případu, kdy bude záměr podléhat posouzení svých vlivů na životní prostředí (EIA), **až po jeho vydání**, tedy v řízení před stavebním úřadem, a to bez reálného významu. V případě nesouhlasu s JES jej pak budou napadat v odvolacím či přezkumném řízení nebo (nepřímo) žalobou proti vydanému rozhodnutí, což – spolu s obdobnými možnostmi přezkumu dalších závazných stanovisek – bude významně prodlužovat celkovou dobu řízení.

Záměr zrušit jednotnou soustavu státních stavebních úřadů podle současného znění NSZ a vrátit se ke „smíšenému modelu“ považujeme obecně za chybný. Zásadně se tak podle našeho názoru omezuje možnost dosáhnout takového stavu právní úpravy a následně i praxe rozhodování o povolování staveb, která by odpovídala požadavku na zrychlení a zjednodušení řízení při zachování nebo zlepšení profesionality a jednotnosti rozhodování a „férovosti“ procesu. Jde nicméně o primárně politické rozhodnutí, které zřejmě aktuálně nebude změněno.

Návrat ke smíšenému modelu zároveň vylučuje důslednou integraci rozhodování podle původní koncepce NSZ. Předkladatelé zákona o JES a novely NSZ na jedné straně uvádí, že ani s touto koncepcí nesouhlasí, neboť integraci rozhodování u stavebních úřadů považují za rizikovou pro ochranu jednotlivých veřejných zájmů, o nichž by již samostatně nerozhodovaly specializované správní orgány. Na druhé straně tvrdí, že samotnou myšlenku integrace hodljají zachovat. Předložené návrhy tomu však neodpovídají, neboť kombinace koncepce JES jako aktu, jehož vydání musí předcházet vyjádření všech současných dotčených orgánů, jejichž rozhodnutí a závazná stanoviska JES nahrazuje, dále skutečnost,

že JES ponechává neintegrovanou i řadu povolení z oblasti ochrany životního prostředí, a konečně návrh, aby se znova samostatně vydávalo několik typů závazných stanovisek z dalších oblastí, vede k systému, který za integraci rozhodování označovat nelze (viz výše).

I při zachování smíšeného modelu stavebních úřadů by přítom reálná integrace rozhodování možná byla, byť ne tak důsledná, jako v původním modelu NSZ. Jejimi základními předpoklady by muselo být následující:

1. Stavební úřady by byly zachovány výhradně na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností a na krajských úřadech, kde je soustředěna naprostá většina dotčených orgánů

2. Veškeré podkladové akty z oblasti ochrany životního prostředí bez výjimek (včetně stanoviska EIA, tam kde je vyžadováno) **by byly integrovány do jediného rozhodnutí** (pracovně „povolení z hlediska životního prostředí – dále „PŽP“), vydávaného podle typu a umístění záměru obecním úřadem obce s rozšířenou působností nebo krajským úřadem nebo případně, pokud by šlo o záměr umístěvaný ve zvláště chráněném území, AOPK. Pro toto rozhodnutí by nebyla vydávána žádná „externí“ podkladová vyjádření jiných dotčených orgánů, pouze interní dílčí stanoviska v rámci rozhodujícího úřadu, která by se mohla následně stát dílčími výroky vydaného rozhodnutí (tak jako tomu mělo být v modelu integrace rozhodování u stavebních úřadů v původní koncepci NSZ).

3. Rozhodnutí o povolení záměru, vydávané stavebním úřadem, a PŽP by byly vydávány ve společném řízení podle § 140 správního řádu. Proto by musela být místní příslušnost k vydání povolení podle SZ a PŽP upravena tak, aby u jednoho záměru obě rozhodnutí vydával vždy buď obecní úřad obce s rozšířenou působností, nebo krajský úřad. Pokud by byl zvolen model, že na území zvláště chráněných území vydává PŽP AOPK, musel by zákon speciální úpravou umožnit, aby bylo vydáno společně rozhodnutí stavebním úřadem a AOPK, i když to obecná úprava ve správním řádu neumožňuje. Proti společnému rozhodnutí by se podávalo jedno odvolání, o němž by, opět ve společném řízení, rozhodoval buď krajský úřad (jako stavební úřad a jako orgán ŽP), nebo, proti rozhodnutí krajského úřadu, buď Specializovaný a odvolací stavební úřad (dále „SOSÚ“) s integrovanými kompetencemi, nebo, na základě speciální právní úpravy, ve společném řízení MMR a MŽP.

4. Další podkladové akty (mimo oblast ochrany životního prostředí) by měly být **v maximální možné míře integrovány do rozhodnutí stavebního úřadu nebo do PŽP.** Pokud by to nebylo možné, tak by byly vydávány jako **nezávazná podkladová vyjádření.**

5. V případě vyhrazených staveb by nejjednodušším modelem bylo, aby o nich rozhodoval SOSÚ sám, podle původního modelu integrace v NSZ. **Pokud by tento model nebyl přijatelný, pak by musel rozhodnutí vydávat SOSÚ ve společném řízení s krajským úřadem nebo AOPK jako orgánem příslušným k vydání PŽP,** dle již výše uvedeného modelu. Pro tyto případy by bylo možné stanovit, že odvolání není přípustné a je možný přímo soudní přezkum s automatickým odkladným účinkem žaloby a zákonem stanovenou lhůtou pro rozhodnutí soudu (3 měsíce). Pokud by nebyl zvolen tento model, pak by o odvolání musely i v tomto případě, na základě speciální právní úpravy, rozhodovat ve společném řízení MMR a MŽP.

Doporučujeme proto zásadní koncepční revizi návrhu zákona o JES i návrhu novely NSZ ve smyslu výše uvedených základních východisek. Stejná doporučení uvádíme i v souběžně podaných připomínkách k návrhu novely NSZ.

Připomínky k jednotlivým ustanovením zákona o JES

K § 1 odst. 3 – věcný rozsah případů, kdy je vydáváno JES

Podle tohoto ustanovení „*Záměry uvedené v odstavci 1, pro jejichž povolení je z oblasti ochrany životního prostředí vydáváno pouze jediné vyjádření, závazné stanovisko nebo rozhodnutí, nepodléhají vydání jednotného závazného stanoviska podle tohoto zákona*“. Na základě výkladu a contrario by z této věty vyplývalo, že pokud je pro záměr povolovaný podle stavebního zákona podle jiných právních předpisů vydáváno více než jedno vyjádření, závazné stanovisko nebo rozhodnutí „z oblasti ochrany životního prostředí“ (obecně, přičemž výklad tohoto pojmu v obecné rovině nemusí být vždy zcela jednoznačný), pak se JES vydává. Tento závěr však zřejmě není správný, protože „ve skutečnosti“ může být zřejmě JES vydáno pouze v případě, kdy se pro záměr podle jiných právních předpisů vydává více než jedno takové vyjádření, závazné stanovisko nebo rozhodnutí, pro které navržená novelizace stanoví, že se nahrazuje JES. Tato nejasnost souvisí s výše uvedenou obecnou připomínkou, že zákon o JES neobsahuje jednoznačný výčet správních aktů, které JES nahrazuje.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami. Ze zákona o JES nebo alespoň z důvodové zprávy by mělo být jasné, které všechny akty JES nahrazuje.

K § 2 písm. a), d), f) a dalším ustanovením – k pojmu „zahrnující dva nebo více správních aktů“

V § 2 písm. a) je jednotné závazné stanovisko definováno jako „*jednotné závazné stanovisko k vlivům záměru na jednotlivé složky životního prostředí zahrnující dva nebo více správních aktů vydávaných podle jiných právních předpisů*“. Pojem „zahrnující“ nebo „zahrnovaný“ se pak dále používá v písm. d), f) a dalších ustanoveních zákona (§ 3 odst. 2 a 3, § 5 odst. 2 a další). Věcný význam pojmu je zřejmě jasný, ale z právního hlediska pojem „zahrnující“ evokuje, že se má jednat o správní akt odpovídající svým obsahem společnému rozhodnutí (§ 140 odst. 7 správního řádu) nebo koordinovanému závaznému stanovisku (§ 176 NSZ), tedy o závazné stanovisko formálně „složené“ z většího počtu dílčích závazných stanovisek, které i v této podobě formálně právně existují samostatně, byť v rámci jednoho správního aktu. Záměrem předkladatele, je však zřejmě akty, které jsou jinak vydávány podle jiných právních předpisů, JES „nahradit“, nikoli je do něj ve výše uvedeném smyslu „zahrnout“.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami a v definici nahradit slovo "zahrnující" slovem „nahrazující“.

K § 3 odst. 2 a 4, § 4 odst. 2, 3 a 5, v kontextu § 184 odst. 2 písm. e) a odst. 3 a § 185 odst. 1 a 2 NSZ – odstraňování vad žádosti

Připomínkovaná ustanovení upravují postup při podání žádosti o vydání JES a odstraňování vad této žádosti. Při jejich hodnocení je nutno vzít v úvahu, že i na JES se uplatní § 184 odst. 2 písm. e) a odst. 3 NSZ, podle níž může stavebník podat pouze žádost o povolení záměru, s příslušnými přílohami, ke stavebnímu úřadu a ten si následně vyžádá vydání JES u příslušného orgánu. Kombinací této a navrhované úpravy tak vzniká velmi komplikovaná situace, kdy například k doplnění žádosti, a to i přímo ve vztahu k podkladům JES, bude stavebníka v téže věci moci vyzvat nejprve stavební úřad podle § 185 odst. 1 a 2 NSZ, následně orgán příslušný k vydání JES podle § 3 odst. 4 zákona JES a i po tomto doplnění znova dotčený orgán podle § 4 odst. 2 zákona JES. Každá výzva k doplnění žádosti přitom vede k přerušení lhůty pro vydání rozhodnutí, JES či vyjádření dotčeného orgánu a jejich novému běhu. Takováto konstrukce zjevně povede k významnému prodloužení celkové doby řízení.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami. K doplnění žádosti by měl mít možnost vyzvat pouze úřad příslušný k vydání JES.

K § 4 - vyjádření dotčených orgánů

Platí obecná připomínka ke koncepci JES. Skutečnost, že je tato koncepce založena na nutnosti jednotlivých vyjádření všech dotčených orgánů, které vydávají podkladové akty podle dnes účinné právní úpravy (a zároveň zůstává řada podkladových aktů zcela mimo režim JES) znamená, že se o žádnou skutečnou integraci nejedná, ale naopak jde o zachování zcela fragmentovaného, dezintegrovaného modelu rozhodování.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami.

K § 5 odst. 1 – nevydání vyjádření dotčeného orgánu ve lhůtě

Dotčený orgán má vydat vyjádření pro účely JES nejpozději do 30 dnů od doručení úplné žádosti. Podle věty druhé má platit, že *„Nevydá-li dotčený orgán vyjádření ve stanovené lhůtě, provede posouzení žádosti ve vztahu k dotčeným zájmům příslušný správní orgán, je-li to s ohledem na povahu žádosti možné“*. Nejde tedy o stanovení „fikce souhlasného vyjádření dotčeného orgánu“, jako je tomu v § 178 odst. 3 NSZ, ale o pokyn pro orgán příslušný k vydání JES, aby po uplynutí uvedené lhůty žádost z hledisek, jichž se mělo týkat vyjádření dotčeného orgánu, posoudil sám, *„je-li to s ohledem na povahu žádosti možné“*. Není ovšem jasné, co se stane a jak se bude postupovat, pokud orgán příslušný k vydání JES dojde k závěru, že takovéto posouzení „s ohledem na povahu žádosti“ možné není. Je zřejmé, že ve výsledném JES nemůže chybět závazné posouzení záměru z hlediska žádného ustanovení jiného právního předpisu, pokud se podle tohoto právního předpisu jinak vydává závazné stanovisko nebo rozhodnutí, které má JES nahradit.

Není také jasné, zda se k vyjádření dotčeného orgánu, které by bylo vydáno po uplynutí stanovené lhůty, přihlíží nebo ne.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami. V každém případě navrhujeme vypustit slova *je-li to s ohledem na povahu žádosti možné“*.

K § 5 odst. 2 – náležitosti vyjádření

Podle druhé věty připomínkovaného ustanovení musí vyjádření dotčeného orgánu, které je podkladem JES, *„splňovat všechny náležitosti stanovené jiným právním předpisem pro správní akt, který je do jednotného stanoviska zahrnován“*. Z navržených změn jiných právních předpisů vyplývá, že JES bude nahrazovat mimo jiné i (jinak vydávaná) samostatná rozhodnutí správních orgánů, například výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle zákona o ochraně přírody a krajiny nebo rozhodnutí o odnětí pozemků z plnění funkcí lesa podle lesního zákona. Je sporné, zda vyjádření může splňovat náležitosti rozhodnutí podle § 68 správního řádu. Jednak, jestliže nejde o závazné rozhodnutí, ale o vyjádření, nemůže z povahy věci obsahovat „skutečný“ výrok. A dále, vzhledem k výše uvedené skutečnosti, že před vydáním JES, a tedy i jeho podkladových vyjádření, nemají účastníci žádnou možnost se k vyjádřit, pokud se nejedná o záměr podléhající EIA, nemůže obsahovat ani „informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí“.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami.

K § 7 odst. 4 –podmínky pro povolení záměru

Pravidlo podle nějž „*Podmínky pro povolení záměru musí vždy zahrnovat všechny podmínky, postupy a opatření, které by jinak byly stanoveny na základě jiných právních předpisů, podle nichž by byly vydány správní akty zahrnuté do jednotného stanoviska.*“ je formulováno tak, že jeho splnění nebude možné nikdy ověřit. Nebude možné nijak zjistit, jaké podmínky (a už vůbec ne „postupy a opatření“ – není jasné, co se těmito pojmy myslí) „by jinak byly stanoveny na základě jiných správních předpisů“, protože to jednoduše nikdo nebude moci vědět, když tato situace reálně nenastane (ony „správní akty zahrnuté do jednotného stanoviska“ vydány nebudou). Pokud by tím mělo být myšleno, že podmínky povolení záměru, uvedené v JES, musí vždy obsahovat všechny podmínky, obsažené ve vyjádřeních dotřených orgánů podle § 5 zákona o JES, tak by to bylo jednak v rozporu s nezávaznou povahou těchto vyjádření, jednak s institutem odstraňování rozporů podle § 10 zákona o JES.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami.

K § 10 – odstraňování rozporů

Ustanovení je obecně formulováno tak, že orgán příslušný k vydání JES je povinen usilovat o odstranění rozporů mezi dotčenými orgány a jejich vyjádřeními. Není ale jasné stanoveno, jak se má postupovat, pokud by se rozpory odstranit nepodařilo. Vůbec také není řešena otázka průtahů, které v takovém případě mohou vzniknout. Koncepce, podle níž se „všichni musí nějak dohodnout“ není v souladu s tím, že dle navržené úpravy vydávají dotčené orgány nezávazná vyjádření ve smyslu části čtvrté správního řádu, zatímco JES je závazným stanoviskem.

Specifickým důvodem pro odstraňování rozporů má být situace, popsaná jako „*není-li z jiných důvodů možné začlenit všechna vyjádření dotčených orgánů do jednotného stanoviska*“. Jde zřejmě o nepřesnou, v každém případě nejasnou situaci. Samotné vyjádření dotčeného orgánu, pokud bude ve stanovené lhůtě vydáno, nepochybně bude v nějaké podobě do závazného stanoviska „začleněno“. Otázkou je zajištění plného souladu mezi jednotlivými vyjádřeními.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami.

K § 20 odst. 4 – přechodné ustanovení u záměrů posuzovaných v EIA

Přechodné ustanovení stanoví, že „*Jednotné stanovisko v případě záměru posuzovaného podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí příslušný správní orgán vydá, byl-li proces posuzování zahájen po nabytí účinnosti tohoto zákona.*“ Podle tohoto ustanovení by tedy *a contrario* platilo, že pokud u takového záměru byl proces EIA zahájen po nabytí účinnosti zákona JES, nelze pro takovýto záměr vůbec vydat JES, i když jde o záměr povolený podle stavebního zákona. Taková úprava však nedává rozumný smysl. Pro takovýto záměr by mělo být vydáno závazné stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí podle § 9a zákona č. 100/2001 Sb. mimo režim zákona JES a následně JES bez EIA.

Navrhujeme upravit přechodné ustanovení tak, že se za slova „jednotné stanovisko“ doplní slova „s posouzením vlivů provedení záměru na životní prostředí.“

Přípomínky k navrženým změnám zákonů novelizovaných zákonem o JES

Obecně

Jak již bylo uvedeno výše, v rozporu jak s politickými deklaracemi vlády a předkladatelů obou návrhů, tak s některými částmi důvodové zprávy k zákonu JES i s obecnými ustanoveními samotného zákona o JES, nenahrazuje JES v žádném případě veškeré správní akty, vydávané jako podklad pro povolení záměrů podle stavebního zákona „z hlediska životního prostředí“. Konkrétní příklady jsou uvedeny níže u jednotlivých novelizovaných právních předpisů.

„Typizované“ ustanovení, které se navrhuje vložit do jednotlivých novelizovaných právních předpisů v případech, kdy má být správní akt, jinak vydávaný podle tohoto právního předpisu nahrazen JES, zní přibližně takto: *„Vyjádření (závazné stanovisko, povolení, výjimka...) podle § ... tohoto zákona se nevydává pro záměr vyžadující jednotné závazné stanovisko v oblasti životního prostředí podle jiného právního předpisu. V takovém případě je vyjádření (závazné stanovisko, povolení, výjimka...) součástí jednotného závazného stanoviska v oblasti životního prostředí podle jiného právního předpisu a příslušný orgán jej vydává jako podklad pro vydání jednotného závazného stanoviska. Ostatní ustanovení tohoto zákona tím nejsou dotčena.*

Tato formulace je vnitřně rozporná, pokud na jedné straně stanoví, že nahrazovaný správní akt je „součástí“ JES (to by odpovídalo koncepci společného rozhodnutí či koordinovaného závazného stanoviska – viz výše připomínku k § 2 zákona o JES) a na druhé straně, že tento akt příslušný orgán „vydává jako podklad JES“. Ve skutečnosti neodpovídá záměru předkladatele ani jedna z těchto formulací. Příslušný správní akt nemá být „součástí“ JES, ale má jím být nahrazen, a orgán příslušný k jeho vydání jej nemá vydávat jako podklad JES, ale namísto něj má vydávat vyjádření podle § 5 zákona o JES.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami. Druhá věta uvedeného typizovaného ustanovení by měla znít (například) „V takovém případě je vyjádření (závazné stanovisko, povolení, výjimka...) nahrazeno ... (PŽP) podle jiného právního předpisu, ve kterém příslušný orgán posoudí dodržení podmínek pro povolení záměru z hlediska požadavků tohoto zákona.“

K části druhé - změna zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích

K § 22a odst. 5

Platí výše uvedená obecná připomínka k formulaci ustanovení, jež mají stanovit, namísto kterých správních aktů se vydává JES.

K části třetí – změna zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Obecně ke konstrukci vzájemných vztahů podkladových aktů podle zákona č. 114/1992 Sb. (zejména § 43, § 44, § 83, § 83a)

Změny navržené v zákoně o ochraně přírody krajiny jsou nejzjevnějším případem toho, **k jak absurdně komplikovaným a zřejmě i vnitřně rozporným situacím by navrhovaná úprava vedla.**

Dle důvodové zprávy k této části zákona o JES má být základním principem nově navržené úpravy v zákoně č. 114/1992 Sb., že správní akty vydávané jednotlivými orgány ochrany přírody budou obecně integrovány v JES. Zároveň však zvláště chráněných územích a v lokalitách soustavy Natura 2000 má být zachováno „společné rozhodnutí Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, správ národních parků,

resp. krajských úřadů, jakožto samostatný podklad pro povolení záměru“, vydávané podle § 43, § 44, resp. § 83 odst. 5 (resp. po novele odst. 4 a 5) zákona č. 114/1992 Sb.

Důvodová zpráva dále obsahuje text, který uvádí že „V případě vícesložkových záměrů, tedy záměrů, kde je třeba k vydání následného rozhodnutí více správních aktů z oblasti životního prostředí, a záměrů, kde probíhá posuzování (EIA) podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní ... se správní akty podle zákona č. 114/1992 Sb. (s výjimkou zvláště chráněných území, jejich ochranných pásem a lokalit soustavy Natura 2000) integrují do JES a pro účely vydání JES orgán ochrany přírody vydá namísto správního aktu vyjádření se stejným obsahem a podmínkami (§ 5 odst. 2 zákona o JES).“ Z této formulace by bylo možné dovodit, že pokud se záměr povoluje ve zvláště chráněných územích, jejich ochranných pásmech a lokalitách soustavy Natura 2000, pak se úprava JES vůbec neuplatní – a to ani pokud se jedná o záměr podléhající EIA – a vydává se pouze společné rozhodnutí podle § 83 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb.

Naproti tomu ale v odůvodnění nově navrženého znění § 83a odst. 3 se konstatuje, že „Bude-li k záměru nezbytné vydání společného rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb. i JES, musí vydání JES (které zahrnuje i posouzení záměru z hlediska vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb.) předcházet řízení podle zákona č. 114/1992 Sb. a bude jedním z podkladů pro následné společné rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb. (ve zvláště chráněných územích, jejich ochranných pásmech, evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech).“ Zde se tedy naopak předpokládá, že pro některé – není jasně uvedeno jaké – záměry bude muset být vydáno jak JES, tak společné rozhodnutí podle § 83 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb. To, že by tomu tak muselo být přinejmenším u záměrů, podléhajících hodnocení vlivů na životní prostředí (EIA) je zjevné z toho, že dle navrženého znění § 9a tohoto zákona v těchto případech nemůže být výstupem procesu EIA nic jiného, než právě JES.

Dle našeho názoru existuje rozpor v tomto směru nejen mezi citovanými částmi důvodové zprávy, ale i přímo mezi navrženým zněním právní úpravy, konkrétně zejména mezi § 83 odst. 7, z nějž vyplývá, že má-li být zamýšlený záměr nebo jeho část umístěna nebo provedena ve zvláště chráněném území, jeho ochranném pásmu, evropsky významné lokalitě nebo ptačí oblasti, pak se JES nevydává, a § 83a odst. 3, podle nějž „K žádosti o vydání společného rozhodnutí dále žadatel přiloží jednotné závazné stanovisko v oblasti ochrany životního prostředí, pokud je jeho součástí hodnocení vlivu záměru podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí“. Zde se tedy naopak předpokládá, že JES bude, v případech kdy záměr podléhá hodnocení EIA, i ve výše uvedených případech (ve zvláště chráněných územích) podkladem společného rozhodnutí orgánu ochrany přírody.

Důvodová zpráva dále uvádí, že „Oproti právní úpravě obsažené v tzv. změnovém zákoně (zejm. § 76 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 284/2021 Sb.) nebude v zájmu přehlednosti rozlišováno, zda má být zamýšlený záměr umístěn v zastavěném území, zastavitelné ploše nebo v jejich částech, pokud byly v tomto území, ploše nebo v jejich částech územním plánem stanoveny prvky regulačního plánu, nebo byl pro ně vydán regulační plán.“ To se má zřejmě týkat právě rozhodování ve zvláště chráněných územích. S tím však zřejmě není kompatibilní skutečnost, že se nenavrhuje žádná změna v § 44 platného znění zákona č. 114/1992 Sb., který rozlišení ve výše uvedeném směru zakotvuje.

V každém případě je navržená úprava změn zákona č. 114/1992 Sb., týkající se výše uvedených otázek, zcela nepřehledná a nesrozumitelná.

K § 82a – zrušení jednotného závazného stanoviska k zásahům podle liniového zákona

V důvodové zprávě se k této otázce uvádí, že ve zvláště chráněných územích a v lokalitách soustavy Natura 2000 „bude i pro účely povolování záměrů podle liniového zákona vyžadováno (společné) rozhodnutí Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, resp. správ národních parků, jakožto samostatný

podklad pro povolení záměru podle liniového zákona, nezahrnutý do JES.“ I pro tyto případy platí výše uvedené výhrady k nejasnostem a rozporům ohledně vztahů mezi společným rozhodnutím a JES. V praxi, s ohledem na skutečnost, že jde vesměs o záměry vyžadující EIA, by zřejmě vesměs muselo být vydáno jak JES, tak společné rozhodnutí AOPK. To je zcela v rozporu s deklarovaným zachováním principu integrace rozhodování.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami.

K § 83 odst. 4 – forma „souhlasů“

Kromě již výše uvedených rozporů zakládá navržená úprava společného rozhodnutí v § 83 odst. 4 rozpor se zněním § 90 odst. 2 větou druhou, podle níž *„Souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu“*. Zatímco podle § 83 odst. 4 platí, že „souhlasy“ jsou součástí společného rozhodnutí, podle § 90 odst. 2 mají souhlasy vydávané jako podklad pro jiné správní rozhodnutí formu závazného stanoviska.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami. Souhlasy by měly být součástí rozhodnutí, označeného v těchto obecných připomínkách jako „PŽP“.

K § 83 odst. 5 písm. a) – podmínka pro vydání společného rozhodnutí

Formulace podmínky pro vydání společného rozhodnutí slovy „orgán ochrany přírody žádosti vyhoví“ je logicky nesmyslné, neboť nejde o podmínku, ale o výsledek řízení.

Navrhujeme uvedenou podmínku vypustit, případně nahradit slovy „jsou splněny všechny podmínky pro vydání společného rozhodnutí“.

K § 83 odst. 6

Platí výše uvedená obecná připomínka k formulaci ustanovení, jež mají stanovit, namísto kterých správních aktů se vydává JES. Dále platí výše uvedená obecná připomínka k „podkladovým vyjádřením k JES“ a specificky k situacím, kdy úřad příslušný k vydání JES vydává vyjádření jako dotčený orgán „sám sobě“.

K § 83 odst. 7 a § 83a odst. 3 – vztah společného rozhodnutí, JES a EIA

Jak je uvedeno výše, ustanovení je formulováno tak, že má-li být zamýšlený záměr nebo jeho část umístěna nebo provedena ve zvláště chráněném území, jeho ochranném pásmu, evropsky významné lokalitě nebo ptačí oblasti, JES se v žádném případě nevydává, a to ani pokud jde o záměr vyžadující posouzení vlivů na životní prostředí (EIA). Taková formulace je v rozporu jak s navrženým zněním § 83a odst. 3, tak s navrženou úpravou v zákoně č. 100/2001 Sb., především v jeho § 9a.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami, obě ustanovení vypustit.

K části čtvrté – změna zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

K § 17a písm. f)

Není zřejmé, proč má být krajský úřad „sám sobě“ dotčeným orgánem podle zákona o JES v případech, kdy je odnětím dotčena půda o výměře větší než 1ha, když je v těchto případech zároveň orgánem příslušným k vydání JES podle § 15 písm. a) bod 3. zákona o JES.

K § 21 odst. 3

Platí výše uvedená obecná připomínka k formulaci ustanovení, jež mají stanovit, namísto kterých správních aktů se vydává JES. Dále platí výše uvedená obecná připomínka k „podkladovým vyjádřením k JES“ a specificky k situacím, kdy úřad příslušný k vydání JES vydává vyjádření jako dotčený orgán „sám sobě“.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami – integrovat souhlasy s odnětím půdy ze ZPF pro povolované záměry do rozhodnutí, označeného v těchto obecných připomínkách jako „PŽP“.

K části páté – změna zákona č. 289/1995 Sb., o lesích

K § 12 odst. 4 a § 14 odst. 3

Platí výše uvedená obecná připomínka k formulaci ustanovení, jež mají stanovit, namísto kterých správních aktů se vydává JES.

K § 16 odst. 1 a § 48b – kompetence stavebních úřadů k odnímání pozemků z plnění funkcí lesa

V obecné rovině je zachování kompetencí stavebního úřadu rozhodovat v rozhodnutí o povolení záměru podle stavebního zákona také o odnětí pozemků z plnění funkcí lesa a o poplatku za odnětí v souladu s deklarovaným zachováním principu integrace rozhodování. Současně není ze systematického ani praktického hlediska zřejmé, proč právě v tomto případě je kompetence stavebního úřadu zachována a v řadě jiných případů, včetně obdobné kompetence podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, je rušena.

Pokud jde o změněnou konkrétní formulaci pravomoci stavebního úřadu k rozhodování o odnětí pozemků z plnění funkcí lesa a o poplatku za odnětí, které má být vázána na „záměry vyžadující JES“, nedopadá tato formulace na případy, kdy by pro záměr vyžadující odnětí pozemků z plnění funkcí lesa nebyl vydáván více než jeden správní akt, který je nahrazován JES. V takovém případě by se nově formulované kompetenční ustanovení § 48b neuplatnilo. Není zřejmé, proč by tomu tak mělo být.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami – integrovat akty vydávané orgány státní správy lesů, které jsou podkladem povolení záměrů, do rozhodnutí, označeného v těchto obecných připomínkách jako „PŽP“.

K části šesté – změna zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

K § 3 písm. p) – definice jednotného stanoviska

Je matoucí, když zákon EIA zavádí vlastní definici pojmu „jednotné stanovisko“, odlišnou od definice v zákoně o JES. Navíc to není potřebné. Zákon EIA by případně mohl definovat pojem „Jednotné stanovisko s posouzením vlivů provedení záměru na životní prostředí“, odpovídající nadpisu § 9a, ale ani to není nezbytné. Rovněž v § 6 odst. 6, § 7 odst. 1 písm. d) a odst. 5 by se nemělo odkazovat na

„jednotné stanovisko podle § 1 odst. 4“ zákona EIA, ale na jednotné stanovisko podle zákona o JES, tak jako je tomu v § 7 odst. 6.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami. V každém případě navrhujeme užívat ve všech souvisejících předpisech jednotnou terminologii.

K § 8 odst. 2 a 3 – náležitosti dokumentace a žádosti o JES

Navržená úprava vychází z předpokladu, že vydání stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle § 9a zákona EIA bude obligatorně spojeno s vydáním JES. Proto také stanoví povinnost oznamovatele předložit současně dokumentaci a žádost o vydání JES se všemi náležitostmi. Příslušný úřad (k vedení procesu EIA i k vydání JES – tedy v tomto případě vždy krajský úřad) má podle připomínkovaného ustanovení do 10 dnů ověřit, zda je dokumentace i žádost o JES bezvadná, a pokud dojde k závěru, že ano, činí další kroky v řízení. Podle odst. 3 se následně dotčené orgány „vyjadřují současně i ve smyslu zákona o JES“. Není ale jasné, zda se i v tomto případě uplatní konstrukce, navržená v § 4 odst. 2 zákona JES (viz připomínky k tomuto ustanovení výše, podle níž může i poté, co orgán příslušný k vydání JES nevyzve k žádnému doplnění žádosti o JES, k tomuto doplnění vyzvat dotčený orgán, a pokud ano, jaký to bude mít vliv na lhůty v procesu podle zákona EIA. Úplnost žádosti by měl ve všech případech ověřovat pouze příslušný orgán.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami. K doplnění žádosti by měl mít možnost vyzvat pouze úřad příslušný k vydání JES.

K § 9a odst. 6 – ověřovací stanovisko

Navržená úprava není kompatibilní se skutečností, že „navazujícím řízením“ ve smyslu zákona EIA má dle upraveného znění § 3 písm. g) zákona EIA a § 202 odst. 2 NSZ i řízení o povolení záměru s posouzením vlivů. V takovém řízení nebude možné povinnost stanovenou v připomínkovaném ustanovení splnit, neboť dokumenty, které podle něj má žadatel před podáním žádosti o zahájení navazujícího řízení předložit, nebudou moci existovat.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami. Navržená úprava by se tak stala nadbytečnou, neboť posouzení EIA by bylo provedeno přímo v rámci společného řízení, zakončeného vydáním společného rozhodnutí PŽP a rozhodnutí o povolení záměru.

K § 17 odst. 7 – předmět veřejného projednání

Navržené ustanovení, podle něž jsou „*Ve vztahu k žádosti o jednotné stanovisko jsou předmětem veřejného projednání pouze skutečnosti, které se vztahují k posuzování vlivů záměru podle tohoto zákona.*“, není racionální a jeho odůvodnění je zcela nepřesvědčivé. Pokud se koná veřejné projednání, po němž bude vydáno JES, pak není žádný důvod, aby se na tomto veřejném projednání nebylo možné vyjádřit ke všem aspektům věci, které budou předmětem JES, a už vůbec ne aby byly na jednání řešeny případné spory o to, k čemu je možné se vyjadřovat a k čemu ne. S ohledem na znění § 189 odst. 2 NSZ se v případě záměrů povolovaných podle stavebního zákona a zároveň podléhajících hodnocení EIA budou povinně konat dvě ústní jednání. Je absurdní, pokud ani na jednom z těchto jednání nebude možné se vyjádřit k otázkám řešeným v JES (na prvním to navrhuje zakázat připomínkované ustanovení, v době konání druhého bude JES již vydáno).

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami. Navržená úprava by se tak stala nadbytečnou, neboť předmětem veřejného projednání ve společném řízení by byly všechny relevantní posuzované okolnosti.

K části sedmé – změna zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona

Obecně (zejména k § 8 – 16 a § 23a vodního zákona)

V rozporu s obecnou koncepcí JES a proklamacemi předkladatele nejsou do JES zahrnuty správní akty podle vodního zákona, tedy z oblasti ochrany životního prostředí, která jsou podkladem pro povolení záměrů podle stavebního zákona. Jedná se zejména o povolení k nakládání s vodami podle § 8- 16 vodního zákona a výjimky podle § 23a odst. 8. Tyto akty sice nebyly integrovány ani do rozhodování stavebních úřadů podle schváleného znění NSZ a změnového zákona č. 254/2001 Sb., ale pokud nyní předkladatel přichází s novou koncepcí „zvláštní integrace“ aktů z oblasti ochrany životního prostředí, je nekoncepční, pokud takto podstatné podkladové akty z této oblasti zůstávají „mimo“ i v rámci tohoto dílčího modelu integrace. Jde o další doklad skutečnosti, že navržený model je celkově modelem dezintegrovaným.

K § 17 odst. 4 – souhlas vodoprávního úřadu a JES

Platí výše uvedená obecná připomínka k formulaci ustanovení, jež mají stanovit, namísto kterých správních aktů se vydává JES. Dále platí výše uvedená obecná připomínka k „podkladovým vyjádřením k JES“ a specificky k situacím, kdy úřad příslušný k vydání JES vydává vyjádření jako dotčený orgán „sám sobě“.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami – integrovat všechny akty vydávané vodoprávními úřady, které jsou podkladem povolení záměrů, do rozhodnutí, označeného v těchto obecných připomínkách jako „PŽP“.

K části deváté – změna zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

K § 40 odst. 2

Platí výše uvedená obecná připomínka k formulaci ustanovení, jež mají stanovit, namísto kterých správních aktů se vydává JES. Dále platí výše uvedená obecná připomínka k „podkladovým vyjádřením k JES“ a specificky k situacím, kdy úřad příslušný k vydání JES vydává vyjádření jako dotčený orgán „sám sobě“.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami – integrovat všechny akty vydávané orgány ochrany ovzduší, které jsou podkladem povolení záměrů, do rozhodnutí, označeného v těchto obecných připomínkách jako „PŽP“.

K části desáté – změna zákona č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií

K § 53 odst. 4

Platí výše uvedená obecná připomínka k formulaci ustanovení, jež mají stanovit, namísto kterých správních aktů se vydává JES. Dále platí výše uvedená obecná připomínka k „podkladovým vyjádřením k JES“ a specificky k situacím, kdy úřad příslušný k vydání JES vydává vyjádření jako dotčený orgán „sám sobě“.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami – integrovat všechny akty vydávané vodoprávními úřady, které jsou podkladem povolení záměrů, do rozhodnutí, označeného v těchto obecných připomínkách jako „PŽP“.

K části jedenácté – změna zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech

K § 53 odst. 4

Platí výše uvedená obecná připomínka k formulaci ustanovení, jež mají stanovit, namísto kterých správních aktů se vydává JES. Dále platí výše uvedená obecná připomínka k „podkladovým vyjádřením k JES“ a specificky k situacím, kdy úřad příslušný k vydání JES vydává vyjádření jako dotčený orgán „sám sobě“.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami – integrovat všechny akty vydávané podle zákona o odpadech, které jsou podkladem povolení záměrů, do rozhodnutí, označeného v těchto obecných připomínkách jako „PŽP“.

K části dvanácté – změna zákona č. 284/2021 Sb. (změnového zákona k NSZ)

Není zřejmé, proč jsou na základě výkladu čl. 54 odst. 9 písm. a) Legislativních pravidel vlády rušeny právě a pouze vybrané body změnového zákona, týkající se tří měněných právních předpisů.

V Brně dne 9. 5. 2022

Frank Bold Advokáti, s.r.o.
Mgr. Pavel Černý, advokát
776 119 903
pavel.cerny@fbadvokati.cz