

☞ RECENZE A ANOTACE ☞

CHLÍBEK, P., MANA, V., MAZANCOVÁ, E. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku – úplná znění vybraných novelizovaných ustanovení. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, 284 s., ISBN 978-80-7676-848-2 (brož.), 978-80-7676-849-9 (e-pub), 978-80-7676-850-5 (mobi)*

V únoru roku 2024 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR komentář k zákonu č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, jehož druhou část tvoří komentář k zákonu č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku (dále též jen „změnový zákon“).¹ Tyto dva zákony přinesly do českého právního řádu změny koncepčního charakteru se zcela zásadním dopadem jak pro právo životního prostředí, tak pro právo stavební nebo horní. Stalo se tak v návaznosti na přijetí nového stavebního zákona (č. 283/2021 Sb., zejména ve znění zákona č. 152/2023 Sb.) a změnového zákona v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona (č. 284/2021 Sb.).

Autorský kolektiv tohoto komentáře tvoří tři zkušení autoři, kteří se na Ministerstvu životního prostředí podíleli na přijetí zákona o jednotném environmentálním stanovisku i souvisejícího změnového zákona. Mgr. Pavel Chlíbek působí na legislativním odboru Ministerstva životního prostředí jako specialista na oblast posuzování vlivů na životní prostředí, účast veřejnosti v povolovacích řízeních a legislativu v oblasti stavebního práva. Mgr. Ing. Vladimír Mana, LL.M. působil na Ministerstvu životního prostředí v letech 2014 až 2022 jako náměstek ministra a ředitel sekce státní správy a osobně se věnoval problematice rekodifikace veřejného stavebního práva. V současnosti působí jako státní tajemník na Ministerstvu průmyslu a obchodu. JUDr. Eva Mazancová, Ph.D. působí jako zástupkyně ředitele legislativního odboru Ministerstva životního prostředí a vedoucí oddělení horizontální a ekosystémové legislativy. Skutečnost, že se všichni tři autoři podíleli na vzniku tohoto zákona, považují za nespornou výhodu tohoto komentáře.

¹ Pro úplnost je třeba dodat, že téměř souběžně byl nakladatelstvím Wolters Kluwer ČR vydán i praktický komentář k zákonu o jednotném environmentálním stanovisku: TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ, J. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku. Praktický komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, 260 s., ISBN 978-80-7676-851-2.*

Komentář k zákonu o jednotném environmentálním stanovisku a změnovému zákonu přináší na 264 stranách ucelený výklad těchto zákonů, z nichž zákon o jednotném environmentálním stanovisku má 20 paragrafů a změnovým zákonem došlo k novelizaci celkem 11 zákonů. Komentář se tedy neomezuje pouze na zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Jeho součástí jsou také vybrané části souvisejících zákonů, které byly změněny zákonem č. 149/2023 Sb. Jedná se o zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií) a o zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech. Zahrnutí komentáře k těmto vybraným ustanovením považuji za mimořádně důležité, neboť text zákona o jednotném environmentálním stanovisku nelze pochopit bez znalosti souvisejících změn v tzv. složkových zákonech na úseku ochrany životního prostředí. Zákon o jednotném environmentálním stanovisku totiž na složkové zákony v mnohém odkazuje a jsou to právě ustanovení složkových zákonů, která obsahují výčet rozhodnutí, závazných stanovisek a vyjádření nahrazovaných jednotným environmentálním stanoviskem.

Jak je již u této řady komentářů vycházejících v nakladatelství Wolters Kluwer ČR zvykem, pro uživatelskou přehlednost je v úvodu komentáře obsažen seznam zkratk a předpisů citovaných v komentáři. Následuje předmluva od doc. JUDr. Martiny Frankové, Ph.D., která působí na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty UK v Praze. Dále autoři zahrnuli úvod, v jehož rámci představují účel jednotného environmentálního stanoviska, historii vzniku tohoto konceptu, jakož i průběh projednávání návrhu zákona v Parlamentu ČR. Text vlastního komentáře je přehledně členěn do dílčích kapitol a komentář k jednotlivým ustanovením je vhodně doplněn odkazy na související ustanovení, související předpisy, související judikaturu i odbornou literaturu. V závěru celé publikace je obsažen seznam použité odborné literatury a dalších zdrojů.

Účelem komentáře je vysvětlit postup a působnost správních orgánů při vydávání jednotného environmentálního stanoviska. Za klíčový pro pochopení konceptu jednotného environmentálního stanoviska považuji zejména komentář

k § 2, v jehož rámci autoři představují okruh správních úkonů, na místo nichž se jednotné environmentální stanovisko vydává, situaci, kdy by došlo k opomenutí správních úkonů, vazbu k závaznému stanovisku k posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle § 9a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, správních úkonů vyňaté z jednotného environmentálního stanoviska, koordinované závazné stanovisko podle stavebního zákona, okruh záměrů v režimu zákona o jednotném environmentálním stanovisku, organizační strukturu příslušných orgánů, jakož i zvláštní odbornou způsobilost.

Autoři v této části komentáře představují jednotné environmentální stanovisko jako nástroj procesní integrace státní správy v oblasti ochrany životního prostředí. Přílehlavě přitom vysvětlují, že se toto stanovisko vydává ve formě závazného stanoviska podle správního řádu, a to pro všechny záměry povolované podle stavebního zákona, ať už jde o záměry vyžadující posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) nebo záměry ostatní, a další záměry, které podléhají posouzení vlivů na životní prostředí a následně jsou povolovány podle jiného než stavebního zákona, např. zákona horního. Jednotné environmentální stanovisko se vydává namísto až 26 správních úkonů obsažených v 9 různých zákonech z oblasti práva životního prostředí, které mají podle platné a účinné právní úpravy většinou podobu závazného stanoviska (ve „složkových“ předpisech práva životního prostředí jsou označovány i jako souhlasy, stanoviska apod.), v některých případech však i rozhodnutí či vyjádření.

V následujícím textu jsou představeny náležitosti žádosti o jednotné environmentální stanovisko (§ 3), vyjádření správních orgánů příslušných podle jiných právních předpisů (§ 4), lhůty pro vydání jednotného environmentálního stanoviska (§ 5), náležitosti jednotného environmentálního stanoviska (§ 6), platnost jednotného environmentálního stanoviska (§ 7), změna okolností rozhodných pro vydání jednotného environmentálního stanoviska (§ 8), předběžné konzultace (§ 9), jakož i problematika zveřejňování dokumentů (§ 10). V další části poskytují autoři komentář k ustanovením týkajícím se výkonu státní správy. Představují působnost jednotlivých orgánů veřejné správy, které vykonávají působnost podle zákona o jednotném environmentálním stanovisku. Patří mezi ně Ministerstvo životního prostředí, které je ústředním správním úřadem pro tuto oblast (§ 12), Ministerstvo zemědělství (§ 13), krajské úřady (§ 14), obecní úřady s rozšířenou působností (§ 15), jakož i újezdní úřady na území vojenských újezdů (§ 16).

V závěrečné části komentáře k zákonu o jednotném environmentálním stanovisku autoři představují odpovědnost za přestupky a pokuty, které lze uložit na tomto úseku veřejné správy (§ 17), společná ustanovení (§ 18), přechodná ustanovení (§ 19), jakož i otázku nabytí účinnosti komentovaného zákona (§ 20). Za významné považují především osvětlení nabytí účinnosti komentovaného zá-

kona, kdy sice zákon nabyl účinnosti k 1. 1. 2024, avšak v přechodném ustanovení (tedy od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024) ve vazbě na § 334a stavebního zákona bylo podle přechodných ustanovení (§ 19 odst. 6) postupováno podle tohoto zákona pouze u tzv. vyhrazených staveb uvedených v příloze č. 3 ke stavebnímu zákonu. Autoři v této souvislosti vhodně odkazují na společné metodické stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva dopravy, Ministerstva životního prostředí, Ministerstva kultury, Ministerstva průmyslu a obchodu a Státní báňské správy k aplikaci § 334a zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 152/2023 Sb.

Jistou nevýhodu tohoto komentáře spatřuji ve skutečnosti, že vznikl ještě před nabytím účinnosti (tedy před 1. lednem 2024). Tato skutečnost postavila autory komentáře do obtížné situace, neboť nemohli využít poznatky ze správní praxe, soudní judikaturu ani odbornou literaturu, které by se vztahovaly k jednotnému environmentálnímu stanovisku. Poněkud překvapivě autoři komentáře v textu necitují ani metodické pokyny Ministerstva životního prostředí vztahující se k zavedení jednotného environmentálního stanoviska. Jedná se především o metodický pokyn k zavedení jednotného environmentálního stanoviska do praxe správních orgánů, který vydalo Ministerstvo životního prostředí ke dni 30. září 2023 (Věstník MŽP – říjen 2023, částka 8, ročník XXXIII). Jeho přílohou je mimo jiné grafické schéma procesu vydávání jednotného environmentálního stanoviska, vzor žádosti o jednotné environmentální stanovisko, vzor souhlasného jednotného environmentálního stanoviska, jakož i vzor nesouhlasného jednotného environmentálního stanoviska. A dále se jedná o metodický pokyn Ministerstva životního prostředí k aplikaci institutu společného rozhodnutí v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na přijetí zákona č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku (Věstník MŽP – leden 2024, částka 1, ročník XXXIV).

Přesto lze říci, že se autorům s touto obtížnou situací podařilo dostatečně vypořádat. Upozorňují na problémová místa zákona, v případě nejednoznačných ustanovení, která umožňují více výkladů, se jimi zabývají a uvádí možné přístupy k jejich řešení. Komentář současně reaguje i na první novelizaci zákona o jednotném environmentálním stanovisku, která byla provedena zákonem č. 465/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (účinným od 1. 1. 2024). Na jejím základě došlo k rozšíření působnosti Ministerstva životního prostředí k vydání jednotného environmentálního stanoviska v případě staveb pro energetickou bezpečnost podle zákona o urychlení výstavby strategicky

významné infrastruktury, je-li příslušným orgánem pro vydání povolení takových staveb podle stavebního zákona Dopravní a energetický stavební úřad.

Jistý nedostatek komentáře spatřuji též ve skutečnosti, že se jeho autoři změřili v převážné míře na stavební záměry, tedy na záměry podléhající povolení podle stavebního zákona. Poněkud stranou jejich zájmu stojí záměry těžební (těžba ložisek nerostů), v jejichž rámci platné horní předpisy rozlišují povolování těžby výhradních ložisek (v režimu horních předpisů) a povolování těžby ložisek nevyhrazených nerostů (částečně v režimu stavebního zákona a částečně v rámci zákona o hornické činnosti). Autoři v této souvislosti pouze na str. 11 uvádí, že *„kromě výše uvedených stavebních záměrů podléhají vydání JES ještě záměry, které jsou předmětem posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a to i v situaci, kdy následně nepodléhají povolení záměru podle stavebního zákona.“* Typickým příkladem takové situace podle autorů může být právě stanovení dobývacího prostoru podle horního zákona. Autoři k tomu lapidárně dodávají, že *„aby byl pro takový záměr vydáván JES, musí podléhat posouzení. Podléhal-li nestavební záměr zjišťovacímu řízení, které však bylo ukončeno vydáním negativního závěru, JES se pro něj nevydává“*. V tomto kontextu postrádám zamýšlení autorů nad otázkou, proč zákonodárce dopustil dvojkolejnost při vymezení okruhu těžebních záměrů z hlediska zákona o jednotném environmentálním stanovisku. Důsledkem aplikace § 2 odst. 1 komentovaného zákona je totiž situace, kdy pro některé těžební záměry se jednotné environmentální stanovisko bude vydávat vždy (jedná se o těžbu ložisek nevyhrazených nerostů, která podléhá povolení změny využití území podle § 213 písm. b) stavebního zákona) a u některých těžebních záměrů pak bude záviset na tom, zda budou předmětem posuzování vlivů na životní prostředí (jedná se o těžbu výhradních ložisek, pro které se stanoví dobývací prostor podle horního zákona). Takto zvolená právní úprava se mi nezdá býti příliš šťastným řešením, ať již z hlediska dopadu na orgány státní báňské správy, které vedou řízení o stanovení dobývacího prostoru podle horního zákona, tak i z hlediska těžebních organizací žádajících o stanovení dobývacího prostoru. V některých případech bude jednotné environmentální stanovisko vyžadováno jako podklad pro vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru a v jiných případech bude třeba, aby organizace doložila dílčí složkové správní úkony vydané samostatně podle jednotlivých složkových zákonů. Ve druhé situaci tedy nebude zajištěn účel komentovaného zákona, kterým je zajištění podstatného zrychlení a zjednodušení posouzení konkrétního těžebního záměru z hlediska jeho dopadu na chráněné veřejné zájmy podle právních předpisů na úseku ochrany životního prostředí.

V rámci dalšího vydání bude třeba zohlednit nejen relevantní správní praxi a soudní judikaturu vztahující se k aplikaci komentovaných zákonů, ale i souvise-

jící legislativní změny, ke kterým v mezidobí došlo nebo dojde. Půjde například o zohlednění vazby na již schválené novely vodního zákona (sněm. tisk č. 569) nebo zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (sněm. tisk. č. 579), popř. na další připravované změny, jako například novelu zákona o ochraně ovzduší (sněm. tisk č. 715) nebo návrh zákona o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie a o změně souvisejících zákonů.

Recenzovaný komentář představuje užitečnou pomůcku, kterou mohou využít nejen žadatelé o jednotné environmentální stanovisko (zejména osoby realizující stavební či těžební záměry), ale také pracovníci orgánů veřejné správy, do jejichž působnosti spadá vydávání jednotného environmentálního stanoviska. Nepochybují o tom, že komentář najde své čtenáře také mezi pracovníky ostatních orgánů ochrany životního prostředí a stavebních či báňských úřadů, jakož i mezi advokáty a dalšími zástupci odborné i laické veřejnosti.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Katedra správního práva a finančního práva

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

REVIEW OF THE COMMENTARY ON THE SINGLE ENVIRONMENTAL OPINION ACT

Abstract:

The peer-reviewed publication, published in February 2024 by Wolters Kluwer ČR, is a commentary on Act No. 148/2023 Coll., on a Single Environmental Opinion. Its second part is a commentary on Act No. 149/2023 Coll., which amends some laws in connection with the adoption of the Act on a Single Environmental Opinion. These two laws brought conceptual changes to the Czech legal system with a very fundamental impact both for environmental law and for construction or mining law. The author collective of this commentary consists of three experienced authors who participated in the adoption of commented laws at the Ministry of the Environment. The authors present a single environmental opinion as a tool for process integration of state administration in the field of environmental protection. At the same time, they explain that this opinion represents a uniform basis for the procedure for planning permission according to the Building Act and for the procedure following the environmental impact assessment (EIA) process, namely to evaluate the effects of the plan on selected components of the environment and on the environment as a whole. It integrates statements, binding opinions (also referred to as consents, opinions, etc. in the „component“ regulations of environmental law), but also some administrative decisions issued according to component environmental legislation.

Keywords: Single Environmental Opinion – Commentary – Environmental Protection – Environmental Impact Assessment – Building Act

