

**Univerzita Palackého v Olomouci**

**Právnická fakulta**

**Adam Bosák**

**Možnosti regulace výstavby velkých obchodních center  
na „zelené louce“**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2015**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Možnosti regulace výstavby velkých obchodních center na „zelené louce“** vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne

.....

Adam Bosák

Rád bych touto cestou vyjádřil poděkování JUDr. Veronice Tomoszkové, Ph.D. za její cenné rady a trpělivost při vedení mé diplomové práce. Rovněž bych chtěl poděkovat RNDr. Jiřímu Grúzovi, bývalému pracovníkovi Ministerstva životního prostředí České republiky, za vstřícnost a pomoc při získání některých potřebných informací a podkladů.

# Obsah

Seznam použitých zkratké.....	6
Úvod.....	7
1 Základní pojmy a úvod do problematiky .....	10
1.1 Základní pojmy .....	10
1.2 Ekonomicko-společenský význam obchodních center.....	11
1.3 Vývoj a trendy v budování nákupních center.....	12
2 Charakteristické vlivy obchodních center na jednotlivé složky životního prostředí .....	15
2.1 Jednotlivé vlivy na životní prostředí.....	15
2.1.1 Ovzduší .....	16
2.1.2 Voda .....	17
2.1.3 Horninové prostředí (horniny) .....	17
2.1.4 Půda a les.....	18
3 Stručná charakteristika posloupnosti rozhodovacích procesů .....	20
3.1 Územní plánování.....	20
3.1.1 Orgány územního plánování .....	20
3.2 Posuzování vlivů na životní prostředí.....	21
3.3 Územní řízení.....	22
3.4 Stavební řízení .....	23
3.5 Kolaudační řízení .....	24
3.6 Zhodnocení jednotlivých procesů z hlediska jejich významnosti .....	25
4 Posuzování vlivů na životní prostředí.....	26
4.1 SEA.....	26
4.1.1 Vývoj institutu SEA – EU a zahraničí.....	26
4.1.2 Vývoj institutu SEA na našem území .....	28
4.2 EIA.....	29
4.2.1 Vývoj institutu EIA - EU a zahraničí.....	30
4.2.2 Vývoj institutu EIA v České republice .....	31
4.2.3 Charakteristika procesu EIA .....	33
4.2.4 Novela zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí – porovnání se stávající právní úpravou .....	34

4.2.5	Změny v novele zákona o posuzování vlivů oproti stavu před nabytím účinnosti poslední novely zákona .....	35
4.2.6	Postavení environmentálních nevládních organizací dle novely .....	38
4.2.7	Dotčená veřejnost .....	38
4.2.8	Konzultativní právo účasti .....	39
4.2.9	Přístup k soudní ochraně.....	40
4.2.10	Vzájemný vztah a rozdíly mezi procesy SEA a EIA .....	43
5	Proces územního plánování a SEA.....	44
5.1	Vymezení procesu SEA a územního plánování.....	44
5.2	Územní plánování.....	45
5.3	Možnosti zapojení veřejnosti do procesu SEA .....	48
5.4	Příklad z praxe .....	48
6	Proces územního a stavebního řízení a EIA.....	50
6.1	Územní řízení.....	50
6.2	Návaznost územního řízení na proces EIA .....	50
6.3	Stavební řízení a proces EIA .....	51
6.4	Příklad z praxe .....	52
7	Možnosti regulace výstavby obchodních center v jednotlivých fázích jejich projednávání a efektivita jednotlivých legislativních nástrojů.....	55
8	Závěr.....	60
	Seznam použitých zdrojů .....	62
	Abstrakt v českém jazyce .....	67
	Abstrakt v anglickém jazyce .....	68
	Seznam klíčových slov v českém jazyce .....	69
	Seznam klíčových slov v anglickém jazyce .....	69
	Přílohy .....	70
	Příloha 1 .....	70
	Příloha 2 .....	71

## Seznam použitých zkratk

a násl. – a následující

apod. – a podobně

atd. – a tak dále

ČVUT – České vysoké učení technické

ed. - editor

EIA – Environment Impact Assessment

EHS - Evropské hospodářské společenství

ES – Evropské společenství

EU – Evropská unie

in – v

in verb. – ústní sdělení

MŽP – ministerstvo životního prostředí

např. – například

NEPA - National Environmental Policy Act

OOP – opatření obecné povahy

Sb. – sbírka zákonů

SEA – Strategic Environmental Assessment

tj. – to je

UPD – územně plánovací dokumentace

UPO – územní plán obce

ZPF - zemědělský půdní fond

## Úvod

Budování obchodních center je v České republice stále aktuálním tématem. Po bouřlivém rozvoji v devadesátých letech existují i dnes projekty velkých obchodních zón, překračující svým významem území města, ve kterém se nalézají. Jejich realizace a následný provoz se tak stává záležitostí dotýkající se nějakým způsobem více nebo méně velkého množství obyvatel dané lokality. Svými nároky na zábory pozemků pro obchodní a skladové plochy včetně technického zázemí, plochy parkovišť, komunikací a zásobovacích dvorů vyvolávají významný tlak na jednotlivé složky životního prostředí. Kromě často diskutovaných záborů zemědělského půdního fondu jde také o vlivy emisí z dopravy, hluku ze stacionárních i liniových zdrojů. V některých případech můžeme hovořit rovněž o vlivech na krajinný ráz nebo vlivech na vnímání panoramat obcí a měst. Ne všechny tyto vlivy musejí být zákonitě negativní, nebo dosahovat limitních hodnot daných jednotlivými zákony. Přesto je záměrům na výstavbu těchto komerčních objektů třeba věnovat pozornost z hlediska jejich možných vlivů na životní prostředí, včetně vlivů na obyvatelstvo. Problematika mne zaujala především proto, že město Olomouc, ve kterém žiji, je v České republice druhé v pořadí v ukazateli m<sup>2</sup> obchodní plochy na obyvatele.

Ve své diplomové práci jsem se snažil analyzovat, jaké možnosti regulace umístování obchodních center na tzv. „zelenou louku“ (*greenfields*) mají především územně samosprávné celky a popřípadě stát. Dále jsem se zabýval efektivitou těchto nástrojů z pohledu ochrany životního prostředí.

Ve své práci jsem nejprve stručně popsal význam a dopady překotné výstavby nových obchodních center. Dále jsem charakterizoval jednotlivé vlivy na životní prostředí, které s sebou tato výstavba přináší. Zcela nezbytným krokem pro správné pochopení funkce jednotlivých administrativních a koncepčních nástrojů, kterými lze ovlivňovat míru vlivu stavby na životní prostředí, bylo jejich přehledné rozepsání do posloupnosti rozhodovacích procesů o několika krocích. V dalších kapitolách práce jsem se zaměřil na popsání nejdůležitějších koncepčních nástrojů z hlediska ochrany životního prostředí v rámci procesu výstavby velkých obchodních center. Státní správa disponuje mnoha prostředky, kterými může realizaci těchto investičních záměrů účinně korigovat nebo, v odůvodněných případech, zcela zastavit. V neposlední řadě se tato práce zaměřuje na nástroje v procesu projednávání a povolování, které může použít veřejnost. Stejně tak jako orgány státní správy

i široká veřejnost má k dispozici nejrůznější možnosti, jak ovlivňovat průběh povolování výstavby obchodních center. Efektivitu těchto nástrojů jsem taktéž zhodnotil a následně upozornil na ty nejpraktičtější a nejužitečnější z nich. Na závěr jsem všechny tyto prostředky zhodnotil a vyzdvihl ty nejdůležitější z nich.

**Výzkumné otázky**, které bych chtěl v rámci výše uvedeného zodpovědět, jsou následující:

**Jaké jsou možnosti regulace umístění a výstavby nových velkoplošných obchodních center v nezastavěném území a dále pak, nakolik jsou tyto nástroje efektivní z hlediska ochrany životního prostředí?**

Aby bylo možné najít na tyto otázky odpověď, je potřeba si nejdříve stručně charakterizovat posloupnost rozhodovacích procesů, které každé výstavbě předchází, a také stručně popsat obchodně-společenský význam velkých komerčních areálů a jejich vliv na jednotlivé složky životního prostředí. Tato charakteristika je důležitá k pochopení dané problematiky v širším kontextu. Výstavba obchodních center nemá vliv pouze na životní prostředí, ale i na život každého jednotlivce.

Při zpracovávání této diplomové práce jsem pracoval s více typy zdrojů. Vedle použití monografií jsem hojně používal úplná znění zákonů, převážně ty, které se zabývají ochranou životního prostředí. Dalším, neméně důležitým zdrojem poznání, ze kterého jsem čerpal, je judikatura českých soudů. Ve své diplomové práci jsem také porovnal právní úpravu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) s nejnovější novelou, která nabyla účinnosti k 1. 4. 2015. Práce vznikala v období od února do konce dubna roku 2015, tedy v období, kdy měla novela zákona č.100/2001 Sb. nabýt účinnosti. S touto podstatnou legislativní změnou jsem se musel následně ve své práci vypořádat.

Pro lepší ilustraci jednotlivých kroků z posloupnosti rozhodovacích procesů jsem použil příkladu z praxe. Jeho výběr však byl poměrně obtížný. Důvodem je skutečnost, že k datu 30. 3. 2015 bylo předloženo dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí 307 záměrů označených jako obchodní centrum, obchodně společenské centrum, obchodní galerie nebo jen galerie. Z těchto 307 případů bylo pouze v 9 z nich vydáno



stanovisko dle výše uvedeného zákona (příloha 1).<sup>1</sup> Jako vzorový příklad pro svoji diplomovou práci jsem si zvolil záměr výstavby **Obchodního centra Úžice** (příloha 2). Obchodní centrum mělo být vybudováno na „zelené louce“. Záměr prošel v letech 2008 – 2009 základními kroky v rámci přípravy. Nebyl však realizován. Přesto se domnívám, že se jedná o vhodný příklad s ohledem na výše uvedené skutečnosti.

---

<sup>1</sup> Záměry na území ČR. *Informační systém EIA. CENIA, česká informační agentura životního prostředí* [online]. [cit. 2015-03-15]. Dostupné z: [http://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100\\_cr](http://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr)

# 1 Základní pojmy a úvod do problematiky

## 1.1 Základní pojmy

Ve své diplomové práci jsem pracoval s celou řadou pojmů z různých oblastí, které je nutné nejprve definovat. Kromě legislativních pojmů jsem byl nucen použít i některé terminologické obraty z odborných publikací zabývajících se životním prostředím. Přesto, že většina těchto pojmů je vysvětlena dále v textu, považuji za vhodné některé z nich zde jasně definovat. Důvodem je skutečnost, že pro pochopení dalšího textu jsou klíčové. Pojmy jsem seřadil podle abecedy.

### **Brownfield**

Plocha půdy, nalézající se z pravidla v intravilánu města, která byla již v minulosti zastavěna průmyslovými budovami a kde je nyní možné vybudovat novou zástavbu.<sup>2</sup>

### **Greenfield**

Jedná se o plochu půdy nebo pozemek, který ještě nikdy nebyl zastavěn.<sup>3</sup> Jedná se převážně o plochy spadající do zemědělského půdního fondu. Různé louky, travnatá prostranství či vegetací porostlá území. Greenfield se zpravidla nacházejí na okraji obcí a měst. To je také největší rozdíl oproti brownfields, které se nalézají zpravidla v intravilánu města.

### **Obchodní centrum**

Obchodní centra jsou centrálně plánované „velkoplošné“ maloobchodní jednotky, sloužící k uspokojování krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých potřeb. Jsou charakterizovány převážně plošnou koncentrací maloobchodních jednotek, stravovacích podniků (nejvíce typu „fast food“, podniků služeb různých velikostí - např. banky, cestovní kanceláře, kina, fitness studia, služby pro děti, sportovní zařízení) a velkým počtem odborných obchodů různých oborů.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Meaning of "brownfield" - Business English Dictionary [online]. Cambridge dictionaries Online.org, [cit. 2015-03-25]. Dostupné z: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/brownfield>

<sup>3</sup> Meaning of "greenfield" - Business English Dictionary [online]. Cambridge dictionaries Online.org, [cit. 2015-03-25]. Dostupné z: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/business-english/greenfield>

<sup>4</sup> HESKOVÁ Marie. *Rozvoj obchodních center v zemích EU a České republice* [online]. [cit. 2015-03-15]. Dostupné z: [hyper.cz/old/info/mandk.cz\\_2-2-2005.doc](http://hyper.cz/old/info/mandk.cz_2-2-2005.doc)

## Posuzování vlivů

Posuzování vlivu na životní prostředí je komplexní proces, který se snaží prozkoumat důsledky předpokládaných projektů, ale i různých koncepcí a zájmů.<sup>5</sup> Těmito projekty a zájmy mohou být například právě developery zamýšlené realizace obchodních center. V České republice došlo po roce 1990 k překotné výstavbě obchodních center. Dynamiku tohoto vývoje dobře ilustruje tabulka v příloze č. 1, ve které je zachycen počet posuzovaných záměrů na realizaci obchodních center projednávaných do 30. 3. 2015 příslušným orgánem státní správy.

### 1.2 Ekonomicko-společenský význam obchodních center

Obchodní centra mají pro každého obyvatele specifický význam. Zvláště v posledních letech stále více lidí upřednostňuje tento typ nakupování před tím tradičním.<sup>6</sup> Lidé jsou stále méně a méně ochotní absolvovat cestu do středu města, kde se dříve nacházely ty nejdůležitější obchody, aby zde uspokojili svoje materiální potřeby. Stále více lidí upřednostňuje velká nákupní centra, kde mohou pod jednou střechou najít vše, co potřebují. Někteří tento trend vnímají negativně, vadí jim, že se nákupní centra staví na zelené louce, že znehodnocují veřejný prostor svým mnohdy nelichotivým vzhledem, nebo zkrátka tím, že zabírají drahocennou půdu. Dle mého názoru ovšem v poslední době převažuje ta část spektra obyvatel, pro kterou jsou velká multifunkční centra vítanou změnou. Lidé si v nich postupně zvykli trávit i svůj volný čas a věnovat se zde celé řadě doplňkových aktivit. Nakupování tak již zdaleka není to hlavní, kvůli čemu lidé nákupní centra vyhledávají.

Nová dimenze velkoformátových nákupních center výrazně změnila kulturní návyky spojené s nakupováním u několika generací. Nejenže vytlačila dříve tradiční formy maloobchodu, ale také do značné míry zastoupila veřejný prostor, a to se vším, co k němu patří. U nákupních center v postsocialistických zemích je nutné vidět souvislost mezi jejich výstavbou a změnou ve spotřebním chování společnosti. Tyto prodejní plochy se stávají jedním z klíčových nositelů změny. Návštěva center se stala v posledních letech zábavou a atrakcí nejen pro mladé lidi, ale i pro seniory v důchodovém věku. Z návštěvy obchodního

---

<sup>5</sup> ŘÍHA, Josef. *Posuzování vlivů na životní prostředí: metody pro předběžnou rozhodovací analýzu EIA*. 1. vyd. Praha: ČVUT, 2001. 477 s. ISBN 80-01-02353-2.

<sup>6</sup> Jedná se o formu maloobchodu realizovanou v jednodruhových nebo specializovaných prodejnách, které jsou umístěny v samostatných objektech.

centra se stala společenská událost.<sup>7</sup> Příkladem těchto změn může být například vznik zcela nové generace takzvaných „mall junkies“. Jedná se o mladé lidi závislé na pobytu v nákupním centru bez potřeby vlastního nakupování.<sup>8</sup>

I po více jak 20 letech, po které v naší zemi tento typ center existuje, jsou však popisovány jevy v chování lidí, které snad přetrvávají z dob před rokem 1989. Jedná se například o jev, označovaný jako „vytasené peněženky“. Takto je označována situace, kdy zejména starší ženy vytahují a otevírají peněženku z kabelky daleko dříve před tím, než se vůbec dostanou na řadu u pokladny. Pravděpodobně se jedná o pozůstatek z dob, kdy byla o zboží takřikajíc nouze a každý se snažil uzavřít transakci co nejrychleji, aby na něj ještě vůbec něco zbylo. V dnešní době je ale situace na trhu zcela opačná. Nabídka často převyšuje poptávku, ale i přesto je toto chování stále dobře patrné.<sup>9</sup>

### 1.3 Vývoj a trendy v budování nákupních center

Moderní koncept suburbánních nákupních center se začal vyvíjet krátce po skončení druhé světové války v USA. Vůbec první nákupní centrum postavené na zelené louce bylo Northgate v Seattlu, které bylo otevřeno již v roce 1950.<sup>10</sup> Toto nákupní centrum se tak stalo jakýmsi průkopníkem a nastínilo nový trend výstavby spočívající v upuštění od takzvaných *open air* prostorů. Jedná se o plochy, na kterých jsou soustředěny jednotlivé obchody, do kterých se vstupuje samostatně přímo z „ulice“.<sup>11</sup>

V Evropě začala vznikat nákupní centra asi s desetiletým odstupem. Tato centra však byla menší než v USA. V 60. letech minulého století se, zejména v západní Evropě, na „zelené

---

<sup>7</sup> KUNC, Josef, TONEV, Petr, FRANTÁL, Bohumil a Zdeněk SZCYRBA. Nákupní spád, nákupní chování a nákupní centra. In *Sociologický časopis*. 2012, sv. 48, č. 5, s. 879–910. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2012. ISSN 0038-0288 (Print). s. 883.

Dostupné také z: [http://sreview.soc.cas.cz/uploads/93462e4105eb3faed1e8d1dc44f4411fb8f4b4d1\\_12-5-06Kunc19.indd.pdf](http://sreview.soc.cas.cz/uploads/93462e4105eb3faed1e8d1dc44f4411fb8f4b4d1_12-5-06Kunc19.indd.pdf). ISSN 2336-128X (Online).

<sup>8</sup> Tamtéž, s. 903.

<sup>9</sup> PEČMAN, Jan. Nákupní centra a urbanismus. In: VOREL, Ivan, MANSFELDOVÁ, Alena (eds.). *Člověk, stavby a územní plánování V*. Praha: FS ČVUT, 2011, s. 66–71. ISBN 978-80-01-04753-8. Dostupné také z: <http://www.uzemi.eu/vystupy/publikace/-138-nakupni-centra-a-urbanismus.html>

<sup>10</sup> CLAUSEN, Meredith L. Northgate Regional Shopping Center—Paradigm from the Provinces. In: *Journal of the Society of Architectural Historians*. 1984, Vol. 43, No. 2, pp. 144–161. Oakland: University of California Press, 1984.

<sup>11</sup> KUNC, Josef, TONEV, Petr, GREPLOVÁ, Zuzana a Zdeněk SZCYRBA. Perspektivy nákupních center v České republice s důrazem na lokalizaci v urbánním prostředí. In: *Urbanismus a územní rozvoj*. 2012, ročník XV, číslo 2, s. 14–20. ISSN 1212-0855.

louce“ stavělo převážně v blízkosti velkých dálničních uzlů. Jednalo se o jednopodlažní stavby s přízemním venkovním parkovištěm. Postupem času se začala výstavba přesouvat spíše do intravilánů měst a do satelitních městeček. V osmdesátých a devadesátých letech se trend v západní Evropě opět nepatrně změnil a preferovanou se stala výstavba center o střední velikosti prodejní plochy (20-40 tis. m<sup>2</sup>).<sup>12</sup>

Vývoj pokračoval v 90. letech rozšiřováním a modernizací již postavených obchodních center. Dále byl kladen důraz na transformaci z obyčejných „nákupních prostor“ na multifunkční centra, ve kterých mohou lidé trávit svůj volný čas. Multikina, zábavní parky, restaurace apod. se staly nedílnou součástí a nutným standardem nákupních center. V postsocialistických zemích, Českou republiku nevyjímaje, se nákupní centra začínají etablovat až ve 2. polovině 90. let. Jejich skutečný rozmach však nastal až v minulém desetiletí, což je více jak čtyřicetiletý odstup za vyspělou Evropou. Dynamika tohoto nového prodejního konceptu byla ovšem mnohem rychlejší než v zemích západní Evropy nebo v USA. Důvod tohoto boomu spočíval především v tehdejší značné podvybavenosti prodejními plochami. Dalším, neméně důležitým faktorem byla zajisté i počáteční vstřícnost k zahraničním investorům. Tento překotný rozvoj trpěl značnými neduhy, a to zejména nedokonalým územním plánováním či nedostatečným průzkumem trhu.<sup>13</sup>

Pro výstavbu byly u nás nejdříve voleny nezastavěné, volné pozemky na okrajích měst. Například v okolí Olomouce se jednalo o výstavbu obchodního centra Olympia či obchodního centra Globus. Teprve v posledních letech se zájem investorů obrátil k obtížněji dosažitelným, často dražším parcelám uvnitř měst zatíženým řadou specifických limitů (např. staré ekologické zátěže, zastavěné pozemky s nutností demolice apod.). Za zdařilé projekty je možno označit brněnskou Vaňkovku, která vznikla přestavbou bývalého průmyslového areálu, v Olomouci pak obchodní centrum Šantovka, kterou developer realizoval na pozemcích bývalého výrobního závodu Milo. V případě nezastavěných, volných pozemků ležících nejčastěji „mimo“ vlastní sídlo a využívaných obvykle jako zemědělské pozemky hovoříme o takzvaných *greenfields*. Jedná se o volné plochy, které doposud nejsou a ani v minulosti nebyly zastavěny. Navíc mají dvě či více hran navazujících na volnou krajinu. Do těchto ploch byly z počátku umísťovány nejen objekty nákupních center, ale i skladů

---

<sup>12</sup>Tamtéž, s. 14.

<sup>13</sup>Tamtéž.

či nové obytné zástavby. Při výstavbě v těchto lokalitách dochází často k jevu označovanému jako „*urban sprawl*“, česky překládanému jako „*sídelní kaše*“. Jedná se v podstatě o nekontrolovatelné rozrůstání města do přilehlé krajiny, které je často realizováno nekvalitní a bezstrukturální zástavbou. Naproti tomu *brownfields* lze charakterizovat jako nevyužívané průmyslové, vojenské, zemědělské či jiné areály. Tyto plochy jsou většinou zcela či částečně zastavěny stavbami a související infrastrukturou. Plochy *greenfields* a *brownfields* tvoří jakési protipóly v kontextu výstavby nejen nových velkoplošných nákupních prostor.<sup>14</sup>

Obecně můžeme konstatovat, že výstavba na zelené louce je výrazně jednodušší. Architektonické provedení se nemusí přizpůsobovat stávající zástavbě a je tak volena velmi strohá forma objektů, často vykazující prvky průmyslových staveb (obdélníkový tvar s rovnou střechou, obvodové zdi bez oken, barevné ladění nejčastěji v odstínech šedé apod.). Rovněž technické provedení je jednodušší, není limitováno stávající okolní zástavbou, inženýrskými sítěmi, v řadě případů ani „přístupovými“ komunikacemi na místo stavby apod. Nezanedbatelnou výhodou jsou zpravidla i výrazně nižší investiční náklady, kdy naproti *brownfields* není třeba investovat do odstranění stávajících staveb či v případě bývalých průmyslových areálů do sanace starých ekologických zátěží. To byly v počátcích stavebního boomu obchodních center jedny z nejdůležitějších momentů pro jejich realizaci mimo obce, mimo zastavěná území.

---

<sup>14</sup> KOŽELOUH, Jiří. *Environmentální dopady prostorové expanze velkoplošného maloobchodu v České republice 2003–2009*. NEzávislé Sociálně Ekologické HNUTÍ – NESEHNUTÍ, Brno 2010, s. 15.

## **2 Charakteristické vlivy obchodních center na jednotlivé složky životního prostředí**

Tak jako každá jiná lidská činnost jsou i realizace a provoz obchodních center nevyhnutelně spojeny s prostředím, lokalitou, ve které jsou umístěna. Obchodní centra a prostředí, ve kterém jsou postavena, na sebe navzájem působí a ovlivňují se. Je samozřejmé, že charakter obchodních center je určen lokalitou, ve které jsou umístěna. Jiná centra vznikají na okrajích měst a jiná v jejich středu. Centra se liší architektonickým ztvárněním, velikostí prodejní plochy a skladových prostor, sortimentem. Vždy však budou, v různé míře, ovlivňovat jednotlivé složky životního prostředí.

Všechny typy obchodních center, bez rozdílu své velikosti či sortimentu, ovlivňují stejné složky životního prostředí. Liší se tak mezi sebou pouze významem, popřípadě velikostí vlivu. Vlivy na životní prostředí se rovněž liší v jednotlivých fázích „existence“ obchodního centra. Jiné jsou v době jeho realizace (výstavby), jiné při provozu nebo případné demolici. Vlivy mohou být přímé (např. zábor zemědělské půdy pro výstavbu centra) nebo nepřímé (např. zvýšení hlučnosti na některé z přístupových komunikací k obchodnímu centru). Vlivy můžeme rovněž posuzovat z pohledu vstupů (např. zábor půdy, spotřeba vody, energií aj.), tak výstupů (jde například o emise hluku a znečišťujících látek, vibrace generované různými technologiemi apod.). V dalším textu podávám stručnou charakteristiku jednotlivých vlivů včetně odkazu na příslušnou legislativní úpravu, která řeší jednotlivé složky životního prostředí.

### **2.1 Jednotlivé vlivy na životní prostředí**

Definici životního prostředí a vymezení jeho hlavních složek podává zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. V době svého vzniku byl jedním z klíčových zákonů nově se formujícího práva životního prostředí v Československu po roce 1989. Životní prostředí je „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“<sup>15</sup> Využívání a ochrana jednotlivých složek životního

---

<sup>15</sup> Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, §2.

prostředí je zajištěna prostřednictvím příslušných zákonů a k nim vydaných prováděcích předpisů.

### 2.1.1 Ovzduší

Ovzduší, jako složku životního prostředí, definuje zákon jako vnější ovzduší v troposféře.<sup>16</sup> Znečišťováním je pak vnášení jedné nebo více znečišťujících látek. Za ty jsou považovány látky, které svou přítomností v ovzduší mají nebo mohou mít škodlivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí nebo obtěžují zápachem.<sup>17</sup>

Ovzduší je ovlivňováno jednak v procesu realizace (výstavby) obchodního centra, při jeho provozování i případném odstranění stavby. Můžeme hovořit o dvou typech zdrojů - mobilních a stacionárních. Mobilní zdroje (často označované jako liniové) jsou spojeny s dopravou (odvoz zemin z prostoru staveniště, návoz stavebních hmot a konstrukčních materiálů, návoz zboží, odvoz odpadů, pohyb vozidel samotných návštěvníků atd.). Tento typ vlivu často významně postihuje i lokality vzdálené od vlastního obchodního centra. Děje se tak na klíčových křižovatkách či hlavních komunikačních tazích směřujících k centru, které svou kapacitou neodpovídají novým dopravním potřebám vyvolaných existencí centra. Obecně doprava v České republice představuje jeden z hlavních faktorů, který při svém rozvoji negativně ovlivňuje kvalitu životního prostředí. Situace je obdobná i v ostatních vyspělých zemích. Největší podíl v tomto směru přísluší silniční dopravě. Její hlavní vliv lze spatřovat především v produkci emisí znečišťujících látek, které mají negativní vliv na lidské zdraví.<sup>18</sup>

Stacionární zdroje jsou spojené v procesu výstavby se skrývkami zemin, deponiemi stavebních materiálů a v průběhu provozu s vytápěním objektů. Právě spalování paliv v průmyslových kotlích, ať již pro výrobu tepla (což platí v našem případě), či produkci páry nebo elektrické energie představuje významný podíl na znečišťování ovzduší. Důvodem je produkce tuhých znečišťujících látek („poléťavý prach“), jež představují oxid siřičitý a oxidy

---

<sup>16</sup> Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů. §2 písm. a.

<sup>17</sup> Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů. §2 písm. b – c.

<sup>18</sup> ADAMEC, Vladimír a kol. Dominantní příčiny znečišťování ovzduší. Znečištění ovzduší z dopravy. In: KURFÜRST, Jiří, ed. *Kompendium ochrany kvality ovzduší*. Vyd. 1. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2008. 407 s. ISBN 978-80-86832-38-8.



dusíku.<sup>19</sup> Na této skutečnosti do jisté míry nemění nic ani fakt, že většina obchodních center je dnes zásobována z centrálních zařízení známých pod obecným lidovým názvem teplárna. Produkce tepla v teplárnách je taktéž založena na principu spalování tuhých paliv, při kterém vzniká mnoho znečišťujících látek.<sup>20</sup>

### 2.1.2 Voda

Základní právní úpravou, která vymezuje jednotlivé typy vod (povrchová, podzemní) a stanovuje práva a povinnosti, je zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). Vlivy na vody jsou opět spojeny s realizací a následným provozem či likvidací obchodního centra. Jedná se jednak o změnu odtokových poměrů v lokalitě a změnu hydrologického režimu. Odtok vod z území je zvětšen a zároveň zrychlen vlivem zmenšení zasakovací kapacity území. To je důsledkem velké výměry zpevněných (parkoviště, areálové komunikace, plochy zásobovacích dvorů atd.) a zastavěných ploch (samotná budova obchodního centra). Kvůli těmto skutečnostem můžeme pozorovat ovlivnění např. hladiny podzemních vod ve studních v okolí obchodního centra, zvýšení počtu vyběžení vod z vodotečí protékajících zájmovým územím nebo zhoršení kvality povrchových i podzemních vod v důsledku splachů znečišťujících látek z prostorů parkovišť či po haváriích. Ovlivněny však mohou být i některé složky již existující infrastruktury, jako je např. kanalizace. Ta nemusí být dimenzována na odvod většího množství vod po přívalových deštích apod. V některých případech může dojít i k ovlivnění režimu podzemních vod, a to především v lokalitách s vysokou hladinou podzemní vody, kdy vlivem založení stavby může dojít k zásadním změnám v režimu těchto vod demonstrováných na povrchu terénu (např. změny v okolní vegetaci, či dokonce vznik podmáčených, či naopak zcela suchých ploch).<sup>21</sup>

### 2.1.3 Horninové prostředí (horniny)

Horninové prostředí je tímto typem staveb zasaženo spíše okrajově. Geologické a geochemické procesy, které probíhají pod povrchem země, unikají povětšinou pozornosti.

---

<sup>19</sup> STEHLÍK, Jan. Dominantní příčiny znečišťování ovzduší. Spalovací procesy. In: KURFÜRST, Jiří, ed. *Kompendium ochrany kvality ovzduší*. Vyd. 1. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2008. 407 s. ISBN 978-80-86832-38-8.

<sup>20</sup> Viz <http://cs.wikipedia.org/wiki/Tepl%C3%A1rna>

<sup>21</sup> NOVÝ, Otakar. Intenzivní rozvoj lidské společnosti a biosféra. s. 318. In: KUDRNA, Karel a kol. *Biosféra a lidstvo*. Academia, Praha, 1988, s. 532.

S výjimkou katastrofických událostí jsou nenápadné, pomalé a jen zřídka se vůbec nějak projeví.<sup>22</sup> Zásadní vliv může představovat pouze např. znemožnění těžby v případě, že by se v prostoru uvažovaného obchodního centra nalézalo ložisko některého nerostu.

#### **2.1.4 Půda a les**

Půda je dnes chráněna především dvěma zákony. Prvním z nich je zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (v současné době je k podpisu prezidenta připravena jeho novela). Druhým je pak zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů. Stavební činnost spojená s realizací obchodních center a s nimi souvisejících staveb se vyznačuje četnými úpravami terénu a od základu mění vlastnosti jeho povrchu. To se týká především půdy a její přirozené funkce. Nerovnosti vyrovnávají navážky, jinde, zejména ve svažitých terénech, vznikají stupňovité zářezy. Do okolního prostředí tak přichází množství cizorodého materiálu. Přirozené pochody utvářející zemský povrch jsou v těchto prostorech vyloučené a povrch je uměle stabilizován.<sup>23</sup>

Zásadní vliv na půdu však představují její zábory. Zábor půd, především pro stavební účely, je většinou nevratným procesem, který podstatně omezuje nebo úplně odstraňuje plnění funkcí půdy. Zábory mohou být dočasné, např. pro mezideponie skrývek, skládky materiálu či přístupové komunikace, nebo trvalé pro vlastní stavbu. Přesto, že dočasný zábor předpokládá návrat pozemků zpět k původnímu účelu, dochází často k degradaci půdních vrstev. Se zábořem půdy jde v ruku v ruce ruderalizace<sup>24</sup> okolních pozemků či změny hydrologického režimu.<sup>25</sup>

#### **2.1.5 Organismy a ekosystémy**

Ochranu organismů upravuje zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a do jisté míry i zákon o ochraně vod a zákon o lesích. Vliv na ekosystémy můžeme demonstrovat např. na změně polních kultur (tj. zemědělských ekosystémů) na zastavěné a zpevněné

---

<sup>22</sup> Tamtéž, s. 532.

<sup>23</sup> Tamtéž.

<sup>24</sup> Ruderalizace je proměna stanoviště v důsledku nadměrné lidské činnosti. Dotaz na cizí slovo ruderalizace [online]. Slovník cizích slov.net, [cit. 2015-03-25]. Dostupné z <http://www.slovník-cizich-slov.net/ruderalizace-1210753617/>

<sup>25</sup> Zábory půdy [online]. ©2013 ESF, Cenia [cit. 2015-03-16].

Dostupné z: [http://vitejtenazemi.cz/cenia/index.php?p=zabory\\_pudy&site=puda](http://vitejtenazemi.cz/cenia/index.php?p=zabory_pudy&site=puda)

plochy, či na kácení lesních porostů. Vlivem na ekosystémy je i změna hydrologických poměrů v dotčených lokalitách a s tím spojené změny ve vodních tocích. Tyto změny se odrážejí ve složení rostlinných a živočišných společenstev, která jsou na jednotlivé typy ekosystémů vázána. Jako příklad může posloužit likvidace polních biotopů s výskytem křečka polního a koroptve polní v důsledku trvalého záboru a změny struktury pozemků.

#### **2.1.6 Energie**

Vlivy na „energie“ lze spatřovat ve zvýšených nárocích na spotřebu elektrické energie, plynu a vody, nebo zvýšených nárocích na systémy centrálního zásobování teplem a teplou vodou. Většinou je nezbytné zvýšit kapacitní možnosti stávajících přenosových soustav či produktovodů. S tím jsou spojeny samozřejmě všechny výše popsané vlivy na jednotlivé složky životního prostředí.

### 3 Stručná charakteristika posloupnosti rozhodovacích procesů

Níže vypsány procesy se přímo týkají výstavby obchodních center a jejich absolvování je pro investora až na výjimky obligatorní. Zároveň lze prostřednictvím všech těchto procesů výstavbu regulovat. V této kapitole se blíže zaměřím na charakteristiku jednotlivých procesů.

#### 3.1 Územní plánování

Územní plánování lze zjednodušeně charakterizovat jako soustavnou činnost orgánů veřejné správy, která směřuje k regulaci uspořádání (utváření, využívání a celkového rozvoje) území.<sup>26</sup>

Základním územně plánovacím dokumentem na obecní úrovni je územní plán. Jedná se o výstup z procesu územního plánování. Územní plán je vydáván ve formě opatření obecné povahy (OOP) a jako takový je přezkoumatelný podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Proces pořizování územního plánu není správním řízením.<sup>27</sup>

##### 3.1.1 Orgány územního plánování

Orgány územního plánování se dle stavebního zákona dělí do tří kategorií, které se v rámci svých kompetencí účastní celého procesu přípravy, zpracování a následného schválení územního plánu. Na tomto místě je vhodné zmínit rozdíl v působnosti v rámci procesu projednávání a schvalování územního plánu. Pořizování územního plánu probíhá dle § 5 odst. 2 stavebního zákona v rámci přenesené působnosti orgánů obce. Naproti tomu jeho schvalování a vydávání pak náleží do samostatné působnosti zastupitelstva obce.<sup>28</sup>

Nejvýznamnější roli zastávají ty orgány, jejichž náplní činnosti je samotné územní plánování. Jedná se o orgány obcí, krajů, ministerstva pro místní rozvoj a na území vojenských újezdů pak o ministerstvo obrany. Jejich činnost následně vyúsťuje v dokumenty

---

<sup>26</sup> PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity; Acta Universitatis Brunensis Iuridica; no. 396. Řada teoretická. s. 179. ISBN 978-80-210-5667-1.

<sup>27</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>28</sup> HANÁK, Marek. Kritické momenty územního plánování. *Právní rádce* [online]. 2010-08-24 [cit. 2015-03-25]. Dostupné z <http://pravniciradce.ihned.cz/c1-45855530-kriticke-momenty-uzemniho-planovani>

koncepční povahy (územně plánovací dokumenty). Tyto dokumenty pak závazným způsobem určují budoucí vývoj území, pro které byly pořízeny.<sup>29</sup>

Následujícím orgánem, podílejícím se na procesu územního plánování, jsou stavební úřady. Tyto orgány veřejné správy vykonávají působnost v dalších, zákonem upravených procesech, které na územně plánovací činnost bezprostředně navazují. V rámci těchto procesů realizují územně plánovací dokumenty. (Jedná se zejména o procesy územního řízení a územního souhlasu, o kterých bude více řečeno později.)<sup>30</sup>

Poslední skupinou orgánů jsou tzv. dotčené orgány, jimž zákony svěřují do ochrany jimi stanovené veřejné zájmy. Dotčenými orgány jsou například orgán ochrany zemědělského půdního fondu, orgán ochrany přírody, orgán památkové péče, odbory dopravy a silničního hospodářství a mnohé další.<sup>31</sup>

### 3.2 Posuzování vlivů na životní prostředí

Procesem posouzení dopadů na životní prostředí procházejí nejen materiály koncepční povahy, jako jsou např. politiky rozvoje či územní plány, ale následně i jednotlivé, již zcela konkrétní projekty.

Jedním z nich je Strategic Environmental Assessment (SEA). Jedná se o proces strategického environmentálního hodnocení. V porovnání s následujícím procesem EIA, který je konkrétně „šitý na míru“ každému jednotlivému projektu, představuje SEA posouzení dlouhodobých politik, plánů nebo programů, které předcházejí schválení jednotlivých, konkrétních projektů.<sup>32</sup>

Environmental Impact Assessment (EIA) je proces posuzování vlivů na životní prostředí hodnotící konkrétní projekt, který je situovaný do konkrétní lokality. Jedná se o proceduru, která umožňuje brát v úvahu jednotlivé vlivy zamýšlené investice na kvalitu okolního životního prostředí. Dále má také povahu nástroje pro shromažďování informací a údajů potřebných pro řádné zhodnocení možných vlivů a v případě negativních vlivů pro návrh jejich možné eliminace či snížení na zákonné limity. To vše zcela v souladu se zásadami

---

<sup>29</sup> PRŮCHOVÁ, Ivana a kolektiv. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno, Masarykova univerzita, 2011. s. 35–36.

<sup>30</sup> Tamtéž.

<sup>31</sup> Tamtéž.

<sup>32</sup> SUPOVÁ, Veronika. EIA a SEA. In: ŠAFRÁNKOVÁ, Jana (ed). *Člověk, stavby a jejich vzájemné působení*. Praha: nakladatelství ČVUT, 2005, s. 83.

a principy ochrany životního prostředí. Proces EIA se ke komplexnímu a systematickému zkoumání možných důsledků realizace a následného provozu připravovaných projektů na životní prostředí začíná uplatňovat od počátku sedmdesátých let. Součástí legislativy mnoha zemí Evropy (například Francie, Nizozemí, Německo) se EIA stává od první poloviny 70. let. Do českého právního řádu byla zahrnuta až v roce 1992.<sup>33</sup>

V procesu posuzování vlivů se můžeme setkat s dalšími dvěma termíny. Jsou jimi *screening* a *scoping*.

*Screening* je proces, jehož podstatou je vyřídění záměrů. Tento proces provádí příslušný úřad ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., a to podle parametrů a hledisek uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu.<sup>34</sup> V podstatě jde o utřídění problému, posouzení a rozhodnutí o tom, zda je nutné realizovat proces EIA či nikoliv.<sup>35</sup>

Naproti tomu *scoping* neboli stanovení rozsahu je proces, jenž probíhá formou identifikace a stanovení nejzávažnějších problémů souvisejících s konkrétním záměrem, pro která se posuzování vlivů na životní prostředí vyhotovuje. Na tyto problémy je posléze nutné zaměřit zvýšenou pozornost při přípravě dokumentace vlivů záměru. Za součást *scopingu* lze považovat i případné stanovení, že dokumentaci není potřeba zpracovat.<sup>36</sup>

### 3.3 Územní řízení

Územní řízení je v rámci systematiky řazeno mezi nástroje územního plánování, a to i v případě, v němž již nejde o samotný proces plánování. Jedná se o konkretizaci daného záměru v určitém území, konkrétní proces, směřující k vydání územního rozhodnutí. Cílem tohoto správního řízení je vymezit určité území pro navrhovaný záměr a stanovit přesné podmínky, za kterých lze tento záměr zrealizovat.<sup>37</sup>

Právním východiskem pro výklad k územnímu rozhodování je § 76 odst. 1 stavebního zákona, jenž říká následující: *“Umísťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich*

---

<sup>33</sup> Tamtéž, s. 79–80.

<sup>34</sup> OBLUK, Václav. *Rukověť oznamovatele EIA*. Praha: MŽP, 2004. s. 23.

<sup>35</sup> ŘÍHA, Josef. *Hodnocení vlivu investic na životní prostředí*. Praha: Academia, 1995. s. 35

<sup>36</sup> OBLUK, Václav. *Rukověť oznamovatele EIA*. Praha: MŽP, 2004. s. 24.

<sup>37</sup> PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno, Masarykova univerzita, 2011, s. 210–211.

*užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak”.*<sup>38</sup>

### **3.4 Stavební řízení**

Stavební řízení je stejně tak jako územní řízení řízením správním. Účelem tohoto řízení je ověřit proveditelnost stavby dle projektové dokumentace a dále pak stanovit konkrétní podmínky pro technickou realizaci stavby a její následné užívání.<sup>39</sup> Účastníci stavebního řízení jsou podrobně vymezeni v § 109 stavebního zákona. Samostatný okruh účastníků pak tvoří takzvaní účastníci na základě zvláštního zákona. Jedná se zejména o občanská sdružení (nově spolky), které mají možnost regulovat a ovlivňovat výstavbu obchodních center, právě prostřednictvím účasti v tomto správním řízení.<sup>40</sup>

K dané problematice účastenství občanských sdružení zaujal jednoznačné stanovisko i Nejvyšší správní soud, když ve svém rozsudku konstatoval následující: *“Občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno se účastnit stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. stavebního zákona z roku 2006, pokud mohou být v tomto řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a pokud občanské sdružení stavebnímu úřadu svou účast v souladu s § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, řádně a včas oznámí.”*<sup>41</sup> Podle § 70 odst. 2 a 3 je účast občanských sdružení (nově spolků) ve správním řízení podmíněna podáním žádosti.<sup>42</sup>

Dále postavením účastníka disponují i ta občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti a obce, které podaly vyjádření k procesu posuzování vlivů (EIA) a které bylo zahrnuto do stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí. Je nutné upozornit na skutečnost, že toto účastenství může vzniknout pouze ve stavebních řízeních, která jsou vedena ohledně záměrů podléhajících posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>43</sup> Tento zákon byl novelizován koncem roku 2014 a tato novela byla podepsána prezidentem republiky v únoru 2015. Její účinnost nastala dne 1. dubna 2015. Novela znamená změnu

---

<sup>38</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů. §76 odst. 1.

<sup>39</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>40</sup> Zákon 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.

<sup>41</sup> Rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009-91.

<sup>42</sup> Srovnej: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č.j. 6 As 19/2011-728

<sup>43</sup> PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 234–247.

pro postavení občanských sdružení, jejichž práva vyplývající z EIA směrnice budou za splnění zákonných podmínek zaručena prostřednictvím plnoprávné účasti v navazujících řízeních<sup>44</sup>. Je důležité upozornit na skutečnost, že účastenství ve stavebním řízení se posuzuje materiálně a nikoli jen podle toho, s kým stavební úřad jedná.<sup>45</sup>

Co se týče zahájení tohoto řízení, stavební řízení podléhá principu návrhivosti a lze jej proto zahájit pouze na návrh, podáním žádosti stavebníka. Kladným výstupem stavebního řízení je stavební povolení, které je správním rozhodnutím. Na jeho základě vzniká stavebníkovi subjektivní veřejné právo provést stavbu nebo její změnu.<sup>46</sup> Stavebnímu řízení nepodléhají všechny typy staveb. Stavební zákon taxativně stanovuje, které stavby jsou tohoto řízení zproštěny. Jedná se obecně o stavby jak konstrukčně, tak technologicky jednoduché. V takovémto případě postačuje k provedení stavby pouhé ohlášení, oznámení certifikátu autorizovaného inspektora nebo veřejnoprávní smlouva uzavřená mezi stavebníkem a stavebním úřadem. Stavebnímu řízení tedy nepodléhají stavby taxativně vyjmenované v § 103 stavebního zákona. Toto se ovšem netýká nákupních center, která jsou stavbami technologicky a stavebně náročnějšími a účast stavebního úřadu je zde obligatorní.<sup>47</sup>

### 3.5 Kolaudační řízení

Kolaudační řízení je posledním v řadě procesů, kterým musí stavebník projít. V jeho rámci se kromě jiného předkládají doklady o výsledcích předepsaných zkoušek a měření týkajících se ochrany životního prostředí. Dotčené orgány zde mohou uplatňovat své námitky a stanoviska. Stavební úřad k řízení příslušný zde také zkoumá, zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním rozhodnutí a stavebním povolení a zda následné užívání stavby nebude ohrožovat veřejné zájmy. Těmito zájmy je především ochrana zdraví a života osob a ochrana životního prostředí.<sup>48</sup> Kladným výstupem kolaudačního řízení je takzvaný kolaudační souhlas. Jeho získání opravňuje majitele stavby k jejímu užívání. Souhlas vydává

---

<sup>44</sup> Důvodová zpráva k zákonu, kterým se mění zákon č.100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, s. 22. Sněmovní tisk 299/0, část č.1/6, str. 37.

<sup>45</sup> Viz Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 As 61/2010 – 98, bod 13.

<sup>46</sup> PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 241.

<sup>47</sup> Tamtéž, s. 234–247.

<sup>48</sup> OBLUK, Václav. *Rukověť oznamovatele EIA*. Praha: MŽP, 2004. s. 11.



na žádost stavebníka příslušný stavební úřad.<sup>49</sup> Některé stavby lze začít užívat i bez vydání kolaudačního souhlasu, a to na základě oznámení dle § 120 stavebního zákona.<sup>50</sup>

### **3.6 Zhodnocení jednotlivých procesů z hlediska jejich významnosti**

Z hlediska regulace výstavby je nejdůležitější proces územního plánování. Při něm jsou váženy jednotlivé záměry, a to nejen z hlediska jejich vlivů na životní prostředí, ale i z hlediska potřeb společnosti. Zároveň jsou hodnoceny dopady těchto záměrů nejen z pohledu jednotlivých zamýšlených aktivit v území, ale v celém kontextu. Hodnocení se tak odehrává nejen na úrovni vlivů na životní prostředí, ale zohledňuje i sociální a ekonomické aspekty dané lokality. S územním plánováním dnes úzce souvisí proces SEA. Právě tento proces umožňuje v hrubých rysech vyhodnotit stávající stav životního prostředí v dané lokalitě a následné změny vyvolané realizací záměru.

Následné rozhodovací procesy, jako jsou územní rozhodnutí, stavební povolení a kolaudační souhlas, se již zabývají jedním, konkrétním záměrem. I proces posuzování vlivů označovaný jako EIA je touto skutečností silně ovlivněn. V rámci něj bývá velmi detailně posouzen konkrétní záměr, ale kumulace vlivů vyvolaná souběhem několika záměrů v dané lokalitě již v drtivé většině provedena není. Důvodem je skutečnost, že o dalších záměrech není k dispozici dostatek relevantních informací. Důvody můžeme spatřovat - kromě časového odstupu v přípravě jednotlivých záměrů - především v tom, že za jejich realizací stojí různí investoři. Z tohoto důvodu je pro usměrnění vývoje daného území jednoznačně významnější proces územního plánování a SEA.

---

<sup>49</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů. §122 odst. 1.

<sup>50</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů. §122 odst. 1.

## 4 Posuzování vlivů na životní prostředí

Jedná se o velmi složité instituty a pro správné pochopení jejich funkce je nezbytné stručně popsat jejich historický vývoj. Tyto instituty jsou si v zásadě velmi podobné a oba dva mají značný vliv v rámci ochrany přírody. Je důležité poukázat na skutečnost, že dle mého názoru užitečnější SEA se vyvíjela později než EIA. Přitom po důkladném nastudování těchto dvou institutů se jeví právě SEA jako mnohem účinnější nástroj ochrany přírody. V následující kapitole popíšu, jak a proč se tyto instituty vyvinuly a jak vypadají v nynější podobě.

### 4.1 SEA

Zkratka SEA pochází z anglického Strategic Environmental Assessment. Takto je označován proces posouzení vlivů na životní prostředí „strategických“ dokumentů, jakými mohou být politiky rozvoje, různé koncepce (např. dopravní, ochrany proti povodním, apod.) zpracované na úrovni státu nebo i jednotlivých územně samosprávných celků.

#### 4.1.1 Vývoj institutu SEA – EU a zahraničí

Počátky procesu SEA je nutno hledat v legislativě Spojených států amerických. Zákon o ochraně životního prostředí (National Environmental Policy Act, zkráceně NEPA) byl vůbec prvním komplexním právním předpisem, který se zabýval ochranou životního prostředí a v zárodečné podobě obsahoval i strategické posuzování. Tím položil základ pro vznik institutu SEA v podobě, v jaké jej známe dnes.<sup>51</sup> Před přijetím zákona NEPA existovala pro každou složku životního prostředí speciální právní norma a celá problematika nebyla nazírána ve vzájemném kontextu. Dalším, neoddiskutovatelným přínosem tohoto zákona byla možnost zapojení veřejnosti do rozhodovacího procesu.<sup>52</sup>

Zajímavým faktem je, že na celoevropské úrovni mělo přijetí jednotné úpravy institutu SEA značné zpoždění za přijetím institutu projektového posuzování vlivů (takzvaná EIA). Důvod lze do jisté míry spatřovat ve skutečnosti, že v jednotlivých členských zemích Evropské unie chyběla úprava strategického posuzování. Evropská unie tedy neměla při tvorbě

---

<sup>51</sup> MORENO, A.-M. Environmental Impact Assessment in EC Law. A Critical Appraisal. In: MACRORY, R. (ed.). *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law. A High Level of Protection?* Groningen, The Netherlands: Europa Law Publishing, 2006. s. 54

<sup>52</sup> BOND, Alan J., WATHERN, Peter. EIA in the European Union. In: PETTS, Judith. (ed.). *Handbook of Environmental impact assessment*. Blackwell, Oxford, 1999. s. 223–248. ISBN 0 632 04772 0. s. 223–224.

komunitární úpravy v oblasti strategického plánování žádný vzor, kterým by se mohla inspirovat. Dalším, neméně podstatným důvodem zpoždění přijetí institutu SEA lze najít v politické rovině. Z počátku 70. a 80. let minulého století nebyly ještě členské státy zcela ochotné omezit svoji výsostnou pravomoc rozhodování svých orgánů ve strategických otázkách. V dnešní době je SEA chápána jako esenciální nástroj při prosazování principu integrace environmentálních aspektů do strategických rozhodovacích procesů. Tento princip byl poprvé uznán v rámci Evropské unie v květnu roku 1993 v rámci Pátého akčního programu o životním prostředí („Směrem k udržitelnosti“). Tento program uznal nutnost předběžně posuzovat environmentální dopady všech relevantních plánů a politik.<sup>53</sup>

O rok dříve lze zaznamenat zmínku o procesu SEA (někdy také přezdívaném jako „strategická EIA“) ve směrnici o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (směrnice o stanovištích) 92/43/EHS z 21. května 1992. V článku 6(3) bylo uvedeno, že každý plán nebo projekt, který má významný vliv na zvláště chráněné oblasti, by měl být předložen k posouzení jeho vlivů na dané oblasti.<sup>54</sup>

V průběhu první poloviny 90. let vzniklo v Evropě několik návrhů jednotné směrnice SEA. V těchto pracovních návrzích měly být předmětem SEA nejen plány a programy, ale také celostátní politiky (*policies*). Takto široké vymezení bylo ovšem pro řadu členských států nepřijatelné. Komise se tedy po předešlé porážce rozhodla slevit ze svých původních verzí, a proto oficiální návrh z roku 1996 pokrýval výlučně plány a programy v oblasti územního/prostorového plánování (*town and country planning*). V roce 1999 přijala Komise pozměňovací návrh směrnice. Formální schválení finální podoby směrnice Radou proběhlo v květnu roku 2001 a dnem publikace nové směrnice v úředním věstníku Evropské unie se stalo datum 21. 7. 2001. Od tohoto dne začala členskými státy běžet tříletá lhůta, ve které měly tuto směrnici transponovat do svých vnitrostátních právních řádů.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> MORENO, A.-M. Environmental Impact Assessment in EC Law. A Critical Appraisal. In: MACRORY, R. (ed.). *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law. A High Level of Protection?* Groningen, The Netherlands: Europa Law Publishing, 2006. s. 54.

<sup>54</sup> Tamtéž.

<sup>55</sup> DVOŘÁK, Libor. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In: *České právo životního prostředí*. 2010, č. 27, s. 4–90. Dostupný také z: [http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo\\_27.pdf](http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_27.pdf). ISSN 1213-5542. s. 13–21.

#### 4.1.2 Vývoj institutu SEA na našem území

Institut posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, takzvaná SEA, se stala součástí českého právního řádu na počátku devadesátých let. Šlo o jednu z prvních úprav v Evropě vůbec. Tato úprava byla realizována na úrovni obecně závazného právního předpisu. I přesto, že Česká republika přijala tento institut za svůj mezi prvními v Evropě, se nejedná o domácí institut (tj. vnitrostátního původu). V roce 1992 byl v České republice přijat zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Ten měl v sobě zakomponované vůbec první ustanovení upravující institut SEA. Jednalo se konkrétně o §14, části třetí zákona. Nutno podotknout, že tento paragraf byl ve své podstatě velmi strohý a upravoval pouze věcnou působnost - povinnost předkladatele zajistit, aby součástí návrhu koncepce bylo posouzení jejích vlivů na životní prostředí (upraveno v odst. 2), dále pak povinnost předkladatele zajistit zveřejnění návrhu koncepce a jeho projednání (upraveno v odst. 3) a v neposlední řadě také vydání stanoviska příslušným orgánem (upraveno v odst. 4). Při hodnocení významu tohoto zákona, respektive § 14, který se jako jediný institutu SEA dotýká, je nutné uvážit souvislosti, provázející jeho přijetí. Na první pohled může tato úprava působit stroze, nicméně strategické plánování bylo na počátku 90. let v Evropě teprve v začátcích a mnohé země jej neměly aplikované v právních řádech vůbec. Jiné se jej snažily použít v rámci prvních, pilotních projektů. V té době navíc ještě neexistovala jednotná směrnice EU k procesu SEA.<sup>56</sup>

V roce 1998 přistoupila vláda v rámci harmonizace s Evropskou směrnicí SEA k přípravě nové právní úpravy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí. Primárním důvodem k vytvoření nové legislativy byla oblast posuzování záměrů - EIA (EIA směrnice pocházela již z roku 1985 a v roce 1997 byla podstatným způsobem novelizována). Při přípravě tohoto zákona přihlíželo MŽP k návrhu směrnice SEA, který Evropská komise zveřejnila v roce 1996. V této době totiž už bylo zřejmé, že návrh výše uvedené směrnice bude v nějaké, byť modifikované podobě přijat. Tento nový vládní návrh vyhradil procesu SEA celý třetí oddíl, který byl pojat poměrně velkoryse. Například veřejné projednání se mělo konat v procesu hned dvakrát, a to vždy obligatorně. Poprvé při oznámení koncepce a následně ještě ve fázi dokumentace koncepce. Poslanecká sněmovna však tento návrh

---

<sup>56</sup> Tamtéž, s. 24–29.

zákona odmítla s odůvodněním, že nelze přijmout zákon upravující problematiku SEA dříve, než bude schválena příslušná směrnice na půdě Evropské unie. Nakonec byl celý Díl 3 z návrhu vypuštěn a v účinnosti byla ponechána pouze jeho ustanovení o posuzování koncepcí. Dosavadní zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí byl přejmenován na zákon o posuzování vlivů některých rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí. Takto upravený zákon nabyl účinnosti 1. ledna 2002, tedy v den, kdy nabyl účinnosti zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Posuzování koncepcí v této podobě se v naší právní úpravě udrželo ještě další dva roky.<sup>57</sup>

Současná právní úprava institutu SEA je obsažena v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a to konkrétně v paragrafech 10a až 10j. Tato ustanovení byla do již existujícího zákona doplněna v rámci implementace směrnice SEA.<sup>58</sup>

Poslední velká novela zákona č. 100/2001 o posuzování vlivů na životní prostředí, která nabyla účinnosti k 1. 4. 2015, v sobě neobsahuje ani sebemenší úpravu tohoto institutu. Zatímco příbuzný institut EIA se dočká výrazné modifikace, SEA zůstane zachována beze změn. Dle mého názoru je to škoda vzhledem k zásadnímu významu SEA jako prvku, jehož prostřednictvím lze regulovat a koordinovat nejrůznější aktivity na území v samém prvopočátku. Institut SEA by si jistě zasloužil větší pozornost. Jeho význam může být v praxi mírně podceňován právě na úkor procesu EIA.

## 4.2 EIA

Zkratka EIA pochází z anglického Environment Impact Assessment. Takto je označován proces posouzení vlivů na životní prostředí jednotlivých, konkrétních záměrů, jakými mohou být záměry na realizaci nových dopravních staveb, výrobních či skladovacích objektů, apod., předkládané příslušnými investory. (např. dopravní, ochrany proti povodním, apod.) zpracované na úrovni státu nebo i jednotlivých územně samosprávných celků.

---

<sup>57</sup> Tamtéž, s. 29–31.

<sup>58</sup> Tamtéž, s. 31–33.

#### 4.2.1 Vývoj institutu EIA - EU a zahraničí

Environmental Impact Assessment se postupem času vyvinul v jeden z nejdůležitějších procesních nástrojů politiky životního prostředí. Jeho historie se začala psát v USA, kde se poprvé objevily zmínky o tomto novém institutu v zákoně na ochranu životního prostředí (National Environmental Policy Act, zkráceně NEPA).<sup>59</sup> V tomto zákoně, který byl přijat v roce 1969, má kořeny i výše zmíněný institut SEA.

V první polovině 70. let se postupně začíná institut EIA stávat součástí legislativy řady dalších rozvinutých zemí, například Austrálie, Kanady či Nového Zélandu. Prvními evropskými státy, které převzaly institut EIA a začlenily jej do své legislativy, byly Německo (1976), Francie (1976) a Nizozemí (1979).<sup>60</sup>

Mezinárodního uznání se EIA dočkala v roce 1992 na konferenci OSN v Riu de Janeiru. Na této konferenci byla přijata tak zvaná Rio Deklarace, která výslovně uvádí, že proces EIA se musí uskutečnit pro navrhované činnosti, které by mohly mít významný negativní dopad na životní prostředí a jsou předmětem rozhodnutí kompetentního státního orgánu (takzvaná zásada 17). Jak již vyplývá z textu výše, Evropské hospodářské společenství (EHS) si začalo uvědomovat potřebu posoudit negativní dopady některých projektů v oblasti životního prostředí už řadu let před konferencí v Riu de Janeiru.<sup>61</sup>

Význam procesu EIA byl zdůrazněn již v prvních třech akčních programech EHS pro životní prostředí, které vycházely v letech 1973, 1977 a 1983. Pro členské země závazné legislativní opatření bylo přijato až v roce 1985 ve formě směrnice. (Zde je zřetelně vidět, že institut EIA se začal v Evropě vyvíjet a prosazovat mnohem dříve než přidružený institut SEA. Směrnice SEA se začala formovat až v 90. letech a oficiálně byla její finální podoba schválena až v roce 2001. Důvody tohoto zpoždění jsou detailněji popsány v předchozí kapitole věnující se vývoji SEA.) Tato směrnice s označením 85/337/EHS byla přijata na základě článků 100 a 235 Smlouvy o EHS. Směrnice upravuje posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Směrnice byla postupem času celkem

---

<sup>59</sup> *A Citizen's Guide to NEPA. Having Your Voice Heard. Council on Environmental Quality. Executive Office of the President*, 2007 [online]. [cit. 2015-03-25]. Dostupné z: [http://ceq.hss.doe.gov/nepa/Citizens\\_Guide\\_Dec07.pdf](http://ceq.hss.doe.gov/nepa/Citizens_Guide_Dec07.pdf)

<sup>60</sup> SUPOVÁ, Veronika. EIA a SEA. In ŠAFRÁNKOVÁ, Jana (ed). *Člověk, stavby a jejich vzájemné působení*. Praha: nakladatelství ČVUT, 2005, s. 79.

<sup>61</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on environment. COM(2012), s. 628. Dostupné také z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012PC0628>

tříkrát novelizována. Poprvé v roce 1997, následně v roce 2003 a zatím naposledy v roce 2009. Mezi významné změny, které tyto novely přinesly, lze zařadit především rozšíření přílohy 1 k této směrnici. Šlo především o nové typy staveb, které musejí být obligatorně posuzovány. Další, neméně důležitou změnou, realizovanou v rámci druhé novelizace, bylo uvedení směrnice 2003/35/ES do souladu s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva). Třetí novela 2009/31/ES zahrnuje do posuzovaných projektů ty, které souvisí s likvidací oxidu uhličitého.<sup>62</sup>

V roce 2011 byla tato původní směrnice upravující proces EIA i spolu se svými třemi novelami rekonstruována do podoby nové směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (označovaná jako směrnice EIA).<sup>63</sup> Dne 16. 5. 2014 vstoupila v platnost novela této směrnice, která slibuje snížení administrativní zátěže vyplývající z evropských předpisů a také přináší vyšší míru ochrany životního prostředí. Povinnost implementovat pravidla, která novela přináší, musí být splněna členskými státy nejpozději do 16. května 2017.<sup>64</sup>

V současné době byla již tato směrnice EIA implementována všemi členskými státy. Stále však existují velké rozdíly účinnosti institutu EIA mezi jednotlivými členskými zeměmi na vnitrostátní úrovni. V některých státech se implementace této směrnice nečekaně protáhla a byly s ní značné problémy. Ostatně toto tvrzení dokládá bohatá judikatura Soudního dvora EU.<sup>65</sup>

#### **4.2.2 Vývoj institutu EIA v České republice**

Po roce 1989 se na našem území začalo nově konstituovat právo životního prostředí tak, jak byly jednotlivé složkové zákony tvořeny již v souladu s právem západních zemí. Základ pro zavedení principu EIA do našeho práva položil „Program hodnocení vlivů staveb a činností na životní prostředí a jeho uplatnění v působnosti ministerstva životního prostředí ČR“, který zpracovalo v roce 1990 Ministerstvo životního prostředí České republiky. Samotný návrh právního předpisu o hodnocení vlivů byl zpracován v rozsahu zmocnění uvedeného

---

<sup>62</sup>Tamtéž.

<sup>63</sup>Tamtéž.

<sup>64</sup>(red.). *EU: Změna Směrnice EIA vstupuje v platnost*. [Tretiruka.cz](http://www.tretiruka.cz) [online]©2013. [cit. 2015-04-01]. Dostupné z: <http://www.tretiruka.cz/news/eu-zmena-smernice-eia-vstupuje-v-platnost/>

<sup>65</sup>KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. 7<sup>th</sup> edition. Sweet & Maxwell, 2012. s. 156.

v § 21 federálního zákona číslo 17/1992 o životním prostředí. Tento zákon představoval obecné principy ochrany životního prostředí na úrovni tehdejší federace. Právě paragraf 21 zmocňoval Českou národní radu určit příslušné orgány státní správy a upravit podrobnosti o posuzování vlivů na životní prostředí včetně rozšíření a případné konkretizace seznamu jednotlivých činností uvedených v příloze tohoto zákona.<sup>66</sup>

V roce 1992 byl schválen Českou národní radou zákon číslo 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Šlo o zásadní krok, kterým tehdejší ministerstvo životního prostředí začalo uplatňovat jeden ze svých základních principů péče o životní prostředí. Tento krok mělo ministerstvo také zakotveno v programu své činnosti. Principem byla realizace preventivních systémových opatření, která směřovala k minimalizaci negativních dopadů na životní prostředí. Důvodová zpráva k tehdejšímu zákonu uvádí, že mezi účinná preventivní opatření, která jsou úspěšně uplatňována ve vyspělých zemích, se řadí systém hodnocení vlivů na životní prostředí - Environmental Impact Assessment (proces EIA). Jde o nástroj pro komplexní systémové zkoumání důsledků uvažovaných aktivit na životní prostředí. Přitom se jedná především o záporné ekologické a sociální efekty a základem systému je ve svém důsledku zhodnocení veškerých předpokládaných přímých a nepřímých důsledků určitého záměru. Cílem tohoto posouzení pak měl být návrh varianty představující optimální kombinaci ekologických, ekonomických i sociálních nákladů a užitků. Do té doby platná právní úprava procesu výstavby ani úprava problematiky ochrany jednotlivých složek životního prostředí takovouto jednoznačnou povinnost posuzování vlivů nestanovily. V té době se naše republika připravovala na přistoupení ke Konvenci Evropské hospodářské komise OSN o hodnocení vlivů na životní prostředí, přesahující státní hranice. Rovněž se uvažovalo o získání zahraniční pomoci pro vybrané ekologické projekty. Aby oba cíle mohly být splněny, bylo nezbytné uplatnit systém EIA v tehdejší československém právním řádu.

Po několika letech, kdy byl v praxi používán zákon 244/1992 Sb., vyvstala potřeba jej nahradit novou právní úpravou. V rámci harmonizace české legislativy s právem ES byla vláda nucena přijmout jisté kroky a přistoupit k přípravě nové právní úpravy i v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí. Tento krok se odehrál v roce 1998 a jeho důvodem byla primárně

---

<sup>66</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. s. 1–2.



oblast posuzování záměrů EIA (změny se dotkly i institutu SEA, ovšem pouze okrajově). EIA směrnice totiž pocházela již z roku 1985 a v roce 1997 byla poměrně podstatným způsobem novelizována (směrnice 97/11/ES).<sup>67</sup>

V roce 2014 byl Parlamentu České republiky předložen návrh zásadní novely doposud platného zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Jednalo se o snahu odstranit transpoziční deficit vůči směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU (směrnice EIA) ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Tento deficit byl České republice vytýkán v rámci řízení o porušení Smlouvy o fungování EU ve věci nesprávné transpozice EIA směrnice. Výtky Komise byly směřovány vůči určitým prvkům českého systému posuzování vlivů jako celku, tak vůči konkrétním způsobům začlenění jednotlivých ustanovení směrnice EIA do českého právního řádu. Většina výtek však byla směřována do povolovacích řízení, která na vlastní proces EIA navazují. Nejdůležitější výhrady se týkaly:<sup>68</sup>

- nedostatečné závaznosti výstupů z procesů EIA,
- možných změn záměru během navazujících povolovacích řízení,
- nedostatečné účasti veřejnosti v navazujících řízeních (územní a stavební řízení),
- nezajištění včasné a účinné soudní ochrany příslušníkům dotčené veřejnosti.

#### 4.2.3 Charakteristika procesu EIA

Environmental Impact Assessment (EIA) je specifickým postupem, jehož účelem je posoudit vlivy určitého, na rozdíl od územního plánu zcela konkrétního záměru konkrétního investora na životní prostředí, a to ještě před tím, než je rozhodnuto o jeho realizaci. Proces EIA je procesem sui generis a v zásadě se na něj nevztahuje správní řád.<sup>69</sup>

Předmětem posuzování jsou záměry vyjmenované v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. Záměry jsou zde rozděleny do dvou kategorií. V kategorii I jsou záměry, které podléhají obligatornímu posouzení. Výše uvedené lze dovodit z § 4 odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Obligatornímu posouzení podléhají i změny záměrů vyjmenovaných v příloze č. 1, kategorie I, pokud změna tohoto záměru dosáhne vlastní

---

<sup>67</sup> DVOŘÁK, Libor. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In: *České právo životního prostředí*, 2010, č. 27, s. 29–31.

<sup>68</sup> Důvodová zpráva k zákonu, kterým se mění zákon č.100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, s. 22. Sněmovní tisk 299/0, část č.1/6.

<sup>69</sup> DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vyd. C. H. Beck, Praha, 2007. s. 208–215.

kapacitou nebo rozsahem příslušné limitní hodnoty. Oproti tomu v kategorii II jsou uvedeny ty záměry, jejichž posouzení závisí na výsledku zjišťovacího řízení. § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí hovoří o záměrech (příloha č. 1 kategorie II) či změnách těchto záměrů, „pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty (je-li uvedena), nebo pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání; podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení“.<sup>70</sup>

Proces EIA sestává z pěti základních fází. První je podání oznámení příslušnému úřadu dle § 6 zákona č. 100/2001 Sb., náležitosti oznámení jsou upraveny v příloze č. 3 k tomuto zákonu. Následuje fáze zjišťovacího řízení, která je upravena v § 7. V rámci zjišťovacího řízení pracuje úřad s přílohou č. 2 k tomuto zákonu, která stanovuje zásady pro zjišťovací řízení. Těmito zásadami se musí příslušný úřad řídit. Jedná se o charakter záměru, umístění záměru a charakteristiku předpokládaných vlivů záměru na obyvatelstvo a životní prostředí. Následuje fáze zadání a zpracování dokumentace, která je upravena v § 8. V příloze 4 k tomuto zákonu jsou pak uvedeny její náležitosti. Následuje zadání a zpracování posudku (upraveno v § 9, v příloze 5 pak najdeme náležitosti). Poslední fází je vydání stanoviska dle § 10. Náležitosti k tomuto stanovisku jsou uvedeny v příloze 6 k tomuto zákonu. Stanovisko se vydává do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku.<sup>71</sup>

#### **4.2.4 Novela zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí – porovnání se stávající právní úpravou**

Požadavek Evropské komise byl formulován tak, aby Česká republika napravila všechny výše vyjmenované nedostatky do konce roku 2014 s tím, že k 1. lednu 2015 musí nabýt příslušné legislativní změny účinnosti.<sup>72</sup>

Nicméně již dnes se připravuje koncepční změna v povolování staveb v České republice. Měla by vstoupit v platnost pravděpodobně v průběhu roku 2016. Ta bude realizována novelou stavebního zákona a souvisejících právních předpisů. Předpokládá

---

<sup>70</sup> Zákon č.100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. § 4 odst. 1 písm. c).

<sup>71</sup> DAMOHORSKÝ, Milan a kol. s. 212–213.

<sup>72</sup> Důvodová zpráva k zákonu, kterým se mění zákon č.100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, s. 26–27. Sněmovní tisk 299/0, část č.1/6.

zejména integraci procesu EIA, územního a stavebního řízení do jediného řízení. Proces EIA tak nebude probíhat samostatně před povolujícím řízením, ale stane se jeho součástí.<sup>73</sup>

#### **4.2.5 Změny v novele zákona o posuzování vlivů oproti stavu před nabytím účinnosti poslední novely zákona**

Dnes lze proces EIA s trochou nadsázky srovnat s institutem znaleckého posudku v oblasti ochrany životního prostředí. Tento proces představuje významný preventivní nástroj ochrany životního prostředí a do jisté míry je i přínosem pro podnikatelskou sféru. Může totiž přispět k včasnému identifikování environmentálního problému spojeného se zamýšleným záměrem a napomoci tak k jeho eliminaci ještě před započítím jeho samotné realizace. Včasné řešení těchto potenciálních environmentálních problémů ještě před investiční fází je mnohem levnější a mnohdy i rychlejší než následné odstraňování vzniklého nesouladu se zákonem. De lege lata je pro oznamovatele záměru zásadní skutečnost, že bez stanoviska (či závěru zjišťovacího řízení) k posouzení vlivů provedení stavby na životní prostředí nelze vydat rozhodnutí, která jsou nutná k samotnému provedení záměru. Tato rozhodnutí se vydávají v navazujících správních řízeních. Proces EIA musí být vykonán orgány životního prostředí, kterými jsou krajské úřady a ministerstvo životního prostředí. Vlastní povolování záměru, probíhající v navazujících správních řízeních, je tedy zpravidla časově i kompetenčně odděleno od procesu EIA. Drtivá většina investiční výstavby podléhá hodnocení z hlediska ochrany životního prostředí a veřejného zdraví.<sup>74</sup>

Jak již bylo řečeno v předešlé podkapitole, největší změny se týkají bodů, které vytýkala Komise české legislativě. S těmito změnami je však spojeno i výrazné prodloužení lhůt především ve fázi zjišťovacího řízení. Dnes je pro vydání závěru zjišťovacího řízení stanovena lhůta 30 dní od vyvěšení oznámení záměru na úřední desce.<sup>75</sup> Novela zákona však v případě negativního závěru zjišťovacího řízení, tedy že záměr nebude posuzován v dalším stupni, prodlužuje teoreticky dobu od podání oznámení až po konečné rozhodnutí soudu na 285 dnů. Je to z důvodu započtení lhůt pro odvolání a následná rozhodnutí odvolacího orgánu a následného běhu případného soudního procesu. Ten začíná podáním žaloby a končí

---

<sup>73</sup> DOLEŽAL, Evžen. Metodické sdělení Ministerstva životního prostředí, odboru posuzování vlivů na životní prostředí a integrované prevence č.j. 18130/ENV/15 ze dne 6. 3. 2015.

<sup>74</sup> Důvodová zpráva k zákonu, kterým se mění zákon č.100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, s. 28–29. Sněmovní tisk 299/0, část č.1/6.

<sup>75</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, §7 odst. 3.

vydáním pravomocného rozhodnutí. Tato lhůta je tedy výrazně delší než lhůta pro celý proces, tedy pro zjišťovací řízení a posouzení vlivů na životní prostředí zakončené závazným stanoviskem (připravovaná novela zákona o posuzování vlivů).<sup>76</sup>

Změny v novele můžeme rozdělit do dvou skupin. První podstatnou změnou je změna závaznosti výstupů z procesu EIA a zařazení tzv. *coherence stamp* (ověřovacích kroků) do navazujících řízení. Dle původního znění zákona bylo výstupem z procesu EIA stanovisko. Toto stanovisko ovšem nemělo statut závazného stanoviska dle definice § 149 správního řádu. S nabytím účinnosti novely se tento stav mění a výstupem z procesu EIA se stalo závazné stanovisko ve smyslu § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Důsledkem této změny je především odpadnutí stávající možnosti diskrece ze strany orgánů rozhodujících v navazujících řízeních. Tato diskrece v minulosti spočívala v možnosti těchto orgánů rozhodovat o tom, které podmínky procesu EIA do svého rozhodnutí zahrnou a které nikoliv. Podstatná je také skutečnost, že původní právní úprava nedovolovala samostatný soudní přezkum tohoto stanoviska ve správním soudnictví.<sup>77</sup>

Nedostatečnou závaznost dříve vydávaných stanovisek EIA lze spatřovat také ve skutečnosti, že daný záměr může být v navazujících řízeních probíhajících dle např. stavebního zákona pozměněn. Schválený záměr, pro nějž bylo vydáno stavební povolení ve stavebním řízení, se může značně lišit od posuzovaného záměru, který byl „odsouhlasen“ stanoviskem EIA. Konečný záměr tak může v krajních případech mít zcela jiné vlivy na životní prostředí než záměr posuzovaný. Komise zastává názor, že se před vydáním povolení mohou vyskytnout nové významné změny záměru, které by mohly mít nezanedbatelný vliv na životní prostředí. Provádění změn, aniž by se na ně vztahovaly požadavky směrnice EIA, by tento právní akt zbavovalo jeho účelu.

Z tohoto důvodu byly před zahájení následných řízení (územní řízení, stavební povolení) zařazený tzv. *coherence stamps*. V rámci nich ověří příslušný orgán, který vydal stanovisko o posouzení vlivů na životní prostředí, zda jím posuzovaný záměr se shoduje se záměrem, který investor hodlá předložit k územnímu či stavebnímu řízení.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a změně některých souvisejících zákonů v původním znění a ve znění novely č.39/2015 Sb.

<sup>77</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2010, č. j. 1 As 91/2009-83.

<sup>78</sup> Novela zákona: zákon č.100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. §9a.

Podle mého názoru jsou tyto dva kroky zcela zásadní pro regulaci aktivit v rámci konkrétního projektu. Například v případě výstavby obchodních center se tato skutečnost projeví třeba dodržením v minulosti řádně posouzených a vyhodnocených vlivů, např. automobilové dopravy spojené s provozem centra (počet parkovacích míst, situování zásobovacích dvorů apod.).

Druhou podstatnou změnou je podpora širšího zapojení veřejnosti do procesu posuzování vlivů. Tuto podporu lze spatřovat ve faktu, že negativnímu závěru zjišťovacího řízení bude nově přiznán právní status správního rozhodnutí. Proti tomuto správnímu rozhodnutí bude možné uplatnit řádný opravný prostředek a proti rozhodnutí o odvolání též podat žalobu v rámci správního soudnictví. V případě pozitivního závěru zjišťovacího řízení (takový závěr, kterým se stanovuje, že daný záměr procesu EIA podléhá) bude takový závěr vydán ve formě usnesení, které se pouze poznamená do spisu. Proti takovému usnesení nebudou přípustné řádné opravné prostředky. Stejně tak nebude možné podat proti tomuto usnesení správní žalobu.<sup>79</sup>

Rovněž tak, oproti původnímu stavu, došlo k posílení postavení veřejnosti, a to prostřednictvím zavedení konzultativní formy účasti dotčené veřejnosti v povolovacích řízeních. Jednou ze základních premis, ze kterých předkladatelé návrhu novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vycházeli, byl požadavek na zachování současné legislativně zaručené úrovně občanských práv týkajících se životního prostředí. Současně je kladen důraz na zjednodušení povolování staveb s cílem přiblížit se zásadě *one-stop-shop*. (Touto zásadou zákonodárce pravděpodobně mínil úmysl přetransformovat proces posuzování vlivů do co možná nejvíce kompaktního procesu s co možná nejmenším počtem jednotlivých kroků.) V postupu dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nedošlo k žádné změně. I nadále zde je přiznána a poskytována možnost participace celé široké veřejnosti. Změny se dotýkají navazujících řízení probíhajících v režimu stavebního zákona, respektive podle zvláštních složkových právních předpisů (těmi jsou například zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů „horní zákon“, zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

---

<sup>79</sup> Důvodová zpráva k zákonu, kterým se mění zákon č.100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, s. 33-35. Sněmovní tisk 299/0, část č.1/6.

„energetický zákon“, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů „vodní zákon“, zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů), navazujících bezprostředně na proces posuzování vlivů na životní prostředí. V českém právním řádu je tak zajištěno, aby veškerá dotčená veřejnost požívala práva přiznaná EIA směrnicí, a to ve veškerých povolovacích řízeních, navazujících na proces posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>80</sup>

#### **4.2.6 Postavení environmentálních nevládních organizací dle novely**

Podstatnou změnu zaznamenaly spolky, respektive všechny environmentální nevládní organizace, kterým směrnice EIA přisuzuje do určité míry privilegované postavení. Dle novely zákona totiž těmto nevládním environmentálním organizacím náleží dvě subkategorie vyjmenované v zákoně o posuzování vlivů. Těmto entitám tedy náleží plnohodnotné postavení účastníka v navazujících řízeních, splní-li podmínky stanovené pro alespoň jednu ze dvou nově vzniklých subkategorií. Těmito subkategoriemi jsou:

- Etablované environmentální nevládní organizace. U této kategorie bude hlavním kritériem určitá dlouhodobá „zavedenost“ organizace. Za takovouto „zavedenou“ organizaci by se dalo považovat například Hnutí DUHA.

- Environmentální nevládní organizace vzniklé ad hoc. Tyto organizace budou muset doložit svoji legitimitu předložením podporující podpisové listiny o předepsaných náležitostech. Organizací vzniklou ad hoc má zákonodárce na mysli například hnutí, která vznikají spolu s jednotlivými kontroverzními stavbami a spojují v sobě veřejnost, která se prostřednictvím tohoto hnutí snaží zapojit do procesu posuzování vlivů a zároveň vyjádřit svůj názor se zamýšleným projektem.<sup>81</sup>

#### **4.2.7 Dotčená veřejnost**

Další změnou v rámci novely je nové vymezení okruhu příslušníků dotčené veřejnosti, kterým bude mimo jiné přiznáno právo konzultativní účasti. Dotčenou veřejností v souladu se směrnicí EIA je nově rozdělena do dvou kategorií:

---

<sup>80</sup> Důvodová zpráva k zákonu, kterým se mění zákon č.100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, s. 36. Sněmovní tisk 299/0, část č.1/6.

<sup>81</sup> Tamtéž, s. 37.

- Osoby, které byly vydaným rozhodnutím na svých právech či povinnostech přímo dotčeny. Ovšem jen za podmínky, že jim zvláštní právní úprava na dalších místech žádná zvláštní oprávnění nepřiznává a de facto se tak v praxi bude jednat o účastníky navazujících řízení, kterým právo účasti a z něj vyvozovaná oprávnění vyplývají přímo ze zvláštních právních předpisů upravujících tato řízení (tzn. především stavební zákon).<sup>82</sup>

- Nepodnikatelské právnické osoby, které podporují ochranu životního prostředí. Za splnění zákonem stanovených podmínek se tyto subjekty mohou stát účastníky řízení, respektive takzvanými privilegovanými odvolateli. Jedná se environmentální nevládní organizace, konkrétně:

- a) etablované (zavedené) nevládní environmentální organizace,
- b) ad hoc nevládní environmentální organizace.

#### **4.2.8 Konzultativní právo účasti**

Nově bude konzultativní právo účasti přiznáno všem osobám, které o to projeví zájem.

Dle mého názoru se jedná o příliš široké pojetí, které povede k průtahům a zdržování realizací jednotlivých projektů. Obsahem jednotlivých práv a povinností konzultativní účasti veřejnosti na povolovacím řízení je:

- právo přístupu k již zveřejněným informacím,
- právo na přístup k informacím, které se zveřejňují pouze na žádost (Jedná se zejména o informace, které byly shromážděny v rámci posouzení vlivů záměru na životní prostředí, zprávy a doporučení, které jsou adresovány příslušným orgánům v době, kdy je informována dotčená veřejnost, nebo jiné informace, které jsou důležité pro rozhodnutí.),
- právo žádat příslušný orgán o zodpovězení dotazů a poskytnutí informací,
- právo podávat připomínky a stanoviska k příslušnému orgánu,
- právo na předchozí informování o přiměřené lhůtě, ve které lze podávat dotazy a připomínky.

Na druhé straně stojí povinnosti povolujícího úřadu, které jsou následující:

- povinnost vzít v úvahu připomínky veřejnosti,

---

<sup>82</sup> Tamtéž, s. 39.

- povinnost zveřejnit vydané rozhodnutí, a to včetně odůvodnění, které zahrnuje i vypořádání se s připomínkami uplatněnými veřejností.

Nově nebude příslušníkům dotčené veřejnosti náležet postavení účastníka ve správních řízeních, navazujících na proces EIA. Jedinou výjimku z tohoto pravidla budou mít environmentální nevládní organizace spadající pod jednu ze dvou výše vyjmenovaných subkategorií. Až doposud mohly být účastníkem navazujících správních řízení i jiné subjekty než pouze spolky (dříve občanská sdružení). Dotčené veřejnosti budou nadále přiznána pouze ta práva, jejichž přiznání výslovně vyžaduje směrnice EIA. (Jedná se o práva a na ně navazující povinnosti vyjmenované v předchozím bodě.)<sup>83</sup>

#### 4.2.9 Přístup k soudní ochraně

Jedním z požadavků Evropské komise bylo i přiznání soudní ochrany dotčené veřejnosti proti vydanému povolení, a to včetně negativního závěru zjišťovacího řízení. Tuzemská právní úprava ovšem pracuje s principem subsidiarity soudní ochrany poskytované správními soudy ve vztahu k ochraně poskytované správními orgány. To znamená, že ten, kdo se cítí být zkrácen na svých právech, se musí ochrany domáhat nejprve u příslušného správního orgánu a až po vyčerpání všech řádných opravných prostředků má možnost domáhat se ochrany u soudu.<sup>84</sup> K dané problematice se podrobně vyjádřil i soudní dvůr EU v jednom ze svých nálezů, kde judikoval, že členské státy jsou oprávněny stanovit si vlastní podrobnější podmínky pro projednání záměru s dotčenou veřejností. Avšak tyto podmínky nesmí být takového charakteru, aby vytvářely překážku pro výkon práva dotčené veřejnosti na účasti v daném řízení.<sup>85</sup>

Použitým východiskem je možnost vybraných účastníků dotčené veřejnosti podat řádný opravný prostředek proti vydanému povolení u správního orgánu bez ohledu na to, jestli se aktivně účastnili řízení v prvním stupni či nikoliv. Cílem takovéto úpravy je dle zákonodárce snížení počtu případných žalob. Zpracovatelé tohoto návrhu se domnívají, že tento postup značně uleví soudům a většinu výhrad se povede projednat v rámci řádných

---

<sup>83</sup> Důvodová zpráva k zákonu, kterým se mění zákon č.100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, s. 37–38. Sněmovní tisk 299/0, část č.1/6.

<sup>84</sup> § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

<sup>85</sup> Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-216/05, body 32, 33, 38.



opravných prostředků, tedy ještě v linii správních orgánů bez zbytečné integrace soudů.<sup>86</sup> Zřejmou nevýhodou tohoto řešení je ovšem skutečnost, že dovolatel bude moci vstoupit do řízení, aniž by byl účastníkem tohoto řízení v prvním stupni.

Domnívám se, že výše uvedené skutečnosti, které posilují roli veřejnosti v procesu posuzování vlivů, však oproti stávající právní úpravě nepřinesou zásadní změnu v možnostech regulace výstavby. Důvody pro to spatřuji v následujících skutečnostech:

Pro regulaci aktivit v určitém území je zcela zásadní příprava a tvorba územních plánů. Ta je posuzována v procesu SEA, který se však s novou právní úpravou vůbec nemění.

Zcela zásadní odpovědnost za regulaci mají orgány státní správy a samosprávy, které z titulu svých zákonných pravomocí a kompetencí mají dbát o pozitivní rozvoj území svěřeného jim do správy. K tomu kromě zákonných norem disponují např. institucemi s potřebnou odbornou erudicí (například odbory dopravy, odbory územního plánování, hygienické stanice apod.).

Kroky státní správy i rozhodnutí samosprávy jsou navíc vystaveny kontrole. V případě orgánů státní moci se zodpovídají nadřízeným složkám, v případě volených zástupců svým voličům. Regulace aktivit v území prostřednictvím „laické“ veřejnosti, která se nezodpovídá žádné entitě a na kterou je takto do jisté míry přenášena odpovědnost za jeho vývoj, není šťastné. Už v dnešní době existuje celá řada nejrůznějších občanských iniciativ, převážně spolků, které se snaží do výstavby zasahovat. Nová právní úprava těmto spolkům poskytuje celou řadu nových nástrojů, pomocí nichž budou moci do značné míry ovlivňovat průběh povolovacích procesů. Zvláště možnost napadnout negativní závěr zjišťovacího řízení správní žalobou dává těmto uskupením obrovský prostor pro úmyslné „nabourávání“ záměrů, se kterými se neztotožňují, a to bez ohledu na zájmy ostatních, relevantních skupin obyvatelstva.

Již stávající právní úprava dává veřejnosti řadu možností se aktivně zapojit do diskuse a přípravy např. výstavby obchodních center. Zásadním momentem je tvorba územního plánu, kdy je veřejnost vtažena do procesu vymezování ploch a určení jejich budoucích funkcí. Děje se tak prostřednictvím zákona o územním plánování a stavebním řádu a také prostřednictvím zákona o posuzování vlivů. Jestliže již je plocha pro určitou aktivitu

---

<sup>86</sup> Důvodová zpráva k zákonu, kterým se mění zákon č.100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, s. 38–40. Sněmovní tisk 299/0, část č.1/6.

vymezena, pak jsou možnosti změny poměrně komplikované. Mohou se dít jen skrze změnu územních plánů. Stávající úprava procesu SEA ve vztahu k posílení role veřejnosti se však nemění. Přitom je - z mého pohledu - tento proces zcela zásadní. Naproti tomu proces EIA má za úkol spíše regulovat konkrétní záměr, např. z pohledu jeho velikosti či kapacit. Prvořadým úkolem tohoto kroku však již není posoudit, zda např. výstavba obchodního centra se má či nemá v lokalitě uskutečnit. Tento proces proběhl již v předešlém stupni. Do dnešní doby však přetrvávala tendence v rámci procesu EIA chtít rozhodovat o věci samé. Tedy o tom, zda záměr ANO, nebo NE. Dle informace poskytnuté RNDr. J. Grúzem: *Tato tendence přetrvává z dob, kdy institut SEA nebyl znám a v legislativní praxi nebyl zaveden (Grúz in verb.)*<sup>87</sup>. EIA tedy suplovala již u konkrétního záměru proces, kterým se posuzuje možnost využití území k různým účelům. Proto také v prvních dokumentacích EIA, zpracovaných podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů, byla kromě variant řešení záměru, které se lišily např. jeho umístěním či kapacitou, vždy posuzována i tzv. nulová varianta, která ponechávala území v jeho stávající podobě a zachovávala jeho stávající funkci (např. orná půda zůstávala ornou půdou s funkcí plnění zemědělské výroby). Díky zavedení SEA do právní praxe však tato potřeba ustoupila výrazně do pozadí. Většina dnes předložených dokumentací EIA tak nulové varianty neposuzuje. Ne vždy je však předkládaný záměr v souladu s platným územním plánem. V takových případech je pak posouzení včetně nulové varianty relevantní. Samozřejmě mohou nastat výjimečné případy, ve kterých může být v dané lokalitě územním plánem přípustná aktivita zastavena. Nicméně nemělo by jít o běžnou záležitost (např. zcela mimořádný a nečekaný výskyt zvláště chráněných druhů dle zákona o ochraně přírody a krajiny).

Posílení role veřejnosti v procesu EIA tak nepovede ke zkvalitnění využívání území a posílení regulace, ale spíše k prodlužování lhůt realizace investičních projektů a jejich prodražení v důsledku obstrukcí ze strany zájmových skupin. Ty velmi často nastolují otázku o tom, zda záměr ANO, nebo NE v rámci procesu EIA. Přitom je tato otázka již dávno zodpovězena.

---

<sup>87</sup> Podle rozhovoru s RNDr. Jiřím Grúzem, dne 15. 3. 2015

#### 4.2.10 Vzájemný vztah a rozdíly mezi procesy SEA a EIA

Proces SEA, který bývá v praxi poněkud podceňován, má však pro regulaci lidských aktivit v území daleko větší význam nežli proces EIA. Tento rozdíl spočívá ve skutečnosti, že SEA je prováděna v dřívějších etapách rozhodovacího procesu a zpravidla pracuje s větším územím nežli EIA. Je rovněž charakterizována aktivním přístupem k rozvojovým návrhům. Právě v tomto bodě se uplatňuje možnost regulace, kdy na základě jejích výsledků je možno jednotlivé návrhy korigovat, či hned v prvopočátku úplně zamítnout. Naproti tomu EIA je již pouhou reakcí na konkrétní projekty, které jsou do území umístěny zpravidla v souladu s územním plánem. Jsou tedy již situovány do ploch, které byly pro tu kterou činnost vymezeny a posouzeny v procesu SEA. SEA rovněž bere v úvahu široké spektrum možných variant využití jednotlivých ploch (například obytná zástavba, průmyslová zástavba, zemědělská výroba atd.).<sup>88</sup>

Naproti tomu proces EIA pracuje pouze s omezeným počtem smysluplných variant, které jsou zpravidla pouhou variací konkrétního záměru (například jednotlivé varianty se liší počtem parkovacích míst, rozlohou zastavěné plochy atd., nicméně vždy se jedná o konkrétní záměr, například realizace obchodního centra). SEA také klade důraz na cíle, kterých chceme v životním prostředí dosáhnout, naproti tomu v procesu EIA je důraz kladen spíše na omezení a minimalizaci negativních vlivů, které jsou s realizací záměru spojeny. Správně provedená SEA rovněž včas upozorní na kumulativní vlivy (například případné umístění průmyslových staveb do jedné lokality). EIA již pracuje spíše s omezeným počtem kumulativních vlivů. Tento fakt je dán jejím úzkým zaměřením na konkrétní projekt umístěný do konkrétní plochy.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> SUPOVÁ, Veronika. EIA a SEA. In: ŠAFRÁNKOVÁ, Jana (ed.). *Člověk, stavby a jejich vzájemné působení*. Praha: nakladatelství ČVUT, 2005, s. 83.

<sup>89</sup> Tamtéž.

## 5 Proces územního plánování a SEA

Z hlediska usměrnění vývoje určité oblasti je nejdůležitějším nástrojem proces územního plánování. Ten je historicky poměrně nedávno doplněn o proces posouzení vlivů v územním plánu zakotvených aktivit z hlediska jejich dopadů na životní prostředí.

### 5.1 Vymezení procesu SEA a územního plánování

Strategické environmentální hodnocení (SEA) je součástí plánů (např. zásad územního rozvoje krajů – ZUR), programů či politik (např. Koncepce letecké dopravy České republiky), které se schvalují ještě před schválením jednotlivých dílčích projektů. Úkolem SEA je přezkoumávat environmentální dopady v rámci stádia plánovacího procesu. SEA se částečně vyvinula z procesu EIA a dnes je někdy vnímána jako jeho druhá generace. SEA je spojena s využíváním nástrojů pro udržitelný rozvoj a obecně s rozhodovacími procesy na nejvyšší úrovni. Cílem je přispívat k posouzení trvale udržitelného rozvoje v tom nejširším možném slova smyslu. Zahrnuje v sobě problematiku biodiverzity, globálních a klimatických změn a kumulativních efektů. Hlavním významem je integrace zásad trvale udržitelného rozvoje a faktorů životního prostředí do hlavních směrů rozvojové politiky.<sup>90</sup>

Proces SEA se významně uplatňuje již při tvorbě a schvalování územních plánů jednotlivých obcí. Územní plány obecně vymezují plochy pro různé lidské činnosti a aktivity. Jedním z těchto typů jsou i plochy určené pro realizaci výstavby obchodních komplexů či velkých nákupních center. Právě v procesu definování budoucího účelu jednotlivých ploch je SEA klíčovým nástrojem. Důvodem je skutečnost, že posuzuje případné vlivy realizace uvažovaných záměrů v těchto plochách na životní prostředí. Právě ve fázi územního plánování je správné posouzení všech potenciálních vlivů na životní prostředí zásadní. Díky kvalitnímu posouzení by měly být jednotlivé plochy vymezeny tak, aby se vzájemně negativně neovlivňovaly (např. není vhodné umístit plochy pro bydlení v těsném sousedství ploch určených pro těžký průmysl) a dopad realizace do nich umístěných aktivit na jednotlivé složky životního prostředí byl přitom ještě akceptovatelný (např. pro zástavbu vybírat plochy s nejnižší bonitou zemědělské půdy a vyhýbat se plochám s půdami

---

<sup>90</sup> Tamtéž.

kvalitními). V tomto, dle mého názoru, tkví největší potenciál procesu SEA z hlediska možností regulace výstavby nejen velkých obchodních center.

## 5.2 Územní plánování

Územní plánování je účelová cílená činnost pro harmonicky usměrňovaný rozvoj území.<sup>91</sup> Územní plánování lze také charakterizovat jako souhrn opatření, vztahujících se k možnostem a mezím nakládání s územím. Jedná se o proces, jehož hlavním úkolem je ve veřejném zájmu<sup>92</sup> komplexně a zároveň soustavně vymezovat funkční využití území. Dále pak stanovit jednotlivé zásady pro jeho organizaci. V neposlední řadě pak věcně a časově koordinovat činnosti v území, které ovlivňují jeho rozvoj. Těmito činnostmi je myšlena především výstavba objektů a staveb.<sup>93</sup> Právní úprava územního plánování je zakotvena v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Cíle územního plánování jsou podrobně vymezeny v § 18 tohoto zákona. Hned na prvním místě si zákon klade za cíl dosažení konceptu udržitelného rozvoje, který zákon definuje jako *vyvážený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území*.<sup>94</sup> Právě koncept udržitelného rozvoje je široce přijímaným cílem působení lidské aktivity na životní prostředí, přičemž je zároveň i jedním ze stěžejních principů ochrany životního prostředí. Tato zásada spočívá v nutnosti dbát na takový rozvoj území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.<sup>95</sup> Z výše uvedeného vyplývá, že ochrana životního prostředí je jedním z aspektů obligatorně zohledňovaných ve fázi územního plánování.<sup>96</sup>

Požadavek na zajištění trvale udržitelného rozvoje území je v rámci územního plánování zajišťován i obecnými cíli. Těmi je myšlena například ochrana krajiny v širším

---

<sup>91</sup> HASÍK, Otakar. *Milníky vývoje územního plánování měst ve světě a technické infrastruktury: od Sumeru k Věži svobody v New Yorku = Milestones of town planning and technical infrastructure in mankind evolution: from Sumer to the Freedom Tower in New York*. 1. vyd. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2008. 90 s. ISBN 978-80-248-1793-4. s. 7.

<sup>92</sup> Dle judikatury nelze z úvah o veřejném zájmu úplně vyloučit politickou vůli. Viz Rozsudek městského soudu v Praze ze dne 9. října 2013, č. j. 5Ca 204/2009.

<sup>93</sup> KLIKOVÁ, Alena a kol. *Stavební právo. Praktická příručka*. 2. vydání. Praha: Linde, 2007, s. 11.

<sup>94</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. §18 odst. 1.

<sup>95</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. §18 odst. 1.

<sup>96</sup> PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 179–181.

smyslu slova. Zákon č. 114/1992 Sb. definuje „krajinu“ jako *část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořenou souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky.*<sup>97</sup>

Tento cíl se významným způsobem odráží do požadavku na zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Nezastavitelnými pozemky jsou myšleny pozemky veřejné zeleně a parky sloužící veřejnému užívání, v intravilánu zemědělský pozemek nebo soubor sousedících zemědělských pozemků o výměře vyšší než 0,5 hektaru a lesní pozemek nebo soubor sousedících lesních pozemků o výměře větší než 0,5 hektaru.<sup>98</sup> Do nezastavěného území pak lze umísťovat pouze ty stavby a zařízení, která zákon povoluje. Tyto zásahy v nezastavěném území musí být možno vnímat jako relativně šetrné k přírodní složce krajiny, v její prospěch či ve prospěch jiného veřejného zájmu. Konkrétní typy staveb, jež je možno zbudovat v nezastavěném území, uvádí stavební zákon v § 18 odst. 5. Ochrana nezastavěného území se konkrétně promítá při změně územního plánu do požadavku na vymezení dalších zastavitelných ploch pouze za předpokladu, že není možné využít pro výstavbu již vymezené zastavitelné plochy, a zároveň musí existovat skutečná a opodstatněná potřeba jejich vymezení. Omezení je obsaženo v § 55 odst. 3 stavebního zákona.<sup>99</sup>

Výše uvedené jistě nemalou měrou přispívá k možnosti regulace výstavby velkých obchodních center a znemožňuje developerovi využít libovolnou plochu *greenfields*, nacházející se ve městě, k výstavbě jeho záměru. Již ve fázi územního plánování je tedy potenciální investor vázán různými zákonnými mechanismy, které do značné míry ovlivňují a omezují výběr pozemků potenciálně vhodného k výstavbě záměru. I když v daném městě existuje vhodný, zatím nezastavěný pozemek, změna územního plánu se s ohledem na výše uvedené vůbec nemusí zdařit a projekt na tomto pozemku tedy nelze uskutečnit. Výstupem z procesu územního plánování je takzvaný územní plán. Jedná se o základní územně plánovací koncepci zpracovávanou na úrovni obcí. S velkou mírou podrobnosti stanovuje základní koncepci rozvoje daného území obce, a to včetně ochrany jeho hodnot, jakou je například životní prostředí. Územní plán je přijímán ve formě opatření obecné povahy.

---

<sup>97</sup> Zákon č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. § 3 odstavec 1 písmeno m).

<sup>98</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. §2 odst. 1 písm. e).

<sup>99</sup> PRŮCHOVÁ, I. a kol. (s. 188-190).

Zájmy ochrany životního prostředí se mohou významným způsobem projevit již ve fázi zpracování územního plánu prostřednictvím vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí (SEA). Vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území je nutno v následujících fázích pořízení územního plánu obligatorně zpracovat za předpokladu, že ve stanovisku dotčeného orgánu je tento požadavek uplatněn.<sup>100</sup> Územní plánování a proces SEA spolu neoddelitelně souvisejí. V rámci procesu SEA jsou posuzovány ty koncepce, které jsou uvedeny v § 10a odst. 1) zákona č.100/2001 Sb. V rámci tohoto procesu se provádí posuzování jak na celostátní úrovni (zkoumají se rozvojové koncepce a programy), tak na úrovni regionální (přezkoumávání územních plánů velkých územních celků, například krajů) a místní (typicky územní plány jednotlivých obcí). Ve vztahu k procesu SEA je nutné rozlišovat, je-li tento proces prováděn obligatorně či fakultativně.<sup>101</sup>

Obligatorně posuzované koncepce stanovuje zákon č. 100/2001 Sb. V ustanovení § 10a odst. 1 písm. a). (V nezměněné podobě je tato úprava zachována i v současné novele tohoto zákona.) Těmi jsou: *koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zák., koncepce dle zvláštních předpisů a koncepce spolufinancované z prostředků Evropských společenství.*<sup>102</sup>

Zajímavým faktem, podtrhujícím důležitost územního plánování a navazujícího procesu SEA, je skutečnost, že mezi lety 2003 až 2009 bylo pouze 35 % realizovaných záměrů, jejichž předmětem byla výstavba velkoplošných maloobchodních zařízení, realizována na plochách služeb a výroby. Dalších 58 % realizovaných záměrů velkých obchodních center mění využití dané lokality (prostřednictvím změny územního plánu) z nezastavěné plochy (*greenfields*) na plochu zastavěnou. *Greenfields* použité k výstavbě byly přitom povětšinou plochami zemědělského charakteru a bylo je tedy nutné vyjmout ze zemědělského půdního fondu.<sup>103</sup> Právě v těchto případech přichází na řadu proces SEA jako možný regulátor výstavby. Změna územního plánu, podléhající posouzení vlivu koncepce na životní prostředí, je okamžikem, kdy je možno výstavbu ovlivnit a popřípadě ji nepovolit již v prvopočátku (ve fázi schvalování územního plánu či jeho změny).

---

<sup>100</sup> Tamtéž.

<sup>101</sup> Viz Česká informační agentura životního prostředí [online]. Dostupné z: <http://www.cenia.cz>.

<sup>102</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. § 10a odst. 1 písm. a).

<sup>103</sup> KOŽELOUH Jiří. *Environmentální dopady prostorové expanze velkoplošného maloobchodu v České republice 2003–2009*. Brno: Nezávislé Sociální Ekologické HNUTÍ - NESEHNUTÍ, 2010, s. 16–17.

### 5.3 Možnosti zapojení veřejnosti do procesu SEA

Veřejnost je do procesu SEA zapojena v rámci oznámení koncepce. Každý může zaslat své písemné vyjádření k oznámení koncepce příslušnému úřadu ve lhůtě 20 dnů ode dne, kdy bylo toto oznámení zveřejněno. Vyjádření, která jsou zaslána až po uplynutí této lhůty, nemají žádný procesní účinek a nepřihlíží se k nim. Oznámení koncepce jsou v souladu se zákonem zveřejněna na internetu. Příslušný úřad je dále povinen zajistit zveřejnění informace o oznámení dle § 16 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>104</sup>

Další možností pro veřejnost, jak se zapojit do procesu SEA, nastává v okamžiku předložení návrhu koncepce, jenž se jednak vyvěšuje na internetu (kde k němu má přístup široká veřejnost) a jednak se zasílá k vyjádření dotčeným úřadům a dotčeným územně samosprávným celkům. Stejně jako u oznámení, i zde je příslušný úřad povinen zajistit zveřejnění informace o návrhu koncepce podle § 16 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

V rámci podání návrhu koncepce se vyhlašuje veřejné projednání, které musí být zveřejněno minimálně 10 dnů před jeho samotným konáním. Předkladatel návrhu koncepce je povinen zveřejnit informaci o místě a času konání veřejného projednání návrhu koncepce trojím způsobem. Jednak na své úřední desce, dále pak na internetu a nejméně ještě jedním, v dotčeném území obvyklým způsobem (například rozhlasem, v tisku apod.). Každý se může písemně vyjádřit k návrhu koncepce zasláním vyjádření příslušnému úřadu nejpozději do 5 dnů ode dne konání veřejného projednání návrhu koncepce.<sup>105</sup>

### 5.4 Příklad z praxe

Výstavba obchodního centra Úžice byla situována do katastru obce Úžice u Kralup nad Vltavou. Obec Úžice leží ve Středočeském kraji. Obec měla schválený územní plán, který však o výstavbě obchodního centra neuvažoval. Z tohoto důvodu bylo v letech 2008 – 2009 přistoupeno k pořízení změny č. 1 UPO. Tato změna obsahovala i plochu vymezenou jako Občanská vybavenost komerčního typu. Změna UPD byla v souladu s právní úpravou

---

<sup>104</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. §10c odst. 2, 3.

<sup>105</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. §10f odst. 2, 3, 4, 5.



posouzena z pohledu vlivů na životní prostředí. Příslušným orgánem byl Krajský úřad Středočeského kraje, který dne 20. 4. 2009 vydal pod č.j. 046 931/KUSK/2009 stanovisko, v němž mimo jiné stanovil podmínku zpracovat zadání regulačního plánu<sup>106</sup> pro výše uvedenou plochu občanské vybavenosti.<sup>107</sup> Tato fáze přípravy projektu je z hlediska jeho regulací tou nejvhodnější. Jeví-li se orgánům obce či jejím obyvatelům změna využitelnosti území a s tím spojené dopady jako neúčelné, je nejlepším řešením nepřistoupit na změnu územního plánu. Záměr se tak nebude moci realizovat už v prvopočátku. Toto řešení je příznivé jak pro samotnou obec a její obyvatele, tak i pro investora. Ten, dojde-li k přerušení projektu již v této fázi, nemusí vynakládat další finanční prostředky a čas na nevhodný projekt. Z pohledu všech zainteresovaných subjektů je tato situace příznivější než ukončení záměru v některé z následujících fází projednávání.

---

<sup>106</sup> Regulační plán viz §61 a násl. Zákona č. 183/2006 Sb.

<sup>107</sup> Stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 20.4.2009, č.j. 046 931/KUSK/2009.

## 6 Proces územního a stavebního řízení a EIA

### 6.1 Územní řízení

Územní řízení je zvláštním správním řízením, které je upraveno v zákoně č. 183/2006 Sb., stavebním zákoně a jeho prováděcích vyhláškách. Jedná se o rozhodovací proces, jehož předmětem je konkrétní využití a uspořádání určitého území. Výstupem z tohoto řízení je takzvané územní rozhodnutí, které je jedním z nástrojů územního plánování.<sup>108</sup> Stavební zákon ani prováděcí vyhláška neobsahují legální definici pojmu územního řízení. Jedná se o proces aplikace územně plánovací dokumentace ve správním řízení.<sup>109</sup> Úkolem stavebního úřadu v rámci stavebního řízení je posoudit soulad záměru stavebníka (žadatele) s územně plánovací dokumentací, dále pak s úkoly a cíli územního plánování. Těmi jsou myšleny například požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot a v neposlední řadě také nároky ochrany kladené na ochranu životního prostředí. Dalším, neméně důležitým úkolem stavebního úřadu je povinnost vypořádat se stanovisky dotčených orgánů s námitkami účastníků stavebního řízení a připomínkami veřejnosti k projednávanému záměru.<sup>110</sup>

### 6.2 Návaznost územního řízení na proces EIA

Obdobně jako je proces SEA spjat s územním plánováním, je i územní řízení pro konkrétní záměr spjato s procesem posuzování vlivů na životní prostředí. Předmětem posuzování však nejsou všechny investiční záměry. Jejich vymezení upravuje § 4 dnes účinné právní úpravy. Obecně lze konstatovat, že předmětem posuzování jsou záměry uvedené v příloze č. I k zákonu č. 100/2001 Sb. Jestliže daný záměr nalezneme vyjmenovaný v této příloze, nelze bez závěru zjišťovacího řízení či stanoviska vydaného příslušným úřadem vydat navazující správní rozhodnutí. Takovýmto navazujícím správním řízením je územní řízení. Tato skutečnost vyplývá z ustanovení § 10 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> ČERNÝ, Pavel a Pavel DOUCHA. *Jak chránit životní prostředí při územním plánování a povolování staveb*. Brno: Ekologický právní servis, 1999. s. 30.

<sup>109</sup> PLOS, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: Grada Publishing, 2007, dotisk 2008. s. 69.

<sup>110</sup> DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vyd. Praha, 2007. s. 206–207.

<sup>111</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. §10 odst. 3.

Závěr zjišťovacího řízení, popřípadě stanovisko, je odborným podkladem pro vydání územního rozhodnutí. Správní úřad, který vydává územní rozhodnutí, bere při svém rozhodování v úvahu obsah stanoviska či závěru zjišťovacího řízení. Jsou-li v těchto materiálech uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí. Pokud tak neučiní, musí uvést důvody, pro které se tak rozhodl.<sup>112</sup>

Novela zákona o posuzování vlivů však již možnost nepřevzít nebo převzít jen částečně podmínky obsažené v závěru či stanovisku neumožňuje.<sup>113</sup>

V mém případě, kdy se zabývám možnostmi regulace výstavby velkých obchodních center, je standardním postupem zpracování oznámení a proces zjišťovacího řízení, kdy na něj navazuje zpracování dokumentace a proces posouzení vlivů na životní prostředí zakončený vydáním stanoviska. Důvodem tohoto postupu je skutečnost, že záměry výstavby obchodních center jsou řazeny pod kategorii záměrů II. Dle zkušenosti RNDr. J. Grúze: *Žádný z investorů však většinou nezvolí postup, který mu umožňuje § 6 odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a to sice místo oznámení předložit rovnou dokumentaci záměru na životní prostředí. Důvody tohoto počínání jsou dva. (Grúz in verb.)*<sup>114</sup>

Prvním z nich je možnost, že záměr skončí závěrem zjišťovacího řízení, kdy proces zjišťovacího řízení je časově výrazně méně náročný nežli proces posouzení vlivů na životní prostředí.

Druhý důvod lze spatřovat ve skutečnosti, že v rámci zjišťovacího řízení úřady přesně stanoví rozsah okruhů, které musejí být v rámci dokumentace zpracovány, a investor se rovněž seznámí s případnými připomínkami orgánů státní správy a samosprávy včetně připomínek dotčené veřejnosti před zpracováním vlastní dokumentace.

### **6.3 Stavební řízení a proces EIA**

V procesu stavebního řízení je již povolována samotná realizace stavebního záměru. V současné době je tak proces posuzování vlivů již ukončen a k samotné žádosti o stavební povolení se tak předkládá pouze původní závěr zjišťovacího řízení či stanovisko, které byly vydány před zahájením územního řízení.

---

<sup>112</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. §10 odst. 4, 5.

<sup>113</sup> Novela zákona: zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>114</sup> Podle rozhovoru s RNDr. Jiřím Grúzem, dne 15. 3. 2015.

Novela zákona o posuzování vlivů však přináší zásadní změnu. Tou je tzv. *coherence stamp*, tedy krok, který bude nově předcházet žádosti o zahájení stavebního řízení. V tomto kroku bude opakovaně ověřováno, zda se záměr předložený ke stavebnímu řízení svými charakteristikami, jako jsou například kapacita záměru, umístění záměru atd., shoduje se záměrem, který byl posouzen v rámci procesu EIA. Obdobně bude tento *coherence stamp* uplatňován i v rámci kolaudačního řízení.<sup>115</sup>

Stavební řízení již tak zásadní momenty regulace aktivit, jako je například výstavba velkých obchodních center, z hlediska procesu EIA nepřináší.

Samotný průběh stavebního řízení je upraven v zákoně číslo 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Výstupem z procesu stavebního řízení je stavební povolení, ve kterém stavební úřad stanoví podmínky pro provedení stavby, popřípadě i pro její užívání. Dále pak rozhodne o námitkách účastníků řízení.<sup>116</sup>

Aby bylo možné získat toto stavební povolení, je nutné podat příslušnému stavebnímu úřadu žádost o stavební povolení, která musí obsahovat všechny zákonem požadované obecné náležitosti, včetně náležitostí vyjmenovaných v § 110 stavebního zákona. Stavební úřad následně tuto žádost přezkoumá a rozhodne, zda lze stavbu provést. Stavební řízení se končí vydáním stavebního povolení.<sup>117</sup>

## 6.4 Příklad z praxe

Obec po dohodě s investorem přistoupila ke zpracování oznámení dle zákona o posuzování vlivů. Nechala zpracovat návrh regulačního plánu pro danou plochu, který měl být po procesu EIA projednán a schválen zastupitelstvem obce. Celý záměr pod názvem „Regulační plán Úžice – Jihovýchod obchodní centrum“ byl v souladu se zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí podroben zjišťovacímu řízení. Příslušným orgánem zde byl Krajský úřad Středočeského kraje. V rámci daného záměru rozeslal příslušný správní úřad oznámení dotčeným územně samosprávným celkům, dotčeným úřadům a zajistil zveřejnění záměru tak, aby se k němu mohla vyjádřit i veřejnost. K tomuto oznámení obdržel

---

<sup>115</sup> Důvodová zpráva k zákonu, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, s. 47. Sněmovní tisk 299/0, část č.1/6.

<sup>116</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. §115 odst. 1.

<sup>117</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. §110 odst. 1, §111 odst. 1, § 115 odst. 1.

příslušný úřad celou řadu připomínek od dotčených subjektů. Zajímavé je, že k záměru se nevyjádřila veřejnost.<sup>118</sup>

Některá z vyjádření, jako například České inspekce životního prostředí nebo Městského úřadu v Kralupech nad Vltavou, byla negativní. Důvodem bylo mimo jiné předpokládané překračování ročního imisního limitu pro částice polétavého prachu, negativní vliv na krajinný ráz a především zábor zemědělského půdního fondu. Na základě oznámení a připomínek pak úřad vydal závěr zjišťovacího řízení, v němž stanovil, že záměr bude dále posuzován dle zákona. Zároveň stanovil, že oznamovatel musí podrobně vyhodnotit problémové okruhy, které byly předmětem připomínek ze strany dotčených subjektů. V dokumentaci tak bylo požadováno zohlednit adekvátní opatření vzhledem k nesplněným imisním limitům, doplnit bilanci dešťových vod a řešit likvidaci odpadních vod s ohledem na kapacitu ČOV, řešit nakládání se směsným komunálním odpadem, doplnit opatření týkající se zvláště chráněných živočichů. Dále bylo požadováno upřesnit hlukovou studii s aktuálními vstupními údaji a řešit lokalizaci záměru s ohledem na zásah do krajinného rázu a s ohledem na zábory zemědělské půdy.<sup>119</sup>

Všechny uvedené požadavky na zpřesnění vyhodnocení vlivů záměru na jednotlivé složky životního prostředí můžeme samozřejmě chápat jako snahu o regulaci samotného záměru. Obec nechala zpracovat dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí a předala ji příslušnému krajskému úřadu, který zahájil proces posuzování vlivů, jenž po zpracování posudku autorizovanou osobou a veřejném projednání ukončil vydáním stanoviska. Stanovisko bylo souhlasné, ale bylo v něm uvedeno celkem 34 podmínek, za kterých je možno záměr realizovat. Ne všechny uvedené podmínky můžeme považovat za regulující. Bohužel ve stanoviscích se často objevují podmínky, které pouze upozorňují na zákonnou úpravu dané problematiky (např. původce odpadů bude odpady řádně třídít a předávat pouze osobám oprávněným k jejich převzetí dle zákona o odpadech) nebo jsou spíše proklamativního rázu (např. mechanismy a dopravní prostředky při výstavbě i provozu musí

---

<sup>118</sup> Krajský úřad Středočeského kraje, Závěr zjišťovacího řízení ze dne 20.4.2009 č.j. 040211/2009/KUSK-OŽP/Mer.

<sup>119</sup> Tamtéž.

být v dokonalém technickém stavu). Za regulující podmínky naproti tomu můžeme označit požadavky na technické řešení, dopravní napojení, výsadbu doprovodné zeleně apod.<sup>120</sup>

K podání žádosti o vydání územního rozhodnutí a následně k žádosti o stavební povolení již nedošlo. Důvodem byly dle vyjádření starosty obce především ekonomické podmínky, které v letech 2008 – 2009 nebyly pro záměr příznivé. Obec rovněž nedokončila projednání a schválení regulačního plánu.

---

<sup>120</sup> Krajský úřad Středočeského kraje, Stanovisko ze dne 6.1.2010 č.j. 127042/2009/KUSK.

## **7 Možnosti regulace výstavby obchodních center v jednotlivých fázích jejich projednávání a efektivita jednotlivých legislativních nástrojů**

Jaké jsou vůbec důvody pro regulaci výstavby obchodních center a proč je k regulaci vůbec nezbytné přistupovat? Na to nalezneme odpověď např. v materiálu Strategie pro Brno, které se jako jedno z prvních měst u nás začalo nutností stanovení jasných pravidel pro developery zabývat. Regulace výstavby má tedy za úkol především: udržet atraktivitu historických center včetně vybavenosti obchody, zajistit rovnoměrné rozmístění obchodní sítě základního sortimentu z hlediska dosažitelnosti kupujících (vazba na bydliště, respektive pracovní příležitosti), zamezit nadměrnému přetěžování dopravní sítě nově generovanou dopravou a tím zatěžovat jak kvalitu životního prostředí, tak veřejné rozpočty.<sup>121</sup>

V neposlední řadě je samozřejmě regulace nezbytná i z pohledu zachování zdravých životních podmínek i v jiných oblastech životního prostředí nežli v těch, které jsou spojeny s dopravou. Může se jednat např. o ochranu nejkvalitnějších zemědělských půd či ploch v podobě biokoridorů či biocenter významných z hlediska ochrany přírody a krajiny.

Z předešlých kapitol je patrné rozdělení rozhodovacích procesů, předcházejících samotné výstavbě velkých obchodních center do několikastupňové posloupnosti. Dříve než může investor přistoupit k samotné výstavbě, je nutné, aby absolvoval většinu z těchto kroků a získal z nich jím požadované kladné výstupy. Některé kroky představují pro investory větší „hrozbu“ než jiné. V některých krocích už nehrozí téměř žádné riziko zastavení realizace projektu. Jednotlivé kroky a jejich průběh byly popsány v předešlých kapitolách. Nyní se podrobněji zaměřím na jejich faktickou efektivitu z hlediska možností regulace výstavby velkých obchodních center v nezastavěném území.

První, a dle mého názoru i zcela klíčovou etapou, ve které je možné regulovat výstavbu zamýšlených záměrů, je územní plánování a na něj těsně navazující proces SEA. V dnešní době je tato fáze opomíjena na úkor nejen u nás historicky staršího institutu EIA, ze kterého se postupně SEA vyvinula.

---

<sup>121</sup> *Strategie pro Brno, Obchod a město – regulace nebo liberalizace?*, Brno: Útvar hlavního architekta MMB, 2001, s. 24.

Základem pro úspěšnou regulaci jakéhokoli druhu výstavby (v rámci *suburbánního*<sup>122</sup> rozvoje) je kvalitně zpracovaný a promyšlený územní plán obce. Jedná se o dokument nastavující podmínky využití jednotlivých území obce na dlouho dobu dopředu. Pokud se jeho zpracování nevěnuje dostatečná pozornost, přinese to obci následné problémy. Regulativy jsou tak důležitými prvky územního plánu. Územní plánovači se shodují na tom, že by ale měly být stanoveny v rozumné míře, která pomáhá usměrňovat rozvoj obce a udržovat jednotný ráz, ale zároveň nesmí být pro obec a stavebníky příliš omezující. Za všeobecně přijatelné jsou přijímány právě funkční regulativy, které specifikují funkční využití ploch a prostorové regulativy stanovující výšku objektů a uliční čáru. Naopak příliš podrobné regulativy se mohou pro obec stát časem příliš zavazujícími. ANALÝZA aktérů str. 10. Právě možnost zcela zásadní regulace využití jednotlivých ploch bývá ale velmi často negativně přijímána nejen potenciálními investory, ale i představiteli obcí a měst. Jak ale ve svém rozsudku se spisovou značkou 9 Ao 6/2011 - 147 uvádí Nejvyšší správní soud: *V územním plánování je nutno pokračovat v trendu nápravy narušených složek životního prostředí a odstranění staré ekologické zátěže.*<sup>123</sup> Úkol chránit a rozvíjet životní prostředí pak vyvolává povinnost stanovit regulační opatření.<sup>124</sup>

Při zpracovávání územního plánu se setkávají různé druhy záměrů a cílů jednotlivých aktérů územního plánování. Zastupitelstvo obce zastupuje v tomto procesu obec a místní komunitu. Jeho cílem by měla být snaha o dosažení harmonického rozvoje obce a komunity.

Naproti tomu investor se snaží prosadit navržené zastavitelných ploch v jím vybrané oblasti za takových podmínek, které by mu umožňovaly ekonomicky co možná nejvýhodnější výstavbu záměru. Územní plánovač má za úkol záměry korigovat a navrhnout urbanisticky, společensky a environmentálně hodnotnou strategii územního rozvoje. O ochranu veřejných a nadlokálních zájmů se starají zejména pořizovatelé územního plánu (obce nebo kraje) a také dotčené orgány.<sup>125</sup>

---

<sup>122</sup> Suburbánní oblasti se nacházejí zpravidla v zázemí větších měst, kde se soustřeďují průmyslové zóny a nové rezidenční oblasti. Dotaz na cizí slovo ruderalizace [online]. *Slovník cizích slov.net*, [cit. 2015-03-30]. Dostupné z: <http://www.slovník-cizich-slov.net/suburbanni-oblast-1256298825/>.

<sup>123</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. Ledna 2012, sp. zn. 9 Ao 6/2011 – 147.

<sup>124</sup> ŠPAČKOVÁ, Petra, FEŘTROVÁ, Marie a Martin OUŘEDNÍČEK. Analýza aktérů suburbánního rozvoje. [online]. *Suburbanizace.cz*. ISSN 1803-8239. Publikováno 8. 4. 2012. [cit. 2015-03-15].

Dostupné z: [http://www.suburbanizace.cz/analyzy/Analyza\\_akteru\\_suburbanniho\\_rozvoje.pdf](http://www.suburbanizace.cz/analyzy/Analyza_akteru_suburbanniho_rozvoje.pdf). s. 2–5.

<sup>125</sup> Tamtéž.



Nejdůležitějšími dotčenými orgány při tvorbě územního plánu jsou orgány ochrany zemědělského půdního fondu. Do jisté míry pak i jiné orgány, které mají ve svých kompetencích ochranu životního prostředí (např. orgán ochrany přírody a krajiny apod.).<sup>126</sup>

Přesto, že právě tvorba územních plánů je z hlediska dalšího vývoje území zcela zásadní a do celého procesu může veřejnost opakovaně vstupovat a podílet se tak na jeho formování, je její zapojení do tohoto procesu poměrně nízké. Z některých výzkumů vyplývá, že zapojení veřejnosti bylo vyšší počátkem 90. let a od té doby se postupně snižovalo. Dnes je zájem veřejnosti patrný zhruba ve 30 % obcí. Obvykle se ale veřejnost zapojuje do celého procesu až v závěrečných fázích projednávání, kdy je již na mnohé záležitosti obvykle pozdě. Zpravidla se zapojují lidé, kterých se územní plán bezprostředně týká (např. majitelé pozemků). Problémem širšího zapojení obecních zastupitelstev, občanských sdružení i širší veřejnosti je obvykle nízká znalost systému tvorby a schvalování územních plánů a s tím souvisejících procesů. V tomto systému se laici velmi těžko orientují.<sup>127</sup>

I v případě „velmi dobrých“ územních plánů, ve kterých jsou vhodně skloubeny zájmy jednotlivých skupin obyvatelstva i potřeby daného území, existuje kritický bod. Tím je rozhodnutí o pořízení změny územního plánu. Důvodem pro označení takového rozhodnutí za nejkrizovější moment je skutečnost, že při změně územního plánu již často není vyhodnocován komplexně rozvoj celé obce ve vztahu k navrhované změně, ale pouze lokalita, která je předmětem změny.<sup>128</sup> Naproti tomu v řízeních, která se týkají již konkrétního záměru, jenž je do území umístěn v souladu s platným územním plánem, jsou již možnosti regulace omezené.

Odpověď na výzkumné otázky položené v úvodu mé diplomové práce tak můžeme formulovat následovně:

### **Jaké jsou možnosti regulace umístění a výstavby nových velkoplošných obchodních center v nezastavěném území?**

---

<sup>126</sup> Tamtéž, s. 11.

<sup>127</sup> Tamtéž, s. 13.

<sup>128</sup> Tamtéž, s. 9.

Možnosti jsou poměrně široké a regulaci můžeme uplatnit v celém procesu přípravy a povolování záměru. Zcela zásadní je regulace prostřednictvím územních plánů. Právě ty totiž vymezují jednotlivé plochy v dané lokalitě pro různé funkce. Územní plán je také jediným dokumentem, ve kterém je komplexně hodnocen rozvoj celého území i s ohledem na sousední oblasti (obce, kraje). V průběhu tvorby územního plánu je také jako v jediném dokumentu komplexně a v širokých územních souvislostech posuzován vliv uvažovaných záměrů na jednotlivé složky životního prostředí (SEA). Nezastupitelnost a význam územního plánování spočívá především v koncepční povaze daného materiálu.

Podle slov RNDr. J. Grúze *jsou v územním a stavebním řízení možnosti regulace z hlediska potřeb a ochrany jednotlivých zájmů v území již více omezené. Vztahují se prakticky již jen k samotnému záměru, který je hodnocen sice velmi podrobně (např. v procesu posuzování vlivů na životní prostředí - EIA - jsou hodnoceny jednotlivé vlivy na základě matematických modelů či dlouhodobých terénních průzkumů), ale v daleko užším plošném rozsahu.* (Grúz in verb.)<sup>129</sup> Prakticky v žádném z těchto případů již nejsou hodnoceny širší souvislosti v rámci celého území, na které byl územní plán zpracován. Regulace se tak vztahuje spíše jen na regulaci technických parametrů investičních záměrů než na „schválení“ jejich realizace či zamítnutí.

### **Nakolik jsou tyto nástroje efektivní z hlediska ochrany životního prostředí?**

Z hlediska ochrany životního prostředí jsou samozřejmě efektivní všechny procesy, kterými musí záměr projít. Jak bylo řečeno výše, zásadní je územní plánování. To je ale často ze strany samospráv především menších obcí často podceňováno, stejně tak jako ze strany občanských iniciativ a veřejnosti. Důvodů je zde celá řada, přičemž jedním z hlavních je složitost celého procesu pro laika včetně závěrečného schvalování. Přesto je třeba územní plánování, které je provázeno komplexním posouzením vlivů na životní prostředí, považovat z hlediska možností regulace aktivit v dané lokalitě za nejefektivnější. V této fázi však nejsou známy konkrétní záměry ani velikost jejich vlivu na životní prostředí. Posuzují se předpokládané vlivy vycházející z funkce a velikosti jednotlivých ploch.

---

<sup>129</sup> Podle rozhovoru s RNDr. Jiřím Grúzem, dne 15. 3. 2015.

Proces povolení konkrétní stavby je v případě obchodních center spojen také s procesem posouzení jejich možných dopadů na životní prostředí (EIA). Ten předchází územnímu řízení a pro ochranu jednotlivých složek životního prostředí je nenahraditelný. Právě z výstupů, které jsou formulovány v závěru zjišťovacího řízení či stanovisku příslušného orgánu státní správy, jsou přejímány regulativy týkajících se technických parametrů (např. podmínka napojení objektů na systém centrálního zásobování teplem fungujícím v rámci obce) včetně případných kapacitních limitů (např. počet parkovacích míst). Součástí může být i realizace kompenzačních opatření, která ve svém důsledku mohou vést ke zlepšení některé ze složek životního prostředí v lokalitě (např. realizace protihlukových opatření, výsadba zeleně apod.). Právě tyto regulační podmínky, jejichž účelem je ochrana jednotlivých složek životního prostředí, jsou následně přejímány do rozhodnutí, které realizaci stavby povolují (územní rozhodnutí, stavební povolení). Novela zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí tuto regulaci ještě výrazněji posiluje. Je to především díky závaznosti stanoviska, které doposud bylo jen jedním z podkladů pro následná rozhodnutí. Dále pak zavedením kontrolních kroků (*coherence stamps*) před vydáním navazujících rozhodnutí.

## 8 Závěr

Jak je možné regulovat výstavbu velkoplošných obchodních center v nezastavěném území a jsou nakonec tyto regulace žádoucí? Možností a nástrojů je celá řada, ostatně jejich podrobný výčet a funkce byly popsány v předešlých kapitolách velmi podrobně. Po sepsání této diplomové práce jsem se naučil mnoho nového o procesech, které předcházejí samotné výstavbě, a o jejich faktickém významu. Dospěl jsem k závěru, že jediná skutečně efektivní možnost regulace výstavby velkoplošných obchodních center se nalézá ve fázi územního plánování a s ním spojeným institutem SEA. Institut SEA je velmi povedeným nástrojem ochrany životního prostředí, u nás bohužel stále podceňovaným a stále upozadovaným v porovnání s historicky starším institutem EIA. Přitom možnosti zapojení veřejnosti do diskuse ohledně budoucí podoby jimi obývaného území nabízí SEA celou řadu. Je velká škoda, že současná novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se tomuto institutu vůbec nevěnovala a nechala jej naprosto beze změny. Právě posílení vlivu SEA je dle mého názoru klíčem k efektivnímu budování nejen obchodních center, ale i všech ostatních komerčních staveb.

Osobně se domnívám, že do budoucna by se měla SEA více medializovat a veřejnost by se měla zabývat připravovanými projekty již ve fázi územního plánování. Dosavadní praxe, kdy se veřejnost začne zajímat o konkrétní výstavbu až ve fázi EIA, je nevyhovující. V této fázi už jsou také často nejpálčivější otázky související s ochranou životního prostředí vyřešeny. Například *greenfields*, které by bylo z hlediska životního prostředí ponechat nedotčené, jsou již vyňaty ze zemědělského půdního fondu a využitelná plocha tohoto území je již změněna a připravena k zastavění komerčními areály. Tyto změny se odehrály v rámci územního plánování a jejich předejití bylo nejsnazší právě například prostřednictvím institutu SEA. V následujících krocích je „blokování“ výstavby často již těžko proveditelné nebo není žádoucí. Co se týče územního a stavebního řízení, zde se již nerozhoduje o otázkách ochrany životního prostředí. Ty by měly být již v tomto okamžiku zodpovězeny. Účelem těchto řízení je dosáhnout a zajistit technickou proveditelnost stavby.

Připravovaná novela zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí jistě přispěje k ochraně životního prostředí, ve kterém všichni žijeme. Za zvláště přínosnou změnu pokládám hlavně změnu podoby výstupu z procesu EIA. Nově bude tímto výstupem

závazné stanovisko. Tato změna se může na první pohled jevit jako pouze kosmetická, ale ve svém důsledku bude mít značný dopad. Již nebude nadále možné jednou posouzený záměr v průběhu navazujících řízení měnit a modifikovat a tímto postupem v podstatě znehodnocovat celou EIA. Tato změna bude mít pravděpodobně za následek nemalé posílení významu tohoto institutu.

Naproti tomu velkým negativem novely je dle mého názoru fakt, že se vůbec nezmiňuje o institutu SEA a nijak se ho nesnaží optimalizovat či medializovat.

## Seznam použitých zdrojů

### A Právní předpisy

1. Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a změně některých souvisejících zákonů.
2. Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.
3. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.
4. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
5. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
6. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.
7. Zákon č. 254/2001 Sb., zákon o vodách.

### B Jiné zdroje

8. Rozhovor s RNDr. Jiřím Grúzem, bývalým pracovníkem Ministerstva životního prostředí České republiky, dne 15. 3. 2015.
9. Návrh novely zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.
10. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on environment. COM (2012). Dostupné také z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012PC0628>
11. Důvodová zpráva k zákonu č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.
12. Důvodová zpráva k zákonu, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, s. 22. Sněmovní tisk 299/0, část č. 1/6.
13. DOLEŽAL, Evžen. Metodické sdělení Ministerstva životního prostředí, odboru posuzování vlivů na životní prostředí a integrované prevence č.j. 18130/ENV/15 ze dne 6. 3. 2015.
14. Krajský úřad Středočeského kraje, Závěr zjišťovacího řízení ze dne 20. 4. 2009 č.j. 040211/2009/KUSK-OŽP/Mer.
15. Krajský úřad Středočeského kraje, Stanovisko ze dne 6. 1. 2010 č.j. 127042/2009/KUSK.

## C Monografie, články ve sbornících a periodikách

16. ADAMEC, Vladimír a kol. Dominantní příčiny znečišťování ovzduší. Znečištění ovzduší z dopravy. In: KURFÜRST, Jiří, ed. *Kompendium ochrany kvality ovzduší*. Vyd. 1. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2008. 407 s. ISBN 978-80-86832-38-8.
17. BOND, Alan J., WATHERN, Peter. EIA in the European Union, In: PETTS, Judith. (ed.). *Handbook of Environmental impact assessment*. Blackwell, Oxford, 1999. s. 223–248. ISBN 0 632 04772 0.
18. CLAUSEN, Meredith L. Northgate Regional Shopping Center–Paradigm from the Provinces. In: *Journal of the Society of Architectural Historians*. 1984, Vol. 43, No. 2, pp. 144–161. Oakland: University of California Press, 1984.
19. ČERNÝ, Pavel a Pavel DOUCHA. *Jak chránit životní prostředí při územním plánování a povolování staveb*. Vyd. 1. Brno: Ekologický právní servis, 1999. 90 s. Paragrafy pro přírodu. ISBN 80-902570-3-8.
20. DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 2. dopl. a rozšíř.vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. xlii, 599 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7179-498-1.
21. DVOŘÁK, Libor. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In: *České právo životního prostředí*. 2010, č. 27, s. 4–90. Dostupný také z: [http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo\\_27.pdf](http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_27.pdf). ISSN 1213-5542.
22. HASÍK, Otakar. *Milníky vývoje územního plánování měst ve světě a technické infrastruktury: od Sumeru k Věži svobody v New Yorku = Milestones of town planning and technical infrastructure in mankind evolution: from Sumer to the Freedom Tower in New York*. 1. vyd. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2008. 90 s. ISBN 978-80-248-1793-4.
23. HANÁK, Marek. Kritické momenty územního plánování. *Právní rádce* [online]. 2010-08-24 [cit. 2015-03-25]. Dostupné z <http://pravniradce.ihned.cz/c1-45855530-kriticke-momenty-uzemniho-planovani>
24. HESKOVÁ Marie, *Rozvoj obchodních center v zemích EU a České republice*. [online]. Dostupné z: [hyper.cz/old/info/mandk.cz\\_2-2-2005.doc](http://hyper.cz/old/info/mandk.cz_2-2-2005.doc)
25. KLIKOVÁ, Alena, HAVLAN, Petr, VALACHOVÁ, Kateřina a Eva HAMPLOVÁ. *Stavební právo. Praktická příručka*. 2. vydání. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-646-4.

26. KOŽELOUH, Jiří. *Environmentální dopady prostorové expanze velkoplošného maloobchodu v České republice 2003-2009: výsledky výzkumu*. Brno: Nezávislé sociálně ekologické hnutí - Nesehnutí, 2010. 34 s. ISBN 978-80-87217-06-1.
27. KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. 7th edition. Sweet & Maxwell, 2012. 566 s. ISBN 978-0414023314.
28. KUNC, Josef, TONEV, Petr, FRANTÁL, Bohumil a Zdeněk SZCYRBA. Nákupní spád, nákupní chování a nákupní centra. In *Sociologický časopis*. 2012, sv. 48, č. 5, s. 879–910. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., Praha 2012. ISSN 0038-0288 (Print).  
Dostupné také z: [http://sreview.soc.cas.cz/uploads/93462e4105eb3faed1e8d1dc44f4411fb8f4b4d1\\_12-5-06Kunc19.indd.pdf](http://sreview.soc.cas.cz/uploads/93462e4105eb3faed1e8d1dc44f4411fb8f4b4d1_12-5-06Kunc19.indd.pdf). ISSN 2336-128X (Online).
29. KUNC, Josef, TONEV, Petr, GREPLOVÁ, Zuzana a Zdeněk SZCYRBA. Perspektivy nákupních center v České republice s důrazem na lokalizaci v urbánním prostředí. In: *Urbanismus a územní rozvoj*. 2012, ročník XV, číslo 2, s. 14–20. ISSN 1212-0855.
30. MORENO, A.-M. Environmental Impact Assessment in EC Law. A Critical Appraisal. In: MACRORY, R. (ed.). *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law. A High Level of Protection?*, Groningen, The Netherlands: Europa Law Publishing, 2006.
31. NOVÝ, Otakar. Intenzivní rozvoj lidské společnosti a biosféra. s. 318. In: KUDRNA, Karel. *Biosféra a lidstvo: Celostát. vysokošk. příručka pro stud. vys. šk.* 1. vyd. Praha, 1988.
32. OBLUK, Václav. *Environmental Impact Assessment: rukověť oznamovatele: správný postup oznamovatele záměru při přípravě investičního záměru v procesu posuzování 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 zákona č. 93/2004 Sb.* 1. vyd. [Praha]: MŽP, 2004. 94 s. ISBN 80-7212-320-3.
33. PEČMAN, Jan. Nákupní centra a urbanismus. In: VOREL, Ivan, MANSFELDOVÁ, Alena (eds.). *Člověk, stavby a územní plánování V*. Praha: FS ČVUT, 2011, s. 66–71. ISBN 978-80-01-04753-8. Dostupné také z: <http://www.uzemi.eu/vystupy/publikace/-138-nakupni-centra-a-urbanismus.html>.
34. PLOS, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007. 672 s. ISBN 978-80-247-1586-5.



35. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 487 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity; Acta Universitatis Brunensis Iuridica; no. 396. Řada teoretická. ISBN 978-80-210-5667-1.
36. (red.) *EU: Změna Směrnice EIA vstupuje v platnost*. Tretiruka.cz [online] © 2013. [cit. 2015-04-01]. Dostupné z: <http://www.tretiruka.cz/news/eu-zmena-smernice-eia-vstupuje-v-platnost/>
37. ŘÍHA, Josef. *Hodnocení vlivu investic na životní prostředí: Vícekriteriální analýza a EIA*. 1. vyd. Praha: Academia, 1995. 348 s. ISBN 80-200-0242-1.
38. ŘÍHA, Josef. *Posuzování vlivů na životní prostředí: metody pro předběžnou rozhodovací analýzu EIA*. Vyd. 1. Praha: ČVUT, 2001. 477 s. ISBN 80-01-02353-2.
39. STEHLÍK, Jan. Dominantní příčiny znečištění ovzduší. Spalovací procesy. In: KURFŮRST, Jiří, (ed.) *Kompendium ochrany kvality ovzduší*. Vyd. 1. Chrudim: Vodní zdroje Ekomonitor, 2008. 407 s. ISBN 978-80-86832-38-8.
40. *Strategie pro Brno, Obchod a město – regulace nebo liberalizace?*, Brno: Útvar hlavního architekta MMB, 2001.
41. SUPOVÁ, Veronika. EIA a SEA. In: ŠAFRÁNKOVÁ, Jana, (ed.) *Člověk, stavby a jejich vzájemné působení: vnější a vnitřní prostředí staveb a jeho působení na člověka: teoretické názory a přístupy, příklady z praxe a možnosti různých disciplín: sborník ke kolokviu: Praha, 17. března 2005*. Vyd. 1. Fakulta stavební ČVUT v Praze, katedra společenských věd: Praha, 2005. s. 79–83. ISBN 80-01-03355-4.
42. ŠPAČKOVÁ, Petra, FEŘTROVÁ, Marie a Martin OUŘEDNÍČEK. *Analýza aktérů suburbánního rozvoje*. [online]. Suburbanizace.cz. ISSN 1803-8239. Publikováno 8. 4. 2012. Dostupné z: [http://www.suburbanizace.cz/analyzy/Analyza\\_akteru\\_suburbanniho\\_rozvoje.pdf](http://www.suburbanizace.cz/analyzy/Analyza_akteru_suburbanniho_rozvoje.pdf)

## D Judikatura

43. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009-91.
44. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2012, sp. zn. 9 Ao 6/2011 – 147
45. Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-216/05, body 32, 33, 38

46. Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 As 61/2010 – 98, bod 13
47. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2010, č. j. 1 As 91/2009-83
48. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č.j. 6 As 19/2011-728
49. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. října 2013, č. j. 5Ca 204/2009

## **E Internetové zdroje**

50. *A Citizen's Guide to NEPA. Having Your Voice Heard. Council on Environmental Quality. Executive Office of the President, 2007. [online].*  
Dostupné z: [http://ceq.hss.doe.gov/nepa/Citizens\\_Guide\\_Dec07.pdf](http://ceq.hss.doe.gov/nepa/Citizens_Guide_Dec07.pdf)
51. BIERNÁTOVÁ, Olga a Jan SKŮPA. *Bibliografické odkazy a citace dokumentů dle ČSN ISO 690 (01 0197) platné od 1. dubna 2011 [online].*  
Dostupné z: <http://www.citace.com/CSN-ISO-690.pdf>
52. *Cambridge Dictionaries Online.*[online]. © Cambridge University Press 2015.  
Dostupné z: <http://dictionary.cambridge.org/>
53. *CENIA, česká informační agentura životního prostředí [online] ©2012.*  
Dostupné z: <http://www.cenia.cz>
54. *Slovník cizích slov [online]. © 2006-2015. Dostupné z: <http://www.slovník-cizich-slov.net/>*
55. *Vítejte na zemi... multimediální ročenka životního prostředí [online] ©2013.*  
Dostupné z: <http://vitejenazemi.cz/cenia/>
56. *Wikipedie, otevřená encyklopedie [online].*  
Dostupné z: [https://cs.wikipedia.org/wiki/Hlavn%C3%AD\\_strana](https://cs.wikipedia.org/wiki/Hlavn%C3%AD_strana)
57. *Ministerstvo životního prostředí [online]. Dostupné z: <http://www.mzp.cz/>*

## Abstrakt v českém jazyce

Práce pojednává o legislativních procesech a možnostech regulace spojených s umístováním a povolováním výstavby obchodních center na tzv. „zelené louce“ (*greenfields*). Zároveň přináší odpověď na dvě výzkumné otázky. Jaké jsou možnosti regulace umístění a výstavby nových velkoplošných obchodních center v nezastavěném území? Nakolik jsou jednotlivé legislativní nástroje efektivní z hlediska ochrany životního prostředí?

Velká obchodní centra překračují svým významem území města, ve kterém se nalézají. Jejich realizace a následný provoz se tak stává záležitostí dotýkající se nějakým způsobem více nebo méně velkého množství obyvatel dané lokality. Svými nároky na zábory pozemků pro obchodní a skladové plochy včetně technického zázemí, plochy parkovišť, komunikací a zásobovacích dvorů vyvolávají významný tlak na jednotlivé složky životního prostředí.

Ve své diplomové práci analyzuji možnosti regulace umístování obchodních center a vyhodnocuji efektivitu jednotlivých legislativních kroků z pohledu ochrany životního prostředí.

Zcela nezbytným krokem pro správné pochopení funkce jednotlivých administrativních a koncepčních nástrojů, kterými lze ovlivňovat míru vlivu stavby na životní prostředí, bylo jejich přehledné zpracování do posloupnosti rozhodovacích procesů. V příslušných kapitolách jsou popsány nejdůležitější koncepční nástroje z hlediska ochrany životního prostředí v rámci procesu výstavby velkých obchodních center. Rovněž je vyhodnocena úloha jednotlivých aktérů: státní správy, samosprávy i široké veřejnosti v procesu přípravy, povolování i realizace vlastního záměru. Nakonec je zhodnocena efektivita nástrojů umožňujících regulaci konkrétních záměrů.

## **Abstrakt v anglickém jazyce**

This thesis deals with the legislative processes and regulatory options associated with placing and permitting construction of shopping centers on "Greenfield". This thesis also provides answers to two research questions. What are the possibilities of regulating the location and construction of new large-scale shopping centers in undeveloped areas? How much are the various legislative instruments effective in terms of environmental protection?

Large shopping centers exceed its importance in the city in which they are found. Their implementation and subsequent operation becomes a matter of concern to some way more or less large number of inhabitants of the locality. Their demands for annexation of land for commercial and warehouse areas including technical support, surface parking lots, roads and supply yards causing significant pressure on the individual components of the environment.

In my dissertation I analyze the possibility of regulating the placement of shopping centers and evaluate the effectiveness of various legislative steps from the environmental point of view.

Absolutely necessary step for understanding the function of individual administrative and conceptual tools that can influence the degree of the impact of construction on the environment, was the clear arranged in to succession decision-making processes. The relevant chapters describe the most important conceptual tools of environmental protection in the process of building large shopping centers. It also evaluated the role of different actors: government, local authorities and the general public in the process of preparation, authorization and implementation of its project. In the end, it evaluates the effectiveness of the tools for making the regulation of specific plans.

## **Seznam klíčových slov v českém jazyce**

Environmental Impact Assessment, Evropské společenství, Evropská unie, ministerstvo životního prostředí, opatření obecné povahy, Strategic Environmental assessment, zemědělský půdní fond, územní plán obce, územně plánovací dokumentace, sbírka zákonů, obchodní centrum, možnosti regulace, stát, územně samosprávný celek, regulace, realizace, administrativní nástroje, koncepční nástroje.

## **Seznam klíčových slov v anglickém jazyce**

Environmental Impact Assessment, European Community, European union, ministry of environment, general measure , Strategic Environmental assessment, agricultural land resources, local plan, urban planning documentation, collection of laws, shopping center, kontroll options, country, local government unit ,regulation, realization, administrativ tools, conceptual tools.

## Přílohy

### Příloha 1

**Obchodní centra, obchodní galerie nebo galerie a obchodně společenská centra v České republice projednávaná k datu 30. 3. 2015 dle zákona č. 100/2001 Sb.<sup>130</sup>**

FÁZE	POČET	%
Oznámení	1	0,33
Závěr zjišťovacího řízení – bude dále posuzován	3	0,98
Závěr zjišťovacího řízení – nebude dále posuzován	262	85,34
Stanovisko – souhlasné	9	2,93
Stanovisko – nesouhlasné	0	0,00
Ukončeno z jiných důvodů	36	11,73
Celkem záznamů	307	101,30
Úspěšnost (nebude dále posuzován + souhlasné stanovisko)	271	88,27

---

<sup>130</sup> Data jsou dostupná na portálu Ministerstva životního prostředí v sekci informační systém EIA.

## Příloha 2

### Popis záměru:

#### „Regulační plán Úžice – Jihovýchod obchodní centrum“ – popis záměru

Předmětem záměru je vybudování obchodního centra polyfunkčního charakteru sloužící jako občanská vybavenost pro plánovanou novou výstavbu rodinných domů. Účel užívání stavby je zaměřen převážně na prodej průmyslového, zahradnického a potravinářského zboží, nábytku, elektroniky atd. formou samoobslužného nákupu ve větším objemu, dále je oblast prodeje doplněna tzv. koncesním prodejem a dalšími službami. Celý areál obchodního centra bude napojen na předložku silnice III. třídy. Počet parkovacích stání se uvažuje 422. Záměr bude realizován na ploše o celkové výměře 38 519 m<sup>2</sup>, z čehož 9 873 m<sup>2</sup> je zastavěná plocha (26 % využití plochy), komunikace, parkoviště a vodní plochy zaujímají 17 108 m<sup>2</sup> (44 % využití plochy) a plochy zeleně 11 538 m<sup>2</sup> (30 % využití plochy). Realizací záměru dojde k trvalému záboru zemědělského půdního fondu (cca 3 ha) s převažující třídou ochrany III. a zčásti třídou ochrany II. Záměr je v souladu s územním plánem obce Úžice.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> Krajský úřad Středočeského kraje, Stanovisko ze dne 6. 1. 2010 č.j. 127042/2009/KUSK.