

Katarína Pavličková, Peter Krasnec

## HODNOTENIE PROCESU POSUDZOVANIA VPLYVOV ZÁMEROV ČINNOSTÍ NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Zákon NR SR č.127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (ďalej zákon) je účinný od 1. 9. 1994 a nastal čas začať hodnotiť jeho účinnosť, jeho príspevok k trvalo udržateľnému rozvoju na Slovensku, jeho dopad na ochranu a tvorbu životného prostredia, kvalitu procesu posudzovania, kvalitu dokumentácie vypracovanej pre jeho účely, účasť verejnosti a pod. Je zvykom v rámci mnohých hodnotení, a tak tomu bude aj v rámci posudzovania vplyvov na životné prostredie, vykonať hodnotenie po 5 rokoch. Ako prípravu na celkové zhodnotenie pracovníci Odboru posudzovania vplyvov na životné prostredie a medziodvetvových vzťahov MŽP SR zvolili v roku 1998 formu zadania niekoľkých malých projektov, ktoré by hodnotili vyššie uvedené aspekty. Centrum pre posudzovanie vplyvov na životné prostredie pri Katedre krajinnej ekológie PRIF UK bolo jedným z tých pracovísk, ktoré boli oslovené spracovať zhodnotenie uplatňovania zákona NR SR č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie zo svojho pohľadu.

Cieľom projektu "Príprava a realizácia komplexného zhodnotenia uplatňovania zákona NR SR č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie" (Pavličková, K. a kol., 1998) bolo vykonať analýzu toho, ako je proces posudzovania vplyvov na životné prostredie uplatňovaný v praxi. Zamerali sme sa predovšetkým na hodnotenie krokov procesu posudzovania vplyvov činností na životné prostredie (ďalej proces posudzovania) navrhovaných činností a to na základe skutočností, že v podmienkach Slovenskej republiky je práve hodnotenie konkrétnych projektov najčastejšie. Naším cieľom bolo hodnotiť úroveň projektov (Strategickému environmentálnemu hodnoteniu podľa § 35 zákona bolo venované samostatné zhodnotenie). Zároveň sme sa v rámci projektu nevenovali postupu procesu posudzovania transhoričných vplyvov, nakoľko takýto spôsob posudzovania zatiaľ nebol v SR uplatnený (SR doteraz neratifikovala Dohovor o vplyvoch na životné

prostredie presahujúcich štátne hranice z roku 1991, tzv. Espoo konvenciu).

Od účinnosti zákona bolo posudzovaných v Slovenskej republike približne 300 zámerov činností, čo pokladáme za údaj poukazujúci na reálnu implementáciu zákona v praxi. Nie je preto otázkou, či sa proces posudzovania dostatočne uplatňuje na projektovej úrovni, nakoľko o tejto skutočnosti netreba pochybovať, ale skôr ide o hodnotenie jeho kvality. Výsledkom našej analýzy sú mnohé informácie a poznatky, ktoré uvedieme v tomto príspevku vo všeobecnej rovine, pričom veríme, že tieto poznatky prispievajú k ďalšiemu zlepšeniu kvality uplatňovania procesu posudzovania v reálnom živote.

Pri každom hodnotení si treba uvedomiť, že akékoľvek hodnotenie je subjektívnou záležitosťou. Aj keby sa vypracovali jednotné kritériá, ktoré by platili pre každého hodnotiteľa, každý by na tú istú otázku odpovedal rôzne a zo svojho hľadiska. Preto sa nedá predpovedať a ani nedá dopredu určiť, kto je schopný takéto hodnotenie vykonať a hlavne vôbec sa nedá určiť, kto má a kto nemá pravdu. Každý jeden hodnotiteľ má svoju pravdu, ktorej výpovedná hodnota závisí od stupňa poznania a v našom prípade aj od stupňa praktických skúseností.

### Hodnotenie procesu posudzovania vplyvov zámerov činností na životné prostredie

Hodnotenie kvality procesu posudzovania vplyvov zámerov činností na životné prostredie v podmienkach Slovenskej republiky je rozdelené na 2 časti. Prvá sa týka hodnotenia priebehu procesu posudzovania jednotlivých navrhovaných činností. K tomu nám slúžili materiály, ktoré sú uložené v archíve MŽP SR. Druhá časť sa týka hodnotenia procesu posudzovania vplyvov z hľadiska jednotlivých odborníkov (v príspevku „materiálmi“ nazývame celý súbor dokumentov uložených v archíve MŽP SR podľa jednotlivých zámerov činností a „dokumentáciou“ súborné označenie pre Zámery a Správy o hodnotení).

### **Hodnotenie priebehu procesu posudzovania na základe analýzy materiálov k navrhovaným zámerom činností**

Táto časť hodnotenia predstavovala analýzu 145 materiálov (tento počet predstavuje cca polovicu doteraz posudzovaných činností v SR) na základe formuláru, ktorého štruktúra je zrejmá z nižšie uvedených výsledkov, ktoré sme zoradili podľa jednotlivých faktorov formuláru, ktorých bolo 11. Pre účely tohto článku sme vybrali tie, u ktorých si myslíme, že majú všeobecnú výpovednú hodnotu. Neuvádzame konkrétne čísla (sú spracované v databázovej forme v programe MS Access), ale ide o určité zovšeobecnenie poznatkov. Sme presvedčení, že nami analyzovaný súbor, ktorý je reprezentovaný 50 % - mi doteraz posudzovaných zámerov v SR nás k tomu oprávňuje.

#### 1. Zaradenie do kapitoly podľa prílohy č. 1 zákona:

Tento faktor hovorí o tom, koľko hodnotených zámerov môže byť zaradených do jednotlivých oblastí podľa prílohy č.1 zákona podľa toho, do ktorej oblasti navrhovaná činnosť spadá. Dá sa z nej vyčítať, že doteraz najviac posudzovanými oblasťami sú tie, ktoré sú zaradené do okruhu infraštruktúry (prevládajú činnosti v rámci odpadového hospodárstva), dopravných a spojových stavieb a zariadení (s absolútnou prevahou posudzovania diaľnic), energetického priemyslu (prevažne sa jedná o elektrické vedenia). Ostatné kategórie sú obsadené oveľa skromnejšie.

#### 2. "Typ" procesu posudzovania (takto vymedzené „typy“ sú určené len pre účely tohto príspevku).

Druhý faktor odráža stanovený tzv. "typ" procesu posudzovania, ktorým boli jednotlivé činnosti posudzované. Počet činností, ktoré predstavovali proces posudzovania zahrňujúci všetky základné kroky procesu posudzovania (ďalej označený ako typ „A“) a u ktorých bolo upustené od vypracovania Správy o hodnotení (ďalej označený ako typ „B“) je skoro rovnaký. "Typ" procesu posudzovania, ktorý predstavovalo zisťovacie konanie je vzhľadom na predchádzajúce dva skoro dvojnásobný.

#### 3. Doba trvania procesu posudzovania

Tretí faktor predstavuje čas trvania procesu, ktorý je vypočítaný podľa toho, kedy proces posudzovania začal (tu je použitý dátum na zámere, aj keď je zrejmé, že do doby trvania je možné zaradiť aj čas potrebný na vypracovanie zámeru) a kedy bol proces ukončený (tu sa použil dátum na záverečnom stanovisku resp. v rozhodnutí v rámci zisťovacieho konania).

Získané údaje (pozri graf č. 1) zodpovedajú teoretickým predpokladom, keď proces posudzovania predstavovaný všetkými krokmi (typ „A“) je výrazne dlhší od ostatných dvoch typov. Aj odlišenie ďalších dvoch typov procesu posudzovania potvrdzuje teoretický predpoklad, keď kratšia doba v rámci zisťovacieho konania odzrkadľuje skutočnosť, že v danom prípade je počet krokov menší ako v prípade, keď sa len upustí od vypracovania Správy o hodnotení. Potvrdenie týchto teoretických predpokladov pokladáme za pozitívum pri hodnotení kvality procesu posudzovania.

#### 4. Stanoviská k Zámeru

V tejto časti sú prezentované strohé čísla, ktoré udávajú počet došlých stanovísk k jednotlivým činnostiam. Tieto sme odlišili podľa toho, koľko stanovísk prišlo od "úradov", pričom nie je rozdiel medzi príslušným orgánom, povoľujúcim orgánom a dotknutým orgánom a koľko od dotknutých obcí. Zároveň nás zaujímalo, koľko stanovísk bolo zaslaných verejnosťou, a to jednak občanmi, ale aj mimovládnyimi organizáciami (ďalej MVO).

Z analýzy je zrejmé, že počet stanovísk pre typ „A“ a pre typ „B“ je rovnaký a pravdepodobne vyplýva zo skutočnosti, že odlišenie procesu posudzovania nastáva až v ďalšom kroku - rozsahu hodnotenia. Nižší počet stanovísk je u zisťovacieho konania. Dá sa povedať, že aj tento údaj poukazuje na kvalitatívnu a kvantitatívnu rozdielnosť medzi týmito typmi procesu posudzovania. Na tomto mieste je vhodné poznamenať, že prípadné priemerné hodnoty neodrážajú realitu, ktorá závisí od počtu oslovených subjektov (počet uložených stanovísk v archíve bol podľa činnosti od 2 do 34), ale sú vhodné pre porovnanie jednotlivých typov procesu posudzovania.

Na základe analýzy sme získali poznatok, že by bolo vhodné v budúcnosti zamerať pozornosť na porovnanie počtu došlých stanovísk podľa oblastí činností (podľa prílohy č. 1 zákona).

Obce sa vyjadrili pri všetkých navrhovaných činnostiach pri všetkých troch typoch procesu posudzovaniam, čo je pozitívnu skutočnosťou.

Z prehľadu zároveň vyplýva skutočnosť, že počet stanovísk zaslaných verejnosťou - obyvateľmi a mimovládnyimi organizáciami spolu s občianskymi iniciatívami a občianskymi združeniami (MVO) je minimálny. Samotní obyvatelia sa vyjadrili podľa uložených materiálov jednotlivo (nie prostredníctvom obce) len v 18 prípadoch zo 145 analyzovaných zámerov činností (na tomto mieste by sme upozornili na túto negatívnu skutočnosť, ktorá hovorí o absolútnom nezájme verejnosti).

Zaujímavá, ale predpokladaná je skutočnosť, že tieto stanoviská boli vo všetkých prípadoch záporné. Tieto údaje plne odrážajú našu realitu - obyvateľstvo sa len veľmi málo zaujíma o proces posudzovania vplyvov na životné prostredie a ak sa vyjadrí, tak len vtedy, ak proti niečomu "bojuje".

Obdobná situácia je aj pri hodnotení počtu stanovísk zaslaných MVO, kedy je počet stanovísk mimoriadne nízky - pri type „A“ boli stanoviská pre 3 navrhované činnosti, pri type „B“ boli pre dve navrhované činnosti a pri zisťovacom konaní pre jednu navrhovanú činnosť. Znovu to poukazuje na nezáujem zo strany MVO o proces posudzovania.

#### 5. Stanoviská k Správe o hodnotení

Pre analýzu došlých počtov stanovísk na Správu o hodnotení platí to isté, čo pre predchádzajúci faktor, aj keď je tu počet stanovísk od verejnosti relatívne vyšší. Pozoruhodné je aj to, že údaje sa prakticky zhodujú s počtom stanovísk k zámeru, z čoho vyplýva určitá "nemennosť" účastníkov procesu posudzovania.

#### 6. Počet strán

V prípade hodnotenia počtu strán Zámeru alebo Správy o hodnotení sme v rovnakej situácii ako u počtu stanovísk. Je otázkou, či počet strán Zámeru resp. Správy o hodnotení môže alebo nemôže poukazovať na kvalitu či nekvalitu procesu posudzovania. Je to veľmi individuálny údaj, ktorý závisí od každej jednej činnosti a od dostupnosti údajov potrebných pre vypracovanie požadovaných dokumentov. Tieto sú rozličné nielen vzhľadom na rozpracovanosť projektu činnosti, ale aj od územia, v ktorom sa nachádzame. Sú oblasti na Slovensku, kde existuje vysoký počet informácií, ale aj oblasti, ktorých poznanie prírodného prostredia je na nedostatočnej úrovni. Napriek tomu si myslíme, že takýto údaj (počet strán) je potrebné zahrnúť do celkového hodnotenia procesu posudzovania a to aj vzhľadom na to, že s touto otázkou sa často stretávame nielen u navrhovateľov, ale aj u študentov a iných odborníkov, ktorí doteraz nemali skúsenosť s vypracúvaním dokumentácie pre proces posudzovania.

Hodnoty počtu strán odrážajú teoretický predpoklad kvantitatívneho rozdielu medzi počtom strán v Zámere a v Správe o hodnotení (pozri graf č. 2). Pri mnohých posudzovaných činnostiach dochádza však k extrémnym počtom v oboch smeroch. Oba extrémny (z vykonanej analýzy vyplynulo, že počet strán u Zámeru varíroval od 3 do 248 strán), sú však podľa nás nevyhovujúce pre proces posudzovania.

Aj keď sa pozrieme na počet strán Zámeru pri zisťovacom konaní, vidíme extrémne odlišnosti. Je skutočne na pováženie, či v prípadoch veľmi nízkych počtoch strán (niekedy ide o 3 strany) je množstvo a kvalita informácií taká, aby pracovníci MŽP SR vedeli rozhodnúť, či daná činnosť má alebo nemá byť posudzovaná.

#### 7. Počet variantov

Počet variantov je zrkadlom "typu" procesu posudzovania. Je až prekvapujúce, ako sa táto odlišnosť prejavila v Zámere, keď v type „A“ sa zväčša jednalo o viacvariantnosť (počet variantov varíroval od 1 do 8). Naopak pri type „B“ (počet variantov varíroval od 1 do 3) resp. zisťovacom konaní (od 1 do 3) šlo zväčša o jednovariantné riešenie návrhu činnosti. Aj tento údaj svedčí o kvalitatívnej odlišnosti týchto typov posudzovania. Na druhej strane práve jednovariantnosť poukazuje na časté upúšťanie od variantného riešenia (podľa § 7 ods. 8 zákona). V Správe o hodnotení boli hodnotené varianty v rozsahu 1 až 7.

#### 8. Zaslanie rozhodnutia o povolení činnosti podľa osobitných predpisov.

Zaujímavá bola aj skutočnosť, či si povolujujúci orgán plní svoju povinnosť a zasiela MŽP SR rozhodnutie o povolení činnosti podľa osobitných predpisov (§ 24 zákona). Z informácií získaných z materiálov je evidentné, že táto povinnosť je napĺňaná nedostatočne.

Otázkou je, či zaradenie rozhodnutia o povolení činnosti podľa osobitných predpisov do archívu môže mať súvis s kvalitou procesu posudzovania. Naším názorom je - áno, ak platí, že kvalita vypracovanej dokumentácie má priamu súvislosť s kvalitou procesu posudzovania, čo zrejme nikto nespochybní. Pri štúdiu materiálov uložených v archíve k jednotlivým činnostiam, ktoré by mohli byť súčasťou vypracúvania dokumentácií, je pre budúceho spracovateľa veľmi vhodné zistiť, ktoré navrhované opatrenia pre ten ktorý typ činnosti v rámci procesu posudzovania sa premietli do rozhodnutia. Aj takto by sa mohla zvýšiť výpovednosť informácií.

#### **Hodnotenie priebehu procesu posudzovania na základe dotazníkov**

Dotazník, vyplňaný respondentmi - spracovateľmi Zámerov, Správ o hodnotení a Posudkov, tvoril základ tejto časti hodnotenia priebehu procesu posudzovania na projektovej úrovni. V dotazníku respondenti jednak subjektívne vyhodnocovali ich celkový názor na proces posudzovania a jeho

súčasťou a zároveň vyslovovali svoje názory na jeho zlepšenie.

Pre účely tohto príspevku sme vybrali nasledujúce spôsoby a metódy na zlepšenie kvality procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie, ktoré by mohli pomôcť kvalite procesu posudzovania:

- pomocou seminárov, publicity, diskusií v oblasti nových metodík, organizovaním pravidelných pracovných stretnutí posudzovateľov, pre doterajších riešiteľov dokumentácie zorganizovaním osobitných seminárov (diaľnice, vodné diela, skládky odpadov) venovaných konkrétnemu rozboru kvality doteraz spracovanej dokumentácie z pohľadu: a/ MŽP SR, b/ posudzovateľov, c/ Centier pre posudzovanie vplyvov na ŽP, organizovaním špecializovaných seminárov, napr. k hodnoteniu vplyvov, k multikriteriálnemu hodnoteniu a pod., v prípade zmien v legislatíve; v rámci seminárov zabezpečením prenosu skúseností pracovníkov MŽP SR z jestvujúcej dokumentácie, organizovaním špeciálnych seminárov pre mestskú samosprávu, štátnu správu, podniky, školeniami formou prehodnotenia existujúcich štúdií a spracovania modelových projektov,
- zabezpečením jednoduchších prístupov spracovateľov dokumentácie k vypracovaným zámerom uložených na MŽP SR a v SAŽP SR,
- dôslednou odbornou oponentúrou dokumentácií, sprísnením kritérií hodnotenia kvality štúdií, zvýšením dôrazu na odbornú spôsobilosť spracovateľov v procese výberu spracovateľa; zvýšením počtu odmietnutých projektov z titulu nekvality dokumentácie (cieľ je: odborne skvalitniť kolektív posudzovateľov),
- tvorbou nových a kvalitnejších metodických príručiek (napr. aj revidovaním a doplnením už vydaných) napr. pre rozvoj metodológie hodnotenia rizík v rámci procesu posudzovania, Cost Benefit Analyses, k činnosti 9 - Vodné hospodárstvo, hodnoteniu sociálnych vplyvov, pre metódy hodnotenia vplyvov a ich kvantifikácie, pre urbanistickú akustiku, stavebnú akustiku, na problém určovania ochranných pásiem priemyselných podnikov v súvislosti s hodnotením vplyvov a pre štátnu správu, čo môžu od jednotlivých stupňov dokumentácie očakávať, aby si nezamieňali stavebný zákon so zákonom č.127/1994.

### Záver

Hodnotenie uplatňovania zákona NR SR č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie poukázalo na niektoré skutočnosti, na základe ktorých je možné hovoriť o tom, že nás v oblasti procesu posudzovania a najmä zvyšova-

vania jeho kvality čaká ešte veľa práce. Niet pochybností o tom, či je zákon uplatňovaný a naplňa sa jeho vecná podstata. Na to poukazuje vysoký počet navrhovaných činností, ktoré boli a sú posudzované podľa zákona. Tak isto nie je spochybnený význam procesu posudzovania ako takého.

Pri vypracúvaní projektu sa prejavila aj tá negatívna skutočnosť, ktorou bola absencia archívu v priestoroch MŽP SR. Naším cieľom bolo hodnotiť všetky dovtedy ukončené hodnotené činnosti (cca 230 projektov), ale práve vzhľadom na to, že tieto neboli všetky uložené v dostupných priestoroch, celkový počet nami hodnotených materiálov bol nižší. Archív bol na jar roku 1999 vytvorený a je v ňom možné Zámery, Správy o hodnotení, ale aj došlé stanoviská a iné potrebné materiály študovať. Aj takýmto štúdiom by sme mohli dosiahnuť vyššiu kvalitu dokumentácií v budúcnosti.

Ako sme už uviedli, kvalita dokumentácie a kvalita procesu veľmi úzko spolu súvisia. Preto na by sme radi upozornili na jeden z nedostatkov, ktorým je nevyrovnaný počet strán Zámeru a Správy o hodnotení (máme na mysli zistené extrémy, pretože počet strán nemôže byť predpísaný a závisí od konkrétnej činnosti a lokality) podľa tých istých oblastí činnosti. Pri dôslednej kontrole dokumentácií zo strany MŽP SR pri ich preberaní, by sa takýmto extrémom malo predchádzať. Sme presvedčení, že aj toto svedčí o kvalite resp. nekvalite vypracovanej dokumentácie. Bolo by veľmi zaujímavé, z hľadiska kvality dokumentácií ako aj celého procesu, vedieť, koľko Zámerov resp. Správ o hodnotení bolo spracovateľom dokumentácií vrátených pracovníkmi MŽP SR, a v čom boli najčastejšie nedostatky. Tieto informácie nie sú podľa našich poznatkov systematicky sledované a preto navrhujeme, aby pracovníci Odboru posudzovania vplyvov na životné prostredie MŽP SR ako posudzujúci orgán zaviedli evidenciu vrátených dokumentácií. Samotnej kvalite by to určite veľmi pomohlo. Predpokladáme, že v najbližšej dobe by sa mohlo uskutočniť hodnotenie kvality dokumentácie podľa kritérií vypracovaných v r.1996.

Druhým negatívom, ktorý vyplýva z celkového hodnotenia je často sa opakujúca jednovariantnosť riešenia. Na túto skutočnosť poukazujú aj respondenti vo svojich odpovediach. Ak vezmeme do úvahy, že jednou z charakteristík zákona je práve viacvariantné riešenie, nepokladáme túto skutočnosť za veľmi povzbudzujúcu. Na druhej strane treba priznať, že v prípadoch Správ o hodnotení ide predovšetkým o viacvariantné riešenie.

Ďalšou skutočnosťou, ktorá vyplýva z hodnotenia je nezáujem o proces posudzovania zo strany verejnosti. Tomuto problému je ale venovaný iný príspevok.

Je potešujúce, že všetci respondenti hodnotili význam procesu posudzovania najvyšším stupňom - výborná až veľmi dobrá a jeho kvalitu hodnotou veľmi dobrá až dobrá. Je samozrejmé, že odborníci nedávajú kvalite najvyššie hodnotenie, veď uspokojenie sa s daným stavom by nevedlo k pokroku a ustrnuli by sme na jednom mieste, čo by uplatňovaniu procesu posudzovania mohlo len uškodiť.

#### Literatúra

Pavličková, K. a kol. 1998. **Príprava a realizácia komplexného zhodnotenia uplatňovania zákona NR SR č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie**, Správa, Centrum pre posudzovanie vplyvov na ŽP pri KKE PRIF UK, Bratislava (pre potreby MŽP SR)  
Zákon NR SR č.127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie

---

#### K.Pavličková, P.Krasnec: *Evaluation of the Environmental Impact Assessment Process on Project Level*

The quality evaluation in Environmental Impact Assessment (EIA) needs to give attention to at least two facets: the evaluation of the process and to the evaluation of the Environmental Impact Statement (EIS). Assessing the performance of the EIA process can be seen as measuring the effectiveness of EIA. The quality of the EIA can be measured in different ways:

- a step-by-step analysis, in which each phase and its interconnections (intention, screening, scooping, EIS preparation, EIS review, final record) are evaluated,
- a holistic approach, in which the overall outcome of the EIA process is measured.

We measured in our project „The preparation and realisation of the complex evaluation of the EIA Act implementation in Slovak republic“ in both ways in 1998 year. The first approach was carried out in the form of filling in a form (in number of 150 projects), which gave us an overview of the step-by-step analysis. The second approach was done in the form of questionnaires which was sent to 30 experts. The results of our project, which should be used as a basis for the 5-years evaluation in 1999 year are described in our article.

---