

Pavel Chlíbaek

Jednotné environmentální stanovisko – právní úprava, metodická východiska a reflexe aplikační praxe

Tento článek má za cíl představit v širších souvislostech institut jednotného environmentálního stanoviska (dále také JES), jeho vztah k zákonům v oblasti ochrany životního prostředí a správním úkonům na základě nich vydávaných, ale především též jeho vazbu na stavební zákon, jelikož JES je nejčastěji vydáváno právě jako podklad pro řízení o povolení záměru vedené příslušným stavebním úřadem. Autor v článku představuje proces vydávání JES, ale poukazuje též na celou řadu výkladových a aplikačních potíží a předkládá jejich možná řešení.

1. Úvod a historie vzniku jednotného environmentálního stanoviska

Jednotné environmentální stanovisko se stalo od 1. ledna 2024 novým institutem v oblasti povolování záměrů z hlediska jejich vlivů a dopadů na životní prostředí. Jedná se o závazné stanovisko vydávané jako podklad primárně pro řízení o povolení záměru podle stavebního zákona, ale rovněž pro některá další následná řízení¹⁾.

Do českého právního řádu jej zavedl zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku (dále také zákon o JES), který nabyl účinnosti k 1. lednu 2024. Z důvodu provázanosti se zákonem č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále NStZ), a aplikace jeho ustanovení § 334a, se faktická aplikovatelnost zákona zčásti posunula k 1. červenci 2024. Blíže se tomu autor věnuje později v tomto článku.

Myšlenka integrovat vybrané, připusťme, že často značně roztržitěné, procesy vydávání vyjádření, závazných stanovisek či rozhodnutí v oblasti ochrany životního prostředí nezbytných pro povolení záměru, nabyla na významu při přípravě rekonstrukce stavebního práva.²⁾ NStZ ve znění značně modifikovaném tzv. komplexním pozměňovacím návrhem³⁾ zamýšlel zavést plnou integraci činnosti dotčených orgánů do činnosti stavebních

¹⁾ Jedná se o navazující řízení podle § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, podléhá-li záměr posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

²⁾ Věcný záměr nového stavebního zákona schválila vláda ČR dne 24. června 2019.

³⁾ Pozměňovací návrh poslance Kolovratníka a dalších.

úřadů, a to včetně agendy orgánů ochrany životního prostředí. V reakci na to začalo Ministerstvo životního prostředí (dále také MŽP) rozpracovávat myšlenku vzniku zatím přesně nepojmenovaného integrovaného procesu, který by rozhodování o otázkách životního prostředí ponechal příslušným dotčeným orgánům, avšak vyhověl legitimním požadavkům na zpřehlednění a zefektivnění celého procesu. NStZ byl však po přehlasování senátního veta⁴⁾ Poslaneckou sněmovnou dne 13. července 2021 schválen, myšlenka samostatné procesní integrace v oblasti ochrany životního prostředí tak po nějakou dobu přestala být relevantní. Na aktuálnosti nabyla v důsledku ambice nové vlády ČR stavební zákon ve výše uvedené podobě výrazně novelizovat, kterou propjala do svého programového prohlášení. Spolu s tím se v programovém prohlášení vlády objevil rovněž závazek zavést jednotné environmentální povolení.

Na počátku nových debat o integraci státní správy v oblasti ochrany životního prostředí, která by však nebyla svěřena stavebním úřadům, avšak k tomu odborně vybaveným orgánům ochrany životního prostředí, byla vedena diskuse o právní formě výsledného aktu. V případě formy správního rozhodnutí, vydávaného ve standardním správním řízení, by byla jistě výhodou síla takového správního aktu, a také předvídatelnost pro všechny subjekty zainteresované do povolovacího procesu. Výsledkem procesu by totiž bylo přezkoumané, pravomocné rozhodnutí, v rámci jehož vzniku by byly vyřešeny rovněž vstupy od veřejnosti, včetně stavebníky a některými dalšími subjekty demonizovaných environmentálních spolků. Nadto by odpadly spory o povahu správních úkonů, které mají ze zákona formu rozhodnutí, avšak jsou obsahově posouzeny v rámci závazného stanoviska a následně, s cílem zachovat jim právě formu správního rozhodnutí, přebírány jako samostatný výrokový bod do následného, resp. navazujícího správního rozhodnutí.⁵⁾ Politické zadání se však jednoznačně přiklonilo k formě závazného stanoviska jako typické formy podkladového správního úkonu vydávaného pro účely jeho zahrnutí do správního rozhodnutí. Mezi její nevýhody patří obtížnější přezkoumatelnost a obecně možnost změny, neboť věcně se závazná stanoviska přezkoumávají primárně až na základě námitek v odvolání proti následnému rozhodnutí, což může, a často se tak děje, prodlužovat celý proces povolování. Mezi výraznější potíže patří rovněž přejímání podmínek ze závazného stanoviska do následného rozhodnutí, včetně s tím spojené kontrolní a sankční činnosti.

V návaznosti na výše uvedené tedy jednotné environmentální povolení, o němž hovořilo programové prohlášení vlády, dostalo na začátku legislativních prací Ministerstva životního prostředí formu závazného stanoviska. Ještě do meziresortního připomínkového řízení pak návrh vstupoval s názvem zákon o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí⁶⁾, v jeho

⁴⁾ Senát ČR návrh zákona zamítl dne 1. července 2021 jednomyslně.

⁵⁾ Více např. kapitola 11.2 Metodického pokynu MŽP k zavedení jednotného environmentálního stanoviska do praxe správních orgánů. Dostupný zde: <[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)> [citováno 24. 2. 2025].

⁶⁾ Plný název byl návrh zákona o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí).

průběhu však již dostalo předmětné závazné stanovisko svůj konečný název, a sice jednotné environmentální stanovisko. V praxi pak nelze přehlédnout, že jej naprostá většina subjektů označuje typickou zkratkou JES⁷⁾. Na okraj je možné připomenout, jak zmiňuje prof. Damohorský⁸⁾, že se v českém právu jedná o první případ, kdy je ve větším rozsahu oficiálně užito slovo environmentální.

Návrh zákona byl v celém legislativním procesu projednáván paralelně s návrhem NStZ, neboť bylo nezbytné oba procesy pevně provázat. Návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku byl schválen dne 10. května 2023 Senátem ČR, následně dne 22. května 2023 podepsán prezidentem ČR. Spolu s ním byl schválen návrh tzv. doprovodného změnového zákona, tedy zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku.⁹⁾ Jeho předmětem jsou změny ve třinácti vybraných zákonech v oblasti ochrany životního prostředí, a to primárně související přímo se zaváděním JES, avšak rovněž změny nesouvisející, především legislativně technické, ale i vybrané věcné.

2. Účinnost a aplikovatelnost zákona

Jak již bylo uvedeno výše, oba dotčené zákony, tedy zákon o JES i jeho doprovodný změnový, nabyly, stejně jako NStZ¹⁰⁾ účinnosti ke dni 1. ledna 2024. Nad rámec standardních přechodných ustanovení však do zásad pro aplikaci těchto právních předpisů vstoupilo zcela mimořádné, a dá se říci bezprecedentní, ustanovení § 334a odst. 3 stavebního zákona, jež obsahuje pravidla pro aplikaci právních předpisů ve vazbě na typ záměru, který je předmětem povolování. Podle nových právních předpisů, myšleno tedy podle NStZ ve znění zákona č. 152/2023 Sb., se postupovalo od 1. ledna 2024 výhradně u záměrů vyhrazených staveb, tedy staveb uvedených taxativně v příloze č. 3 ke stavebnímu zákonu.

Ustanovení § 334a bylo do stavebního zákona vloženo již tzv. odkládací novelou, tedy zákonem č. 195/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon. S ohledem na politickou shodu toto ustanovení ponechat, byť s pozměněnými daty¹¹⁾, ve stavebním zákoně i po jeho komplexní novele, bylo do zákona o JES jako jedno z přechodných ustanovení včleněno ustanovení § 19 odst. 6, dle něhož se tento zákon použije v období ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona do 30. června 2024 pouze pro záměr, který je vyhrazenou stavbou uvedenou v příloze č. 3 k zákonu č. 283/2021 Sb., ve znění zákona č. 195/2022 Sb., stavbou s ní související a stavbou tvořící s ní soubor staveb.

Uvedené přechodné ustanovení v důsledku znamená, že JES se od 1. ledna do 30. června 2024 vydávalo výhradně pro záměry vyhrazených staveb ve smyslu

⁷⁾ Pro zajímavost dodejme, že tato zkratka byla podrobena kritice již na jednání pléna Legislativní rady vlády ČR některými jejími členy, avšak ke změně názvu institutu, ani samotné zkratky, již nedošlo.

⁸⁾ DAMOHORSKÝ, M. Úvodník. *České právo životního prostředí*, 2024, XXIV, 2/2024 (72), str. 7, ISSN 1213-5542.

⁹⁾ Jedná se o zákon č. 149/2023 Sb.

¹⁰⁾ Zákon č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony.

¹¹⁾ Přechodným obdobím se ve znění zákona č. 195/2022 Sb. rozumělo období od 1. července 2023 do 30. června 2024, v účinném znění se jím rozumí období od 1. ledna 2024 do 30. června 2024.

NStZ, přináší s sebou však také několik výkladových či aplikačních nejasností. Předně zákonodárce v textu § 19 odst. 6 použil při konkretizaci znění NStZ spojení „ve znění zákona č. 195/2022 Sb.“, po této novele však následovaly ještě další novely NstZ, které měnily taxativní výčet vyhrazených staveb v příloze č. 3, a sice zákonem č. 152/2023 Sb. a zákonem č. 465/2023 Sb. Z dosavadních zkušeností lze konstatovat, že přechodné ustanovení § 19 odst. 6 zákona o JES je v praxi správních orgánů vykládáno spíše extenzivně podle jeho smyslu, a aplikuje se tedy na vyhrazené stavby podle přílohy č. 3 ke stavebnímu zákonu ve znění všech výše uvedených novel.

Zásadní aplikační potíže na straně správních orgánů, ale leckdy i samotných zadatelů, bylo možné spatřit v rozpoznávání toho, co se rozumí stavbou související se stavbou vyhrazenou. Zatímco výčet vyhrazených staveb je v příloze ke stavebnímu zákonu úplný a v zásadě nesporný, stavba související není legislativně přesně definována. Správním orgánem příslušným k posouzení otázky, zda se v konkrétním případě jedná o stavbu související se stavbou vyhrazenou či nikoli, je stavební úřad, a nikoli orgán ochrany životního prostředí. Podle § 37 odst. 2 stavebního zákona v pochybnostech, který stavební úřad je příslušný ve věcech týkajících se záměrů, určí příslušný stavební úřad nadřízený stavební úřad. Ve spojení s ustanovením § 33 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, dle něhož vykonává působnost stavebního úřadu ve věcech staveb souvisejících s vyhrazenými stavbami, jež by jinak byly v působnosti krajského stavebního úřadu nebo obecního stavebního úřadu, Dopravní a energetický stavební úřad (dále DESÚ), je tedy rozhodující, zda tento správní orgán považuje záměr za stavbu související se stavbou vyhrazenou či nikoli. Příslušný orgán JES však musel tuto úvahu učinit na samotném počátku posuzování žádosti o vydání JES, neboť to ve vazbě na přechodná ustanovení bylo rozhodující pro určení, zda se JES vůbec vydává. Nebyl-li si příslušný orgán JES jistý, mohl se obrátit na DESÚ s žádostí o takové vyjádření. V praxi se tak dělo různými způsoby, od formálních žádostí po telefonické konzultace, v každém případě to řízení nezřídka protahovalo, a především zatěžovalo potenciální vadou v případě, že orgán JES vyhodnotil záměr jako vyhrazenou stavbu, resp. stavbu s ní související, avšak řízení o povolení záměru následně vedl nikoli DESÚ, ale krajský či obecní stavební úřad.¹²⁾

Ve vazbě na přechodné období je stěžejní otázkou rovněž to, podle jakých právních předpisů postupují dotčené orgány při vydávání závazných stanovisek pro záměry, o jejichž povolení byl stavební úřad požádán před 30. červnem 2024, avšak součástí žádosti nebyly potřebné podkladové správní akty. Této problematice se věnuje společné metodické stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva vnitra – generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru, Ministerstva kultury, Ministerstva zdravotnictví a Ministerstva životního prostředí k vydávání závazných stanovisek dotčených

¹²⁾ Totéž platí pochopitelně i naopak, kdy orgán JES vyhodnotil stavbu jako běžnou stavbu, nikoli související se stavbou vyhrazenou, z režimu zákona o JES ji tedy na základě této interpretace vyloučil, avšak následně vedl řízení o povolení záměru DESÚ. V obou případech může být shledána neplatnost či přímo nicotnost vydaného správního úkonu.

orgánů v řízení podle zákona č. 183/2006 Sb., po nabytí plné účinnosti zákona č. 283/2021 Sb.¹³⁾ V něm je ve vztahu k JES uveden závěr, že na vydávání podkladových správních úkonů pro záměr, o jehož povolení byl stavební úřad požádán nejpozději 30. června 2024, avšak žádost o předmětný podkladový správní úkon byla příslušnému orgánu podána po 1. červenci 2024, se plně aplikuje zákon o JES, včetně jeho přechodných ustanovení v § 19. Dle nich platí, že byl-li některý ze správních úkonů vydán před 1. červencem 2024, je na vůli žadatele, zda si ve zbytku požádá o vydání samostatných správních úkonů či o vydání JES.¹⁴⁾ Vůlí žadatele je správní orgán vázán. V praxi však bude vždy nezbytné ve spolupráci příslušného orgánu a žadatele důsledně zjistit, zda byl některý ze správních úkonů pro daný záměr vydán, a pakliže ano, zda žadatel vědomě označil podání např. jako žádost o souhlas podle § 17 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, nebo zda má takovou žádost příslušný orgán materiálně posoudit jako žádost o JES.

Byť přechodné období skončilo již 30. června 2024, nejedná se o již neaktuální problém, neboť správní orgány se v praxi stále setkávají s žádostmi o vydání správních úkonů pro účely řízení vedeného podle starého stavebního zákona.

3. Nahrazované správní úkony a okruh následných řízení

Jednotné environmentální stanovisko se vydává v případech, kdy jsou naplněny dva základní předpoklady, a sice že záměr musí podléhat konkrétnímu zákonem předpokládanému povolovacímu řízení a musí vyžadovat vydání některého z taxativně uvedených správních úkonů z oblasti ochrany životního prostředí, namísto něž se JES vydává.

První z uvedených předpokladů je naplněn, pokud záměr, pro něž se o JES žádá, podléhá řízení o povolení záměru podle stavebního zákona¹⁵⁾, nebo jedná-li se o záměr podléhající posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále zákon o posuzování vlivů nebo také ZPV), který následně podléhá povolení v některém z navazujících řízení ve smyslu § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů¹⁶⁾. Zahrnutí všech navazujících řízení

¹³⁾ Dostupné zde: <<https://mmr.gov.cz/getattachment/d7e63726-3f9b-41f0-ad28-a705cfa081f1/spolecne-stanovisko-rezortu-k-vydavani-zavaznych-stanovisek-dotcenyh-organu-po-1-7-2024.pdf.aspx?lang=cs-CZ & ext=.pdf>> [citováno 24. 2. 2025].

¹⁴⁾ Ustanovení § 19 odst. 2 zákona o JES.

¹⁵⁾ Mezi řízení spadající pod pojem řízení o povolení záměru je třeba řadit řízení o povolení stavby nebo zařízení podle § 211 stavebního zákona, změnu využití území podle § 213 StavZ, dělení nebo scelování pozemků podle § 217 StavZ, změnu záměru před dokončením podle § 224 StavZ, povolení odstranění stavby podle § 247 a násl. StavZ a dodatečné povolení podle § 255 StavZ. Jako podklad pro kolaudační rozhodnutí se JES nevydává.

¹⁶⁾ Jedná se o řízení o povolení záměru podle stavebního zákona, řízení o povolení hornické činnosti, řízení o stavení dobývacího prostoru, řízení o povolení činnosti prováděné hornickým způsobem, řízení o povolení k nakládání s povrchovými a podzemními vodami, řízení o vydání integrovaného povolení, řízení o vydání povolení provozu stacionárního zdroje, řízení o vydání rozhodnutí nezbytného pro uskutečnění záměru, není-li vedeno žádné z výše uvedených řízení a řízení o změně

do výše uvedené množiny přináší z hlediska aplikovatelnosti zákona spíše komplikace, neboť se jedná z hlediska poměru o množinu marginální oproti množině řízení o povolení záměru podle stavebního zákona, a s ohledem na její obtížnější definovatelnost nejspíš nepřispívá ke zjednodušení celého procesu.¹⁷⁾ Výslovně za nevhodné je pak možné označit skutečnost, že zákonodárce zahrnul do množiny těchto řízení jak řízení o povolení hornické činnosti, tak řízení o stanovení dobývacího prostoru. Jejich vztah by bylo možné připodobnit ke vztahu rámcového povolení podle § 221 a násl. stavebního zákona a samotného řízení o povolení záměru podle stavebního zákona. Zatímco rámcovému povolení zákonodárce věnoval pozornost v samostatném ustanovení § 2 odst. 1 zákona o JES, u výše uvedených řízení tak neučinil, a v praxi tak jsou správní orgány příslušné k vydání JES (dále také orgány JES) nuceny řešit, jaké správní úkony vydávat již ve fázi stanovení dobývacího prostoru, jaké pouze ve fázi povolení hornické činnosti, a především co v případě, kdy je potřeba zasáhnout¹⁸⁾ do již vydaného JES pro totožný záměr v dřívější fázi.

Ve vztahu k okruhu navazujících řízení podle zákona o posuzování vlivů je rovněž potřeba upozornit na aplikační potíže při vydávání JES pro integrované povolení. Zatímco vazba zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, a stavebního zákona byla značně rozvolněna, řízení o vydání integrovaného povolení je navazujícím řízením podle § 3 písm. g) bodu 6 zákona o posuzování vlivů, a je tudíž i následným řízením ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o JES. V praxi se objevují případy, kdy žadatel požádá o vydání JES pro účely řízení o vydání integrovaného povolení, aniž by zatím žádal o vydání rozhodnutí o povolení záměru podle stavebního zákona. V době podání žádosti o JES proto nemá zpracovanou dokumentaci pro povolení záměru¹⁹⁾, a není proto zcela zřejmé, jaké podklady mají být součástí žádosti ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o JES. Správní orgán příslušný k vydání JES může akceptovat, že nežádá-li žadatel o vydání rozhodnutí o povolení záměru, nemusí předkládat dokumentaci pro povolení záměru, a JES vydat na základě ostatních náležitostí žádosti. Žadatel se však může v takovém případě s jistou mírou pravděpodobnosti dostat do situace, že takto vydané JES ob stojí jako podklad pro vydání integrovaného povolení, neob stojí však jako podklad pro vydání rozhodnutí o povolení záměru, neboť dokumentace pro povolení záměru bude ve spojení s dalším upřesněnými podrobnostmi o záměru vyžadovat vydání více správních úkonů v rámci JES, příp. alespoň stanovení dalších podmínek. Autor tohoto článku se spíše kloní k výkladu, že podléhá-li záměr rozhodnutí o povolení záměru podle stavebního zákona, musí být součástí žádosti o JES vždy dokumentace pro povolení záměru, bez ohledu na to, že si žadatel žádá nejprve o vydání některého z navazujících rozhodnutí.

rozhodnutí vydaného ve výše uvedených řízeních k dosud nepovolenému záměru nebo jeho části či etapě, má-li dojít ke změně podmínek rozhodnutí, které byly převzaty ze stanoviska.

¹⁷⁾ Blíže k tomu např. DVOŘÁK, L.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, ISBN 978-80-286-0027-3, str. 7.

¹⁸⁾ Myšleno především změnit či upřesnit z důvodu větší míry podrobnosti informací o vlivech záměru ve fázi povolení hornické činnosti.

¹⁹⁾ Ani zákon o integrované prevenci to po žadateli nevyžaduje.

Vraťme se zpět k obecným atributům JES. Druhou základní podmínkou pro vydání JES je skutečnost, že záměr vyžaduje vydání některého ze správních úkonů v oblasti ochrany životního prostředí, namísto nějž se vydává JES. Tyto správní úkony jsou stanoveny uzavřeným výčtem, byť není přímo uveden v zákoně. Zákon o JES obsahuje v ustanovení § 2 odst. 1 poznámku pod čarou, v níž jsou uvedeny všechny zákony, jejichž správní úkony mohou být jednotným environmentálním stanoviskem nahrazeny. V každém z těchto zákonů je pak tzv. integrační formule, jež uvádí, které konkrétní správní úkony jsou nahrazovány jednotným environmentálním stanoviskem, jsou-li vydávány pro záměr, jenž vydání JES vyžaduje.²⁰⁾

JES nahrazuje následující správní úkony:

I. Podle zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, ve znění pozdějších předpisů, se jedná o vyjádření k území se zvláštními podmínkami geologické stavby, zejména s předpokládanými ložisky nerostů nebo se zvláště nepříznivými inženýrskogeologickými poměry (§ 13 odst. 3.).

II. Podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále také ZOPK), se jedná o zásah do významného krajinného prvku (§ 4 odst. 2), zabránění úhynu rostlin a zraňování nebo úhynu živočichů (§ 5 odst. 3), odchylný postup při ochraně volně žijících ptáků (§ 5b odst. 1), povolení ke kácení dřevin (§ 8 odst. 1), povolování výjimek ze zákazů ničit, poškozovat nebo upravovat jeskyně (§ 10 odst. 2), zásah do krajinného rázu (§ 12 odst. 2), souhlas k činnostem v ochranném pásmu zvláště chráněných území (§ 37 odst. 2), souhlas k činnostem v ochranném pásmu památného stromu (§ 46 odst. 1), výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů (§ 56 odst. 1) a souhlas se zřízením nebo zrušením účelových komunikací, stezek a pěšin (§ 63 odst. 1).

III. Podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále také zákon o ochraně ZPF), se jedná o souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu (§ 9), souhlas podle § 2 (změna využití z trvalého travního porostu na ornou půdu), souhlas podle § 8a odst. 2 (realizace agrovoltaiky) a souhlas podle § 8b odst. 1 (rybochovné rybníky, opatření k zajišťování zemědělské výroby).

IV. Podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů (dále také lesní zákon), se jedná o souhlas s dělením lesních pozemků (§ 12 odst. 3), souhlas s dotčením pozemků určených k plnění funkcí lesa (§ 14 odst. 2) a rozhodnutí o odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa (§ 16).

V. Podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se jedná o závazné stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí (§ 9a).

²⁰⁾ Při projednávání v Legislativní radě vlády doznalo znění tzv. integrační formule bohužel významné, a z hlediska aplikovatelnosti a srozumitelnosti normy negativní, změny. Původní znění uvádělo, že předmětné správní úkony nejsou vydávány samostatně, neboť jsou součástí JES, zatímco stávající znění uvádí, že se dané správní úkony nevydávají, jedná-li se o záměr vyžadující vydání JES.

VI. Podle vodního zákona se jedná o souhlas ke stavbám a činnostem, k nimž není třeba povolení podle vodního zákona (§ 17 odst. 1) a závazné stanovisko k řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny, horního zákona, zákona o hornické činnosti a podle stavebního zákona (§ 104 odst. 3).

VII. Podle zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se jedná o závazné stanovisko ke zřízení veřejného pohřebiště (§ 17 odst. 2).

VIII. Podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, se jedná o závazné stanovisko k povolení záměru obsahujícího vyjmenovaný stacionární zdroj (§ 11 odst. 2 písm. b)) a závazné stanovisko k povolení záměru dálnice a silnice I. třídy v zastavěném území obce a parkoviště s kapacitou nad 500 míst (§ 11 odst. 2 písm. d).

IX. Podle zákona 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), se jedná o závazné stanovisko při povolování nového objektu (§ 49 odst. 3) a závazné stanovisko při realizaci nové stavby (mimo jednoduché stavby) v dosahu havarijních projevů stávajícího objektu (§ 49 odst. 4).

X. Podle zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, se jedná o stanovisko k terénním úpravám a odstranění stavby (§ 146 odst. 3 písm. a)), vyjádření k nakládání s odpady ke změně dokončené stavby (§ 146 odst. 3 písm. b)) a vyjádření ke zřízení zařízení určeného pro nakládání s odpady (§ 146 odst. 3 písm. c)).

Důsledkem taxativního výčtu nahrazovaných správních úkonů je skutečnost, že do JES nelze zahrnout žádné jiné správní úkony. Zákonodárce opomněl mezi nahrazované správní úkony zařadit například stanovisko vodoprávního úřadu podle zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), přestože by svoji povahou z věcného a časového hlediska mohlo být do JES zahrnuto. Absence integrační formule v lázeňském zákoně způsobuje, že musí být toto stanovisko vydáno samostatně, popřípadě společně s JES v koordinovaném závazném stanovisku, jemuž se autor věnuje níže. Podle některých názorů lze výčet nahrazovaných správních úkonů považovat za neuzavřený, v důsledku čehož by mohly být součástí JES i další, integrační formulí nereflektované správní úkony, např. výše uvedené závazné stanovisko podle lázeňského zákona. Podle autora je však třeba tento názor odmítnout, neboť by tím došlo ke značnému zneřehlednění procesu vydávání JES. Mohly by se objevit úvahy, zda lze do JES zahrnout některé specifické úkony, např. coherence stamp podle § 9a odst. 7 ZPV²¹⁾.

²¹⁾ Závazné stanovisko k ověření změn záměru, tzv. verifikační, podle § 9a odst. 7 zákona o posuzování vlivů.

A contrario platí, že má-li být pro záměr podléhající režimu zákona o JES vydán některý z nahrazovaných správních úkonů, musí být tento vydán vždy jako JES. Žádost o jeho vydání posoudí příslušný orgán materiálně, v souladu s § 37 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Žádá-li tedy žadatel například o povolení ke kácení dřevin, vyhodnotí správní orgán, zda se jedná o záměr podléhající vydání JES, a pokud ano, a žádné jiné okolnosti, e. g. aplikace přechodných ustanovení zákona o JES, nezakládají nutnost vydání samostatného správního úkonu, vydá příslušný orgán namísto povolení ke kácení dřevin JES. V důsledku toho však příslušnému orgánu vzniká povinnost vyhodnotit, zda pro daný záměr není třeba vydat některý z dalších správních úkonů nahrazovaných JES. Dochází tak k jistému přesunu odpovědnosti za dispozici s předmětem žádosti ze žadatele na správní orgán, jenž vydáním JES garantuje, že byl záměr posouzen z hlediska všech jeho možných vlivů na vybrané složky životního prostředí, a to ve vztahu ke všem, ke dni sepsání tohoto článku 29, správním úkonům, které JES nahrazuje. V praxi může v těchto případech často docházet k vydání výzvy k doplnění žádosti, na základě které si správní orgán bude schopen učinit relevantní představu o všech dotčených správních úkonech.

V kapitole o nahrazovaných správních úkonech je namístež zmínit některé z těch, jejichž začlenění do JES způsobuje v praxi výraznější potíže. Jedním z nich je výjimka ze zákazů u zvláště chráněných rostlin nebo živočichů (dále druhová výjimka) podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jedná se o správní úkon, jehož zahrnutím do JES dojde z pohledu žadatele i správního orgánu k výraznému formálnímu zjednodušení, neboť se o něm nepovede správní řízení s účastí veřejnosti podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, a zároveň díky tomu bude možné specifické a hojné podmínky stanovované v rámci druhové výjimky zohlednit v jejich vztahu k ostatním podmínkám stanovovaným z titulu nahrazení dalších správních úkonů nahrazovaných jednotným environmentálním stanoviskem. Nevýhody zahrnutí druhové výjimky do JES se však naplno mohou projevit zčásti při podání žádosti, zčásti až po vydání JES. Mezi hlavní patří především prvotní uvážení o tom, zda bude záměr vyžadovat vydání druhové výjimky. Toto uvážení musí provést správní orgán, který obdrží žádost o vydání JES, avšak na základě výsledku tohoto uvážení může dojít k přesunu kompetence.²²⁾ Související potíže činí předmět žádosti, neboť zatímco v případě samostatně vydávané druhové výjimky byly správní orgány vázány vymezením rozsahu žádosti žadatelem, zahrnutím do JES dochází k tomu, že musí správní orgány vyhodnotit, které všechny zvláště chráněné druhy rostlin nebo živočichů budou záměrem dotčeny. K tomu pochopitelně nadále slouží především hodnocení vlivů podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny, k jehož předložení mohou žadatele vyzvat v rámci výzvy k odstranění vad žádosti podle § 3 odst. 3 zákona o JES, přičemž se mohou opřít o § 83a odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, jenž vyhodnocení v určitých případech zařazuje mezi náležitosti žádosti.

²²⁾ Vyžaduje-li záměr vydání druhové výjimky, je správním orgánem příslušným k vydání JES podle § 14 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o JES krajský úřad.

Aplikační problémy způsobuje také zahrnutí vybraných správních úkonů podle lesního zákona. Jedná se především o rozhodnutí o odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa (dále také PUPFL), které je součástí JES. Podle § 16 odst. 7 lesního zákona je součástí JES rovněž výše poplatků za odnětí podle § 17 lesního zákona. S ohledem na skutečnost, že výše poplatku se odvíjí od ceny dřeva, stanovované každý rok, může docházet, a dochází, k situacím, kdy JES vysloví souhlas s odnětím pozemků a stanoví poplatek za toto odnětí, v době rozhodování stavebního úřadu o povolení záměru však již může být cena dřeva, a v důsledku toho tedy nutně i výše stanoveného poplatku, odlišná. Stavební úřad by si měl tuto eventualitu uvědomit, neboť by bylo nezákonné stanovit v rozhodnutí o povolení záměru poplatku, jehož výše neodpovídá právním předpisům platným v době vydávání rozhodnutí. Zároveň je však stavební úřad vázán obsahem závazného stanoviska, a nemůže se od jeho závěrů a podmínek odchýlit. Jednou jeho možností je obrátit se s podnětem na přezkum JES na správní orgán nadřízený orgánu JES. Tento postup však autor nepovažuje za vhodný mimo jiné proto, že nadřízený orgán by měl JES přezkoumat v plném rozsahu, nikoli jen z hlediska výše poplatku za JES. Za variantu formálně správnou a nadto nejlépe vyhovující potřebě efektivit celého povolovacího procesu autor považuje využití § 3 odst. 1 NStZ, tedy možnost správního orgánu, který vydal závazné stanovisko, vydat nové závazné stanovisko v rozsahu nově zjištěných okolností. Stavební úřad se tak obrátí na orgán JES s žádostí o posouzení, zda výše poplatku za odnětí odpovídá zákonu, a pokud tomu tak není, vydán orgán JES nové JES, v němž výši poplatku změni.²³⁾

Specifické je postavení závazného stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle § 9a zákona o posuzování vlivů (dále také stanovisko EIA). Ambicí zákonodárce na začátku legislativního procesu bylo obligatorní zahrnutí stanoviska EIA do jednotného environmentálního stanoviska. Po apelu ze strany krajských úřadů, průmyslových a podnikatelských svazů a některých ministerstev je však spojení procesu EIA a JES fakultativní. Je zcela na vůli žadatele, zda společně s předložením dokumentace EIA podle § 8 odst. 1 zákona o posuzování vlivů požádá příslušný úřad rovněž o vydání JES. V případě, že tak učiní, spustí tím proces, jehož výsledkem bude jedno závazné stanovisko obsahující jak stanovisko EIA, tak jednotné environmentální stanovisko. Je však třeba připustit, že legislativně není tento proces nastaven zcela vhodně, nutí například příslušný úřad, aby během veřejného projednání rozlišoval, co je předmětem procesu EIA, a tomu se věnoval, a co je předmětem JES, pro nějž naopak není veřejné projednání určeno. Aplikační potíže by jistě způsobily i některé další legislativní nedostatky, jako je nevyřešený vztah žádosti o vydání verifikačního závazného stanoviska podle § 9a odst. 7 zákona o posuzování vlivů a žádosti o změnu JES podle § 8 zákona o JES. Blíže se všem vazbám procesu

²³⁾ Zde popsáný problém by měl být odstraněn novelou lesního zákona, projednávanou jako sněmovní tisk 814. Na základě pozměňovacích návrhů schválených dne 19. února 2025 Zemědělským výborem Poslanecké sněmovny ČR jako výborem garančním, nebude součástí JES stanovení výše poplatku za odnětí. Poplatek bude stanovován samostatně po zahájení realizace odnětí, analogicky jako je tomu v případě odnětí ze zemědělského půdního fondu.

EIA a JES věnuje např. Libor Dvořák.²⁴⁾ V důsledku výše popsaných skutečností žadatelé prozatím možnost spojení obou procesů nevyužívají. Jeho navržené legislativní úpravy jsou součástí návrhu zákona o urychlení využívání některých obnovitelných zdrojů energie, jehož část třetí novelizuje zákon o posuzování vlivů. Část pátá obsahuje novelu zákona o JES, kterou se autor zabývá níže v textu.

Jednotné environmentální stanovisko nenahrazuje správní úkony provozní povahy. Jedná se např. o integrované povolení, povolení k nakládání s vodami či provozní povolení podle zákona o ochraně ovzduší nebo zákona o odpadech. Zmínit je nutné ještě jednu rozsáhlou množinu, která má specifický vztah k jednotnému environmentálnímu stanovisku. Jedná se o oblasti zvláště chráněných území (dále také ZCHÚ) a soustavy NATURA 2000 podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Nachází-li se totiž záměr, byť zčásti, v těchto územích, posuzuje všechny otázky ochrany přírody a krajiny speciální správní orgán v rámci procesu vydání tzv. společného rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny. Správní úkony podle zákona o ochraně přírody a krajiny v takovém případě nejsou součástí JES, nýbrž součástí společného rozhodnutí. Ostatní správní úkony jsou však nadále součástí JES. Pro záměry nacházející alespoň zčásti v ZCHÚ nebo lokalitě NATURA 2000 se vydává jak společné rozhodnutí, je-li třeba vydat některý ze správních úkonů podle zákona o ochraně přírody a krajiny, tak jednotné environmentální stanovisko, je-li třeba vydat některý z dalších nahrazovaných správních úkonů. Správní orgány příslušné k vydání společného rozhodnutí jsou Správy národních parků pro území národních parků, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR pro území chráněných krajinných oblastí a národních maloplošných ZCHÚ²⁵⁾ a krajské úřady pro území soustavy NATURA 2000 a ostatních maloplošných ZCHÚ. Kompetence orgánu JES není určením kompetence orgánu příslušného vydat společné rozhodnutí nikterak dotčena.²⁶⁾

4. Výkon státní správy

Výkon státní správy v oblasti jednotného environmentálního stanoviska je rozložen mezi Ministerstvo životního prostředí, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností (dále také OÚ ORP) a újezdní úřady.

Ministerstvo vydává JES ve dvou případech. Tím prvním je, že se jedná o záměr podléhající posouzení vlivů na životní prostředí (EIA), a správním orgánem příslušným k tomuto posouzení je právě ministerstvo²⁷⁾. Jedná se tedy

²⁴⁾ DVOŘÁK, L., 2024.

²⁵⁾ Národní přírodní památka a národní přírodní rezervace.

²⁶⁾ Blíže ke společnému rozhodnutí v Metodickém pokynu 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. Dostupné zde: <[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2024/\\$FILE/OK-Vestnik_leden_priloha1_20240131.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2024/$FILE/OK-Vestnik_leden_priloha1_20240131.pdf)> [citováno 24. 2. 2025].

²⁷⁾ Je třeba upozornit na to, že pro určení kompetence ministerstva není rozhodující, kdo vydal závazné stanovisko k posouzení vlivů záměru, podléhal-li záměr posouzení, ale kdo je příslušný k jeho vydání ke dni podání žádosti o JES. S ohledem na skutečnost, že na základě změnového

o případy, kdy záměr podléhá posouzení u vybraných bodů přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, dále u záměrů podléhajících mezistátnímu posuzování²⁸⁾, u záměrů, jejichž oznamovatelem je Ministerstvo obrany a u záměrů, k jejichž posouzení je příslušný krajský úřad, ale ministerstvo si v jednotlivém případě toto posouzení vyhradilo.

Ve výše uvedených případech je ministerstvo příslušné k vydávání JES, a to bez ohledu na skutečnost, zda nejprve proběhl proces EIA, a následně žadatel požádal o vydání JES, anebo zda žadatel využil možnosti stanovené v § 1 odst. 4, resp. § 8 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a požádal o vydání JES současně se závazným stanoviskem podle § 9a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Druhý případ, kdy je ministerstvo příslušné k vydání JES, nastává tehdy, jedná-li se o záměr stavby pro energetickou bezpečnost²⁹⁾ podle § 1 odst. 5 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů³⁰⁾ (dále urychlovací zákon).

Pro úplnost je vhodné upozornit, že se v poslední době projevují při legislativních pracích tendence stanovovat ústřední správní orgány jako prvoinstanční orgány pro povolování některých druhů záměrů. Z hlediska gesce MŽP se tyto úvahy objevují například ve vztahu k novele urychlovacího zákona spojené se zamýšleným odchylným procesem povolování větrných elektráren.

Krajské úřady jsou k vydání JES příslušné v taxativně stanovených případech uvedených v § 14 zákona o JES. Dle písm. a) se jedná o záměry podléhající procesu EIA, s výjimkou těch, k nimž je příslušné ministerstvo. Dále se jedná o záměry vyžadující výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin nebo živočichů podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Zde je potřeba poukázat na zásadní legislativní nedostatek, který naplno vyvěl s náběhem účinnosti zákona. Úmyslem zákonodárce bylo přesunout kompetenci pro vydání JES na krajský úřad tehdy, je-li součástí vydávaného JES výjimka podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Textace § 14 odst. 1 písm. a) bod 2 však zakládá kompetenci krajského úřadu i v případě, kdy je výjimka podle zákona o ochraně přírody a krajiny součástí společného rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny, které se vydává, nachází-li se záměr alespoň zčásti ve zvláště chráněném území nebo v oblasti NATURA 2000. Tento legislativní lapsus, jenž v praxi znamená, že krajské úřady vydávají JES z důvodu potřebnosti druhové výjimky i v případě, kdy tato není součástí předmětného JES, nýbrž společného rozhodnutí podle zákona o ochraně přírody a krajiny, se zákonodárce pokouší napravit v rámci legislativního procesu k návrhu zákona o urychlení zavádění některých obnovitelných zdrojů energie.³¹⁾

doprovodného zákona k zákonu o JES došlo k masivnímu přesunu kompetence z MŽP na krajské úřady, je tuto okolnost potřeba vždy zkoumat.

²⁸⁾ Podle § 11 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

²⁹⁾ Tím se rozumí stavby v areálu jaderných zařízení a související stavby.

³⁰⁾ Do novely zákonem č. 465/2023 Sb. byl označen jako zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon).

³¹⁾ Tento návrh zákona je transpozicí tzv. směrnice RED III, a ve dnech 2. 7. až 30. 7. 2024 byl

Krajské úřady jsou dále příslušné k vydání JES tehdy, je-li záměrem dotčen zemědělský půdní fond o výměře pozemku větší než 1 ha³²⁾, jsou-li záměrem dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa o výměře větší nebo rovné 1 ha, jsou-li záměrem dotčeny hraniční vody podle vodního zákona³³⁾, je-li součástí záměru stacionární zdroj uvedený v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší nebo pozemní komunikace kategorie dálnice nebo silnice I. třídy v zastavěném území obce nebo parkoviště s kapacitou nad 500 parkovacích stání nebo je-li součástí záměru nový objekt nebo nová stavba umístěné v dosahu havarijních projevů podle zákona o prevenci závažných havárií.

V ostatních případech vydávají podle § 15 zákona o JES jednotné environmentální stanovisko obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Na území vojenských újezdů je státní správa, včetně vydávání JES, svěřena újezdním úřadům.

Všechny správní orgány, které vydávají JES, jsou ze zákona příslušné k provádění kontroly dodržování jeho podmínek převzatých do rozhodnutí vydaného v následném řízení, k ukládání opatření k nápravě vadného stavu vzniklého neplněním těchto podmínek a také k projednávání přestupků podle § 17 zákona o JES³⁴⁾.

5. Proces vydání jednotného environmentálního stanoviska

Navzdory tomu, že je předběžná informace institutem upraveným v § 139 správního řádu, i zvláštní úpravou podle § 174 NStZ, považoval zákonodárce za důležité upravit obdobný institut, v podobě předběžné konzultace, i v zákoně o JES. Ustanovení § 9 tedy zakládá možnost žadatele obrátit se s žádostí o předběžnou konzultaci na příslušný orgán. Účel je obdobný jako u výše uvedené předběžné informace, a sice poskytnout žadateli potřebnou součinnost k tomu, aby řízení mohlo proběhnout bez zbytečných průtahů, tedy především vyjasnit potřebné náležitosti žádosti a další okolnosti rozhodné pro průběh řízení³⁵⁾. Předběžná konzultace podle § 9 zákona o JES je oproti předběžné informaci méně formalizována, zákon pro ni nevyžaduje žádnou konkrétní formu ani náležitosti.

v meziresortním připomínkovém řízení, v rámci něž uplatnilo MŽP připomínky směřující k nápravě legislativně technických nedostatků zákona o JES.

³²⁾ V praxi nepanuje shoda na tom, zda zákonodárce užitím pojmu „dotčen“ zamýšlel, aby byla kompetence krajského úřadu založena pouze tehdy, odnímá-li se pozemek o výměře větší než 1 ha, nebo zda postačí, že je záměrem dotčen ZPF o výměře větší než 1 ha, přestože odnímat se bude část pozemku o menší výměře. Obdobné problémy se objevují při výkladu kompetence ve vztahu k povolování agrovoltaické výroby elektřiny na ZPF podle § 8a zákona o ochraně ZPF.

³³⁾ Podle § 107 odst. 1 písm. c) vodního zákona.

³⁴⁾ Zákon zakládá skutkovou podstatu přestupku spočívající v nesplnění některé z podmínek stanovených na základě jednotného environmentálního stanoviska rozhodnutím v následném řízení.

³⁵⁾ Skutečnost, že se instituty předběžné informace a předběžné konzultace značně překrývají, ale nejedná se o totéž, má dopad na poplatkovou povinnost. Podle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, je sazba za vydání předběžné informace podle stavebního zákona 1000 Kč. Poplatek za předběžnou konzultaci není stanoven. V praxi se stává, že žadatel označí své podání jako žádost o předběžnou informaci, ale fakticky by měla být posouzena jako žádost o předběžnou konzultaci.

Za legislativní nedostatek lze považovat skutečnost, že se žadatel může obrátit s žádostí o předběžnou konzultaci kromě orgánu JES i na jiný správní orgán, dle terminologie zákona na *správní orgán příslušný podle jiného právního předpisu*. Tím se rozumí správní orgán, který může být orgánem JES v průběhu procesu vydávání JES vyzván k vydání vyjádření k některé konkrétní otázce řešené v rámci procesu vydání JES. V takovém případě lze však doporučit, aby tento správní orgán žádost o předběžnou konzultaci postoupil vždy orgánu JES. Důvodem je potřeba konzistentnosti požadavků na předmět žádosti a další skutečnosti, která by v případě rozložení mezi více správních orgánů mohla být narušena.

U předběžné konzultace je nezbytné zmínit ještě specifickou právní úpravu v § 9 odst. 2 zákona o JES pro záměry podléhající rámcovému povolení³⁶⁾. U těchto záměrů je předběžná konzultace povinná, a vždy písemná. Důvodem je skutečnost, že se jako podklad pro vydání rámcového povolení nevydává JES, a skutečnosti z hlediska ochrany životního prostředí relevantní uvede příslušný orgán právě ve výstupu z předběžné konzultace. JES pro záměry podléhající rámcovému povolení se vydává ve fázi řízení o povolení záměru.

Proces vydání JES je spuštěn podáním žádosti příslušnému správnímu orgánu. Žádost musí obsahovat obecné náležitosti podle správního řádu, musí být tedy patrné, kdo ji činí a o co žádá. Dále musí splňovat náležitosti podle § 3 odst. 2 zákona o JES, dle něhož je součástí žádosti dokumentace pro povolení záměru, podléhá-li záměr povolování podle stavebního zákona, nebo srovnatelný podklad vyžadovaný jiným právním předpisem jako podklad pro první následné řízení, nepodléhá-li záměr povolování podle stavebního zákona³⁷⁾. Požadavek na to, aby byla součástí žádosti o JES vždy dokumentace pro povolení záměru podle stavebního zákona znamená pro žadatele i správní orgány koncepční změnu. Do zavedení JES mohl žadatel průběžně žádat o jednotlivé podkladové správní úkony v různé fázi příprav záměru, při splnění náležitostí, které stanovují jednotlivé právní předpisy. Stavební úřad tak od žadatele jako podklad pro povolení záměru obdržel závazná stanoviska či vyjádření různě datovaná, a často se tak musel obracet na dotčené orgány, které je vydaly, s žádostí o posouzení jejich aktuálnosti, případně jejich změnu. Jednotné environmentální stanovisko je možné vydat pouze na základě již zpracované a úplné dokumentace pro povolení záměru.

Třetí, a nejobsáhlejší, skupinou náležitostí žádosti jsou náležitosti stanovené jinými právními předpisy pro žádosti o správní úkony, které JES nahrazuje. Jednotné environmentální stanovisko je primárně procesním nástrojem integrace povolovacích procesů v oblasti ochrany životního prostředí, a zákonodárce

³⁶⁾ Rozumí se tím záměry uvedené v § 221 odst. 1 NStZ, tedy stavby jaderného zařízení a stavby související, nacházející se uvnitř i vně areálu jaderného zařízení, nebo záměry v působnosti jiného stavebního úřadu. Jiným stavebním úřadem se dle § 30 odst. 6 stavebního zákona rozumí Ministerstvo obrany (u staveb důležitých pro obranu státu), Ministerstvo vnitra (u staveb pro bezpečnost státu) a Ministerstvo spravedlnosti (např. u staveb pro účely Vězeňské služby).

³⁷⁾ Může se jednat o návrh na stanovení dobývacího prostoru podle horního zákona, jak uvádí v poznámce pod čarou k § 3 odst. 2 zákon o JES.

od počátku neměl ambici zásadněji reformovat legislativní nastavení posuzování záměrů z hlediska jejich vlivů na životní prostředí. Platí tedy, že kde některý zákon vyžaduje konkrétní náležitosti pro žádost o vydání správního úkonu, namísto nějž bude vydán JES, musí tyto náležitosti splňovat žádost o JES. Příkladem tohoto budiž § 83a zákona o ochraně přírody a krajiny, jenž obsahuje soupis náležitostí žádosti o vydání souhlasu, povolení nebo jiného rozhodnutí, závazného stanoviska, vyjádření anebo jiného správního úkonu podle zákona o ochraně přírody a krajiny nebo jednotného environmentálního stanoviska³⁸⁾.

Posoudit úplnost a bezvadnost žádosti má správní orgán podle § 3 odst. 3 zákona o JES ve lhůtě 10 dnů³⁹⁾. S ohledem na rozsah a komplikovanost žádosti u některých záměrů není v praxi správních orgánů možné tuto lhůtu vždy dodržet⁴⁰⁾, jedná se však o lhůtu pořádkovou, s jejímž zmeškáním není spojen žádný právní následek⁴¹⁾. Obecně platí, že není-li žádost úplná, nelze na základě ní vydat požadovaný správní úkon, a uplynutí lhůty pro posouzení úplnosti žádosti proto nemůže správní orgány zbavit možnost vyžádat si její doplnění. Bylo-li by tomu tak, šlo by to k tíži především žadatele, neboť jedinou možností správního orgánu by v takovém případě bylo vydat sdělení, že se jednotné environmentální stanovisko nevydává, neboť pro to nemá správní orgán potřebné podklady.

Neobsahuje-li žádost všechny náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, vyzve správní orgán žadatele k odstranění vad žádosti. Zákon výslovně uvádí, že správní orgán vyzve žadatele k odstranění všech vad najednou, je-li to možné.⁴²⁾ Pokud je žadatel vyzván k odstranění vad žádosti, lhůta pro vydání JES se podle § 5 odst. 3 zákona o JES přerušuje. Dnem doručení upravené žádosti začíná běh nové lhůty pro vydání JES.⁴³⁾

Jistým specifikem procesu vydávání JES je formalizovaná součinnost mezi správními orgány. Orgán příslušný k vydání JES může v případě potřeby⁴⁴⁾ zaslat

³⁸⁾ Patří mezi ně např. stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 45i odst. 1 nebo posouzení vlivů záměru na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti podle § 45i odst. 2 nebo návrh opatření k prevenci, vyloučení a snížení všech významných nepříznivých vlivů na přírodu a popis kompenzací, pokud je to vzhledem k záměru možné.

³⁹⁾ Tato, zcela nerealistická, lhůta byla do zákona vložena na základě politického kompromisu v průběhu legislativního procesu jako důkaz snahy o zrychlení povolovacího procesu.

⁴⁰⁾ Je navíc třeba připomenout, že od dne podání žádosti žadatele správnímu orgánu k okamžiku, kdy žádost dostane přidělenou konkrétní vyřizující osoba, obvykle uplyne několik dní.

⁴¹⁾ V případě, že by však žadatel nebyl vyzván k odstranění vad žádosti ani v základní lhůtě pro vydání JES, tedy do 30, resp. 60 dnů, nastává fikce souhlasného JES podle ust. § 178 odst. 3 stavebního zákona, neboť neučinil-li správní orgán v této lhůtě žádný úkon, který by měl vliv na její běh, počítá se lhůta ode dne podání žádosti.

⁴²⁾ Jedná se o důsledek dalšího z kompromisů v průběhu legislativního procesu, byť se dle názoru autora jedná o úprava zcela nadbytečnou, protože vyplývá ze základních zásad správního řízení.

⁴³⁾ Zákonodárce se v ust. § 5 odst. 3 dopustil zjevné chyby, když za rozhodující pro přerušování lhůty považuje okamžik doručení výzvy k odstranění vad žadateli namísto okamžiku vydání výzvy. V praxi by se tak mohl žadatel obstrukcemi při doručování výzvy vyhnout přerušování lhůty. V celkovém důsledku by mu však takový postup byl spíše k tíži, neboť neúplnost žádosti by mohla při případném přezkumu JES vést ke zpochybnění zákonnosti či věcné správnosti fiktivního JES na základě takové žádosti vydaného.

⁴⁴⁾ Zákonodárce ponechal orgánu JES použitím spojení *v případě potřeby* téměř neomezený prostor pro uvážení, zda využije možnosti vyžádat si vyjádření jiného správního orgánu či nikoli.

žádost správnímu orgánu, který by byl příslušný k vydání konkrétního správního úkonu, nebyl-li by tento nahrazován jednotným environmentálním stanoviskem. Takovým správním orgánem může být obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajský úřad, ale např. i Správa národního parku v případě záměru umístění v ochranném pásmu národního parku. Oslovený správní orgán, dle terminologie zákona o JES *správní orgán příslušný podle jiného právního předpisu*, žádost ve vztahu k jím řešené části posoudí a ve svém vyjádření pro orgán JES uvede, zda považuje záměr za přípustný, případně za jakých podmínek.

Toto vyjádření je následně podkladem pro orgán JES, avšak z povahy věci podkladem nezávazným. Kromě toho, že zákon o JES v § 4 odst. 4 výslovně vylučuje jeho samostatný přezkum postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu, je zjevné, že s ním orgán JES pracuje jako s jakýmkoliv jiným podkladem pro vydání JES, a může se od jeho závěrů odchýlit. Pro tento případ je však třeba upozornit, že vyjádření je součástí spisu, a vypořádání s jeho závěry ve vztahu k závěrům uvedeným v JES by mělo být součástí odůvodnění JES. Shledal-li správní orgán, že je potřeba se obrátit na správní orgán příslušný podle jiného právního předpisu, a následně závěry tohoto správního orgánu nerespektoval či zásadněji modifikoval, mělo by být zřejmé, z jakého tomu bylo důvodu.⁴⁵⁾

Na vydání JES stanovuje zákon příslušnému správnímu orgánu lhůtu, která je poněkud nesystematicky jiná v případě, kdy je příslušným orgánem obecní úřad obce s rozšířenou působností⁴⁶⁾, a v případě, kdy je příslušným orgánem jakýkoliv z dalších orgánů JES, tedy krajský úřad, Ministerstvo životního prostředí, ale i újezdni úřad vydávající JES na území vojenských újezdů⁴⁷⁾. Každopádně lze základní lhůtu, ať už 30denní pro OÚ ORP či 60denní pro všechny ostatní správní orgány, ze zákonem stanovených důvodů prodloužit usnesením poznamenaným do spisu o dalších 30 dnů. Důvody pro prodloužení jsou velmi široce koncipované, jedná se o situace, kdy je s ohledem na okolnosti záměru nezbytné obstarat další podklady, provést ohledání na místě nebo jedná-li se o zvlášť složitý případ. Z dosavadní praxe je zřejmé, že správní orgány často přistupují k prodloužení lhůty na základě některého z uvedených důvodů. Objevují se dokonce úvahy o tom, že lze důvody pro prodloužení lhůty využívat samostatně a kumulovat jejich efekt ve spojení s dalšími.⁴⁸⁾ Autor však tuto myšlenku jednoznačně odmítá a pokládá za výkladově nesporné, že lze lhůtu pro vydání JES prodloužit pouze jednou.

⁴⁵⁾ Blíže k vyjádřením jiných správních orgánů např.: 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 novelizačních ustanovení. Komentář*. Praha: Wolters Kluver ČR, 2024, ISBN 978-80-7676-848-2, str. 18 až 21.

⁴⁶⁾ V takovém případě je podle § 5 odst. 1 základní lhůta pro vydání JES 30 dnů ode dne podání úplné žádosti.

⁴⁷⁾ Zákon stanovuje v ust. § 5 odst. 1 povinnost těchto orgánů vydat JES do 60 dnů ode dne podání úplné žádosti.

⁴⁸⁾ Jedná se představa, že správní orgán nejprve zjistí potřebu obstarat další podklady a prodlouží lhůtu o 30 dní, a následně zjistí, že se jedná o zvlášť složitý případ, v důsledku čehož lhůtu prodlouží o dalších 30 dnů.

6. Fikce souhlasného JES

Stavební zákon upravuje v § 178 odst. 3 fikci souhlasného závazného stanoviska. Nevydá-li dotčený orgán vyjádření nebo závazné stanovisko ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmínek. Ministerstvo životního prostředí v průběhu legislativního procesu návrhů obou provázaných předpisů⁴⁹⁾ apelovalo na to, aby se institut fikce na JES nevztahoval, na tomto názoru však nepanovala politická shoda a fikce podle stavebního zákona se tak na JES, s výjimkou případů uvedených v § 178 odst. 4 stavebního zákona⁵⁰⁾, uplatní.

Důsledkem výše uvedeného tedy je, že první den po marném uplynutí lhůty pro vydání JES vzniká fiktivní JES. Pro úplnost dodejme, že prodloužil-li příslušný orgán zákonem přepokládaným způsobem lhůtu pro vydání, nastává fikce až po uplynutí prodloužené lhůty. Po tomto okamžiku již nejde bez dalšího vydat řádné JES, fiktivní musí být případně nejprve přezkoumáno. K přezkumu fiktivních závazných stanovisek je v § 179 stavebního zákona zakotven zvláštní institut přezkumu. Dle něj v případě, že nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, vydá nadřízený správní orgán nové závazné stanovisko, kterým se závazné stanovisko ruší. Vydat nové závazné stanovisko lze do 6 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí, pro něž bylo závazné stanovisko podkladem. Nadřízený správní orgán tedy neposuzuje správnost či zákonnost závazného stanoviska, jako je tomu v případě standardního přezkumu podle § 149 odst. 7, resp. 8 správního řádu, avšak pouze splnění předpokladů pro jeho vydání. Obecně platí, že fiktivní JES lze přezkoumat běžným postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu, je-li jeho obsah napaden odvoláním směřujícím proti rozhodnutí, pro něž bylo podkladem. Oproti tomu přezkum podle § 149 odst. 8 správního řádu je v podstatě nemyslitelný, neboť je potřeba vnímat § 179 jako zvláštní ustanovení vůči obecnému ustanovení správního řádu.

Autor považuje institut fikce za přeceňovaný a velmi neefektivní způsob snahy o zrychlení povolovacího procesu a představu, že se jedná o pomyslný bič na úřady, které tak budou více motivovány k dodržování zákonných lhůt, za mylnou. Fiktivní jednotné environmentální stanovisko může být s ohledem na jeho rozsah a obsah ve většině případů nedostatečným podkladem pro následné řízení, neboť bude většinou nezákonné. V některých případech dokonce zjevně, e. g. bude-li JES nahrazovat i souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 9 zákona o ochraně ZPF, neboť v takovém případě musí být podle § 9 odst. 8 zákona o ochraně ZPF jeho součástí mj. podmínky nezbytné k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu a pro naplnění veřejného zájmu na zadržení vody v krajině. I v takovém případě však musí být fiktivní JES nejprve přezkoumáno.

⁴⁹⁾ Zákon o JES a novela stavebního zákona zákonem č. 152/2023 Sb.

⁵⁰⁾ Ten z fikce vylučuje JES v případě, kdy je jeho součástí správní úkon vyplývající z evropského práva – např. stanovisko EIA, odchylný postup při ochraně ptáků, výjimky ze zákazů ze zvláště chráněných druhů rostlin nebo živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva EU etc.

Podrobněji se fikci JES věnuje např. Alena Kliková⁵¹⁾, fikci závazných stanovisek obecně např. Josef Vedral⁵²⁾.

7. Náležitosti a struktura vydaného JES

Mezi hlavní přínosy zavedení institutu jednotného environmentálního stanoviska patří možnost správního orgánu posoudit všechny vlivy záměru na životní prostředí najednou, vyvážit je a zkoordinovat podmínky stanovované na základě jednotlivých právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí. Dojde-li správní orgán k závěru, že byly překročeny limity přípustnosti záměru z hlediska kterékoli, byť jediného, ze správních úkonů, namísto nichž se JES vydává, vysloví v rámci JES nesouhlas s povolením záměru. Stejně je tomu v případě, kdy vlivy záměru shledá jako negativní ve spojení s ostatními. V opačném případě vydá správní orgán souhlasné jednotné environmentální stanovisko.⁵³⁾

Náležitosti JES stanoví § 6 zákona o JES, vychází se ale pochopitelně z obecných náležitostí závazného stanoviska podle správního řádu, jehož § 149 odst. 2 člení závazná stanoviska na závaznou část a odůvodnění. Závazná část pak dle § 6 odst. 2 zákona o JES obsahuje identifikaci záměru, včetně označení pozemků, na nichž se nachází, označení dokumentace nebo jiného srovnatelného podkladu, a podmínky pro povolení záměru, umožňují-li to jiné právní předpisy. K tomu je potřeba dodat, že některé právní předpisy uložení podmínek přímo ukládají⁵⁴⁾, jiné to umožňují. Správní orgány v minulosti často ukládaly podmínky i bez výslovné opory v právním předpise. Příkladem budiž zákon o ochraně přírody a krajiny, který výslovně umožňuje stanovovat podmínky k jakémukoliv správnímu úkonu, avšak až od nabytí účinnosti novely zákonem č. 149/2023 Sb.⁵⁵⁾

Závazná část JES je pak zpravidla dále strukturována, zákon však nestanovuje, jakým způsobem. Správní orgány mohou přikročit k tomu, že bude každému z nahrazovaných správních úkonů věnován samostatný výrokový bod, je ovšem rovněž možné jednotlivé správní úkony do samostatných bodů nerozdělovat, a uvést kompletní výčet těchto úkonů svodně.

V případě, kdy je součástí JES některý ze správních úkonů, který by měl samostatně formu správního rozhodnutí, stanoví zákon o JES v § 18 odst. 1, že musí být toto rozhodnutí součástí výrokové části v následném řízení. Ctí se tím právní konstrukce, s níž se již dříve pojilo např. povolování kácení dřevin rostoucích mimo les. Materiálně bylo posouzeno v závazném stanovisku

⁵¹⁾ KLIKOVÁ, A.: Fiktivní závazná stanoviska a jejich přezkum. In *Správní právo*, 2024, ročník LVII, č. 4, str. 353, ISSN 2788-2241.

⁵²⁾ VEDRAL, J. *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*. ASPI, 2021.

⁵³⁾ Zákon pracuje se spojením souhlasné, resp. nesouhlasné jednotné environmentální stanovisko, v praxi se ve většině případů ve výrokové části uvádí závěr, že záměr je přípustný z hlediska všech vlivů na životní prostředí, resp. nepřípustný z hlediska jeho vlivů na životní prostředí.

⁵⁴⁾ Např. § 9 odst. 8 písm. b) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, který vyžaduje stanovení podmínek nezbytných k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu a pro naplnění veřejného zájmu na zadržení vody v krajině.

⁵⁵⁾ Blíže CHLÍBEK, P., MANA, V., MAZANCOVÁ, E., 2023, str. 107.

podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny⁵⁶⁾, formálně však došlo k povolení ke kácení až zahrnutím tohoto závazného stanoviska do rozhodnutí stavebního úřadu, kterým byl záměr povolen. Obdobně se tedy postupuje i po zavedení JES, rozhodnutí jím nahrazovaná musí být, oproti ostatním nahrazovaným správním úkonům⁵⁷⁾, výslovně uvedena ve výroku následného rozhodnutí.⁵⁸⁾ Byť to zákon o JES explicitně neuvádí, musí být s ohledem na výše uvedené takový nahrazovaný správní úkon v rámci JES strukturován v samostatném výrokovém bodu, aby jej mohl správní orgán, který vede následné řízení, bez dalšího zahrnout do výroku svého rozhodnutí.

Platnost JES je vždy 5 let. V rámci přípravy zákona byla opakovaně diskutována kratší platnost, neboť s ohledem na proměnlivost přírodních podmínek, obzvláště kupříkladu ve vztahu ke zvláště chráněným druhům živočichů, může 5 let působit jako nepřiměřeně dlouhá doba. Důvodem stanovení pětileté platnosti však byla snaha nevytvářet nedůvodné rozdíly mezi platností JES a závazného stanoviska EIA, mj. i pro případ, kdy je veden společný proces EIA a JES.⁵⁹⁾

Jednotné environmentální stanovisko lze opakovaně prodlužovat, a to vždy o 5 let. Žadatel musí v případě zájmu podat žádost o prodloužení správnímu orgánu, který JES vydal, a musí tak učinit před skončením platnosti JES. Součástí žádosti o prodloužení musí být dle § 7 odst. 3 zákona o JES popis aktuálního stavu dotčeného území, včetně souhrnu změn oproti stavu v době vydání jednotného environmentálního stanoviska. Výsledkem posouzení této žádosti příslušným orgánem může být závazné stanovisko, kterým se původní vydané JES prodlužuje, nebo sdělení, že platnost JES nelze prodloužit. Důvodem pro neprodloužení může být nejčastěji skutečnost, že došlo ode dne vydání původního JES k takovým změnám, že je nezbytné změnit JES i věcně, a nikoli pouze co do platnosti. Žadatel tak může požádat správní orgán o změnu vydaného JES podle § 8 zákona o JES.

Zákonodárce v § 10 zakotvil povinnost správních orgánů všechna vydaná jednotná environmentální stanoviska zveřejňovat. Lze polemizovat o tom, zda je účelné, aby se všechna vydaná stanoviska zveřejňovala, přestože s tím není spojený žádný důsledek, a není zřejmé, z jakého důvodu k tomu zákonodárce přistoupil. Například ve vztahu k účasti veřejnosti není zveřejnění jakkoliv relevantní skutečností. Spolky, které chtějí hájit zájmy ochrany přírody, postupují

⁵⁶⁾ Ve znění platném do 31. prosince 2023.

⁵⁷⁾ To se samozřejmě nevztahuje na podmínky stanovené v rámci nahrazování ostatních správních úkonů, ty musí být výslovně převzaty vždy.

⁵⁸⁾ Kromě povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les se jedná ještě o udělení výjimky z druhové ochrany podle § 56 ZOPK, stanovení odchylného postupu podle § 5b odst. 1 ZOPK, povolení výjimky ze zákazů ničit, poškozovat nebo upravovat jeskyně podle § 10 odst. 2 ZOPK a odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa podle § 16 lesního zákona.

⁵⁹⁾ 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, však došlo s účinností k 1. lednu 2024 k obnovení původní sedmileté platnosti stanoviska EIA. V případě společného procesu EIA a JES má aplikační přednost zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, a společné stanovisko EIA a JES má proto platnost 7 let.

jako v jakémkoliv jiném případě podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Musí mít tedy u příslušných správních orgánů podanou žádost o informování o zamýšlených zásazích. Orgány JES by měly tyto spolky vyrozumět o tom, že budou vydávat jednotné environmentální stanovisko již po přijetí žádosti o jeho vydání, a nikoli až po jeho vydání. To odpovídá pojmu zamýšlený zásah tak, jak je v odborné literatuře chápán.⁶⁰⁾

Ustanovení § 10 zákona o JES nadto hovoří o zveřejnění pouze samotných jednotných environmentálních stanovisek, ne však již závazných stanovisek, kterými případně došlo k jejich změně či prodloužení jejich platnosti. Dle názoru autora se však zákonem daná povinnost vztahuje i na tato závazná stanoviska, neboť je nezbytné pracovat s nimi dále jako s celkem. Jistou nevýhodu lze spatřovat v tom, že se nezveřejňují sdělení, kterými správní orgány žadateli sdělují, že se JES nevydává, ať už z důvodu, že předmětný záměr nespadá mezi záměry, pro něž se JES vydává⁶¹⁾, nebo proto, že pro daný záměr není potřeba vydat jakýkoliv ze správních úkonů, namísto nichž se JES vydává. V důsledku toho se například spolky, které mají podanou žádost o informování, dozví o tom, že byla podána žádost o JES, dojde-li však správní orgán následně k závěru, že se JES nevydává, spolek to bez dalšího nezjistí. Může tak využít žádosti podle informačních zákonů⁶²⁾.

8. Koordinovaná závazná stanoviska

V důsledku právní úpravy NStZ obsažené v § 176 podléhá JES povinnosti jeho koordinace s dalšími závaznými stanovisky. Podle § 176 odst. 1 NStZ platí, že je-li dotčeným orgánem podle jiného právního předpisu tentýž orgán veřejné správy, vydá namísto jednotlivých vyjádření koordinované vyjádření a namísto jednotlivých závazných stanovisek koordinované závazné stanovisko. Výjimky, uvedené dále v odstavci 3, se na JES vztahují pouze v případě, je-li jeho součástí závazné stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Povinnost koordinace v praxi významně zatěžuje správní orgány, neboť tyto musí již po podání žádosti žadatelem uvážit, zda závazné stanovisko, o něž žadatel žádá, je jediným závazným stanoviskem téhož správního orgánu, které je nezbytné pro povolení záměru, anebo zda je myslitelné vydání ještě dalšího závazného stanoviska. Typickým příkladem koordinace je situace, kdy záměr vyžaduje jednotné environmentální stanovisko, a současně závazné stanovisko podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.⁶³⁾

Aplikační potíže, s nimiž se správní orgány v praxi potýkají, vyplývají z některých odlišností jednotného environmentálního stanoviska oproti jiným závazným stanoviskům. Mezi ty zásadní patří lhůty. JES, k jehož vydání

⁶⁰⁾ Viz např. JELÍNKOVÁ, J.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2024, ISBN 978-80-7676-021-9 nebo STEJSKÁL, V.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-229-0.

⁶¹⁾ Viz kapitola Nahrazované správní úkony a okruh následných řízení.

⁶²⁾ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, resp. zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

⁶³⁾ Blíže ke koordinovaným ZS např. CHLÍBEK, P., MANA, V., MAZANCOVÁ, E., 2023, str. 10.

je příslušný podle § 14 odst. 1 zákona o JES krajský úřad, musí být vydáno ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení bezvadné žádosti. Lhůta pro vydání jiných závazných stanovisek, kterou stanovuje § 178 odst. 1 NStZ, však činí pouze 30 dnů. Při posuzování toho, zda je zákon o JES zvláštní úpravou vůči NStZ, anebo naopak úprava koordinovaných závazných stanovisek ve stavebním zákoně zvláštní úpravou vůči jednotlivým zákonům, na základě nichž se předmětná závazná stanoviska vydávají, lze nalézt argumenty pro obě varianty.⁶⁴⁾ V každém případě je s tím spojena značná nejistota a tudíž obava správních orgánů, že zatíží svůj postup, a v důsledku toho vydaný správní úkon, vadou. Ministerstvo životního prostředí, ve shodě s Ministerstvem pro místní rozvoj jakožto gestorem stavebního zákona, metodicky vede správní orgány k tomu, že zvláštní úpravou je zákon o JES a správní orgány mají na vydání koordinovaného závazného stanoviska, jehož součástí je JES, lhůtu 60 dnů.

9. Změna a přezkum JES

Na přezkum JES se použijí ustanovení o přezkumu závazných stanovisek ve správním řádu. Podle jeho § 149 odst. 7 lze závazné stanovisko napadnout odvoláním proti následnému rozhodnutí, § 149 odst. 8 připouští samostatný přezkum zákonnosti závazného stanoviska. Oba instituty se na přezkum JES vztáhnou plně a věnuje se jim mnohá odborná literatura⁶⁵⁾, není proto třeba se jimi v tomto článku hlouběji zabývat. Upozornit je vhodné na zkrácení lhůt pro přezkum závazných stanovisek vyplývajících z § 179a NStZ. Dle něj je možné zahájit přezkumné řízení do 6 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, jehož bylo závazné stanovisko podkladem, a změnit nebo zrušit lze toto závazné stanovisko pouze do 9 měsíců od právní moci rozhodnutí, pro nějž bylo podkladem. Specifikům při přezkumu fiktivního JES se článek věnuje výše.

Jedním ze základních problémů dosavadní aplikační praxe v oblasti vydávání JES jsou ne zcela jednoznačné možnosti jeho změny. Potřeba změny vyvstává z mnoha různých důvodů, nejčastěji se jedná o změnu v dotčeném území, např. potřeba pokácet dřevinu rostoucí mimo les, která nebyla předmětem JES v době jeho vydání, neboť nedosahovala rozměrů stanovených vyhláškou⁶⁶⁾, nebo skutečnost, že se v dané lokalitě objevil zvláště chráněný druh živočicha, a je tedy nezbytné JES rozšířit o výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Častým důvodem pro změnu JES je také změna záměru, k níž může dojít v řízení o povolení záměru, a která vyžaduje změnu některého z výroků JES, nebo podmínek v něm uvedených.

Změnit vydané JES umožňuje v první řadě § 8 zákona o JES. Zákonodárce vstupoval do legislativního procesu k návrhu zákona s cílem umožnit postupem podle § 8 zákona o JES změnu jak na žádost žadatele, tak správním orgánem

⁶⁴⁾ Viz také 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.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, ISBN 978-80-7676-851-2, str. 34 a 35.

⁶⁵⁾ Např. VEDRAL, J.: *Závazná stanoviska a jejich přezkum.* ASPI, 2016.

⁶⁶⁾ Ustanovení § 3 vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, ve znění pozdějších předpisů.

z úřední povinnosti. Při projednávání v Legislativní radě vlády však došlo k zúžení předmětného ustanovení do stávající podoby, dle níž se postup podle § 8 zákona o JES použije výhradně na základě žádosti žadatele o změnu JES. Správní orgán na základě žádosti posoudí, zda je s ohledem na změnu okolností, které byly předmětem vyhodnocení vlivů záměru na životní prostředí při vydávání jednotného environmentálního stanoviska, možné změnu provést. V případě, že ano, vydá závazné stanovisko, kterým původní JES změní, a současně podle § 8 odst. 4 stanoví jeho platnost. Ta je vždy 5 let, avšak je na uvážení správního orgánu, zda se 5 let počítá ode dne vydání původního JES, nebo tohoto změnového. Úmyslem zákonodárce bylo, aby v případech, kdy se jedná o drobné změny, a není tudíž důvod pro faktické prodloužení platnosti JES, mohla být ponechána původní platnost JES, a v případech, kdy je naopak s ohledem na rozsah a obsah změn vhodné stanovit platnost novou, aby tak mohl správní orgán učinit. Podle názoru autora není tato právní úprava příliš vhodná, neboť vnáší vcelku nestandardně uvážení správního orgánu do oblasti, v níž není obvyklé, ale především může negativně dopadnout na právní jistotu žadatele ve chvíli, kdy správní orgán při změně JES opomene výslovně uvést, jaká je jeho platnost. Zda by se v takovém případě použila platnost původního JES, nebo naopak pětiletá ode dne vydání změny JES, není zcela jisté.

Zvláštní postup pro změnu JES ex offio je upraven v § 3 NStZ. Dle něj může správní orgán, který závazné stanovisko vydal, vydat nové závazné stanovisko v rozsahu nově zjištěných okolností, které nemohly být zjištěny dříve, nebo na základě změny právních předpisů, a pokud se jimi změnily podmínky, za kterých bylo závazné stanovisko vydáno. Dle odstavce 2 téhož ustanovení je možné nové závazné stanovisko vydat také tehdy, bylo-li původní vydáno na základě nepravdivých, neúplných nebo zkreslených údajů. Ve vztahu k JES bude tento postup pravděpodobně využíván například v situaci, kdy se po vydání JES na dotčených pozemcích vyskytne zvláště chráněný druh živočicha. Předpokladem pro to, aby mohl správní orgán, který vydal původní JES, toto JES vydat znovu, zahrnout do něj výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny k tomuto nově objevenému druhu, a tím původní JES bez dalšího nahradit, je skutečnost, že daný druh nebyl na dotčených pozemcích v době vydání JES. Pokud by totiž byl na pozemcích již v době vydání JES, pak je původní JES vadné, bez ohledu na to, zda žadatel o výjimku pro tento druh žádal v rámci JES, či nikoli. Takto vadné JES je potřeba přezkoumat, aby mohly být dodatečně posouzeny podmínky pro udělení předmětné výjimky, k tomuto přezkumu je však již příslušný nadřízený správní orgán. Podnět na přezkum může dát v souladu se správním řádem kdokoliv. Je také možné, aby žadatel požádal o změnu JES podle § 8 zákona o JES.

Správní orgány se v praxi často dostávají do situace, kdy se objeví ve vydaném JES nějaká chyba. V případě, že se jedná o zjevnou nesprávnost ve smyslu § 70 správního řádu, lze ji podle toho opravit. Jedná-li se však o vadu, kterou nelze podřadit pod spojení zjevná nesprávnost, pak mají správní orgány pouze omezené možnosti postupu. Jednou z variant, z právního pohledu nespornou, je podání podnětu na přezkum nadřízenému správnímu orgánu, který může

vadu v rámci přezkumu zhojit změnou JES. Nejisté však zůstává, do jaké míry lze na opravu vady v JES využít ustanovení § 8 zákona o JES, tedy pokud by žadatel za účelem opravy chyby požádal o změnu JES. Úskalí tohoto postupu spočívá v omezení možnosti změny výslovně na *změny okolností rozhodných pro vydání JES*, k nimž došlo po jeho vydání. Pokud se tedy žádné okolnosti nezměnily, ale bylo shledáno, že vada JES byla dána již okolnostmi známými v době jeho vydání, pak postup podle § 8 zákona o JES nelze použít.

Otázkou je, zda by šlo v případě závazných stanovisek uvažovat o autoremeduře, kterou za určitých okolností v rámci přezkumného řízení umožňuje správní řád. Podle jeho § 95 odst. 2 platí, že jestliže dal podnět k přezkumnému řízení účastník, může přezkumné řízení provést správní orgán, jenž přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud plně vyhoví účastníkovi, který podnět uplatnil, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Jinak předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu. Závěr poradního sboru Ministerstva vnitra ČR č. 71, ze dne 15. 12. 2008, možnost využití autoremedury při přezkumu závazných stanovisek opatrně připouští, avšak blíže se jí nijak nevěnuje. Podle názoru autora je však v praxi tato možnost obtížně představitelná. Jde především o to, že podnět na přezkum ex offio podle § 149 odst. 8 správního řádu, ale i postoupené odvolání v rámci nějž je napadáno podkladové závazné stanovisko podle § 149 odst. 7 správního řádu, jsou zasílány přímo nadřízenému správnímu orgánu, a nikoli prostřednictvím správního orgánu příslušného k vydání JES. Přiměřený postup podle § 95 odst. 2 správního řádu tedy nejspíš nelze bez dalšího vyloučit, avšak jeho použití je myslitelné pouze v případě, kdy se podnět na přezkum JES nebo odvolání, v rámci nějž se napadá závazné stanovisko, formálně dostane do dispozice správního orgánu, který JES vydal.

V judikatuře⁶⁷⁾ a odborné literatuře⁶⁸⁾ se lze setkat i s připuštěním možnosti vydat nové závazné stanovisko ex offio, bez ohledu na to, zda se od vydání původního objevily nové okolnosti, či nikoli. Vychází se přitom ze zásady, že závazné stanovisko je podkladovým aktem, který váže pouze správní orgány a nemá účinky navenek, a nelze na něj tudíž plně aplikovat ustanovení o správním řízení stricto sensu, včetně vázanosti správního orgánu svým rozhodnutím.⁶⁹⁾ Autor tohoto článku však považuje tento výklad za velmi odvážný a narušující princip jistoty a předvídatelnosti, a nedoporučoval by proto správním orgánům takto postupovat.

10. Kontrola a přestupky

Správní orgány, které vydávají jednotné environmentální stanovisko, jsou rovněž ze zákona povinny k provádění kontroly dodržování podmínek stanovených na základě něj rozhodnutím vydaným v následném řízení,

⁶⁷⁾ Rozsudek NSS č. j. 68/2008-126, ze dne 17. prosince 2008.

⁶⁸⁾ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. 2 vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, ISBN 978-80-7400-804-7.

⁶⁹⁾ CHLÍBEK, P., MANA, V., MAZANCOVÁ, E., 2023, str. 8.

k ukládání opatření k nápravě závadného stavu vzniklého neplněním těchto podmínek a k projednávání přestupků podle § 17 zákona o JES.⁷⁰⁾

Pravidlo, že ke kontrole dodržování podmínek je příslušný dotčený orgán, součástí jehož závazného stanoviska jsou, je uvedeno i v § 292 odst. 1 NStZ. Stavební úřad v takovém případě poskytne ke kontrole potřebnou součinnost, orgán JES je však jediným, kdo může věcně kontrolovat plnění stanovených podmínek. Při kontrole se postupuje podle kontrolního řádu. Zahájení kontroly může svým podnětem iniciovat kdokoliv, typicky půjde o stavební úřad, který v rámci své úřední činnosti zjistí pochybnosti o dodržování podmínek stanovených na základě JES. Kontrolu může iniciovat sám orgán JES. Výsledky kontroly sepíše správní orgán v kontrolním protokolu, na základě kterého může být zahájeno řízení o přestupku.⁷¹⁾

Ustanovení § 17 zákona o JES zavádí skutkovou podstatu spočívající v nesplnění některé z podmínek stanovených na základě JES rozhodnutím v následném řízení. Za tento přestupek pak stanoví v odstavci 2 sazbu pokut, a to až do výše 1 mil. Kč pro fyzickou osobu a 10 mil. Kč pro fyzickou osobu podnikající nebo právnickou osobu. Z důvodu předejití možného zdvojení přestupkové kompetence byl novelou NStZ do jeho § 304 vložen odstavec 2, dle něhož přestupkem podle stavebního zákona není porušení takových podmínek rozhodnutí, které stavební úřad převzal do svého rozhodnutí na základě jednotného environmentálního stanoviska. Stavební úřad, obdrží-li podnět na přestupkové řízení ve vztahu k povinnosti vyplývající z podmínek jednotného environmentálního stanoviska, postoupí tento podnět bez dalšího správnímu orgánu, který JES vydal. Při řízení o přestupku postupuje správní orgán plně podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.⁷²⁾

11. Závěr

Jednotné environmentální stanovisko lze i po více než roce od jeho zavedení stále považovat za nový institut v oblasti povolování záměrů z hlediska jejich vlivů na životní prostředí, nicméně zkušeností s ním ze strany žadatelů i správních orgánů neustále přibývá. Je zjevné, že bude nezbytné přijmout novelu zákona o JES, která napraví některé chyby, jichž se zákonodárce dopustil, a na základě reflexe stávající aplikační praxe odstraní překážky, které mohou bránit rychlosti a hospodárnosti procesu vydávání jednotného environmentálního stanoviska.

Zda a kdy bude dosaženo cíle, jímž se jednotné environmentální stanovisko od počátku legislativních prací na něm zaštiťuje, tedy zrychlení a zefektivnění

⁷⁰⁾ Tato kompetence je založena Ministerstvu životního prostředí v § 12 písm. d) a e), krajským úřadům v § 14 odst. 1 písm. b) a c), obecním úřadům obcí s rozšířenou působností v § 15 písm. b) a c) a újezdním úřadům v § 16.

⁷¹⁾ Blíže ke kontrole viz Metodický pokyn k zavedení JES do praxe správních orgánů, str. 39 a 40.

⁷²⁾ Pro podrobnosti lze odkázat rovněž na metodickou příručku Ministerstva vnitra ČR s názvem Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dostupnou zde: <<https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-ucinny-od-1-7-2017.aspx>> [citováno 24. 2. 2025].

povolování záměrů, lze nyní těžko odhadovat. Vracet se k vydávání desítek samostatných správních úkonů nelze považovat za jakkoliv smysluplné. Autor článku se naopak obává zvyšujícího se tlaku na další zrychlení či zefektivnění procesů, které může vést k opakovaným tendencím začlenit proces vydávání JES do činnosti stavebních úřadů – když ne všech, tak alespoň DESÚ, který v sobě již podle platné právní úpravy integruje dotčené orgány z oblasti hygieny. Nadto lze sledovat snahy o oslabování zájmů na ochraně životního prostředí v procesech povolování vybraných druhů staveb, které jsou realizovány ve veřejném zájmu. Příkladem toho je úprava v již zmiňovaném urychlovacím zákoně, která zakládá odchylné postupy pro vybrané typy záměrů – jaderná zařízení, liniové stavby, energetické stavby etc. Snahou je odstranit z procesu povolování těchto záměrů co nejvíce překážek – bohužel však nejen těch objektivně nevhodně nastavených, avšak i těch, které povolení komplikují ryze z pohledu investorů. Znovu a znovu tak budou ožít úvahy o tom, zda nelze u některých záměrů zamezit např. posuzování krajinného rázu. Zcela absurdně mohou být jedněmi z prvních takových záměrů větrné elektrárny, u nichž lze tento tlak sledovat již v současné době. Konečně, v tomto roce byla na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu podobná úprava připravena ve vztahu ke stožárům telekomunikačních sítí.

Odbornou veřejnost, zákonodárce i politiky tak čeká obtížný úkol – hledat a nacházet takové legislativní a administrativní nastavení procesu povolování stavebních záměrů v České republice, které by zajistilo rychlé a efektivní řízení, ale zároveň zachovalo potřebnou míru ochrany životního prostředí a dalších veřejných zájmů.

Shrnutí:

Článek představuje institut jednotného environmentálního stanoviska jako nástroje procesní integrace v oblasti povolování záměrů z hlediska jejich vlivů a dopadů na životní prostředí. Ambicí tohoto nového závazného stanoviska, které v sobě zahrnuje až 29 dosud samostatně vydávaných správních úkonů v oblasti ochrany životního prostředí nezbytných pro povolení záměru především podle stavebního zákona, je zrychlit a zefektivnit tento povolovací proces.

Autor v článku představuje nejen platnou legislativu, přičemž nezřídka poukazuje na její chyby a možnosti jejich řešení, ale reflektuje rovněž zkušenosti správních orgánů a žadatelů z prvních měsíců aplikační praxe. Článek v důsledku toho představuje proces vydání jednotného environmentálního stanoviska jako celek a dále se podrobněji zaměřuje na vybrané fáze tohoto procesu.

Klíčová slova: jednotné environmentální stanovisko, stavební zákon, posuzování vlivů na životní prostředí, závazná stanoviska.

Single environmental opinion – legal regulation, methodological principles and reflection on application practice – summary:

The article introduces the institute of a single environmental opinion as a tool of procedural integration in the field of permitting of projects in terms of their effects and impacts on the environment. The ambition of this new binding opinion, which incorporates up to 29 previously separately issued administrative acts in the field of environmental protection necessary for the authorisation of a project, mainly under the Construction Act, is to speed up and streamline this authorisation process.

In the article, the author not only presents the current legislation, often pointing out its errors and possible solutions, but also reflects the experience of administrative authorities and applicants from the first months of application practice. As a result, the article presents the process of issuing a single environmental opinion as a whole and further focuses on selected stages of this process in more detail.

Keywords: single environmental opinion, construction act, environmental impact assessment, binding statements.