**Legislativní rada vlády**

Čj. 876/22

V Praze dne 8. září 2022

Výtisk č.:

**S t a n o v i s k o**

**Legislativní rady vlády**

**k návrhu zákona o jednotném environmentálním stanovisku a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o jednotném environmentálním stanovisku)**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

I.

K celkovému zaměření návrhu

Cílem předkládaného návrhu zákona je procesní integrace na úseku ochrany životního prostředí. Pro záměry povolované podle stavebního zákona a záměry, které podléhají posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), se zavádí jednotné environmentální stanovisko (JES), které bude mít formu závazného stanoviska a bude nově nahrazovat správní úkony (závazná stanoviska, rozhodnutí nebo vyjádření) obsažené nyní v devíti různých zákonech z oblasti životního prostředí. Orgánem vydávajícím JES bude v definovaných případech krajský úřad (záměry v režimu EIA podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, záměry, pro jejichž realizaci je vyžadována výjimka z tzv. druhové ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny apod.), v ostatních případech pak obecní úřad obce s rozšířenou působností. U některých specifických záměrů bude k vydání JES příslušné Ministerstvo životního prostředí.

U záměrů povolovaných podle stavebního zákona bude moci stavebník o vydání JES požádat před řízením o povolení záměru; pokud tak neučiní, vyžádá si jej u příslušného orgánu ochrany životního prostředí stavební úřad. Orgán vydávající JES posoudí žádost a přiloženou dokumentaci a v případě potřeby si vyžádá podklad od správního orgánu příslušného podle jiného právního předpisu – tím bude typicky obecní úřad obce s rozšířenou působností (bude-li orgánem ochrany životního prostředí krajský úřad). Na základě posouzení žádosti a případných vyjádření vydá příslušný orgán jednotné stanovisko s definovanými náležitostmi. JES bude mít omezenou dobu platnosti (5 let) s možností jejího prodlužování.

U záměrů v režimu EIA bude JES vydáván buď v rámci procesu EIA, v takovém případě nahradí stanovisko EIA, nebo až po vydání stanoviska EIA, přičemž volba je na žadateli. JES bude podkladem pro rozhodnutí o povolení záměru podle stavebního zákona, v případě záměrů v režimu EIA pro navazující řízení.

Zavedením JES dojde ke koncentraci správních úkonů potřebných pro povolení záměru v režimu stavebního zákona z hlediska životního prostředí do úkonu jednoho. Namísto několika správních úkonů vydávaných často více orgány působícími na úseku ochrany životního prostředí bude vydáván pouze jediný správní úkon (JES), a to ve formě závazného stanoviska. Komunikace mezi stavebníkem, stavebním úřadem a příslušným orgánem pro vydání JES bude probíhat primárně elektronicky, prostřednictvím portálu stavebníka.

Do JES nebudou integrovány správní úkony vydávané orgány ochrany přírody ve zvláště chráněných územích a jejich ochranných pásmech, v evropsky významných lokalitách a v ptačích oblastech. V těchto nejcennějších územích ochrany přírody bude pro účely povolení záměru nezbytné rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody, tj. Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, správ národních parků nebo krajských úřadů.

Kromě vlastní úpravy JES obsahuje předkládaný zákon ve svých dalších částech související úpravy provedené v dalších zákonech (zákon o geologických pracích, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, lesní zákon, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, vodní zákon, zákon o pohřebnictví, zákon o ochraně ovzduší, zákon o prevenci závažných havárií, zákon o správních poplatcích a zákon o odpadech).

II.

Vztah k právu EU

Návrh zákona (v části šesté – návrh novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí) částečně implementuje

* směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých závěrů na životní prostředí, v konsolidovaném znění, a
* směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

Dále jsou k návrhu zákona relevantní následující předpisy práva Evropské unie a rozsudky Soudního dvora EU:

* směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, v konsolidovaném znění,
* směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků, v konsolidovaném znění,
* směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, v konsolidovaném znění,
* směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/7/ES o řízení jakosti vod ke koupání a o zrušení směrnice 76/160/EHS, v konsolidovaném znění,
* směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění),
* směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES,
* směrnice Rady 2014/87/Euratom, kterou se mění směrnice 2009/71/Euratom, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení,
* směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně, v konsolidovaném znění,
* směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic, v konsolidovaném znění,
* směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, v konsolidovaném znění,
* rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-526/16 Komise proti Polsku,
* rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-50/09 Komise proti Irsku, a
* rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-127/02 Waddenzee.

Výše uvedené směrnice, zejména směrnice 2011/92/ES, přenechávají vlastní řešení procesních záležitostí a nastavení systému vydávání povolení převážně na právních řádech jednotlivých členských států, avšak s tím, že možnosti členských států jsou orámovány limity danými právem EU (viz např. čl. 2 směrnice 2011/92/ES). Již z práva EU tak vyplývá povinnost zahrnout posuzování vlivů na životní prostředí do povolovacích řízení v členských státech, a dále silný apel na vypracování jednotného posouzení vlivů konkrétního záměru na životní prostředí vyžadovaného příslušnými předpisy EU, konkrétně zejména směrnicemi 92/43/EHS, 2000/60/ES, 2009/147/ES a 2010/75/EU.

Návrh zákona je s právem EU částečně slučitelný. Po zapracování připomínek uvedených v části IV. tohoto stanoviska a v příloze k tomuto stanovisku bude návrh zákona s právem EU plně slučitelný.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh zákona byl projednán v připomínkovém řízení. Návrh zákona je podle předkladatele předložen s rozpory, a to s Ministerstvem dopravy, Ministerstvem financí, Ministerstvem průmyslu a obchodu, Ministerstvem zemědělství, Státním úřadem pro jadernou bezpečnost, Kanceláří Veřejného ochránce práv, Hlavním městem Prahou, Pardubickým krajem, Sdružením místních samospráv ČR, Svazem průmyslu a dopravy ČR a Konfederací zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR. Podrobný popis těchto rozporů je uveden v části IX. předloženého materiálu, včetně stanoviska předkladatele k nim. Předkladatel trvá na navrženém znění a v návrhu nenavrhl žádné varianty.

Návrh zákona byl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro správní právo a pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

Legislativní radou vlády byl návrh zákona projednán na jejích zasedáních dne 25. srpna 2022 a dne 8. září 2022.

IV.

Návrh změn

Legislativní rada vlády má k návrhu zákona o jednotném environmentálním stanovisku a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o jednotném environmentálním stanovisku) tyto připomínky:

***Sdělení pro vládu***

1. Návrh zákona je bezprostředně věcně provázán se souběžně vládě předloženým návrhem zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony (čj. 877/2022), který institut jednotného environmentálního stanoviska rovněž zapracovává.
2. Ačkoliv je cílem návrhu zákona procesní integrace v oblasti ochrany životního prostředí, je třeba upozornit, že tato integrace není úplná. Jednotné environmentální stanovisko zejména neintegruje některé správní úkony, které se týkají záměrů ve zvláště chráněných územích, a správní úkony mající charakter provozních povolení (např. povolení provozu stacionárního zdroje podle zákona o ochraně ovzduší, povolení provozu zařízení určeného pro nakládání s odpady nebo povolení k nakládání s vodami).
3. S ohledem na to, že se návrhem zákona zasahuje do úpravy obsažené v platném, ale dosud neúčinném zákoně č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, přičemž tento návrh zákona má nabýt účinnosti ke stejnému datu jako nyní předložený návrh zákona, bylo nutné řešit možné kolize obou právních předpisů. Návrh zákona proto obsahuje přímou novelu zákona č. 284/2021 Sb., v níž se kolizní novelizační body zrušují. S ohledem na nutnost předejít těmto kolizím a následné právní nejistotě se v příloze k tomuto stanovisku navrhuje jednak novelu zákona č. 284/2021 Sb. ještě rozšířit a jednak v některých případech kolizí (kdy úpravy obsažené v zákoně č. 284/2021 Sb. a v nyní předloženém návrhu zákona směřují do téhož ustanovení novelizovaného zvláštního zákona a vzájemně se překrývají) uvést v  novelách zákonů správná „úplná znění“ dotčených ustanovení novelizovaného zvláštního zákona. V návrhu novely zákona o ochraně přírody a krajiny obsažené v předloženém návrhu zákona k tomu navíc přistoupila ještě nutnost reagovat v příloze tohoto stanoviska na nesrovnalosti vzniklé v tomto zákoně chybějící koordinací při přijímání zákona č. 284/2021 Sb. a tzv. invazní novely (zákon č. 364/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazivních nepůvodních druhů).
4. V příloze k tomuto stanovisku se navrhuje odstranit v novele lesního zákona obsaženou úpravu, která se odchyluje od obecné úpravy tím, že vyjádření orgánu státní správy lesů vydávané jako podklad pro jednotné environmentální stanovisko není fakticky fakultativní a nezávazné, ale naopak obligatorní a závazné.

**Obecně**

S ohledem na velký počet novel dalších souvisejících zákonů (celkem 12) obsažených v předloženém návrhu zákona je nezbytné návrh zákona rozdělit do dvou samostatných návrhů zákonů, a to na:

1. návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku, který bude zpracován na základě dosavadní části první předloženého návrhu zákona, a
2. návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku, který bude obsahovat dosavadní části druhou až třináctou předloženého návrhu zákona a nově vkládané části obsažené v příloze k tomuto stanovisku.

Úprava obsažená v dosavadní části čtrnácté (účinnost) předloženého návrhu zákona pak bude použita v obou výše uvedených návrzích zákonů v rozsahu, v němž se týkala jejich materie v původně předloženém návrhu zákona. Do výše uvedených dvou vládních návrhů zákonů je zároveň třeba zapracovat všechny připomínky uvedené v příloze k tomuto stanovisku týkající se původně předloženého návrhu.

V návaznosti tuto obecnou připomínku je již v příloze k tomuto stanovisku provedeno rozdělení původně předloženého návrhu zákona na 2 samostatné návrhy zákonů včetně s tím souvisejících úprav ustanovení o účinnosti a dalších souvisejících úprav textu původně předloženého návrhu zákona

K jednotlivým ustanovením

Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona jsou obsaženy v příloze k tomuto stanovisku.

## K důvodové zprávě

1. Ve zvláštní části odůvodnit výluku přezkumu vyjádření (část první § 4 odst. 4), neboť jde o výjimku ze zásady legality.
2. Důvodovou zprávu upravit tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

K závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA)

1. Doložit negativní dopady na životní prostředí, uváděné v popisu problému, případně i další negativní či pozitivní dopady (například na rychlost nebo přehlednost procesu) předkládané jako nepodložená tvrzení na různých místech zprávy RIA nebo výslovně uvést, že podstatou nové úpravy je pouze udržení agendy ochrany životního prostředí v doméně Ministerstva životního prostředí a orgánů v jeho působnosti při současném mírném přerozdělení agendy mezi jednotlivé úrovně tohoto systému. V tomto kontextu pak přepracovat ostatní části závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace.
2. V hodnocení dopadů regulace porovnat variantu 1 a 2 způsobem, který je navzájem srovnatelný, tedy v co nejpodobnější struktuře nákladů a přínosů, s důrazem na administrativní typy nákladů a přínosů a do zpracování variant zahrnout skutečný administrativní provoz úřadů, možnost sdílení agend úředníky apod.
3. Při hodnocení dopadů regulace zahrnout též náklady a přínosy jiné než administrativní a tyto náklady a přínosy buď přijmout, nebo odmítnout způsobem, který používá postupy RIA.
4. Pro hodnocení přezkumu navrhnout relevantní přínosy a tyto přínosy kvantifikovat a navrhnout způsob kvantitativního měření těchto přínosů.

K rozdílové tabulce

Do rozdílové tabulky promítnout změny předloženého návrhu zákona schváleného vládou.

Ke srovnávacím tabulkám

Do srovnávacích tabulek promítnout změny předloženého návrhu zákona schváleného vládou.

K platným zněním navrženými novelami dotčených částí zákonů s vyznačením navrhovaných změn

Do platných znění zákonů promítnout změny předloženého návrhu zákona schválené vládou.

V.

Závěr

V návaznosti na obecnou připomínku obsaženou v části IV. tohoto stanoviska Legislativní rada vlády doporučuje vládě s ch v á l i t návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o jednotném environmentálním stanovisku) a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„V l á d a

* 1. s ch v a l u j e návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o jednotném environmentálním stanovisku) s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku Legislativní rady vlády a podle závěrů vlády;
  2. u k l á d á ministryni životního prostředí vypracovat konečná znění

1. vládního návrhu zákona o jednotném environmentálním stanovisku a
2. vládního návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku;

III. p o v ě ř u j e

1. předsedu vlády, aby předložil vládní návrhy zákonů podle bodů I, II/1 a II/2 tohoto usnesení předsedkyni Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání s upozorněním, že vládní návrh zákona podle bodu II/2 tohoto usnesení se týká členství České republiky v Evropské unii,
2. ministryni životního prostředí, aby odůvodnila vládní návrhy zákonů v Parlamentu České republiky;

IV. z m o c ň u j e předsedu vlády, aby na základě odůvodněné žádosti ministryně životního prostředí pověřil plněním úkolu podle bodu III/2 tohoto usnesení jiného člena vlády.“.

JUDr. MgA. Michal   Š a l o m o u n, Ph.D.

ministr pro legislativu

a předseda Legislativní rady vlády

Příloha: Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona