

Posudzovanie vplyvov navrhovaných činností a strategických dokumentov na životné prostredie v Slovenskej republike.

RNDr. Gabriel Nižňanský

Úvod

Cieľom tohto príspevku nie je detailná analýza súčasného stavu posudzovania vplyvov navrhovaných činností a strategických dokumentov ale len pokus o rámcový pomenovanie vybraných okruhovo problémov, ktoré sú identifikované z doterajších praktických skúseností s dôrazom na procesnosť.

Stručná história legislatívy v oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie

Problematika posudzovania vplyvov na životné prostredie je v Slovenskej republike známa prakticky už desiatky rokov vychádzajúc zo skutočnosti, že bola premietnutá do rôznych dokumentácií pripravovaných na schválenie napríklad podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) alebo zákona č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušnách a o štátnej banskej správe. Pravdou je, že išlo väčšinou o pomerne stručné informácie bez detailnejšieho legislatívneho a aj odborného zázemia.

Po krátkom období zavedenia všeobecných postupov týkajúcich sa aj posudzovania vplyvov na životné prostredie do zákona 17/1992 Zb. Zákon o životnom prostredí bola problematika posudzovania vplyvov na životné prostredie prvýkrát detailnejšie rozpracovaná v zákone č. 127/1994 o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (ďalej len „zákon EIA“). Ak by sme uznali až tento právny predpis za „rodný list“ problematiky posudzovania vplyvov na životné prostredie môžeme hovoriť o histórii v trvaní 22 rokov, čo v živote človeka znamená už riadny dospelý vek.

Pre úplnosť je vhodné uviesť, že zákon o posudzovaní vplyvov prešiel viacerými právnymi úpravami vrátane zavedenia úplne nového zákona č. 24/2006 Z.z. a v tej súvislosti aj zdôrazniť, že súčasná príslušná legislatíva sa proporčne zaoberá tak problematikou posudzovania navrhovaných činností (EIA) ak aj strategických dokumentov (SEA).

Dôležitým medzníkom v legislatívnej histórii je vstup Slovenskej republiky do Európskej únie, ktorý okrem iných povinností priniesol aj povinnosť transponovať príslušné právo Európskej únie, v tomto prípade Smernicu 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (kodifikované znenie pôvodnej smernice 85/337/ES a jej následných noviel, ďalej len smernica EIA) a Smernicu 2001/42/ES o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie (ďalej len smernica SEA).

V súvislosti s povinnosťou transponovať právo Európskej únie boli v minulosti a sú aj v súčasnosti opakované konania Európskej komisie voči Slovenskej republike tzv. „infringement“ na základe ktorých došlo k viacerým novelizačným úpravám zákona EIA. Príkladom je najmä posledná úprava premietnutá do zákona č. 314/2014 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 Z.z.

Okrem toho sa aktuálne pripravuje ďalšia novela zákona EIA, ktorou je ambícia transponovať novelu smernice EIA 2014/52 EÚ.

Aplikácia legislatívy v oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie do praxe

Zavedenie problematiky posudzovania vplyvov na životné prostredie do praxe je na horizontálnej úrovni identifikované v prostredí orgánov štátnej správy a v prostredí širšej verejnosti.

Prostredím orgánov štátnej správy sa rozumie rola povoľujúcich - schvaľujúcich orgánov, dotknutých orgánov alebo príslušných orgánov (orgány kompetentné pre problematiku posudzovania vplyvov na životné prostredie); k vyššie uvedeným orgánom, ktorých klasifikácia je viac-menej známa z povoľujúcich, resp. schvaľovacích konaní je potrebné uviesť aj tzv. rezortné orgány, t.j. orgány do ktorých pôsobnosti patrí navrhovaná činnosť alebo strategický dokument.

Povoľujúce schvaľujúce orgány

Napriek evidentnému kvalitatívnemu posunu v orientovaní sa v legislatíve posudzovania vplyvov na životné prostredie je možné sledovať manévrovanie medzi mantinelmi, spočívajúce na jednej strane v byrokratickom vyžadovaní písomných potvrdení príslušných orgánov pre projekty alebo strategické dokumenty zjavne nepodliehajúce žiadnemu úkonu podľa zákona o posudzovaní vplyvov a na druhej strane vydávanie povolenia – schválenia navrhovanej činnosti alebo strategického dokumentu, pre ktorý malo byť vykonané dokonca povinné hodnotenie vplyvov na životné prostredie ale vykonané nebolo. Absencia posúdenia navrhovanej činnosti alebo aj strategického dokumentu môže byť dôvodom na zamedzenie možností získať nenávratný finančný príspevok zo zdrojov Európskej únie a nie je potrebné zdôrazniť, že v takom prípade sa zvykne hľadať „hlavný vinník“ a orgán štátnej správy môže tak byť reálnym kandidátom.

Dotknuté orgány

V tomto prípade ide o pretrvávajúci mix kvalitatívneho a kvantitatívneho rozmeru. Rezervy v znalosti príslušnej legislatívy spôsobujú, že sa aj v súčasnosti objavujú nesprávne reakcie z procesného hľadiska, inak povedané nerozlišuje sa zisťovacie konanie od povinného hodnotenia a niektoré dotknuté orgány opakovane deklarujú, že sa necítia byť dotknuté. Dotknutosť je v príslušnej legislatíve definovaná, prax však potvrdzuje, že pokiaľ nie je „dotknutosť“ a s ňou spojené kompetencie v rámci procesu posudzovania vplyvov premietnuté priamo do príslušných predpisov podľa ktorých vykonávajú dotknuté orgány štátnu správu, nedôjde k odstráneniu týchto nejasností. Vypuklejším problémom z kvantitatívneho hľadiska sa javí byť určitá duplicita vo výkone štátnej správy dotknutých orgánov, ktoré sa opakovane vyjadrujú k navrhovanej činnosti alebo strategického dokumentu v štádiu posudzovania vplyvov a neskôr v štádiu povoľovania – schvaľovania. Neprípustné je, keď sa k tej istej navrhovanej činnosti alebo strategickému dokumentu vyjadrí ten istý dotknutý orgán s diametrálne odlišným stanoviskom.

Rezortné orgány

Špecifická a v porovnaní s procesmi povoľovania – schvaľovania ojedinelá úloha rezortného orgánu v procese posudzovania vplyvov má svoje opodstatnenie a často krát napomáha v orientovaní sa medzi rozličnými a najmä nedostatočne podloženými názormi. Na rozdiel od minulosti, v súčasnosti je možné konštatovať, že rezortné orgány dokážu citlivejšie a komplexnejšie vnímať prístup verejnosti v procese posudzovania vplyvov.

Príslušné orgány

Je pochopiteľné, že najväčšie bremeno zodpovednosti v konaniach podľa zákona EIA majú na svojich pleciach príslušné orgány, obzvlášť v súčasnosti, keď najmä na úrovni okresných úradov pretrvávajú ťažkosti vyplývajúce z posledných zmien organizácie štátnej správy prejavujúce sa v kapacitnej poddimenzovanosti. Dlhodobá snaha z úrovne rezortu životného prostredia zabezpečiť systemizované miesta pre pracovníkov okresných úradov zostáva neúspešná a tak bolo potrebné v rámci plnenia tzv. ex ante kondicionality pre súčasné programovacie obdobie podrobiť administratívne kapacity hlbšej analýze s výsledkom, že dôraz je potrebné klásť na kvalitatívnu stránku. V tejto oblasti je stále rezerva, avšak so stúpajúcim trendom, keď sa darí v spolupráci so Slovenskou agentúrou životného prostredia Slovenskej republiky zabezpečovať školenia pre pracovníkov štátnej správy v oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie. Náplň školení je logicky koncipovaná aktuálnym stavom príslušnej legislatívy a teda pozostáva najmä z:

- správneho zaradenia navrhovanej činnosti alebo strategického dokumentu daného požiadavkami zákona EIA;
- dôsledného zdôvodnenia v prípade ak príslušný orgán vydá stanovisko o tom, že navrhovaná činnosť alebo strategický dokument nepodlieha žiadnemu úkonu podľa zákona EIA;
- osobitného a špecifického prístupu pri stanovení, či zmena navrhovanej činnosti alebo strategického dokumentu podlieha zisťovaciemu konaniu;
- dôsledného zdôvodnenia v prípade ak príslušný orgán vydá rozhodnutie zo zisťovacieho konania o tom či navrhovaná činnosť alebo strategický dokument podlieha alebo nepodlieha posudzovaniu vplyvov na životné prostredie;
- dôsledného vyhodnotenia stanovísk v konaní podľa zákona EIA so zreteľom na stanoviská verejnosti, ktorými sa zástupcovia verejnosti stávajú automaticky účastníkmi konania s možnosťou podať odvolanie;
- osobitného a špecifického prístupu pri vydávaní záväzných stanovísk v rámci povoľovacích konaní pre navrhované činnosti.

Pracovisko odboru environmentálneho posudzovania MŽP SR ako vrcholného orgánu štátnej správy má v kompetencii najmä povinné hodnotenie navrhovaných činností a cezhraničné posudzovanie navrhovaných činností a v posudzovaní strategických dokumentov s celoštátnym dosahom má špecifické postavenie neobíditeľného partnera rezortného orgánu a zabezpečuje cezhraničné posudzovanie strategických dokumentov. Z uvedených dôvodov ide okrem vyššie uvedených problémových okruhov aj o určité špecifické okruhy najmä v oblasti:

- cezhraničného posudzovania vplyvov navrhovaných činností a strategických dokumentov či už ako zástupca strany pôvodu (ak sa pripravuje navrhovaná činnosť alebo strategický dokument v Slovenskej republike) alebo dotknutej strany (ak sa pripravuje navrhovaná činnosť alebo strategický dokument v inej krajine)
- precizovania prípravy záverečného stanoviska za aktívnej účasti odborne spôsobilej osoby, ktorá vypracováva odborný posudok ako podklad pre vypracovanie záverečného stanoviska;
- postupu v konaní na základe podnetu.

Širšia verejnosť

V rámci tohto špecifického pojmu zavedeného len pre účely tohto príspevku je potrebná ďalšia diferenciácia:

- navrhovateľ, resp. obstarávateľ, t.j. právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá plánuje realizovať navrhovanú činnosť alebo osoba, ktorá zabezpečuje obstarávanie strategického dokumentu; u tejto skupiny je aj v súčasnosti identifikovaná široká škála erudície v oblasti problematiky posudzovania vplyvov na životné prostredie od úplnej absencie vedomostí po celkom slušnú úroveň; je to samozrejme ovplyvnené možnosťou zastupovania odborne spôsobilou osobou v konaní podľa zákona EIA; pozitívnym trendom najmä rozmernejších právnických osôb je snaha zabezpečiť si odbornú spôsobilosť v oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie vo vlastných radoch
- odborná verejnosť; ide väčšinou o mimovládne organizácie, občianske združenia a iniciatívy, resp. odborné združenia a spoločnosti, kde sa príslušné orgány vysporadúvajú v rámci konaní podľa zákona EIA s prevažnou väčšinou relevantných pripomienok; stále však pretrváva určitá absencia konštruktívneho prístupu v rámci konania v zmysle filozofie „keď nesúhlasím s navrhovaným riešením, mal by som navrhnúť ako inak“....
- verejnosť; v tejto najširšej skupine je najdominantnejším problémom lepšia orientácia v oblasti posudzovania vplyvov, bez ktorej logicky dochádza často k nerelevantným resp. nedostatočne zdôvodneným pripomienkam.

Každopádne je potrebné zdôrazniť, že súčasne platná legislatíva dáva verejnosti dostatočný prístup k informáciám o životnom prostredí, možnosť priamej účasti pri povoľovaní alebo schvaľovaní navrhovaných činností alebo strategických dokumentov vrátane možnosti prístupu k spravodlivosti.

Záver

Príspevok by mal byť inšpiráciou do budúcnosti ako sa dá aktuálny stav v problematike posudzovania vplyvov na životné prostredie riešiť najmä prostredníctvom úprav príslušnej legislatívy v širšom ohľade, čo znamená, že sa nevyníma ani legislatíva zabezpečujúca povoľovanie resp. schvaľovanie navrhovaných činností a strategických dokumentov za predpokladu vytvorenia širokej platformy orgánov štátnej správy a odbornej verejnosti.

RNDr. Gabriel Nižňanský
odbor environmentálneho posudzovania
Ministerstvo životného prostredia SR
Námestie Ľ. Štúra 1
812 35 Bratislava
Slovenská republika
Tel.: +421 2 5956 2516
Mobil: +421 905 680873
gabriel.niznansky@enviro.gov.sk