

# Zhodnotenie uplatňovania zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie

*M. Kozová, Š. Úradníček: Evaluation of Implementation the Act on Environmental Impact Assessment. Život. Prostr., Vol. 33, No. 4, 173–176, 1999.*

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

Inštitút posudzovania vplyvov činností na životné prostredie bol do právneho poriadku bývalej ČSFR zavedený zákonom č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí. V r. 1991 začali intenzívne práce na príprave zákonov ČR a SR. Cieľom týchto zákonov bolo zaviesť do legislatívy oboch republík účinný systém prognózovania a komplexného hodnotenia očakávaných vplyvov (pozitívnych i negatívnych) na životné prostredie určitých druhov stavieb a činností ešte pred povolením ich realizácie. Zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (ďalej zákon) nadobudol účinnosť 1. 9. 1994.

Účelom zákona je upraviť postup komplexného odborného a verejného posudzovania stavieb, zariadení a iných činností, ako aj návrhov niektorých rozvojových koncepcií a všeobecne záväzných predpisov. Cieľom je zistiť, opísať a vyhodnotiť všetky priame a nepriame vplyvy zámeru na životné prostredie, určiť opatrenia, ktoré zabránia alebo zmenšia poškodzovanie životného prostredia, porovnať výhody a nevýhody niekoľkých variantov predloženého zámeru i s tzv. nulovým variantom (t. j. so stavom, ak by sa zámer neuskutočnil). Podrobný komentár k zákonu a výklad jednotlivých krokov bol publikovaný vo viacerých článkoch a metodických príručkách.

V našom časopise (1994, č. 2) sme informovali o dvojiročných skúsenostiach s uplatňovaním zákona v ČR a o príprave podobného zákona v SR. S odstupom piatich rokov rekapitulujeme východiská, o ktoré sa opierali tvorcovia nášho zákona. Poukazujeme na to, v čom ho

možno považovať za vysoko progresívny a kde bude treba zväziť jeho úpravu.

## Východiská pri tvorbe zákona

Posudzovanie vplyvov **navrhovaných** činností na životné prostredie (Environmental Impact Assessment – EIA) vychádza zo základných princípov starostlivosti o životné prostredie, nadväzujúcich o. i. na Listinu základných práv a slobôd, inkorporovaných do Ústavy Slovenskej republiky.

Medzi základné “vnútroštátne” dôvody pre zavedenie tohto inštitútu do právneho poriadku SR patrili najmä:

- Právo každého na priaznivé životné prostredie (čl. 44, ods. 1 Ústavy), ako aj na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu (čl. 45 Ústavy).
- Zákaz pri výkone vlastníckych práv poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom (čl. 20, ods. 3 Ústavy).
- Princíp prevencie, spočívajúci predovšetkým v *predchádzaní* ohrozovania či poškodzovania životného prostredia, resp. v čo najskoršej eliminácii (alebo aspoň zmiernení) prípadného ohrozenia či poškodenia životného prostredia priamo pri zdroji tohto ohrozenia či poškodenia.



Navrhované vodné dielo Nezbudzská Lúčka, ktoré je v rozpore so záujmami ochrany prírody (fotomontáž)

- Princíp trvalo udržateľného rozvoja.
- Princíp "znečisťovateľ platí" – tzv. tri P (Polluter – Pays Principle).

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

- 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 SR zblížovať (aproximovať, harmonizovať) svoj právny poriadok s právom EÚ,
- Smernica Rady ES z 27. 6. 1985 č. 85/337/EHK o posudzovaní vplyvu niektorých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (v súčasnosti v znení Smernice Rady č. 97/11/ES z 3. 3. 1997),
- Dohovor Európskej hospodárskej komisie OSN o hodnotení vplyvov na životné prostredie presahujúcich štátne hranice, prijatý 25. 2. 1991 v Espoo,
- Memorandum Slovenskej republiky k materiálu "OECD Rozhodnutia, Odporúčania a iné nástroje v platnosti",
- Odporúčanie Rady OECD zo 14. 11. 1974 č. C(74)216 o analýze environmentálnych následkov významných verejných a súkromných projektov,
- Odporúčanie Rady OECD z 8. 5. 1979 č. C(79)116 k posudzovaniu projektov s významným vplyvom na životné prostredie,

- Výkonná smernica 4.01 Environmentálne hodnotenie (Environmental Assessment) vydaná Svetovou bankou v októbri 1989 a novelizovaná v októbri 1991,
- Podobné predpisy Európskej banky pre obnovu a rozvoj z februára 1992,
- Dohovor EHK OSN o vplyvoch priemyselných havárií presahujúcich štátne hranice, prijatý v Helsinkách 17. 3. 1992 (Helsinský dohovor),
- Odporúčanie Rady OECD zo 14. 11. 1974 č. C(74)224 o princípoch týkajúcich sa cezhraničných vplyvov,
- Odporúčanie Rady OECD z 11. 5. 1976 č. C(76)55(Final) o rovnakom práve na prístup pri cezhraničnom znečistení,
- Odporúčanie Rady OECD zo 17. 5. 1977 č. C(77)28(Final) o presadzovaní práva na rovnaký prístup a nediskrimináciu vo vzťahu k cezhraničnému znečisteniu,

- Odporúčanie Rady OECD z 21. 9. 1978 č. C(78)77(Final) na posilnenie medzinárodnej spolupráce pri ochrane životného prostredia v prihraničných regiónoch,
- Rozhodnutie Rady OECD z 9. 7. 1988 č. C(88)84(Final) o výmene informácií týkajúcich sa nehôd schopných spôsobiť cezhraničnú škodu.

Pri tvorbe zákona sa okrem toho vychádzalo z viacerých platných zahraničných úprav, najmä holandskej, nórskej, rakúskej a nemeckej. Návrhy pripravovaného zákona boli priebežne konzultované s expertmi z USA, Holandska, Nórska, Nemecka, Kanady, Českej republiky a ďalších krajín, resp. medzinárodných organizácií. Priebežné konzultácie prebiehali aj s rakúskymi expertmi a porovnávaná i so stavom v krajinách bývalého socialistického tábora, najmä v Českej republike a v Bulharsku, kde bol podobný zákon prijatý v decembri 1992. Návrh zákona vychádzal aj zo skúseností z experimentu v r. 1992–1993, v rámci ktorého bol proces posudzovania vplyvov uplatnený pri príprave zámeru výstavby vodného diela Žilina.

Na príprave zákona sa okrem právnikov významnou mierou podieľali krajinní ekológovia, geografi, sociológovia a ďalší špecialisti. Využili sa ich dlhoročné skúsenosti z tvorby ekologických štúdií, "bioprojektov", krajinnoeologického plánovania a ďalších metodických postupov zameraných na ochranu a tvorbu životného

prostredia. Príkladom je uplatnenie krajinoekologických metód v Prílohe č. 2 Náležitosti zámeru a Prílohe č. 3 Správa o hodnotení tohto zákona (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 činnosti spôsobiť s prihliadnutím na súčasný stav životného prostredia v dotknutom území,
- v správe o hodnotení a v zámere *pri hodnotení predpokladaných vplyvov činností na životné prostredie*. V osobitnom bode sa napr. vyžaduje hodnotiť vplyvy na krajinu, jej štruktúru, využívanie a scenériu. Krajinoekologické 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.).

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 územnoplánovacie dokumentáciu z hľadiska vplyvov na životné prostredie a tiež všeobecne závažné právne predpisy z hľadiska nepriaznivých vplyvov na životné prostredie. Úprava v tejto časti, tvorenej jediným paragrafom (35), je však iba rámcová.

- Zákon obsahuje všetky štandardné kroky procesu posudzovania vplyvov (predloženie zámeru, zisťovacie konanie, určenie rozsahu hodnotenia, správu o hodnotení, verejné prorokovanie správy o hodnotení, vypracovanie posudku, záverečné stanovisko – vrátane požiadavky na monitoring a poprojektovú analýzu). Pre každý krok (s výnimkou vypracovania správy o hodnotení) je v zákone určená lehota, čím sa má zabezpečiť, aby sa proces zbytočne a neodôvodnene nepredlžoval.
- Zákon zaviedol možnosť posudzovania líniových stavieb v dvoch etapách.
- Zákon vyžaduje, aby sa zámery činností predkladali vo variantoch.
- V rámci tretej časti zákona a v prílohách č. 5, 6 a 7 je zakotvená problematika posudzovania vplyvov presahujúcich štátne hranice v zmysle požiadaviek, ktoré

Krajinné zónovanie – grafická analýza jednotlivých zón (záhrady a sady)



### Zhodnotenie zákona a návrhy na jeho úpravu

Z porovnania platného zákona s inými platnými právnymi normami z oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie vyplýva, že zákon svojou komplexnosťou, demokratickosťou, modernosťou a pod. predstihol v tom období platnú právnu úpravu EÚ (Smernicu Rady č. 85/337/EHK) a svoju filozofiou i väčšinou ustanovení je v súlade i s novou právnou úpravou, ktorú predstavuje Smernica Rady č. 97/11/ES z 3. 3. 1997 (Úradníček, 1997). Ajs odstupom piatich rokov možno za veľmi pozitívne považovať:

- V zákone je jasne definovaný predmet posudzovania vplyvov

vyžaduje Dohovor z Espoo, resp. čl. 7 novelizovanej smernice EIA.

- Zákon umožňuje zapojenie verejnosti, ako aj ďalších účastníkov procesu posudzovania už od počiatočných krokov (zámer, teda vstupnú informáciu o návrhu činnosti dostávajú: príslušný orgán, povolujujúci 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).
- Zákon (a vykonávacia 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 týchto osôb, pritom však nelimituje navrhovateľa pri výbere spracovateľov dokumentácie.

Od nadobudnutia účinnosti nášho zákona vstúpili do platnosti nové medzinárodné právne úpravy, ale aj v SR boli prijaté nové právne úpravy (alebo sa pripravujú), ktoré majú bezprostredný vzťah k tejto problematike (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 uplatňovaním zákona v praxi by mali byť východiskom podrobnej analýzy zákona.

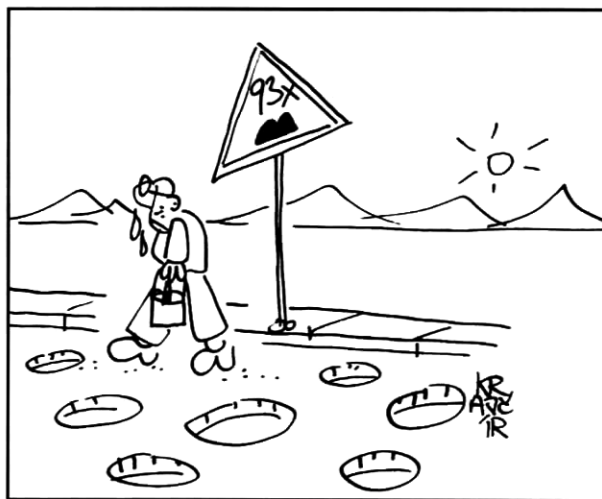
Vrámcami analýzy zákona sa bude treba zamerať na tieto oblasti:

- Zvážiť potrebu úpravy prílohy č. 1 zákona na základe jej porovnania s novými smernicami EÚ (najmä so Smernicou Rady 97/11/ES, ktorá novelizuje Smernicu Rady 85/337/EHK a so Smernicou Rady 96/61/ES o integrovanej kontrole a prevencii znečistenia).
- Spresniť predmet a proces posudzovania strategického environmentálneho hodnotenia. Pôjde najmä o zabezpečenie kompatibility s pripravovanou smernicou EÚ ES o posudzovaní vplyvov niektorých plánov a programov na životné prostredie (najnovšia verzia návrhu je z februára 1999), ale aj s ďalšími nadväzujúcimi a medzinárodne prijatými 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 treba zvážiť aj rozšírenie inštitucionálnej podpory uplatňovania zákona v praxi. Z hľadiska skvalitnenia procesu a zabezpečenia nezávislej odbornej kontroly by sa malo uvažovať o vytvorení Komory oprávnených osôb v oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie (plánuje sa to napr. v Českej republike). Ďalšie podnety vyplývajú aj z ďalších článkov v tomto čísle.

## Literatúra

- Kozová, M., Drdoš, J., Pavličková, K., Úradníček, Š., Husková, V. a kol., 1995: 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, 183 pp.
- Kozová, M., 1999: Krajinnokoekologické plánovanie LANDEP a možnosti aplikácie jeho metódy v environmentálnom hodnotení koncepcií, plánov a programov. In Hrnčiarová, T., Izakovičová, Z. (eds): Krajinnokoekologické plánovanie na prahu 3. tisícročia. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie 10.–11. 5. 1999. Ústav krajiny ekológie SAV, Bratislava, p. 43–49.
- Úradníček, Š., 1997: Analýza 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 pp. a prílohy.
- Úradníček, Š., Kozová, M., Gašparíková, B., 1994: Posudzovanie vplyvov na životné prostredie, EIA (Environmental Impact Assessment), I. diel. Zákon s komentárom. Edícia Komentované zákony v životnom prostredí. ŠEVT, Bratislava, 196 pp.



Doc. RNDr. Mária Kozová, CSc. (1948), vedúca katedry krajiny ekológie, PRIF UK, Mlynská dolina B-2, 842 15 Bratislava. E-mail: kozova@nic.fns.uniba.sk

JUDr. Ing. Štefan Úradníček (1939), PEDOHYG, Mlynská dolina B-1-304, 842 15 Bratislava