

ZHODNOTENIE PIATICH ROKOV  
UPLATŇOVANIA ZÁKONA NR SR Č. 127/1994 Z.z.  
O POSUDZOVANÍ VPLYVOV  
NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE  
V PRAXI

Mária Kozová, Štefan Úradníček

## ZÁKON O POSUDZOVANÍ VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE PO PIATICH ROKOCH

Inštitút posudzovania vplyvov činností na životné prostredie bol do právneho poriadku bývalej ČSFR zavedený zákonom č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí (najmä jeho § 17 ods. 2, 20 až 26 a prílohy č. 1 až 4). V roku 1991 začali v ČSFR intenzívne práce na príprave návrhov zákonov národných rád (ČNR a SNR) o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Cieľom zákonov o posudzovaní vplyvov na životné prostredie pripravených v Českej republike a v Slovenskej republike bolo zaviesť do ich právnych poriadkov účinný preventívny systém prognózovania a komplexného hodnotenia očakávaných vplyvov (pozitívnych i negatívnych) určitých druhov stavieb a činností na životné prostredie ešte pred ich povolením. Zákon NR SR č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (ďalej „zákon“) nadobudol účinnosť 1. septembra 1994. Časopis Životné prostredie 2/1994 priniesol prvé informácie o skúsenostiach s uplatňovaním zákona ČNR č. 244/1992 Zb. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o návrhu podobného zákona, ktorý bol pripravený pre Slovenskú republiku.

V tomto článku - s odstupom piatich rokov - rekapitulujeme východiská, o ktoré sa opierali tvorcovia zákona NR SR č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (ďalej „zákon“) pri jeho príprave. Stručne komentujeme účel, predmet a rozsah posudzovania. Poukazujeme na to, v čom možno zákon považovať aj po piatich rokoch za vysoko progresívny a v čom bude potrebné na základe podrobnej analýzy zväziť jeho úpravu.

### Východiská pri tvorbe zákona

Proces posudzovania vplyvov navrhovaných (pripravovaných, projektovaných) činností na životné prostredie (Environmental Impact Assessment - EIA) vychádza zo základných princípov starostlivosti o životné prostredie, nadväzujúcich o.i. na základné ľudské práva a slobody zakotvené v Listine

základných práv a slobôd, ktorá bola inkorporovaná do Ústavy Slovenskej republiky. Medzi základné „vnútroštátne“ dôvody pre zavedenie tohto inštitútu do právneho poriadku Slovenskej republiky patrili najmä:

1. Právo každého na
  - priaznivé životné prostredie (čl. 44 ods. 1 Ústavy),
  - včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu (čl. 45 Ústavy).
2. Zákaz pri výkone vlastníckych práv poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom (čl. 20 ods. 3 Ústavy).
3. Princíp prevencie, spočívajúci
  - a) predovšetkým v predchádzaní ohrozenia či poškodzovania životného prostredia,
  - b) resp. v čo najskoršej eliminácii (alebo aspoň zmiernení) prípadného ohrozenia či poškodenia životného prostredia priamo pri zdroji tohto ohrozenia či poškodenia.
4. Princíp trvalo udržateľného rozvoja,
5. Princíp "znečisťovateľ platí" - tzv. tri P princíp (Polluter - Pays Principle)

Ako medzinárodnoprávne východiská pre zavedenie procesu EIA do nášho právneho poriadku možno uviesť predovšetkým nasledovné pramene:

1. Článok 69, 70, 71 a 81 Európskej dohody o pridružení (neskôr podrobnejšie rozpracované v Bielej knihe Komisie EÚ z júna 1995), z ktorých vyplýva záväzok Slovenskej republiky zblížovať (aproximovať, harmonizovať) svoj právny poriadok s právom Európskej únie,

2. Smernica Rady ES č. 85/337/EHK z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvu niektorých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (v súčasnosti v znení Smernice Rady č. 97/11/ES z 3. marca 1997),
  3. Dohovor Európskej hospodárskej komisie Organizácie spojených národov o hodnotení vplyvov na životné prostredie presahujúcich štátne hranice (E/EHK/1250), prijatý 25.2.1991 vo fínskom meste Espoo (ďalej len "Dohovor z Espoo"),
- a v primeranom rozsahu aj
4. Memorandum Slovenskej republiky k materiálu "OECD Rozhodnutia, Odporúčania a iné nástroje v platnosti",
  5. Odporúčanie Rady OECD č. C (74) 216 zo 14. novembra 1974 o analýze environmentálnych následkov významných verejných a súkromných projektov,
  6. Odporúčanie Rady OECD z 8. mája 1979 č. C (79) 116 k posudzovaniu projektov s významným vplyvom na životné prostredie,
  7. Výkonná smernica 4.01 Environmentálne hodnotenie (Environmental Assessment) vydaná Svetovou bankou v októbri 1989 a novelizovaná v októbri 1991,
  8. Obdobné predpisy Európskej banky pre obnovu a rozvoj z februára 1992,
  9. Dohovor EHK OSN o vplyvoch priemyselných havárií presahujúcich štátne hranice, prijatý v Helsinkách 17.3.1992 (Helsinský dohovor),
  10. Odporúčanie Rady OECD č. C (74) 224 zo 14. novembra 1974 o princípoch týkajúcich sa transhraničných vplyvov,
  11. Odporúčanie Rady OECD z 11. mája 1976 č. C (76) 55 (Final) o rovnakom práve na prístup pri transhraničnom znečistení,
  12. Odporúčanie Rady OECD zo 17. mája 1977 č. C (77) 28 (Final) o presadzovaní práva na rovnaký prístup a nediskrimináciu vo vzťahu k transhraničnému znečisteniu,
  13. Odporúčanie Rady OECD č. C (78) 77 (Final) z 21. septembra 1978 na posilnenie medziná-

- rodnej spolupráce pri ochrane životného prostredia v pohraničných regiónoch,
14. Rozhodnutie Rady OECD č. C (88) 84 (Final) z 9. júla 1988 o výmene informácií týkajúcich sa nehôd schopných spôsobiť transhraničnú škodu.

Pri tvorbe zákona sa okrem vyššie uvedených prameňov vychádzalo z viacerých platných zahraničných úprav, najmä z Holandska, Nórska, Rakúska a SRN. Návrhy pripravovaného zákona boli priebežne konzultované a konfrontované s poznatkami a pripomienkami získanými od zahraničných expertov z USA, Holandska, Nórska, Nemecka, Kanady, Českej republiky a ďalších krajín, resp. medzinárodných organizácií. Úprava návrhu bola priebežne konzultovaná aj s rakúskymi expertmi a porovnávaná i so stavom v krajinách bývalého socialistického tábora, najmä s Českou republikou (zákon ČNR č. 244/1992 Zb.) a napokon aj s Bulharskom, kde bol zákon o posudzovaní vplyvov prijatý v decembri 1992. Návrh zákona vychádzal aj zo skúseností experimentu, v rámci ktorého bol proces posudzovania vplyvov na životné prostredie uplatnený v r. 1992-1993 pri príprave zámeru výstavby vodného diela Žilina.

#### Obsah zákona

Účelom zákona je upraviť pravidlá postupu pri komplexnom odbornom a verejnom posudzovaní stavieb, zariadení a iných činností pred rozhodnutím o ich povolení podľa osobitných predpisov, ako aj pri hodnotení návrhov niektorých rozvojových koncepcií, hodnotení všeobecne záväzných predpisov, a to z hľadiska ich predpokladaného vplyvu na životné prostredie.

Cieľom zákona je najmä komplexne zistiť, opísať a vyhodnotiť priame a nepriame vplyvy zámeru na životné prostredie, určiť opatrenia, ktoré zabránia alebo zmenšia znečisťovanie a poškodzovanie životného prostredia, objasniť a porovnať výhody a nevýhody predloženého zámeru vrátane jeho variantov, a to aj v porovnaní so stavom, ak by sa zámer neuskutočnil (tzv. nulovým variantom).

Zákon sa skladá z piatich častí a siedmich príloh. Prvá časť obsahuje úvodné ustanovenia, definuje účel zákona, predmet a rozsah posudzovania, ciele posudzovania a možnosť spoločného posudzovania viacerých zámerov, ak by boli v prevádzkovej alebo priestorovej súvislosti. Druhá časť je venovaná jednotlivým krokom posudzovania vplyvov činností. Tretia časť obsahuje posudzovanie vplyvov činností presahujúcich štátne hranice. Vo štvrtej časti je uvedený stručný

postup hodnotenia návrhov rozvojových koncepcií a všeobecne záväzných právnych predpisov. Piata časť obsahuje spoločné, prechodné a záverečné ustanovenia.

V prílohe č. 1 je Zoznam činností podliehajúcich posudzovaniu ich vplyvu na životné prostredie. Delí sa na časť A, ktorá uvádza činnosti podlieajúce povinnému hodnoteniu a časť B, ktorá uvádza činnosti podlieajúce zisťovaciemu konaniu.

Pod činnosťou sa v zákone chápe aktivita (stavba, zariadenie alebo iná činnosť), ktorá svojimi vlastnosťami, umiestnením alebo spolupôsobením s inými činiteľmi môže ovplyvniť životné prostredie a kultúrne dedičstvo a na realizáciu ktorej je potrebné povolenie (schválenie) alebo iné rozhodnutie podľa osobitných predpisov.

Posudzovaniu podliehajú aj zábery na zmenu činnosti uvedenej v časti A prílohy č. 1 zákona, ak sa zmenou dosiahne alebo prekročí niektorý z parametrov uvedených v § 2 ods. 2 zákona. Na posudzovanie zmeny činnosti uvedenej v časti B prílohy č. 1 zákona sa vzťahuje obdobne § 2 ods. 2.

V odôvodnených prípadoch podliehajú na základe rozhodnutia Ministerstva životného prostredia SR (ďalej „MŽP SR“) v osobitnom správnom konaní posudzovaniu aj činnosti (ich zmeny) neuvedené v prílohe č. 1 zákona alebo nedosahujúce prahové hodnoty podľa prílohy č. 1 zákona, situované ale v územiach chránených podľa osobitných predpisov, v environmentálne citlivých územiach alebo v oblastiach, v ktorých je už v súčasnosti vysoké antropogénne zaťaženie.

Príloha č. 2 obsahuje náležitosti zámeru a príloha č. 3 náležitosti správy o hodnotení. Príloha č. 4 určuje obsah záverečného stanoviska. Prílohy č. 5, 6 a 7 sa vzťahujú k problematike posudzovania vplyvov presahujúcich štátne hranice a sú prevzaté z Dohovoru z Espoo.

Podrobnejší komentár k zákonu je v prácach autorov Kozová a kol. (1995, 1996) a Úradníček a kol. (1994).

### Uplatnenie krajinnoekologických metód pri tvorbe dokumentácie k zákonu

Na príprave textu zákona sa okrem právnikov významnou mierou podieľali krajinní ekológovia, geografi, sociológovia a ďalší špecialisti. Ich dlhoročné skúsenosti z tvorby ekologických štúdií, „bioprojektov“, krajinnoekologického plánovania a ďalších metodických postupov zameraných na ochranu a tvorbu životného prostredia sa pozitívne využili pri tvorbe celého zákona, ale najmä pri tvorbe prílohových častí zákona (Príloha č. 2 „Náležitosti zámeru a Príloha č. 3 „Správa o hodnotení“).

Ako príklad možno uviesť krajinno-ekologické metódy, ktoré sa uplatňujú najmä (Kozová, 1999):

- v správe o hodnotení a v zámere pri charakteristike súčasného stavu životného prostredia, kde musí byť uvedená charakteristika prírodného prostredia, charakteristika krajiny, jej stability, ochrany a scenérie, súčasný stav kvality životného prostredia a pod.,
- v správe o hodnotení pri vypracovaní syntézy hodnotenia súčasných environmentálnych problémov a pri hodnotení ekologickej únosnosti krajiny (ktorá vychádza z hodnotenia zraniteľnosti jednotlivých zložiek životného prostredia),
- v správe o hodnotení a v zámere pri zhodnotení vyvolaných súvislostí, ktoré môžu očakávané vplyvy činnosti spôsobiť s prihliadnutím na súčasných stav životného prostredia v dotknutom území,
- v správe o hodnotení a v zámere pri hodnotení predpokladaných vplyvov činnosti na životné prostredie. V osobitnom bode sa napr. vyžaduje hodnotiť vplyvy na krajinu, jej štruktúru, využívanie a jej scenériu. Krajinno-ekologické metódy sa uplatňujú pri vypracovaní priestorovej syntézy vplyvov činnosti v území, pri hodnotení predpokladanej antropogénnej záťaže vo vzťahu k ekologickej únosnosti územia, pri priestorovom vyjadrení stretov záujmov v krajine a pod.
- v správe o hodnotení a v zámere napr. pri tvorbe mapovej dokumentácie (mapa súčasného stavu životného prostredia, mapa očakávaných vplyvov na životné prostredie, mapa návrhov opatrení a pod.).

### Zhodnotenie zákona a návrhy na jeho úpravu

Na tomto mieste si nekladáme za cieľ komentovať, do akej miery a ako kvalitne sa podarilo zákon uplatňovať v praxi - to je náplňou nasledujúcich článkov v tomto čísle časopisu. Chceme podať krátke zhodnotenie, v čom možno zákon považovať aj dnes za vysoko progresívny a v ktorých častiach by bolo prípadne potrebné zvážiť jeho úpravu, resp. doplnenie. Z porovnania platného zákona s inými platnými právnymi normami z oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie možno bez nadsádzky konštatovať, že zákon svojou komplexnosťou, demokratičnosťou, modernosťou a pod. predstihol v tom čase platnú právnu úpravu v Európskej únii ustanovenú Smernicou Rady č. 85/337/EHK a svojou filozofiou i väčšinou ustanovení je v súlade i s novou právnou úpravou, ktorú predstavuje Smernica Rady č. 97/11/ES z 3. marca 1997, ktorou sa mení a dopĺňa Smernica Rady č. 85/337/EHK (Úradníček,

1997). Aj s odstupom piatich rokov možno v zákone za veľmi pozitívne považovať najmä tieto body:

1. V zákone je jasne definovaný predmet posudzovania vplyvov na životné prostredie - špecifikuje sa povinné hodnotenie a hodnotenie na základe zisťovacieho konania, zákon umožňuje posudzovať aj závažné zmeny činnosti. Štvrtá časť zákona, venovaná tzv. „strategickému environmentálnemu hodnoteniu“, zakotvuje povinnosť posudzovať rozvojové koncepcie (vo vymedzených oblastiach) a územnoplánovacia dokumentáciu z hľadiska vplyvov na životné prostredie a tiež všeobecne záväzné právne predpisy z hľadiska nepriaznivých vplyvov na životné prostredie. Úprava v tejto časti, tvorenej jediným paragrafom (§ 35) je však iba rámcová.
2. Zákon obsahuje všetky štandardné kroky procesu posudzovania vplyvov (predloženie zámeru, zisťovacie konanie, určenie rozsahu hodnotenia, správa o hodnotení, verejné proročovanie správy o hodnotení, vypracovanie posudku, záverečné stanovisko - vrátane požiadavky na monitoring a poprojektovú analýzu). Pre každý krok posudzovania vplyvov činností na životné prostredie (s výnimkou vypracovania správy o hodnotení) je v zákone určená časová lehota, čím sa má zabezpečiť, aby sa proces posudzovania vplyvov zbytočne a neodôvodnene nepredlžoval.
3. Zákon zaviedol možnosť posudzovania líniových stavieb v dvoch etapách.
4. Zákon vyžaduje, aby sa zámery činností predkladali vo variantoch.
5. V rámci tretej časti zákona a v prílohových častiach č. 5, 6 a 7 je zakotvená problematika posudzovania vplyvov presahujúcich štátne hranice v zmysle požiadaviek, ktoré vyžaduje Dohovor z Espoo, resp. čl. 7 novelizovanej smernice EIA.
6. Zákon umožňuje zapojenie verejnosti, ako aj ďalších účastníkov procesu posudzovania už od počiatkových krokov (zámer, teda vstupnú informáciu o návrhu činnosti dostávajú: príslušný orgán, povoľujúci orgán, dotknuté orgány a dotknutá obec - ktorá do jedného týždňa informuje verejnosť), prípadne aj občianske iniciatívy a občianske združenia, ak už boli kreované v zmysle tohto zákona.
7. Zákon (a vykonávací vyhláška MŽP SR č. 52/1995 Z.z. o zozname odborne spôsobilých osôb na posudzovanie vplyvov činností na životné prostredie) umožňuje určité overovanie odbornej spôsobilosti zapojených odborníkov,

prítom však nelimituje navrhovateľa pri výbere spracovateľov dokumentácie.

Od nadobudnutia účinnosti zákona (teda od 1. septembra 1994) vstúpili do platnosti nové medzinárodné právne úpravy (nové smernice Rady ES, medzinárodné dohovory a pod.), týkajúce sa problematiky posudzovania vplyvov na životné prostredie, alebo súvisiacej problematiky. Aj v Slovenskej republike boli prijaté nové právne úpravy (alebo sa v súčasnosti pripravujú), ktoré majú bezprostredný vzťah k problematike posudzovania vplyvov na životné prostredie (napr. zákon NR SR č. 171/1998 Z.z. o prístupe k informáciám o životnom prostredí, pripravuje sa nový zákon o odpadoch, o vodách a ďalšie). Všetky tieto nové skutočnosti spolu so skúsenosťami s implementáciou zákona v praxi by mali byť východiskom pre podrobnú analýzu zákona. V rámci analýzy zákona sa bude potrebné zamerať napr. na tieto oblasti:

- Analyzovať potrebu úpravy prílohy č. 1 zákona na základe jej porovnania v nových smerniciach Európskej únie (najmä so Smernicou Rady 97/11/ES, ktorá novelizuje Smernicu Rady 85/337/EHK a Smernicou Rady Európskej únie 96/61/ES o integrovanej kontrole a prevencii znečistenia). Treba zvážiť prehodnotenie rozsahu, zaradenie a formuláciu jednotlivých položiek v časti A a B, zvážiť prípadne potrebu rozdelenia Prílohy č. 1 zákona na dve prílohy alebo dva samostatné diely, prehodnotiť prahové hodnoty a pod.
- Upresniť predmet posudzovania strategického environmentálneho hodnotenia, ako aj upresniť proces tohto posudzovania. Pôjde najmä o zabezpečenie kompatibility s pripravovanou Smernicou Rady ES o posudzovaní vplyvov niektorých plánov a programov na životné prostredie - resp. zatiaľ s jej návrhom - najnovšia verzia je z februára 1999, ale aj s ďalšími nadväzujúcimi a medzinárodne prijatými medzinárodnými dokumentmi.
- Prehodnotiť zákon vo vzťahu k Dohovoru EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti v rozhodovacích procesoch a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. Bude potrebné zvážiť aj rozšírenie inštitucionálnej podpory uplatňovania zákona v praxi. Z hľadiska skvalitnenia procesu a zabezpečenia odbornej nezávislej kontroly by bolo potrebné zvážiť (analogicky ako sa to plánuje napríklad v Českej republike) vytvorenie Komory oprávnených osôb v oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie. Ďalšie podnety v tomto smere vyplynú aj z obsahu ďalších článkov v tomto čísle časopisu.

**Literatúra:**

Kozová, M., Drdoš, J., Pavličková, K., Úradníček, Š., Husková, V. a kol.: **Posudzovanie vplyvov na životné prostredie, EIA (Environmental Impact Assessment), II. diel.** Komentár ku krokom posudzovania vplyvov činností s príkladmi odporúčaných postupov a metód. Edícia Komentované zákony v životnom prostredí, ŠEVT, Bratislava 1995, 183 s.

Kozová, M.: **Krajinnoekologické plánovanie LANDEP a možnosti aplikácie jeho metódy v environmentálnom hodnotení koncepcií, plánov a programov.** In: Hrnčiarová, T., Izakovičová, T. (editors): *Krajinno-ekologické plánovanie na prahu 3. tisícročia*, 10.-11. máj 1999, Smolenice, Ústav krajinnej ekológie SAV, 43-49 s.

Kozová, M., Drdoš, J., Pavličková, K., Úradníček, Š.: **Posudzovanie vplyvov na životné prostredie**, VŠ skriptá, PRIF UK, Bratislava, 159 s.

*Návrh věcného záměru zákona o posuzování vlivu na životní prostředí, Materiál pro poradou vedení MŽP ČR, 04/1999, 65 s.*

Úradníček, Š.: **Analyza potreby harmonizácie právnej úpravy posudzovania vplyvov na životné prostredie v Slovenskej republike so Smernicou Rady 97/11/ES, ktorou sa dopĺňa Smernica Rady 85/337/EHS o posudzovaní vplyvu niektorých verejných a súkromných projektov na životné prostredie.** PEDOHYG, Bratislava, 44 s. a prílohy.

Úradníček, Š., Kozová, M., Gašparíková, B.: **Posudzovanie vplyvov na životné prostredie, EIA (Environmental Impact Assessment), I. diel,** Zákon s komentárom, edícia Komentované zákony v životnom prostredí, ŠEVT, Bratislava 1994, 196 s.

*Zákon NR SR č.127/1994 o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, Zbierka zákonov Slovenskej republiky, Čiastka 36, s. 663-687.*

---

M. Kozová - Š. Úradníček: **National Council of the Slovak Republic Act No. 127/1994 on Environmental Impact Assessment after five years.**

In the article we deal with a concise recapitulation of the process of implementing the National Council of the Slovak Republic Act No. 127/1994 into the Slovak legal system. We point out the theoretical and methodical bases that were used by the authors of the Act during its preparation. We also briefly comment the purpose, object and scope of assessment. Finally, we designate those parts of the Act, which may be deemed highly progressive even after five years of existence and, on the contrary, those parts for which it will be necessary to consider a contingent revision based on a detailed analysis.

---