SEA/EIA 2010
Donovaly 25. - 26. máj 2010

Hodnotenie posudzovania vplyvov na životné prostredie v Slovenskej republike očami zainteresovaných

Katarína Pavličková

Anotácia
Príspevok sa zaoberá skúsenosťami z procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie v Slovenskej republike, pričom jeho cieľom je poukázať na názory zainteresovaných subjektov na kvalitu procesu posudzovania po stránke legislatívnej, praktickej, metodickej a informačnej. K tomu mu slúžia výsledky získané v rámci uskutočneného dotazníkového prieskumu v r. 2009, ktoré poukázali na priemernú spokojnosť s procesom posudzovania, keď za najnekvalitnejšiu časť sú považované metódy, ktoré sa používajú pri vypracovaní požadovanej dokumentácie a informovanosť o procese posudzovania. Naopak, ako najkvalitnejší bol hodnotený význam procesu posudzovania ako nástroja na preventívnu ochranu životného prostredia.

Abstract
The contribution is dealing with the evaluation of the quality of strategic environmental assessment process / environmental assessment process in the Slovak republic. The aim of the contribution is to refer to opinions of subjects of SEA/EIA from the point of view of legislative, practical, methodological and information features. Results obtained from the questionnaire analyses done in 2008 year were the basis for the quality evaluation. As main results could be considered: overall quality of the process is evaluated in average level, the most negative aspects of the process are methods used in assessment phase and information level of the process, the most positive aspect is an importance of SEA/EIA as a tool of preventive environmental protection.

Úvod
Po viac ako 15 rokoch od nadobudnutia účinnosti prvého slovenského zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie môžeme jednoznačne potvrdiť, že tento proces predstavuje jeden z najvýznamnejších preventívnych nástrojov environmentálneho manažmentu. Proces posudzovania sa na Slovensku počas tohto obdobia uplatňoval najmä na činnostiach, neskôr sa začal uplatňovať aj pri hodnotení vplyvov strategických dokumentov, najmä územných plánov, na životné prostredie.

Napriek veľkému významu posudzovania vplyvov na životné prostredie z hľadiska ochrany životného prostredia a zdravia obyvateľov a jeho akceptácii všetkými účastníkmi procesu posudzovania sa v praxi stretávame s viacerými problémami, ktorým je potrebné venovať pozornosť. Ide predovšetkým o kvalitu zámerov, posudkov a správ o hodnotení, nízku výpovednú hodnotu oznámenia o strategickom dokumente. Ďalší problém, na ktorý je potrebné sa zamerať vyplýva z náročnosti procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie, keď skúsenosti s procesom posudzovania na jednotlivých obvodných úradoch životného prostredia sú nerovnomerné. (Pavličková, 2009)

Aj preto je potrebné sledovať ako sa proces posudzovania vyvíja nielen po stránke legislatívnej ale aj po stránke jeho uplatniteľnosti v praktickej rovine ochrany životného prostredie. Takéto analýzy sú na Slovensku ojedinelé, keď zatiaľ jedinou komplexnou analýzou bola Príprava a realizácia komplexného zhodnotenia uplatňovania zákona NR SR

č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (Pavličková a kol., 1998), ktorá poukázala na niektoré skutočnosti, na základe ktorých bolo možné hovoriť o tom, že nás v oblasti procesu posudzovania a najmä zvyšovania jej kvality čakalo ešte veľa práce. Ako sme sa s tým vysporiadali sme sa pokúšali zistiť v r. 2008, kedy sa uskutočnil obdobný prieskum s použitím tej istej metodiky práce. Niektoré výsledky z tohto prieskumu sú uvedené v predkladanom príspevku.

Metodika výskumu

Metodika výskumu bola založená na subjektívnom hodnotení kvality procesu posudzovania z hľadiska zainteresovaných. Toto bolo vykonané dotazníkovou formou. Dotazník bol rozposlaný 150 respondentom. Z toho 8 krajským úradom životného prostredia, 46 obvodným úradom životného prostredia, 40 navrhovateľom/obstarávateľom, 40 spracovateľom zámerov/oznámení o strategickom dokumente a 16 neziskovým organizáciám. Dotazník bol rozdelený na 2 časti, v prvej sa hodnotila číslom kvalita procesu podľa navrhovaných stupňov (0 – Neviem ohodnotiť, 1 – Výborná, 2 – Veľmi dobrá, 3 – Dobrá, 4 – Slabá, 5 – Veľmi slabá, 6 – Neprijateľná). Táto časť dotazníku obsahovala 10 otázok pre proces posudzovania vplyvov činností na životné prostredie (ďalej ako „EIA“) ako aj 10 otázok pre proces strategického environmentálneho hodnotenia (ďalej ako „SEA“).V druhej časti mohli respondenti slovne vyjadriť svoj názor ako zlepšiť kvalitu procesu EIA/SEA v Slovenskej republike.

Z celkového počtu dotazníkov sa vrátilo 89, to znamená 59,33 % návratnosť. Výsledky sme rozdelili do 2 skupín: štátna správa a navrhovateľ/obstarávateľ/spracovatelia. Skupina neziskové organizácie nebola do hodnotenia zaradená, nakoľko sme z tejto skupiny obdržali iba jeden vrátený dotazník.

Výsledky

Prvá časť dotazníku, v ktorej respondenti číselne vyjadrili svoj názor na kvalitu procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie a jeho súčasti, poukázala na málo uspokojivú úroveň, keď väčšina odpovedí bola v rozmedzí “veľmi dobrá až dobrá”, pričom sa často vyskytlo hodnotenie “dobrá až slabá”. Hodnotenie v rozmedzí “výborná až veľmi dobrá” sa týkala iba hodnotenia procesu posudzovania ako nástroja udržateľného rozvoja (pozri tab. č. 1).

Druhá časť dotazníku sa týkala slovného vyjadrenia vlastných názorov na tieto otázky a námety: pokiaľ si myslíte, že súčasná kvalita nie je prijateľná, uveďte dôvody a v čom by malo spočívať zlepšenie jej kvality?; pokiaľ si myslíte, že súčasná kvalita nie je prijateľná, uveďte dôvody a v čom by malo spočívať zlepšenie jej kvality v jednotlivých krokoch; navrhnite spôsoby a metódy na zlepšenie kvality dokumentácie v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie; navrhnite, pre ktoré oblasti by bolo vhodné vypracovať ďalšie metodické príručky v procese posudzovania vplyvov činností a strategických dokumentov na životné prostredie; pokiaľ si myslíte, že školenia a semináre by mali pokračovať, navrhnite v akej oblasti a v akom intervale; navrhnite spôsob informovania o procese posudzovania vplyvov na životné prostredie. Potešiteľné je, že všetky boli zodpovedané a priniesli veľmi veľa podnetných názorov.

Pre účely tohto článku sú vybrané niektoré názory na prvú otázku “Pokiaľ si myslíte, že súčasná kvalita nie je prijateľná, uveďte dôvody a v čom by malo spočívať zlepšenie jej kvality?”

Štátna správa:

- Zákon je dosť všeobecný a nie je konkrétny v niektorých jeho častiach, napr. :
  - zákon neurčuje „príslušnému orgánu” postavenie dotknutého orgánu štátnej správy v konaniach podľa osobitných predpisov , t.z. následne nedostáva

rozhodnutia vydávané podľa osobitných zákonov a nevie dosledovať plnenie podmienok, ktoré stanovil v zisťovacom konaní,
- v zákone nie sú riešené postihy za jeho neplnenie, resp. porušovanie,
- v zákone nie je odôvodnené, prečo proti rozhodnutiam vydávaným podľa zákona (okrem rozhodnutia podľa § 59 ods. 2) nie sú použiteľné riadne opravné prostriedky;

- kvalita spracovania zámerov resp. správ o hodnotení je prijateľná, ale pri cca 25 – 30 % posudzovaných činností ide o neprimerané požiadavky na environmentálne hodnotenie, ktoré v konečnom dôsledku aj tak dospeje ku kladnému posúdeniu;
- je potrebné, aby zákony týkajúce sa životného prostredia boli viac prepojené so zákonom;
- je potrebné dosledovať výstupy z posudzovania – opatrenia a navrhnutý monitoring;
- slabá záväznosť výsledkov EIA, SEA - v podstate pri komplexnom posudzovaní povoľovacieho procesu investícií na Slovensku investor robí 4 x to isté, len to platí rôznym autorizovaným osobám, ktoré píšu o tom istom, iba názvy a štruktúra kapitol sú iné: rozsah EIA (zámeru aj správy o hodnotení)→ tie isté údaje len inak štruktúrované sú v Súhrnnej technickej správe projektu pre územné rozhodnutie → tie isté údaje sú v správach A a B projektu stavby pre stavebné povolenie → IPKZ žiadosť - opäť to isté v inej štruktúre;
- je potrebná úprava navrhovaných činností v prílohe č.8 z dôvodu praktických problémov pri posudzovaní niektorých činností;
- bolo by vhodné uzákoniť, že zámer a správu o hodnotení môže vypracovávať iba odborne spôsobilá osoba;
- v novele zákona by mali byť uskutočnené zmeny hlavne v časti posudzovania strategických dokumentov, a to „územnoplánovacích dokumentov“ v prvom kroku posudzovania – v „Oznámení“, kde je potrebné zvoliť ako strategický dokument „Zadanie ÚPN“; ďalej je potrebné zosúladiť lehoty verejného prerokovania dokumentu strategického významu v zákone o procese posudzovania s verejných prerokovaním podľa stavebného zákona;

Navrhovateľ, obstarávateľ, spracovateľ:

- agenda EIA/SEA na úrade je pričlenená k inej agende, na úradoch to robí vždy iný úsek;
- zlá informovanosť o procese posudzovania pri informovanosti verejnosti, ale aj dotknutých orgánov;
- zlé dosledovanie záverov vyplývajúcich zo záverečného stanoviska, resp. záväznej časti dokumentu;
- mal by sa prehodnotiť Zoznam navrhovaných činností podliehajúcich posudzovania;
- mal by sa prehodnotiť počet exemplárov dokumentácií v papierovom vyhodnotení.

Záver

Skúsenosti s uplatňovaním zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie potvrdzujú, že technický a urbanistický rozvoj Slovenska musí ísť ruka v ruke už od začiatku s poznaním, aký veľký vplyv bude mať uplatnenie strategického dokumentu a ako bude pôsobiť nová činnosť na konkrétnu oblasť a ako prípadný negatívny vplyv na životné prostredie minimalizovať. EIA/SEA na Slovensku si bude musieť udržať štatút pružnosti, reagovať na rýchle meniace sa ekonomicko - spoločenské pomery, na otvorený pracovný trh v oblasti spracovania dokumentácií a pravdepodobne i postupné užšie zbližovanie sa s tvorcami územnoplánovacích dokumentácií (cez SEA). (Pavličková, Kozová, 2009)

Tabuľka č. 1 : Výsledky hodnotenia procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie

OTÁZKA	Štátna správa (%)	Navrhov. / Obstar./ Spracovateľ (%)	Štátna správa (%)	Navrhov. / Obstar/ Spracovateľ (%)
Ako by ste vo všeobecnosti hodnotili kvalitu procesu?	3,11	2,89	2,86	2,56
Ohodnoťte kvalitu procesu v jednotlivých krokoch				
Zámer resp. Oznámenie o strategickom dokumente	2,15	2,55	2,46	2,58
Zisťovacie konanie	2,11	2,53	2,08	2,28
Rozsah hodnotenia	2,61	3,13	2,57	2,72
Správa o hodnotení	2,75	2,89	2,78	2,88
Verejné prerokovanie správy o hodnotení	3,35	3,03	2,82	2,74
Posudok	2,88	2,95	2,65	2,70
Záverečné stanovisko	2,63	2,92	2,74	2,78
Ako by ste vo všeobecnosti hodnotili kvalitu dokumentu Zámer resp. Oznámenie o strategickom dokumente?	2,68	2,77	2,64	2,38
Ako by ste vo všeobecnosti hodnotili kvalitu dokumentu Správa o hodnotení?	2,81	2,72	2,84	2,72
Ohodnoťte v súčasnosti využívané metódy hodnotenia vplyvov na životné prostredie v Zámere resp. v Oznámení o strategickom dokumente	3,18	3,34	3,24	3,06
Ohodnoťte v súčasnosti využívané metódy hodnotenia vplyvov na životné prostredie v Správe o hodnotení	3,11	3,18	2,78	3,16
Ohodnoťte dostupnosť vypracovaných metodických príručiek	2,22	2,84	3,02	3,22
Ak ste predchádzajúcu otázku označili stupňom 1-3, ohodnoťte využiteľnosť vypracovaných metodických príručiek	2,31	2,52	2,67	2,77
Ohodnoťte doterajšie školenia a semináre	2,05	2,14	2,10	2,27
Ohodnoťte stupeň informovanosti	3,01	3,62	3,26	3,65
Ohodnoťte význam zapojenia EIA/SEA ako nástroja na preventívnu ochranu životného prostredia	1,41	1,89	1,84	2,17
CELKOVÉ HODNOTENIE	**2,61**	**2,81**	**2,66**	**2,75**

Upravené podľa: Mačugová, 2009

Pri porovnaní komplexnej analýzy hodnotenia kvality procesu posudzovania na životné prostredie z r. 1998 s výsledkami z r. 2008 je základným poznatkom to, že EIA/SEA bolo a je považované za preventívny nástroj ochrany životného prostredia. Hodnotenie kvality sa neposunulo pozitívne ani negatívne a aj nedostatky sú vnímané rovnako. Týkajú sa najmä kvality environmentálnej dokumentácie a získavania informácií o životnom prostredí. Mnohé výčitky zo strany ostatných smerovali a smerujú aj teraz na štátnu správu a jej nepochopenie významu a účelu procesu posudzovania v Slovenskej republike. Z prieskumu vyplýva, že množstvo odborníkov navrhuje uzákoniť, aby zámer oznámenie o strategickom dokumente a správu o hodnotení mohli vypracovávať iba odborne spôsobilé osoby.

Zaujímavé je sledovať rozdiely v názoroch jednotlivých skupín. Najzaujímavejším poznatkom pri tom asi je, že pracovníci štátnej správy považujú kvalitu procesu EIA/SEA za kvalitnejšiu ako ostatní.

Táto štúdia/článok/publikácia vznikla vďaka podpore v rámci OP Výskum a vývoj pre projekt: Centrum pre rozvoj sídelnej infraštruktúry znalostnej ekonomiky, ITMS 26240120002, spolufinancovaný zo zdrojov Európskeho fondu regionálneho rozvoja (100 %).

Literatúra

Mačugová, M., 2009: Hodnotenie kvality procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie v Slovenskej republike, Diplomová práca, KKE PriF UK v Bratislave, 81 s.

Pavličková, K., Gajdoš, V., Krasnec, P., Letovanec, P., Tremboš, P., 1998: Príprava a realizácia komplexného zhodnotenia uplatňovania zákona NR SR č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, KKE PriF UK v Bratislave, 42 s.

Pavličková, K., 2009: Verejnosť a proces posudzovania vplyvov činností na životné prostredie – pozitíva a negatíva, Životné prostredie, 43/3, 2009, s. 153-156

Pavličková, K, Kozová, M. (eds.), Miklošovičová, A., Žarnovičan, H., Barančok, P., Luciak, M., 2009: Posudzovanie vplyvov na životné prostredie [elektronický dokument], Prírodovedecká fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 1. vyd., vyd. UK v Bratislave, 122 s.

doc. RNDr. Katarína Pavličková, CSc.
Katedra krajinnej ekológie
Prírodovedecká fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
Mlynská dolina B-2, 842 15 Bratislava
pavlickova @fns.uniba.sk
02/60296579