

SEA / EIA 2018 23.-24. máj 2018

Vybrané problémy SEA/EIA procesu z praxe

Mgr. Michaela Seifertová, REMING CONSULT a. s., Bratislava

Ing. Ján Šimo, CSc., Klub ZPS vo vibroakustike, s.r.o., Žilina

Anotácia

Príspevok pojednáva o úskaliach procesu vyplývajúcich z nedostatočne explicitnej právnej úpravy a problémoch, ktoré prináša nízka kvalita dokumentácie vo svetle správneho konania.

Úvod

S procesom posudzovania vplyvov na životné prostredie (EIA) prichádzame do kontaktu z dvoch rôznych pozícií: na strane navrhovateľa a spracovateľa EIA dokumentácie a na strane verejnosti, ako obyvatelia obcí, ktorých ovplyvňujú novonavrhované činnosti.

Spracovateľ EIA dokumentácie je mediátorom medzi navrhovateľom a občanom. Jeho úlohou je identifikovať a opísať predpokladané vplyvy navrhovanej činnosti a primerane navrhnúť opatrenia na ich elimináciu resp. minimalizáciu. V praxi ale vystupovanie spracovateľa mnohokrát vyzerá ako obhajoba danej investície.

Asymetrický vzťah navrhovateľa a spracovateľa odborného posudku

Odborný posudok tvorí v procese EIA cenný podklad pre príslušný orgán, ktorý v ňom získava relevantné informácie o priebehu procesu, ako aj o záveroch posúdenia vplyvov na životné prostredie a o odporúčaných variantoch. Do konca roku 2016 bol zákonnou prílohou odborného posudku aj návrh záverečného stanoviska.

Nezávislosť odborného posudku má byť zabezpečená výberom spracovateľa odborného posudku príslušným orgánom - Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky (§ 36 ods. 2 zákona o posudzovaní). Vypracovanie odborného posudku u určenej tzv. odborne spôsobilej osoby zabezpečuje navrhovateľ, ktorý je tak zodpovedný aj za finančné náklady potrebné na jeho vypracovanie (§ 36 ods. 3 zákona o posudzovaní).

Už mnohokrát boli riešené prípady, kedy spracovanie odborného posudku nebolo uhradené, resp. dlhodobo diskutovanou témou je nezávislosť posudku pre finančný vzťah spracovateľa s navrhovateľom. Vyvstáva tu však aj otázka nazerajúca na tento vzťah z druhej strany: ako zákon chráni navrhovateľa pred neprimeranými požiadavkami spracovateľa?

Spracovateľ odborného posudku môže na základe odôvodnenia zaslaného v písomnom vyhotovení do 14 dní od doručenia oznámenia o určení spracovateľa príslušným orgánom od vypracovania posudku odstúpiť (§ 36 ods. 2 zákona o posudzovaní). V takom prípade príslušný orgán určí iného spracovateľa. Pokiaľ však „posudkář“ do daného termínu od spracovania neodstúpi, je akýmsi jeho morálnym záväzkom odborný posudok vypracovať. Na druhej strane, v platnom zákone o posudzovaní nie je riešená situácia, ak sa tak nestane.

Napriek dlhoročným diskusiám vedeným v kruhoch zainteresovaných sú náklady na spracovanie odborného posudku až doposiaľ riešené priamym obchodným vzťahom medzi navrhovateľom a „posudkářom“. Tento stav však prináša svoje úskalia.

V priebehu 14 dní, počas ktorých má určený „posudkár“ možnosť od spracovania posudku odstúpiť, by malo dôjsť ku kontaktu medzi ním a navrhovateľom vrátane dohody na finančnej odmene za spracovanie posudku. V prípade, na ktorý chceme poukázať, však k takejto dohode nedošlo.

Keďže súčasné znenie zákona o posudzovaní nijakým spôsobom neupravuje stanovenie výšky odmeny za spracovanie odborného posudku, jediným kritériom môže byť jej obvyklosť vyplývajúca zo skúseností navrhovateľa s podobným rozsahom navrhovanej činnosti.

Návrh ceny spracovateľa posudku prekračoval výšku odmeny, s ktorou sa navrhovateľa doteraz stretol, viac ako 4 násobne. Reakciou bol preto nový návrh finančnej odmeny z našej strany, ktorú však vybraný „posudkár“ po vypršaní termínu 14 dní na odstúpenie neakceptoval a na svojom pôvodnom návrhu aj naďalej trval.

Nakoľko obe strany trvali na oprávnenosti svojho návrhu a „posudkár“ od vypracovania posudku neodstúpil, hľadali sme riešenie priamo u príslušného orgánu, u MŽP SR.

Aký malo postoj samotné Ministerstvo? Sekcia legislatívy a práva sa vyjadrila nasledovne, citujeme z listu: „Zákon EIA predpokladá, že vypracovanie odborného posudku by malo byť nezávislé od navrhovateľa, čo však predpokladáme je v praxi nepravdepodobné, čomu nasvedčujú aj Vami uvádzané tvrdenia a priložená písomná komunikácia. Spomínate, že nedošlo k dohode medzi navrhovateľom a spracovateľom odborného posudku, pýtate sa, čo robiť, ak nedôjde k dohode a pod. Toto zákon nerieši. Nepredpokladá akékoľvek dohody medzi navrhovateľom a spracovateľom odborného posudku. Pokiaľ ide o cenu, zákon túto rovnako nerieši. Ale z pohľadu spravodlivosti nie je možné akceptovať akúkoľvek spracovateľom odborného posudku navrhnutú cenu. Mohlo by reálne prichádzať k navyšovaniu cien.“ Ďalej sa v liste uvádza „Situácia by bola jednoduchšia, keby existovali tabuľky, hranice, v ktorých by sa spracovatelia posudkov pohybovali a určenie ceny by takto nebolo spochybiteľné“.

Ani MŽP SR nám teda vzniknutú situáciu neuľahčilo. Keďže sa však jednalo o významnú investíciu, uzatvorili sme dohodu o konečnej cene.

Vzniknutá situácia poukázala na fakt, že súčasné znenie zákona neupravuje ochranu navrhovateľa pred neprimeranými požiadavkami spracovateľa odborného posudku, ktorý nemá zákonom určené horné hranice. Zotrvávanie na určení pôvodného spracovateľa napriek nedosiahnutiu dohody o finančnom vysporiadaní s navrhovateľom môže viesť k vytvoreniu praxe, kedy sa navrhovatelia stanú rukojemníkmi osôb oprávnených na spracovávanie odborných posudkov, keďže navrhovateľ je odkázaný na získanie tohto posudku. Bez jednoznačnej úpravy ceny za služby, ktorých získanie štát obligatórne stanovuje, a ktoré môžu byť poskytnuté len osobami určenými štátnym orgánom, sa zároveň vytvára pôda pre neobjektívne závery týchto osôb.

Ako by príslušný orgán postupoval v prípade, že spracovateľ odborného posudku si v ďalšom konaní vyžiada 1000-násobok obvyklej ceny, pričom od vypracovania posudku nebude ochotný odstúpiť a príslušný orgán nebude mať možnosť vymenovať nového? A na dôvažok by išlo o štátnu zákazku, t.j. financovanie spracovateľa odborného posudku by bolo financované z peňazí daňových poplatníkov? Sú vari zbytočne svedomití všetci, ktorí si žiadajú primerané odmeny?

Ďalšou otázkou v tejto oblasti je transparentnosť určovania spracovateľov odborných posudkov príslušným orgánom. V súčasnosti neexistujú taxatívne pravidlá určovania spracovateľov odborných posudkov a ich výber je výlučne voľbou daného zástupcu príslušného orgánu. Vo výsledku sú tak odborné posudky obvykle spracovávané len zopár spracovateľmi zo širokého zoznamu odborne

spôsobilých osôb. Za zváženie by preto stálo využitie napr. elektronického náhodného výberu spracovateľa na základe jasne definovaných kritérií zo zoznamu oprávnených osôb.

Právna úprava je zjavne v tomto smere nedostatočná a malo by v čo najkratšom čase dôjsť k jej zmene. Nevyhnutným predpokladom pre vypracovanie nezávislého odborného posudku by malo byť určenie spracovateľa odborného posudku náhodným výberom a rovnako dôležitým je stanovenie pravidiel pre určenie ceny tohto posudku, kde je možné sa inšpirovať zaužívanou praxou pri určovaní cien znaleckých posudkov, resp. odmien advokátom. Zrejme najjednoduchším riešením by bolo vydanie vyhlášky, ktorou by MŽP SR upravovalo podmienky pre vypracovanie odborných posudkov, ako aj ich cenové ohodnotenie.

Odborná úroveň štúdií predkladaných v procese EIA

Pri vypracovaní EIA dokumentácie sa snažíme ísť na akceptovateľné minimum. Čo úrad nežiada, zbytočne nepredkladáme.

Jedným zo základných pilierov odbornej praxe by mal byť zodpovedný prístup ku kvalite odovzdanej práce a citlivosť na vlastné renomé. Pod mnohé odborné práce, ktoré sú u nás produkované na dennej báze, by sa pravdepodobne západná spoločnosť odmietla podpísať. Udržať si renomé však stojí stotinu námahy jeho znovuzískania.

Tak sa napríklad stáva, že pri posudzovaní hlučnej prevádzky v blízkosti obytnej zóny s významnými dopadmi na kvalitu života obyvateľov spracovateľ dokumentácie EIA dodržanie hygienických limitov pre hluk a emisie dokladuje štúdiami, ktorých autor nespĺňa zákonom stanovené podmienky. Odborná spôsobilosť v zmysle zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (resp. vykonávacej vyhlášky 113/2006 Z.z.), ktorou spracovateľ EIA častokrát doložené odborné štúdie zastrešuje, slúži na vypracovanie odborných posudkov v zmysle zákona EIA (§ 61 zákona o posudzovaní), neslúži však na vypracovanie odborných štúdií ako napr. rozptylovej štúdie (imisno-prenosového posúdenia) alebo hlukovej štúdie (akustickej štúdie). Podľa použitej logiky by mohol každý, kto má spôsobilosť na vypracovanie odborných posudkov pre líniové stavby, tieto stavby aj projektovať?

Zákonné náležitosti pre vypracovanie vibroakustických a rozptylových štúdií upravujú zákon NR SR č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákon NR SR č. 137/2010 Z. z. o ovzduší v znení neskorších predpisov.

Proces EIA slúži na ochranu zdravia a kvality života občanov zabezpečením únosného zaťaženia životného prostredia. Dodržanie zákonných limitov hodnotených škodlivín môžeme vyhodnotiť len z podkladov, ktoré sú vypracované zákonným postupom. Akreditácia je jeden zo spôsobov, ktorý zaisťuje spätnú väzbu a kontrolu dodržiavania schválených postupov a metodík, ktoré sú tým pádom možné kontrolovať.

V súčasnom období EIA prestáva byť dobre mienenou radou a stáva sa dokumentom, za ktorý autor musí niesť zodpovednosť. Významným míľnikom sa stal posun EIA procesu do správneho konania. Vydané rozhodnutia a záverečné stanoviská sú preskúmateľné súdom a dokumentácia EIA a štúdie predložené v procese sa tak stávajú dôkazovým materiálom. V správnom konaní musia byť predložené dôkazy, ktoré spĺňajú podmienky stanovené zákonom.

V prípade kontroly dodržania stanovených podmienok musíme mať zdokumentovaný existujúci stav a to spôsobom, ktorý je možné použiť pri správnom konaní (v zmysle zákona NR SR č. 71/1967 Zb. o správnom poriadku).

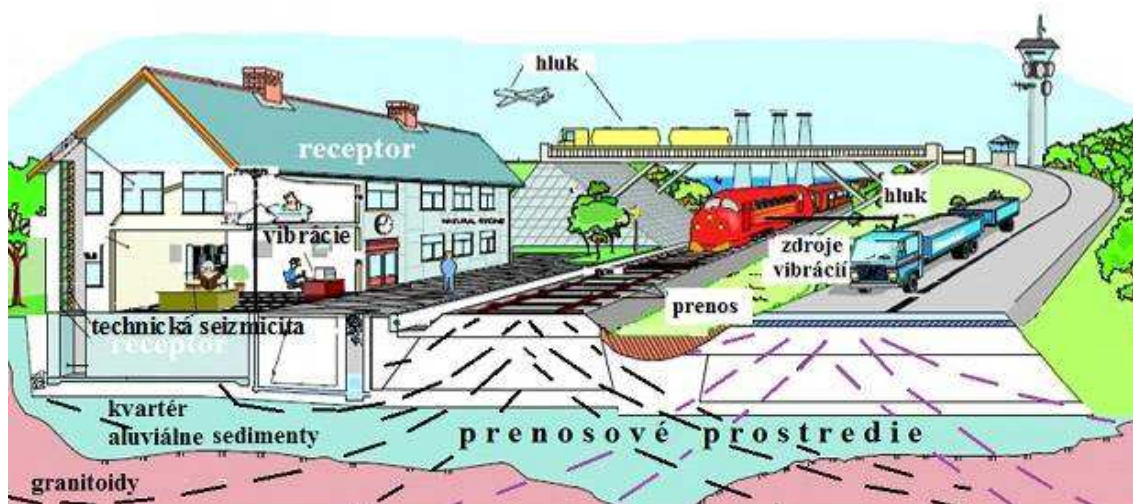
To, že neakreditovaný subjekt vytvorí posudok, neznamená, že ho nevytvoril na patričnej úrovni a zodpovedne, ale neexistuje možnosť kontroly použitého postupu. Akreditovaný subjekt je pravidelne kontrolovaný národnou inštitúciou a musí pracovať so schváleným metodickým postupom. Svoju prácu si v prípade kontroly musí vedieť obhájiť a v prípade nedodržania postupu nesie zodpovednosť. Neakreditovaný subjekt nepodlieha žiadnej kontrole, za svoje výstupy nenesie žiadnu zodpovednosť a tým pádom je zvýhodnený na trhu práce.

Príklad postupu pri vypracovaní hlukovej štúdie:

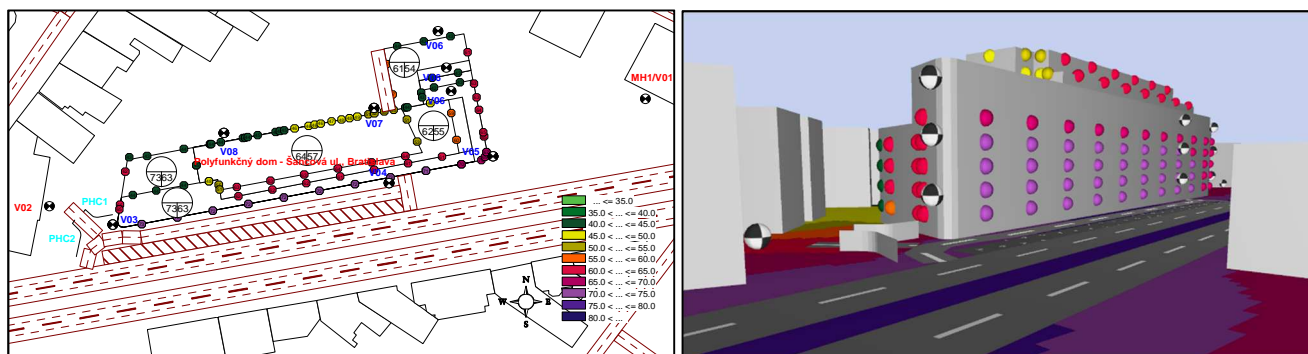
Pre vyhodnotenie akéhokoľvek vplyvu navrhovanej činnosti je nutné vykonať zdokumentovanie existujúceho stavu.

Občana môžeme ochrániť len vtedy, ak viem, v akom stave sa územie nachádza v momente, keď doň vstupuje investor. Zároveň investor sa môže brániť proti neprimeraným požiadavkám obyvateľov len v prípade, pokiaľ má relevantné podklady vyhodnotených akreditovaným subjektom o pôvodnom stave územia.

Ukážky postupu zdokumentovania existujúceho stavu pre hluk:



Ukážky plánovaného stavu pre navrhovanú činnosť pre škodlivinu hluk vykonané formou predikcie:



Na základe predikcie sú navrhnuté potrebné opatrenia. Kontrolu účinnosti navrhovaných opatrení počas výstavby a prevádzky môžeme vykonávať na základe objektivizácie veličín, ktoré boli zdokumentované pre existujúci stav a následných doporučení pri hodnotení vplyvov navrhovaných činností. Pre škodliviny hluk, infrazvuk a vibrácie musíme predložiť dôkazy, ktoré v prípade, že sa jedná o ochranu a podporu verejného zdravia podliehajú zákonu č. 355/2007 Z.z. o ochrane a rozvoji

verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Objektivizácia je stanovenie posudzovanej hodnoty určujúcej veličiny.

- Hodnotenie je porovnanie posudzovanej hodnoty určujúcej veličiny s príslušnou prípustnou hodnotou.
- Prípustné hodnoty určujúcich veličín v sa považujú prípade ich dodržania za dostatočné zabezpečenie ochrany verejného zdravia podľa súčasného poznania a ekonomickej úrovne spoločnosti.

Objektivizáciu expozície obyvateľov a ich prostredia hluku, infrazvuku a vibráciám môžu vykonávať len osoby odborne spôsobilé a ktoré sú držiteľom osvedčenia o akreditácii.

Podobne pri vypracovaní imisno-prenosového posúdenia (rozptylovej štúdie) v zmysle zákona NRSR č. 137/2010 Z.z. o ovzduší, §19 odseku 2) vyhotovuje odborný posudok oprávnený posudzovateľ. V zmysle odseku 3a) je oprávneným posudzovateľom fyzická osoba, ktorej ministerstvo vydá osvedčenie o osobitnej odbornej spôsobilosti na vykonávanie posudkovej činnosti v oblasti ochrany ovzdušia.

Súvisiacim problémom praxe procesov EIA je nejednotnosť prístupu úradov Regionálneho úradu verejného zdravotníctva. Zatiaľ čo v jednom okrese je predkladanie akreditovaných štúdií podmienkou ich akceptácie, v inom sa tieto akreditácie nevyžadujú. Tým vzniká nielen deformácia trhu, ale dochádza aj k porušovaniu zákonného postupu. My, spracovatelia dokumentácie EIA, by sme mali vypracovať dokumentáciu tak, aby predstavovala relevantný dôkaz použiteľný v prípade správnom konaní pre občana aj pre investora. Bez pomoci štátnych orgánov to nedokážeme.

Zákonná požiadavka na vzdelanie spracovateľa správy o hodnotení

Od leta 2017 došlo k definovaniu kvalitatívnych nárokov na osoby, ktoré vypracúvajú správu o hodnotení (§ 31 a § 32 zákona NR SR č. 24/2006 Z. z.). Na vypracovanie správy o hodnotení činnosti sa vyžaduje vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore zodpovedajúcom odboru činnosti alebo oblasti činnosti uvedenej vo vyhláške 113/2006 Z.z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o odbornej spôsobilosti na účely posudzovania vplyvov na životné prostredie.

Prvým problémom uvedenej zmeny zákona je dokladovanie splnenia uvedenej podmienky. Účastníci konania a v konečnom dôsledku ani príslušný úrad nedisponujú informáciami o druhu a odbore vzdelania spracovateľov EIA dokumentácie. Informáciami o vzdelaní MŽP SR disponuje len v prípade, ak je táto osoba zároveň zapísaná v zozname odborne spôsobilých osôb.

Ďalším problémom zákonnej podmienky je, kto v prípade vypracovania správy o hodnotení právnickou osobou resp. kolektívom spracovateľov má byť nositeľom uvedenej podmienky. Je ním zodpovedný riešiteľ alebo je postačujúce mať v tíme odborníka s požadovaným vzdelaním? A aký prístup máme zvoliť v prípade zložitejších stavieb, kde dochádza ku kombinácii potreby niekoľkých študijných smerov? Ako postupovať v prípade odborov, resp. oblastí, pre ktoré neexistuje samostatný študijný odbor a kto v takomto prípade určí, či dané vzdelanie je postačujúce pre danú navrhovanú činnosť?

Vzhľadom na absenciu bližšej právnej úpravy, resp. metodického usmernenia k výkladu zákona je v súčasnosti zaužívanou praxou rigidné chápanie daného odseku zákona. Čiže ak sa vyžaduje vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore zodpovedajúcom odboru činnosti alebo oblasti činnosti uvedenej vo vyhláške, kompetentné orgány akceptujú vysokoškolské vzdelanie zodpovedajúce akémukoľvek odboru resp. akejkľvek oblasti uvedenej vo vyhláške bez ohľadu na to, do akého odboru, resp. do akej oblasti navrhovaná činnosť spadá. A tak sa môže napríklad stať, že

absolvent chemickej fakulty s odbornou spôsobilosťou pre odbor „2e“ chémie môže vypracovať správu o hodnotení pre líniovú stavbu (napr. diaľnicu, železnice a pod.).

Sme presvedčení, že zaužívaná prax nespĺňa cieľ zmeny zákona, ktorej účelom malo byť zvýšenie kvality dokumentácie predkladanej v procese EIA. Aj v tejto oblasti sa žiada vydanie usmernenia, resp. bližšej právnej úpravy, ktorá by zbavila neistoty ako spracovateľov dokumentácie EIA, tak aj príslušných úradov pri možnosti vyžadovať od spracovateľov príslušné vzdelanie.

Záver

Príspevok sa zameriava na priblíženie niektorých konkrétnych problémov, ktoré vyplynuli z nami absolvovaných procesov posudzovania vplyvov na životné prostredie či už z pozície spracovateľa dokumentácie EIA, alebo z pozície občana ovplyvneného navrhovanou činnosťou. Cieľom je podnietiť kompetentné orgány k potrebným legislatívnym zmenám a spracovaniu metodických usmernení, ktoré by zjednotili prístup štátnej správy, zjednodušili proces pre účastníkov konania, a súčasne aj zvýšili kvalitu EIA dokumentácie.

Mgr. Michaela Seifertová
REMING CONSULT, a. s.
Trnavská cesta 27
831 04 Bratislava
seifertova@reming.sk
www.reming.sk

Ing. Ján Šimo, CSc.
Klub Z P S vo vibroakustike s.r.o.
Vojtecha Tvrdeho 23
010 01 Žilina
vibroakustika@vibroakustika.sk
www.vibroakustika.sk