

# Verejnosť a proces posudzovania vplyvov činností na životné prostredie – klady a zápory

*K. Pavličková: The Public in Environmental Impact Assessment – Positive and Negative Aspects. Život. Prostr., Vol. 43, No. 3, p. 153 – 156, 2009*

Despite many criticisms pertaining to the real participation of public within the decision-making process of Environmental Impact Assessment (EIA), this process is still the greatest opportunity for the involvement of public deciding on a determined activity in Slovakia. But the public is to be kept informed throughout the process. Then, the public has the opportunity to come forward with information which could make the activity more suited to public need. Public participation is also often seen as a tool for effective EIA quality control. When the public is not involved in EIA process, than it is not so easy to know peoples' concerns and questions related to the environment.

After 15 years of EIA implementation in Slovakia those main positive aspects could be declared: EIA is a tool of democratic control; it overtakes conflicts; it involves public needs and opinions into the design of an activity. As main negative aspects could be considered: a lack of information given to the public; an inadequate environmental impact report according to public opinions and needs; an unwillingness of proponent; a passivity of the public; a weak participation of NGOs; an indifference towards to proposed activity.

Zrýchlením tempa života došlo k oslabeniu osobných kontaktov, ktoré je sčasti zapríčinené zintenzívnením pracovnej komunikácie. Ľudia sú nútení udržiavať medzi sebou pracovné kontakty. Viazne však komunikácia mimopracovná a komunikácia medzi človekom a prírodou. Zlepšením osobnej komunikácie, bezprostredných kontaktov medzi ľuďmi, ktorých cieľom je vzájomná dohoda, by sa takisto zlepšila komunikácia medzi človekom a prírodou. To však predpokladá pozitívnu účasť verejnosti.

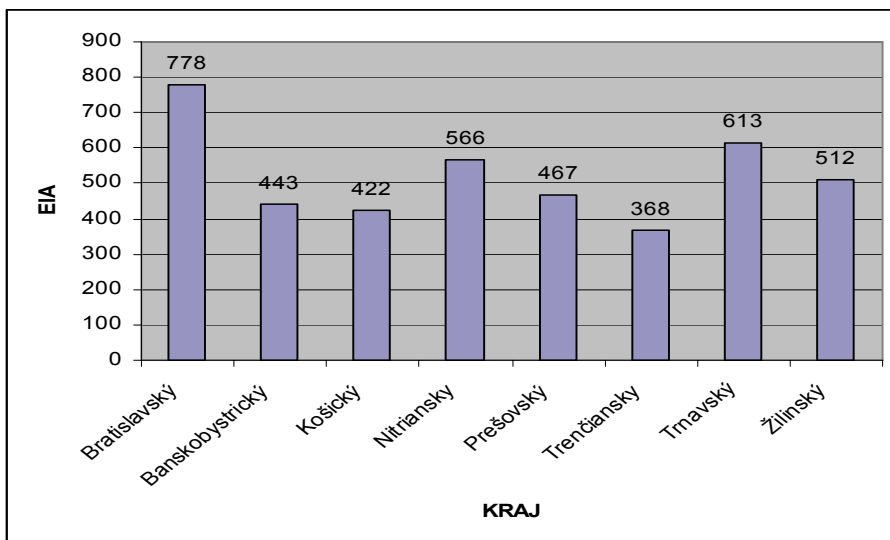
## Účasť verejnosti v environmentálnych rozhodovacích procesoch

Účasť verejnosti je v podstate procesom, ktorého cieľom je riešenie konfliktu záujmov. Odlišné záujmy môžu mať nielen navrhovatelia určitej aktivity a verejnosť, ale prípadne aj ďalšie subjekty. Odlišné záujmy sa môžu manifestovať aj v rámci „jednej“ verejnosti, dávajúc najavo, že verejnosť tvoria jednotlivci. Za odlišné názory jednotlivcov treba považovať aj rozdiel

medzi tými, ktorí majú nejaký záujem, a tými, ktorí sa necítia dotknutí, resp. sú pasívni.

Dôležité je, že samotná účasť verejnosti na environmentálnych rozhodovacích procesoch na Slovensku nie je definovaná. Myslíme ňou zainteresovanie verejnosti na otázkach rozhodovania o environmentálnych záležitostiach. Účelnosť účasti závisí od jej efektívnosti. Efektívnosť sa prejaví, ak verejné inštitúcie skutočne vypočuli verejnosť. Efektívna účasť verejnosti, ktorá vyžaduje spracovať potrebné podkladové informácie o obyvateľstve (napr. identifikovanie záujmov a hodnotovej orientácie verejnosti, zhromaždenie ekonomických, environmentálnych a sociálnych informácií o obyvateľstve a pod.), sleduje tieto ciele (Pavličková, 2004):

- informovanie verejnosti o potenciálnych aktivitách alebo možných alternatívach a možných dôsledkoch aktivít,
- vytvorenie a udržiavanie stavu dôvery a nevyhnutné zdokonalenie všeobecnej úrovne rozhodovacej činnosti.



Obr. 1. Projekty v jednotlivých krajoch hodnotené podľa zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie

Účastníkmi procesu environmentálneho rozhodovania vo všeobecnosti sú: miestni občania a záujmové skupiny; tí, ktorí môžu na danej aktivite profitovať; zástupcovia štátnych orgánov a samospráv zaoberajúcich sa problematikou životného prostredia; povoľujúce orgány štátnej správy, resp. samosprávy; mimovládne organizácie pracujúce v predmetnej lokalite; „zainteresovaná“ verejnosť. Toto vymedzenie predstavuje verejnosť, ktorá je zainteresovaná, čo zužuje celkový záber všetkých možných oslovených. Iný názor má na verejnosť ten, kto danú aktivitu pripravuje a iný ten, kto je danou aktivitou ovplyvnený a pod. V praxi sa najviac stretávame s účasťou tých, ktorých môžeme považovať za miestnych obyvateľov, ako sú: poslanci samospráv, miestni obyvatelia, miestne záujmové skupiny, miestne mimovládne organizácie, obchodníci, miestne priemyselné asociácie, miestni poľnohospodári, nezávislí experti, lokálne médiá a aj školy i iné vzdelávacie zariadenia (Pavličková, 2008).

Obdobne ako účasť verejnosti, ani verejnosť nie je v právnom systéme zatiaľ špecificky definovaná, okrem posudzovania vplyvov na životné prostredie a integrovanej prevencie a kontrole znečisťovania. V Slovenskej republike je v najširšom slova zmysle definovaná verejnosť v rámci zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V tomto zákone je zároveň zavedený pojem „zainteresovaná verejnosť“ podľa Dohovoru EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia z r. 1998.

Ozývajú sa však hlasy na strane investorov, že verejnosť v podobe „zainteresovanej verejnosti“ je nadštandardné priznanie účastníka v povoľovacom konaní skupine laikov, čo vytvára právnu neistotu pre navrhovateľa a spôsobuje v praxi viaceré problémy, nakoľko sa širokej verejnosti dávajú až práva účastníka konania. Reakciou na túto skutočnosť bolo vydanie zákonov v r. 2007 a 2008, a to:

- zákona č. 275/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 129/1996 Z. z. o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá v znení zákona č. 160/1996 Z. z. a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- zákona o ochrane prírody č. 454/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, podľa ktorých sa výraz „zainteresovaná verejnosť“ mení na „zúčastnená osoba“.

#### Účasť verejnosti v posudzovaní vplyvov činností na životné prostredie

Účasť verejnosti v rámci posudzovania vplyvov na životné prostredie sa v Slovenskej republike vykonáva od r. 1994, keď vstúpil do platnosti pôvodný zákon č. 127/1996 Z. z., neskôr novelizovaný zákonom č. 391/2000 Z. z. (oba stratili platnosť schválením zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie) a z toho vyplýva, že po 15 rokoch jeho uplatňovania v praxi už je dostatočné množstvo skúseností na to, aby sme sa mohli vyjadriť k jej opodstatnenosti.

Treba si však uvedomiť, že aj napriek mnohým kritikám o skutočnej účasti verejnosti v rámci procesu posudzovania vplyvov činností na životné prostredie (ďalej „proces posudzovania“), je tento proces u nás stále najväčšou príležitosťou na vstup verejnosti do environmentálneho rozhodovania, a preto mu treba venovať zvýšenú pozornosť a posúdiť jeho kladné a záporné aspekty.

- **Kladné aspekty účasti verejnosti v procese posudzovania činností na životné prostredie:** Za jednu z veľkých predností procesu posudzovania sa



Navrhovaný veterný park Jaslovské Bohunice, Malženice, Radošovce s účasťou verejnosti – pohľad od Radošoviec na juhovýchod, v pozadí jadrová elektrárň Jaslovské Bohunice (variant I a II). Foto: Ondrušová, 2006.

považuje skutočnosť, že celý proces je otvorený demokratickej kontrole. Aspekt demokratickosti spočíva predovšetkým v umožnení širokej účasti verejnosti, vrátane ostatných subjektov, ktoré sa na posudzovaní zúčastňujú. Verejnosť má na Slovensku zákonné právo byť dostatočne informovaná o všetkých súvislostiach navrhovaného strategického dokumentu alebo navrhovanej činnosti, má právo vysloviť sa k rôznym spôsobom jej riešenia a vystupovať ako rovnocenný partner voči všetkým subjektom procesu posudzovania. Z toho súčasne vyplýva rovnaký diel zodpovednosti za vlastné postoje, korektnosť a serióznosť prístupov k posudzovaniu, ako aj za kontrolu dodržiavania prijatých rozhodnutí pri realizácii navrhovanej činnosti (Gindlová, Petříková, Kusý, 1999).

V prípade, ak účasť verejnosti prebehla korektné a celý proces je transparentný, môžeme konštatovať, že verejnosť je lepšie oboznámená s navrhovanou činnosťou a môže sa kvalitnejšie vyjadriť k navrhovanému zámeru činnosti svojimi pripomienkami, doplnkami či vyjadrením kladného, resp. záporného postoja. Navrhovateľ zároveň získava skúsenosti a vedomosti od miestnych občanov. Je zrejme, že proces zapojenia verejnosti môže priniesť do pozornosti nové dôležité environmentálne záležitosti, na ktoré by sa nemalo zabudnúť, a tým sa zvýši aj kvalita spracovaných dokumentov.

Veľmi významným kladným aspektom je predchádzanie konfliktom. Rozhodnutia, do ktorých bola verejnosť zapojená, občania akceptujú skôr, ako tie, ktoré boli uskutočnené bez ich účasti. Tým pomáha odstrániť nepochopenia a nedorozumenia, ako aj vyhnúť sa spornej a rozporuplnej diskusii počas územného konania.

Kvalitné a včasné zapojenie verejnosti môže v konečnom dôsledku zrýchliť povoľovací proces a ušetriť finančné prostriedky, ktoré by musel navrhovateľ neskôr vynaložiť na zmeny už hotového projektu vynútené verejnosťou.

Prínosom zapojenia verejnosti môže byť aj zistenie, že nesúhlas s predkladaným zámerom činnosti je príliš veľký a ďalšie povoľovacie konania by boli plné konfliktov a mohli by viesť k tomu, že činnosť nebude povolená.

- **Záporné aspekty účasti verejnosti v procese posudzovania činností na životné prostredie:** Proces posudzovania vznikol pôvodne bez myšlienky riešiť socioekonomické vplyvy. Tento jav sa dá vysvetliť tým, že v rozvinutých krajinách, kde proces uzrel svetlo sveta, nebola sociálna a ekonomická situácia obyvateľstva jeho prekážkou a nikdy priamo nesúvisela s ekologickými parametrami. V súčasnosti sa do procesu zakomponujú aj metodiky riešenia práve týchto vplyvov, ale v praxi je ich integrácia

stále na veľmi nízkej úrovni. S týmto názorom sa zhoduje aj Kusý (2008), ktorý uvádza: *účasť verejnosti neodôvodnene sublimovala na absolútne minimum – krátku zmienku o obyvateľstve*. V doteraz predkladaných zámeroch a správach o hodnotení sa zväčša objavuje len veľmi stručný popis obyvateľstva, založený na tých najprimitívnejších štatistických údajoch, navyše, málokedy dobre a odborne fundovane spracovaných.

Investori v procese posudzovania často chápu snahu o zapojenie verejnosti ako jednu z mnohých prekážok, a nie ako objektívne existujúci subjekt. Dôsledkom toho je nechota viesť projekt tak, aby mali ľudia z neho predovšetkým úžitok cez konkrétne opatrenia. Skúsenosti ukazujú, že tam, kde investor nepodceňuje túto prácu, verejnosť je častokrát nápomocná pri identifikovaní predpokladaných vplyvov, a to aj viacerých variantov, ale najmä pri hľadaní vhodných riešení. Práve slabú informovanosť o zámere činnosti a priebehu procesu posudzovania, môžeme považovať za základnú negatívnu stránku zapojenia občanov do procesu posudzovania.

Investori sa zároveň niekedy domnievajú, že zainteresovaním verejnosti sa zvyšuje spoločenský odpor voči navrhovanej činnosti. Táto mienka je dosť odlišná od predstáv o efektívnosti účasti verejnosti a vyplýva pravdepodobne zo skúseností z čias, keď zapojenie občanov do procesu posudzovania bolo iba formálne, bez hľadania a získavania skutočnej odozvy.

Ak bude mať verejnosť pocit, že jej názory sa dostatočne nebrali do úvahy, môže to viesť až k demotivácii a strate dôvery nielen voči navrhovateľovi, ale aj voči posudzovateľom a štátnej správe. Neodborné vedenie zapojenia verejnosti (napríklad podcenenie informovania verejnosti), ktoré je častou príčinou malej účasti verejnosti i neefektívne mechanizmy zohľadňovania pripomienok verejnosti (aj v rámci posudkov a záverečných stanovísk) môžu priniesť negatívne, ba až nulové výsledky. To sa prejavuje aj na reálnej účasti verejnosti, ktorá je mimoriadne nízka. Ak si uvedomíme, že v Slovenskej republike bolo doteraz posúdených 4 169 činností (k 31. 3. 2009 podľa údajov z enviroportalu), ale o zapojení občanov do procesu ide iba pri desiatkach aktivít, čo je žalostne málo (obr. 1).

Veľmi závažnou negatívnou stránkou je nezáujem verejnosti (nevedomosť o procese posudzovania a o možnosti zúčastniť na ňom; nevedomosť o tom, čo svojou účasťou môžu občania ovplyvniť; nedostatok informácií o posudzovanej činnosti a o jej možných dôsledkoch; nedôvera občanov v systém; apatia; presvedčenie, že ich názor bude ignorovaný).

Za negatívnu stránku procesu posudzovania sa môže považovať aj slabé zapojenie zainteresovanej

verejnosti, najmä mimovládnych organizácií, ktoré sa často ozývajú neskoro, po ukončení procesu posudzovania, a tým neprispievajú k odbornému pripomienkovaniu a tým navrhovaných činností, čo by malo byť ich hlavnou úlohou v tomto procese.

\*\*\*

Napriek uvedeným skúsenostiam z praxe, ktoré sú skôr negatívne, možno vyzdvihnúť aj pozitívne príklady, keď účasť verejnosti prebehla v širokom zábere. Takými sú napr. posudzovania vplyvov rôznych energetických stavieb, bytových a obchodných komplexov, čerpacích staníc pohonných hmôt a dopravných stavieb na životné prostredie. Stále je to však veľmi málo. Je na škodu veci, že sa vo väčšine prípadov občania zapájajú do diskusie o pripravovaných stavbách až po ukončení procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie, inými slovami, keď nevyužijú možnosti, ktoré im ich účasť na procese posudzovania dáva. Za hlavnú príčinu tohto stavu možno považovať nedostatočnú informovanosť o pripravovaných stavbách, prevádzkach a pod., preto by malo byť úlohou všetkých, ktorí v tejto oblasti pracujú, hľadať nové spôsoby informovania verejnosti.

*Príspevok vznikol vďaka podpore grantu VEGA 1/0334/08 a Centra pre rozvoj sídelnej infraštruktúry znalostnej ekonomiky NFP2624012031.*

## Literatúra

- Gindlová, D., Petriková, D., Kusý, I.: Zhodnotenie účasti verejnosti v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie. Architektonické listy FA STU, 3, 1999, č. 1, s. 42 – 48.
- Luciak, M.: Proces posudzovania vplyvov na životné prostredie v SR – história a súčasnosť. Spravodaj SEA/EIA, časť: Posudzovanie vplyvov činností na životné prostredie (EIA). Žilina : vyd. ProIS, 2008, s. 4 – 8.
- Kusý, I.: Skúsenosti s účasťou verejnosti v procese posudzovania. Spravodaj SEA/EIA, časť: Posudzovanie vplyvov činností na životné prostredie (EIA). Žilina : vyd. ProIS, 2008, s. 24 – 26.
- Pavličková, K.: Účasť verejnosti v environmentálnych rozhodovacích procesoch. Bratislava : Univerzita Komenského, vyd. Cicero, 2004, 72 s.
- Pavličková, K.: Environmentálna komunikácia – účasť verejnosti na rozhodovaní. In: Pavličková, K., Kozová, M. (eds.) et al.: Ochrana životného prostredia a udržateľný miestny a regionálny rozvoj. Bratislava : vyd. UK, 2008, s. 73 – 97 (CD-rom).

**Doc. RNDr. Katarína Pavličková, CSc., Katedra krajinnej ekológie, Prírodovedecká fakulta UK v Bratislave, Mlynská dolina B-2, 842 15 Bratislava, pavlickova@fn.uniba.sk**