

Milan Luciak

DOTERAJŠIE SKÚSENOSTI S UPLATŇOVANÍM ZÁKONA NR SR Č. 127/1994 Z.z. NA PROJEKTOVEJ ÚROVNI

Napriek tomu, že zákon NR SR č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (ďalej len „zákon“) je v platnosti len od 1.9.1994, Ministerstvo životného prostredia SR (ďalej len „MŽP SR“) spolu vykonalo už cca 270 prípadov procesu posudzovania na úrovni projektov a v súčasnosti vykonáva ďalších 80 posudzovaní.

Najčastejšie otázky od investorov, spracovateľov dokumentácie, obcí a ostatných účastníkov posudzovania by sa dali zhrnúť do niekoľkých okruhov.

Kedy začať s posudzovaním

Prvý krát sa musí investor a jeho projekčná zložka zaoberať otázkou aplikácie zákona pri tvorbe svojho časového a finančného harmonogramu. V prípade, že zistí, že jeho plánovaná činnosť spĺňa kritériá pre posudzovanie podľa zákona, musí túto skutočnosť zohľadniť vo svojom časovom harmonograme prípravy stavby. To znamená, že napr. pre zisťovacie konanie bude potrebovať v rámci predprojektovej prípravy minimálne 8 týždňov od dodania dokumentácie, pokiaľ dostane rozhodnutie ministerstva. Pri povinnom hodnotení to predstavuje cca 9 až 12 mesiacov. Uvedené zaradenie udáva príloha č. 1 zákona. Takže časový harmonogram má postupnosť: *Posudzovanie - Príprava dokumentácie pre územné rozhodnutie - Príprava dokumentácie pre stavebné povolenie*. Odporúča sa, aby si investori, ktorí majú rozsiahlu investičnú aktivitu, vypracovali časový harmonogram pre posudzovanie jednotlivých stavieb a prerokovali ho s MŽP SR. Tým sa predíde mnohým napätiam kvôli časovej tiesni.

Zákon nie je účinný retrospektívne, takže činnosti, u ktorých začalo správne konanie vo veci povoľovania pred 1.9.1994 - sa neposudzujú podľa tohto zákona.

Akú funkciu má zákon o posudzovaní vo vzťahu k zákonu č. 50/ 1976 Zb. o územnom

plánovaní a stavebnom poriadku v znení novších predpisov (ďalej „stavebný zákon“)

Sú to dva rôzne zákony, ktoré sa odlišujú predmetom skúmania tej istej stavby. V zákone o posudzovaní vplyvov ide o komplexné posúdenie vplyvov zámeru na životné prostredie a na zdravie obyvateľstva, a to tak počas výstavby ako aj počas prevádzky stavby a po ukončení stavby, resp. po likvidácii činnosti - má teda podpornú funkciu pre rozhodovanie podľa stavebného zákona. Pri posudzovaní sa skúmajú možné pozitívne a negatívne dopady plánovanej činnosti na životné prostredie a hľadajú sa vhodné opatrenia na minimalizáciu negatívnych účinkov. Typ dokumentácie predstavuje navrhované technické riešenie, charakteristiku súčasného stavu životného prostredia a jeho predpokladané zmeny vplyvom plánovanej činnosti. Často si navrhovatelia, ale i niektorí spracovatelia neuvedomujú, že je potrebné spracovať dokumentáciu „environmentálneho charakteru“ a nie technickú dokumentáciu.

Zákon sa uplatňuje pred rozhodnutím o povolení stavieb, zariadení a činností podľa osobitných predpisov, čiže predchádza konaniu podľa stavebného zákona.

Bez posúdenia vplyvu plánovanej činnosti na životné prostredie povoľujúci orgán nevydá rozhodnutie.

Kedy je potrebné vykonať posudzovanie

Posudzovanie zámerov sa vykonáva vtedy, ak ešte nebolo začaté správne konanie vo veci povolenia činnosti podľa osobitných predpisov po 1.9.1994 a plánovaná činnosť sa nachádza v zozname prílohy 1 zákona. Konanie sa začne aj v prípade podania opodstatneného podnetu, alebo na podnet MŽP SR podľa § 2 ods. 5 zákona.

Patrí plánovaná činnosť do zoznamu v prílohe č. 1 zákona?

Väčšina činností je v zozname jednoznačne definovaná. Podľa rozsahu činnosti je možné túto

zaradiť medzi:

- Povinné hodnotenie
- Zisťovacie konanie
- Zmenu činnosti
- Začatie posudzovania na základe podnetu

Povinné hodnotenie

Ak plánovaná činnosť svojimi parametrami spĺňa kritériá pre povinné hodnotenie (je uvedená v časti A) prílohy č.1 zákona), bude sa podľa zákona povinne posudzovať jej predpokladaný vplyv na životné prostredie podľa § 2 odsek 1).

Zisťovacie konanie

Pre činnosti, pri ktorých sa predpokladá len malý vplyv, alebo nie je celkom isté, aký závažný vplyv by mohli mať na životné prostredie, je potrebné tento stupeň závažnosti zistiť v tzv. zisťovacím konaní. Zisťovacie konanie je samostatne vedený proces posudzovania a sú podľa neho posudzované činnosti uvedené v prílohe č. 1 časť B) zákona.

Zisťovacie konanie sa vykonáva podľa § 10 a 11 v správnom konaní (na rozdiel od povinného hodnotenia). Záverom zisťovacieho konania je *rozhodnutie o tom, či sa daná činnosť bude, alebo nebude posudzovať*.

Dokumentácia v prvom kroku procesu zisťovania - zámer - je taká istá ako pri povinnom hodnotení a vypracováva sa podľa prílohy č. 2 zákona. Zámer predkladá navrhovateľ v potrebnom množstve na MŽP SR.

Vypracovanú dokumentáciu rozosiela MŽP SR v zmysle § 8 dotknutým subjektom. V liste ich však upozorňuje, že ide o zisťovacie konanie, čo znamená, že subjekty vo svojom stanovisku by mali uviesť nielen pripomienky k vypracovanému materiálu, ale aj to, či sa má alebo nemá činnosť ďalej posudzovať.

Je preto potrebné, aby subjekty, ktoré vypracovávajú stanovisko k zámeru najmä v zisťovacom konaní, dobre zvažili dopady plánovanej činnosti v týchto súvislostiach a popísali aj prečo uprednostňujú ten-ktorý variant.

Zmena činnosti

Podľa zákona sa posudzujú aj zmeny v činnosti. Zmenou činnosti sa rozumie zvýšenie rozsahu činnosti alebo zmena predmetu činnosti bez zmeny lokality.

Pochybnosť, či ide o zmenu činnosti

V prípade pochybnosti, či ide o zmenu činnosti, rozhodne podľa § 2 odsek 3) MŽP SR.

Účastníkom konania je potom len navrhovateľ. Či sa bude plánovaná činnosť posudzovať určí ministerstvo rozhodnutím.

V praxi sa predpokladá, že väčšina prípadov riešenia pochybností bude vychádzať zo strany navrhovateľa, ktorý v záujme urýchlenia predprojektovej prípravy, pokiaľ nebude zaradenie činnosti jednoznačné, bude hľadať úľavy touto formou. Je preto vhodné, aby si navrhovateľ už v štádiu podania návrhu na rozhodnutie o pochybnosti zabezpečil argumenty a dostatočne podrobnú technickú dokumentáciu, z ktorých by sa dala zodpovedne určiť povaha plánovanej činnosti a jej predpokladané dopady na životné prostredie a tým správne rozhodnúť o veci.

Niektoré druhy činností sú zahrnuté pod všeobecné položky. V prípade špecifickej činnosti, u ktorej je pochybnosť, či má byť posudzovaná a môže mať závažný vplyv na životné prostredie, odporúčame tento problém prerokovať na odbore posudzovania vplyvov na životné prostredie MŽP SR.

Začatie posudzovania na základe podnetu

Podľa § 2 odsek 5), ak sa má činnosť vykonávať v chránenom území podľa osobitných predpisov, alebo v značne zaťaženom území, môže MŽP SR rozhodnúť, že sa plánovaná činnosť bude posudzovať. MŽP SR môže takto rozhodnúť buď z vlastného podnetu, alebo na podnet: povoľujúceho orgánu (napr. OÚ, odbor ŽP), príslušného orgánu, to znamená príslušného ministerstva, do ktorého pôsobnosti spadá plánovaná činnosť navrhovateľa.

Ak navrhovateľ musí vykonať posudzovanie na základe niektorého z vyššie uvedených podnetov, účastníkom v správnom konaní je len navrhovateľ. V doterajšej praxi sa na podnet posudzovalo niekoľko stavieb. Výsledky posudzovania odhalili možné riziká stavby nielen účastníkom posudzovania, ale aj samotnému navrhovateľovi, takže navrhovateľ akceptoval opodstatnenosť posudzovania jeho stavby.

Aké sú postupy posudzovania

Proces posudzovania sa podľa zákona skladá z týchto základných krokov:

1. predloženie zámeru - tak pri povinnom hodnotení, ako aj pri zisťovacom konaní,
2. stanovenie rozsahu hodnotenia a časového harmonogramu - pri povinnom hodnotení vždy alebo ak sa rozhodne zisťovacím konaním, že stavba bude ďalej posudzovaná,
3. vypracovanie správy o hodnotení,

4. verejné prerokovanie správy o hodnotení,
5. vypracovanie posudku,
6. vypracovanie záverečného stanoviska.

Jednotlivé kroky sú vzájomne previazané a vstupujú do nich už od počiatkovej fázy všetci účastníci procesu posudzovania.

Lehoty pre jednotlivé etapy posudzovania sú v zákone určené tak, aby umožnili seriózne posúdenie vplyvu zámeru bez zbytočných časových odstupov.

Aká je úloha subjektov posudzovania

V procese posudzovania sa zúčastňujú:

- Právnické osoby alebo fyzické osoby plánujúce vykonávať činnosť, ktorá má byť posudzovaná - tzv. **"navrhovateľ"**. Jeho povinnosť je najmä zabezpečiť vypracovanie dokumentácie, na čo by mal napríklad pamätať už v štádiu konkurzu pri výbere technológie. Je dobré, keď sa dajú už do podmienok pri konkurznom konaní, napr. výbere technológie, i environmentálne kritériá. Navrhovateľ sa potom vyhne prekvapeniu, že konkurzom vybraná technológia je síce lacná, ale nespĺňa požiadavky na ochranu životného prostredia.

- Príslušný ústredný orgán štátnej správy, do pôsobnosti ktorého patrí posudzovaná činnosť - tzv. **"príslušný orgán"**. Vo svojom stanovisku by mal vyjadriť vzťah plánovanej činnosti k celkovej koncepcii rezortu.

- Orgán štátnej správy príslušný na vydanie rozhodnutia o povolení činnosti podľa osobitných predpisov - tzv. **"povoľujúci orgán"**. Vo svojom stanovisku by sa mal zamerať na posúdenie dokumentácie z pohľadu povoľujúceho orgánu, pretože jemu bude dokumentácia a výsledok posudzovania slúžiť ako jeden z podkladov pre rozhodovanie o danej činnosti. Z tohto dôvodu sa zúčastňuje aj prerokovania rozsahu hodnotenia. Správne vedený proces posudzovania pri aktívnej a kvalifikovanej účasti povoľujúceho orgánu môže v konečnom dôsledku urýchliť celkový proces spojený s vydaním rozhodnutia a vo väčšine prípadov viesť i k úspore celospoločenských nákladov na túto činnosť.

- Orgán štátnej správy, ktorého záväzný posudok, súhlas, stanovisko alebo vyjadrenie vydávané podľa osobitných predpisov, podmieňuje povolenie činnosti - tzv. **"dotknutý orgán"**. Na rozdiel od stavebného zákona sa na procese posudzovania zúčastňujú len orgány štátnej správy (nie napr. povodie, plynárne, vodárne, Slovenská správa ciest a pod.). Vo svojich stanoviskách uplatňujú požiadavky vzhľadom na svoju pôsobnosť k posudzovanej stavbe.

- Obec, na území ktorej sa má činnosť realizovať

a obec, ktorej územie zasiahne vplyv činnosti - tzv. **"dotknutá obec"**. Pri líniových stavbách, vodných dielach a skládkach býva obyčajne dotknutých viacero obcí, preto verejné prerokovania je potrebné vykonávať vo všetkých obciach a len v krajných prípadoch z dôvodu zracionalnenia je možné vykonať verejné prerokovania viacerých obcí spoločne.

- **"Verejnosc"** chápaná v najširšom zmysle slova (taktiež občianska iniciatíva a občianske združenie). Účasť verejnosti na celom procese posudzovania pomôže navrhovateľovi i posudzujúcemu orgánu pochopiť a zohľadniť očakávania a námietky zainteresovaných a dotknutých strán, identifikovať potenciálne protikladné otázky a získať doplňujúce podstatné informácie týkajúce sa navrhovanej činnosti. Proces posudzovania dáva možnosť jednotlivcom i spoločenstvám podieľať sa na rozhodovaní o záležitostiach, ktoré sa ich bytostne dotýkajú. Z dôvodu zracionalnenia postupov, keď je početné zoskupenie verejnosti, je vhodné vytvoriť buď **občiansku iniciatívu, alebo občianske združenie**.

- **Odborníci z rôznych oblastí vedy, techniky a praxe**.

Celá váha procesu je založená na argumentácii, ktorá vyplýva z vedeckého poznania stavu danej veci. Zvlášť v sporných prípadoch vystupuje úloha nezávislých expertov ako jediná miera váhy pri rozhodovaní.

- Podľa zákona celý proces posudzovania riadi a usmerňuje a nakoniec vypracúva záverečné stanovisko tzv. **"posudzujúci orgán"**, ktorým je Ministerstvo životného prostredia SR.

Čo je variantné riešenie

Zákon ukladá vypracovať posúdenie plánovanej činnosti vo variantoch. Variantné riešenie zámeru je buď priestorové - to znamená lokalizačné (napr. kam umiestniť skládku odpadov, kadiaľ viesť líniovú stavbu), alebo pokiaľ je lokalita daná (napr. existujúca budova závodu) - ide o variantný výber technológie (tá, ktorá má okrem ekonomických a technologických parametrov najvhodnejšie ekologické riešenie).

Čo sú neurčitosti

Správanie sa prírodného prostredia a reakcie dotknutých občanov k plánovaným zámerom sú ťažko presne definovateľné. Identifikácia reťazca prvkov, ktoré budú ovplyvnené plánovanou činnosťou sa dá len predpokladať a vždy budú neistoty v dôsledkoch, ktoré spôsobí aj ten najstarostlivejšie pripravený projekt. Niektoré črty okolia

možno predvídať a tie sa dajú skúmať na modeloch (model priehrady, model biodegradácie...), ale niektoré sa nedajú vôbec dopredu odhadnúť (napr. zložitost' geologického podložja, kompenzačné požiadavky obyvateľstva). Z toho dôvodu časť zodpovednosti za "neurčitosti či neistoty" leží vždy na navrhovateľovi. Preto je dôležité už od začiatku procesu posudzovania vyhľadávať tie kľúčové miesta "neurčitostí", ktoré by mohli v konečnom dôsledku zvrátiť celý zámer.

Čím je podmienený pozitívny prístup obyvateľstva k plánovanej činnosti

Proces posudzovania zahŕňa dôležitý prvok a to účasť verejnosti na rozhodovaní o plánovanej činnosti. Tento demokratizačný prvok má zásadný význam pre jej priechodnosť. Občania už od začiatku procesu sú postupne oboznamovaní s dôsledkami plánovanej činnosti. Je preto potrebné, aby navrhovateľ vedel do akého sociologického a demografického prostredia svoju plánovanú činnosť umiestňuje. Vhodným spôsobom pripravená argumentácia (mapy, modely atď.) napomôžu pri vzájomných diskusiách navrhovateľa s občanmi. Túto úlohu odporúčame zveriť odborníkom z oblasti sociológie a psychológie. V neposlednom rade svoju úlohu zohrávajú i primerané kompenzačné opatrenia.

Kto môže vypracovať dokumentáciu

Každá fyzická i právnická osoba, ktorú si navrhovateľ objedná na vypracovanie dokumentácie. Táto musí byť spracovaná na požadovanej odbornej úrovni, pretože je to vlastne prezentácia navrhovateľa. Nekvalitne vypracovaná dokumentácia neposkytuje dostatok potrebných argumentov na obhájenie zámeru, čoho dôsledok je strata času a vynaložených finančných nákladov na strane navrhovateľa. Nedostatočne vypracovanú dokumentáciu MŽP SR vráti na prepracovanie.

Ako získať informácie na vypracovanie dokumentácie

Odporúčame využívať § 14 zákona, ktorý ustanovuje, že právnické osoby alebo fyzické osoby sú povinné poskytnúť navrhovateľovi (nie expertovi, ktorého si navrhovateľ určil na vypracovanie dokumentácie) na jeho žiadosť dostupné informácie o životnom prostredí, ktoré získali z činnosti financovanej zo štátneho rozpočtu. Aj § 38 zákona ustanovuje, za akých podmienok je možné získať informácie z už spracovaných dokumentácií. Taktiež je možné získať informácie na základe zákona NR SR č. 171/1998 Z.z. o prístupe k informáciám o životnom prostredí.

Aké sú najčastejšie chyby pri vypracovaní zámeru

Najčastejšie sa vyskytujú nepresnosti v určení závažnosti vplyvov na jednotlivé zložky životného prostredia a predovšetkým na človeka. Taktiež mapové prílohy bývajú často vo veľkých mierkach, čím rozlišovacia schopnosť umiestnenia plánovanej činnosti je nízka.

Niektorým spracovateľom sa stáva, že nevyhodnocujú všetky body osnovy, čo vedie k dodatočným vysvetleniam a dopĺňaniam. Je vhodné daný bod osnovy vyhodnotiť aj v prípade, že sa ho plánovaná činnosť netýka (napr. záber pôdy - nebude).

Dôležité si je uvedomiť, že zámer má obsahovať informácie o predpokladanom vplyve plánovanej činnosti na životné prostredie. To znamená, že zámer by mal obsahovať prevažnú časť informácií tohto druhu a samotný popis technického a technologického riešenia by mal byť len stručným vymenovaním základných prvkov, príp. navrhovaných riešení.

Čo má obsahovať správa o hodnotení

Osnova pre vypracovanie správy o hodnotení je v prílohe č. 3 zákona. Má ďalej poskytovať odpovede na otázky, ktoré boli vznesené v štádiu pripomienkovania zámeru a určené v rozsahu hodnotenia. Je vhodné, aby správa o hodnotení bola spracovaná prístupnou formou, pretože ju bude pripomienkovať tak odborná, ako i laická verejnosť. Najmä záverečné zhrnutie by malo byť všeobecne zrozumiteľné.

Pri zložitejších činnostiach, u ktorých navyše i variantné riešenie predurčuje veľké množstvo vplyvov rôznej závažnosti, odporúčame vyhodnocovať tieto vplyvy pomocou viacerých metód multikriteriálneho vyhodnocovania, aby rozlíšenie závažnosti bolo dostačujúce. V správe o hodnotení je potrebné popisovať konkrétne predpokladané dopady na konkrétne zložky životného prostredia pre ten-ktorý variant. Všeobecné popisy nedávajú odpovede na konkrétne otázky a vzbudzujú nedôveru, najmä u verejnosti, ktorá vytýka spracovateľom "zatajovanie" skutočných dopadov. Prínosom v správe o hodnotení sú výsledky z namodelovaných situácií (napr. emisie, hlučnosť a pod.) a z toho plynúce návrhy opatrení. To dáva predstavu o možných vplyvoch a ich závažnosti.

Verejné prerokovanie správy o hodnotení

Od uplatňovania zákona sa vykonali na Slovensku desiatky verejných prerokovaní. Je potrebné povedať, že účasť občanov na verejných

prerokovaniach je malá. Aj keď je verejné prerokovanie riadne ohlásené a je zabezpečená účasť navrhovateľa, expertov a orgánov štátnej správy, občania ako keby nepociťovali potrebu získavať informácie o pripravovanej činnosti, ktorá sa bezprostredne bude dotýkať ich života. V obciach a mestách, kde pracujú environmentálne organizácie, je obyčajne účasť vyššia a diskusia je vedená na primeranej úrovni. Tam, kde už v minulosti bolo verejné prerokovanie a koná sa ďalšie, občania už vedia ako sa majú pripraviť a aj účasť býva vyššia. Prevažia otázok na verejných prerokovaniach sa týka kompenzačných opatrení a majetkovo-právnych vysporiadaní. Len sporadicky sú kladené investorovi otázky, týkajúce sa výsostne ochrany životného prostredia.

Záverečné stanovisko

Záverečné stanovisko, ako výsledok procesu posudzovania, je pre povolujujúci orgán *nezáväzná*. Jeho nezáväznosť vyplýva z toho, že dokumentácia je len "environmentálneho" charakteru, čiže poskytuje pohľad na plánovanú činnosť z hľadiska jej vplyvu na životné prostredie a z toho vyplývajúcej jeho ochrany. Ďalším dôvodom nezáväznosti je to, že k dokumentácii sa vyjadrujú vo svojich stanoviskách orgány len štátnej správy, naproti tomu v povoľovacom procese (podľa stavebného zákona) sa k dokumentácii vyjadrujú všetky dotknuté orgány.

V záverečnom stanovisku sa uvádza i rozsah poprojektovej analýzy. V procese posudzovania sa prognózujú a vyhodnocujú predpokladané vplyvy navrhovanej činnosti. Veľmi dôležité je preto praktické overenie týchto prognóz poprojektovou analýzou, resp. komplexné monitorovanie a analýza skutočných vplyvov danej činnosti na životné prostredie a účinnosti opatrení na zmiernenie týchto vplyvov.

Podľa § 23 zákona povolujujúci orgán nemôže vydať rozhodnutie o povolení činnosti bez záverečného stanoviska, na ktoré musí prihliadať. I keď záverečné stanovisko nie je záväzná, súhrn argumentov, zapracovaných myšlienok, zhodnotení a doplňujúcich údajov, získaných počas posudzovania, dávajú veľký predpoklad k tomu, aby bolo na ne prihliadané.

Iný prípad však nastane, ak sa činnosť zamietne na základe záväzných stanovísk došlých podľa iných zákonov v procese povoľovania.

Záver

Na základe doterajších skúseností uplatňovania zákona pre stavby, zariadenia a iné činnosti

vyplýva, že proces posudzovania ešte pred samotnou realizáciou činnosti je viditeľným prínosom pre životné prostredie i pre samotný ekonomický rozvoj. Integrácia posudzovania vplyvov na životné prostredie s plánovanými činnosťami v čo najskoršom možnom štádiu ich prípravy nielenže minimalizuje negatívne dopady na životné prostredie, ale tiež pomôže predchádzať oneskoreniam a zvýšeným nákladom, ktoré sa môžu vyskytnúť v dôsledku nepredvídaných environmentálnych problémov. Navyše z vlastných skúseností vieme, že odstraňovanie následkov environmentálnych škôd a realizácia programov zlepšenia životného prostredia sú často oveľa nákladnejšie, ako prevencia poškodenia životného prostredia. Zlepšenie poškodeného a zdevastovaného životného prostredia (ak je vôbec možné) sa uskutočňuje za veľmi vysokých nákladov.

M. Luciak: *Hitherto experience from implementing the National Council of the Slovak republic Act No. 127/1994 at the project level.*

Despite the fact that the Act No. 127/1994 on Environmental Impact Assessment has become operative only since September 1, 1994, the Ministry of the Environment of the Slovak Republic already supervised approximately 270 cases of the assessment process at the project level and currently it is supervising further such 80 cases.

The presented paper deals with replies to the most frequent questions being put by investors, dokument-elaborators, municipalities and other participants in assessment. These questions could be expressed as follows: when to begin to elaborate assessment, what is the function of the Act on assessment in relation to the Act No. 50/1976 on Territorial Planning and Building Regulation with its later revisions, when is it necessary to carry out assessment, does a planned activity belong to the list representing Annex No. 1 of the Act, what are the tasks of the assessment subjects, what are the alternatives for the implementation, what are imprecision's, what are the conditions for a positive approach of the population to a planned activity, who may elaborate documentation, what are the most frequent mistakes in working out an intention, what is the contents of environmental impact statement, public hearing or final record, etc.
