

Může jednotné environmentální stanovisko přinést zrychlení povolování výstavby?

V rámci rekodifikace stavebního práva byl zaveden nový právní institut jednotného environmentálního stanoviska („JES“). Jedná se v zásadě o určitou obdobu koordinovaného závazného stanoviska, a to pro oblast životního prostředí. JES se s účinností od 1. července 2024¹ vydává zejména ve vztahu ke všem stavbám vyžadujícím povolení záměru podle nového stavebního zákona.² Cílem této nové právní úpravy mělo být sjednotit vydávání správních úkonů v oblasti práva životního prostředí a výrazně zkrátit povolovací proces staveb.³ Z důvodů uvedených níže lze však o zásadním zrychlení povolovacích procesů v souvislosti s JES spíše pochybovat.



Základní principy JES

JES má být jedním závazným stanoviskem („ZS“) k vlivům na životní prostředí pro záměry, které podléhají povolení záměru dle nového stavebního zákona a/nebo podléhají procesu posouzení vlivu na životní prostředí (EIA).⁴ JES má nahrazovat až 26 podkladových správních úkonů obsažených v 9 různých zákonech z oblasti životního prostředí a v zákoně o pohřebnictví.⁵

Do JES nebudou integrovány podkladové akty mimo oblast životního prostředí (např. stanovisko památkářů). Bude-li však k vydání těchto „ostatních“ ZS příslušný stejný orgán, který vydává JES, vydá jedno koordinované ZS zahrnující JES a ZS z dalších oblastí (s výjimkou případů, kdy se vydává společné stanovisko zahrnující JES i EIA).⁶

Základními příslušnými orgány k vydání JES mají být obecní úřady obcí s rozšířenou působností („OORP“).⁷ Dále pak u některých staveb krajské úřady (např. vyžaduje-li záměr EIA nebo výjimku k zásahu do zvláště chráněných druhů),⁸ případně MŽP.⁹

Maximální lhůta pro vydání JES by měla být 90 dní, resp. 60 dní u OORP.¹⁰ Nebude-li JES v této lhůtě vydáno, uplatní se fikce vydání souhlasného JES,¹¹ avšak z tohoto pravidla existují důležité výjimky (viz níže).

JES jako jednotný obal, nikoliv jednotný obsah

Smyslem JES je, že místo několika samostatných správních úkonů vydávaných různými dotčenými orgány má být jedním správním orgánem vydáno jedno stanovisko. Zákon o JES tedy přináší určitou formu procesní integrace doposud samostatných procesních postupů. Po věcné stránce se však mění jen málo.

Předně, žádost o vydání JES musí splňovat všechny obsahové náležitosti vyžadované jednotlivými právními předpisy, které upravují správní úkony, které v daném případě nahrazuje JES.¹² Splnění této podmínky nicméně předpokládá, že žadatel ví, jaké správní úkony má JES v případě jeho záměru nahradit. Zákon o JES mu přitom nedává přesný návod, které správní úkony to jsou. Je potřeba

vždy zkoumat právní úpravu dílčích předpisů z oblasti životního prostředí, zda a za jakých podmínek má být určitý jimi upravený správní úkon nahrazen JES. Navíc v praxi může být zjištění, jaké správní úkony má JES v daném případě nahradit, závislé na předcházejících činnostech (např. provedení biologického hodnocení)¹³ či předcházejících řízeních (např. zjišťovacím řízení).

Správné určení rozsahu správních úkonů, které má v daném případě nahradit JES (a tedy správné určení obsahových náležitostí žádosti o JES) má přitom praktické důsledky. Teprve v okamžiku, kdy je žádost o vydání JES kompletní, totiž začíná příslušnému správnímu orgánu běžet výše zmíněná lhůta pro vydání JES.¹⁴ Zákonodárce si nejspíše byl vědom skutečnosti, že takové posouzení obsahových náležitostí žádosti o JES může být pro některé žadatele velmi složité, proto zákon o JES obsahuje také úpravu tzv. předběžné konzultace, v jejímž rámci by správní orgán měl poskytnout žadateli informace o náležitostech žádosti o vydání JES v jeho případě.¹⁵ Zjednodušením má být i to, že pokud stavebník JES nepřed-

loží spolu s žádostí o stavební povolení, stavební úřad si o JES zažádá sám.¹⁶

Rozhodne-li se však žadatel využít předběžné konzultace, nebo ponechá-li vyřízení žádosti o JES na stavebním úřadu, vyžádá si to určitý čas před tím, než vůbec začne běžet lhůta pro vydání JES. Je tedy spíše méně pravděpodobné, že by tím oproti dosavadnímu stavu dosáhl nějak zásadní úspory času při získávání nezbytných procesních úkonů z oblasti životního prostředí. Navíc, po dobu vyřizování případné žádosti stavebního úřadu o vydání JES (nepředložil-li jej stavebník k žádosti) nebude běžet lhůta pro vydání stavebního povolení,¹⁷ což bude znamenat další prodloužení celého povoleního procesu.

JES zahrnující posouzení EIA

Z hlediska požadavků na obsah žádosti o JES je specifickou situací, kdy žadatel zvažuje, zda nejprve požádat o posouzení EIA, a pak teprve o JES, nebo zda požádat o JES tak, aby v sobě zahrnovalo i posouzení EIA. Druhá možnost (tj. v rámci JES provést najednou i posouzení EIA) nemusí pro žadatele nutně znamenat zrychlení realizace záměru. Problémem totiž je, že součástí žádosti bude muset být již vysoce podrobná dokumentace pro povolení záměru¹⁸ a dokumentace pro EIA bude muset dle metodiky MŽP tuto úroveň podrobnosti rovněž splňovat.¹⁹ Je potom otázkou, zda z hlediska přípravy projektu není rychlejší a/nebo méně rizikové nejprve projít posouzením EIA, a teprve následně (při zohlednění požadavků, které vyplynou z posouzení EIA) zpracovat podrobnou projektovou dokumentaci pro povolení záměru a požádat o JES.

JES a podkladová stanoviska

Je-li žádost o vydání JES kompletní, přichází na řadu její věcné posouzení. Jelikož může být obsahový rozsah JES velmi široký, nemusí orgán vydávající JES mít expertízu k posouzení celé žádosti o JES. Orgán vydávající JES si proto může v případě potřeby vyžádat podkladové vyjádření správního orgánu příslušného k vydání správního úkonu, namísto nějž se vydává JES. Onu „potřebnost“ zákon nijak nedefinuje. Jasno nevznáší ani metodika MŽP, dle které je na příslušném orgánu, zda v rámci správní úvahy shledá

tuto potřebu, či nikoli, přičemž zákon ani metodika nekladou na toto správní uvážení žádné konkrétní nároky. Potřebnost tedy může spočívat např. v lepší znalosti místních poměrů nebo lepší specializaci správního orgánu příslušného k vydání správního aktu, namísto nějž se vydává JES.²⁰ Lze však očekávat, že to v praxi bude téměř každý případ. Např. již metodický pokyn MŽP uvádí, že u záměru nacházejících se na území ochranného pásma zvláště chráněného území by si měl příslušný orgán vždy vyžádat odborné vyjádření orgánu ochrany přírody.²¹

Fikce vydání JES jako spíše teoretická možnost

Na první pohled by se mohlo zdát, že největší přidanou hodnotou zavedení JES by měla být rychlost získání potřebného stanoviska. Předně, i když se správní orgán vydávající JES rozhodne vyžádat si podkladové vyjádření jiného správního orgánu, má mu být toto vyjádření poskytnuto bezodkladně, nejpozději však ve lhůtě, kterou žádající správní orgán určí.²² Takže (alespoň teoreticky) by vyžádání podkladových stanovisek nemělo proces vydání JES prodloužit. Zároveň platí, že nebude-li samotné JES vydáno v zákonné lhůtě, uplatní se právní fikce, že bylo vydáno souhlasné JES bez jakýchkoli podmínek.²³

Nicméně z tohoto pravidla, že se po uplynutí lhůty uplatní fikce vydání JES, existuje celá řada výjimek. Tuto fikci nelze uplatnit např., když JES v sobě zahrnuje posouzení EIA,²⁴ JES uděluje souhlas k činnostem v ptačích oblastech²⁵ nebo JES uděluje výjimku ze zákazu zásahu do zvláště chráněných druhů.²⁶ Na základě našich zkušeností víme, že není vůbec neobvyklé, že mimo jakékoliv chráněné oblasti či rezervace lze v místě výstavby (vč. brownfieldů) narazit na výskyt zvláště chráněných druhů. V případě větších záměrů tak bude šance na vydání JES formou fikce spíše teoretická.

Navíc vydání JES fikcí ještě pro žadatele neznamená jistotu, že jeho záměr nebude z hlediska životního prostředí v budoucnu znovu zkoumán. Pokud orgán, který měl vydat JES, následně zjistí nové skutečnosti, které nemohl zjistit dříve, nebo pokud se změní podmínky, může v rozsahu těchto nových skutečností či změn vydat nové JES, ačkoliv původně se kvůli

nesplnění lhůty uplatnila fikce vydání JES.²⁷ Takové nové JES přitom nemusí být (na rozdíl od toho vydaného fikcí) ani kladné ani bezpodmínečné. Obdobně může nadřízený orgán ve lhůtě 6 měsíců nahradit JES vydané fikcí novým JES, jestliže nebyly splněny podmínky pro vydání souhlasného JES bez podmínek.²⁸

Dále platí, že i JES vydané fikcí lze následně zrušit pro nezákonnost v rámci odvolacího řízení, jestliže odvolání proti rozhodnutí o povolení záměru směřuje i proti obsahu fikcí vydaného JES.²⁹ Metodika MŽP přitom žadatelům, u nichž došlo k vydání JES fikcí, neopouští příliš prostoru pro naději, že se na takové JES budou moci spolehnout. MŽP v této souvislosti uvádí, že: „lze předpokládat, že bude fiktivní JES shledáno nezákonným zpravidla vždy, obzvláště bude-li vydáváno pro jakkoliv komplikovanější záměr, přesněji pro záměr více zasahující jednotlivé oblasti ochrany životního prostředí.“³⁰ Pokud by však měla pravidelně nastávat situace, že nejprve kvůli nestihnutí lhůt pro budoucí JES vydávána fikcí, ale tato JES následně budou rušena pro nezákonnost, žádné zrychlení povoleního procesu nejspíš nenastane.

JES v rámci koordinovaného ZS

Situace se ještě více komplikuje, má-li být vydáváno koordinované stanovisko zahrnující JES (tj. vydává-li JES i další ZS tentýž správní orgán). Obecná lhůta k vydání ZS je max. 60 dnů.³¹ Jenomže u JES platí tato lhůta pouze pro případy, kdy JES vydává OORP. V ostatních případech je max. lhůta 90 dnů (viz výše), tudíž zde nastává problém, do kdy má orgán koordinované ZS vlastně vydat, a tedy kdy a v jakém rozsahu nastává případná fikce vydání souhlasného ZS.

Existují názory, že je nezbytné vydat koordinované ZS ve lhůtě, v níž nejdříve musí být vydána některá z částí koordinovaného ZS, neboť údajně není možná částečná fikce koordinovaného ZS.³² Naproti tomu se objevují názory, že pro vydání koordinovaného ZS platí přiměřené použití ustanovení správního řádu o společném řízení.³³ Pokud tedy koordinované ZS nebude vydáno do 60 dnů, nastane fikce vydání všech ZS kromě JES, které se vyloučí k samostatnému řízení.³⁴ Tento výklad navíc odpovídá i metodickému pokynu MMR k obdobnému ustanovení

§ 4 odst. 7 zrušeného stavebního zákona č. 183/2006 Sb.³⁵ S ohledem na to se také přikláníme k závěru, že je možné, aby nastala částečná fikce koordinovaného ZS.

Na druhou stranu se však domníváme, že tato koncepce není příliš šťastná. Situace, kdy koordinované stanovisko je vydáváno jen v některých případech a kdy může být v případě uplynutí lhůt rozděleno na část vydanou fikcí a část, o níž se vede samostatné řízení, podle našeho názoru postup povolování záměrů znepřehledňuje a komplikuje.

JES ne tak úplně jednotný


Další výraznou limitací JES je, že do něj nejsou integrovány správní úkony vydávané orgány ochrany přírody dle ZOPK ve zvláště chráněných územích, v evropsky významných lokalitách a v ptačích oblastech. V těchto lokalitách bude nezbytné společné rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody, jež bude nahra-

zovat podkladové akty dle ZOPK, a na území národních parků i akty ohledně ochrany zemědělské půdy a lesa.³⁶

Kromě toho, že k vydání tohoto společného aktu bude ve většině případů příslušný jiný úřad (např. správa národního parku), než orgán vydávající JES, tak navíc se tento společný akt vydává ve formě rozhodnutí, a nikoliv ve formě ZS. To v praxi bude znamenat, že tento společný správní akt bude samostatně napadnutelný odvoláním i správní žalobou, což v konečném důsledku výrazně prodlouží celý povolovací proces.

Závěr

JES přináší určitou míru zjednodušení povolovacích procesů, neboť z pohledu žadatelů bude zpravidla existovat jeden správní orgán, se kterým budou komunikovat ohledně požadavků na jejich záměr z hlediska práva životního prostředí. Nadále ale zůstává nutnost získat pro záměry i jiná ZS (např. hygieny, hasičů,

památkářů), přičemž ne vždy budou tato ZS vydávána ve formě koordinovaného ZS společně s JES. Proces vydání JES navíc obsahuje určitá úskalí (jak z hlediska požadavků na obsah žádosti, tak z hlediska získávání podkladových stanovisek a možnosti vydání souhlasného JES fikcí), a proto zůstáváme spíše skeptičtí k tomu, že by JES mohlo přinést zásadní zrychlení v rámci povolovacích procesů. 

Mgr. Vít Fišer, advokátní koncipient

Mgr. Jakub Adámek, advokát

act Řanda Havel Legal advokátní kancelář s.r.o.



Poznámky:

¹ Srov. § 19 odst. 6 zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, v platném znění („zákon o JES“) ve spojení s § 334a zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, v platném znění („nový stavební zákon“). Před 1. 7. 2024 se JES vydávalo již pro vyhrazené stavby dle nového stavebního zákona.

² Srov. § 2 odst. 1 zákona o JES.

³ Např. https://www.mzp.cz/cz/news_20220407_Jednotne-environmentalni-stanovisko-MZP-usnadni-stavebnikum-zivot.

⁴ Srov. § 2 odst. 1 zákona o JES.

⁵ V případě, že záměr bude podléhat EIA, bude investorům umožněno, aby požádali o 1 společného ZS zahrnující EIA i JES (srov. § 1 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění.) V takových případech však již nebude takové JES zahrnující i posouzení EIA možné kombinovat s dalšími ZS do formy koordinovaného ZS – viz str. 5 Metodického pokynu MŽP dostupného na [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/jednotne_environmentalni_stanovisko/\\$FILE/OL-metodicky-pokyn-JES-20230930.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/jednotne_environmentalni_stanovisko/$FILE/OL-metodicky-pokyn-JES-20230930.pdf).

⁶ § 176 nového stavebního zákona.

⁷ § 15 písm. a) zákona o JES.

⁸ § 14 odst. 1 písm. a) zákona o JES.

⁹ Podléhá-li záměr EIA a je-li MŽP příslušné k jeho vydání, bude k vydání JES příslušné

MŽP – srov. § 12 písm. b) zákona o JES.

¹⁰ § 5 zákona o JES ve spojení s § 178 nového stavebního zákona.

¹¹ § 178 odst. 3 nového stavebního zákona.

¹² Srov. § 3 odst. 1 zákona o JES.

¹³ Dle § 67 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění („ZOPK“).

¹⁴ Srov. § 5 odst. 1 zákona o JES.

¹⁵ Srov. § 9 odst. 1 zákona o JES.

¹⁶ Srov. § 184 odst. 3 nového stavebního zákona.

¹⁷ Srov. § 184 odst. 4 nového stavebního zákona.

¹⁸ § 3 odst. 2 zákona o JES. To potvrzuje i str. 8 prezentace MŽP [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/konference_jes_cerven_2024/\\$FILE/OPVIP-prezentace_spolecny_proces_EIA_s_JES-20240604.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/konference_jes_cerven_2024/$FILE/OPVIP-prezentace_spolecny_proces_EIA_s_JES-20240604.pdf).

¹⁹ Viz str. 49 Metodického pokynu MŽP dostupného na [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/jednotne_environmentalni_stanovisko/\\$FILE/OL-metodicky-pokyn-JES-20230930.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/jednotne_environmentalni_stanovisko/$FILE/OL-metodicky-pokyn-JES-20230930.pdf).

²⁰ Viz str. 23 Metodického pokynu MŽP dostupného na [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/jednotne_environmentalni_stanovisko/\\$FILE/OL-metodicky-pokyn-JES-20230930.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/jednotne_environmentalni_stanovisko/$FILE/OL-metodicky-pokyn-JES-20230930.pdf).

²¹ Tamtéž.

²² Srov. § 4 odst. 2 zákona o JES.

²³ Srov. § 178 odst. 3 nového stavebního zákona.

²⁴ Srov. § 178 odst. 4 písm. b) nového stavebního

zákona.

²⁵ Srov. § 178 odst. 4 písm. b) bod 3. nového stavebního zákona.

²⁶ Srov. § 178 odst. 4 písm. b) bod 4. nového stavebního zákona.

²⁷ Srov. § 3 nového stavebního zákona.

²⁸ Srov. § 179 nového stavebního zákona.

²⁹ Srov. § 149 odst. 7 správního řádu.

³⁰ Viz str. 27-28 Metodického pokynu MŽP dostupného na [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/jednotne_environmentalni_stanovisko/\\$FILE/OL-metodicky-pokyn-JES-20230930.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/jednotne_environmentalni_stanovisko/$FILE/OL-metodicky-pokyn-JES-20230930.pdf).

³¹ Srov. dle § 178 nového stavebního zákona.

³² CHLÍBEK, P., MANA, V., MAZANCOVÁ, E. Zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-6-28]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

³³ § 176 odst. 1 nového stavebního zákona.

³⁴ TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ, J. Zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-6-28]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

³⁵ Viz https://mmr.gov.cz/getattachment/02f4255e-5f24-4738-a67c-a7e15011ee83/Metodika_ZS_DO_final_aktualizace-unor.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf.

³⁶ § 83 odst. 9 ZOPK.