

# Aby posudzovanie vplyvov na životné prostredie nebolo trójskym koňom investorov

Význam zavedenia posudzovania vplyvov na životné prostredie do právneho poriadku v Slovenskej republike v roku 1995 a jeho účinky v praxi ochrany prírody a krajiny treba skúmať aj z porovnania stavu pred týmto obdobím. V tom čase sa na Slovensku vykonávala ochrana prírody podľa zákona SNR č. 1/1955 Zb. SNR. Štátnu správu v regiónoch vykonávali referenti na odboroch kultúry okresných a krajských národných výborov, správy národných parkov a správy chránených krajinných oblastí. Tieto zložky štátnej ochrany prírody vydávali k rôznym zámerom, ktoré sú dnes predmetom posudzovania, vyjadrenia a stanoviská. Ich právna sila, napr. v územnom a stavebnom konaní, vychádzala z § 126 ods. 1 stavebného zákona, podľa ktorého, ak sa konanie dotýkalo záujmov chránených predpismi o štátnej ochrane prírody, mohol rozhodnúť stavebný úrad alebo iný orgán len po dohode, prípadne so súhlasom dotknutého orgánu štátnej správy, ktorý mohol viazať súhlas na splnenie podmienok zodpovedajúcich uvedeným predpisom. Táto právna úprava umožňovala orgánom štátnej ochrany prírody, a to bez zložitého skúmania, so zámermi, ohrozujúcimi prírodu nad prípustnú mieru, nesúhlasí. Uplatňovanie týchto právnych nástrojov však (aj vtedy) záviselo od odborného zvládnutia agendy dotknutým orgánom ochrany prírody.

## Nové právne prostredie

Po nadobudnutí účinnosti zákona č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a zákona č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny vzniklo nové právne prostredie a podmienky aj pre ochranu prírody, a to s využitím nového nástroja – posudzovania vplyvov na životné prostredie (EIA/SEA). Čoskoro sa však ukázalo, že posudzovanie vplyvov na životné prostredie sa môže stať v niektorých prípadoch trójskym koňom, pomocou ktorého sa presadia v chránenom území aj také zábery, ktoré by v minulosti pre jednoznačnú neprípustnosť a ohrozenie verejného záujmu nemali šancu. Vyplýva to z toho, že posudzovanie vplyvov na životné prostredie je u nás od samého začiatku nastavené tak, že výsledky hodnotenia vplyvov len v ojedinelých prípadoch vyúsťia do neodporúčania realizácie činnosti. Na podporu tohto tvrdenia citujeme slová vedúceho pracovníka odboru posudzovania vplyvov na životné prostredie MŽP SR, publikované v Spravodajcovi EIA – SEA v r. 2008: „Záverčné stanoviská a rozhodnutia, ktoré vydalo Ministerstvo životného prostredia SR, príp. OÚŽP, od začiatku pôsobnosti zákona, boli takmer vo všetkých cca 3 500 prípadoch súhlasné s návrhom opatrení na zníženie vplyvu na životné prostredie. Filozofia EIA nie je predsa o tom, aby sa rozvoj Slovenska zastavil, ale aby sa udržal a aby sa investície realizovali environmentálne prijateľným spôsobom.“ S takouto „filozofiou“ zákona sa nevieme stotožniť. Zastávame názor, že posudzovanie vplyvov navrhovanej činnosti, pokiaľ má účinne prispieť k ochrane životného prostredia, musí mať vyššie ambície, teda musí aj jednoznačne chcieť a vedieť určiť činnosti (zábery), ktoré nemožno odporučiť, a to ani s desiatkami navrhnutých podmienok na zmiernenie vplyvov.

Vážime si prácu tvorcov zákona o posudzovaní i zamestnancov príslušných orgánov, ktorí ho vykonávajú. Netreba si však zakrývať oči pred pravdou o tom, že zákon

si žije v regiónoch aj „svojím“ životom. Súčasný stav takmer absolútneho pozitívneho posudzovania návrhov môže, podľa nášho názoru, vo veľkej miere súvisieť s tým, že spracovateľ dokumentácie nie je pri jej vypracovaní úplne nezávislý, pretože je s navrhovateľom (investorom) v zmluvnom vzťahu



Okolie Bratislavy je stredobodom záujmu investorov

Tabuľka č. 1 Prehľad o frekvencii posudzovania vplyvov na životné prostredie na hodnotenom území

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EIA	2	8	8	8	14	19	13	31	18	21	20
SEA	-	-	-	-	-	-	1	17	14	13	12
§ 18 <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	-	7	10	11	6

<sup>1</sup> „Zisťovanie“ pre činnosti umiestňované v chránených územiach podľa § 18 ods. 12 zákona o posudzovaní



Rozvoj Pezinka by nemal narušiť vinohradnícky charakter krajiny

– navrhovateľ jeho prácu zaplatí. Na zľahčenie tohto problému nestačí konštatovať, že výsledky posudzovania vplyvov majú pre povoľujúci orgán len odporúčajúci charakter, a preto nie sú záväzné. Nevieme si totiž predstaviť, ako by vedel správny orgán odôvodniť nepovolenie činnosti z dôvodu ochrany prírody, keď navrhovateľ má v ruke priaznivé výsledky posudzovania vplyvov na životné prostredie, za ktoré zaplatil.

## Skúsenosti z praxe

V tomto príspevku sa pokúsime zhrnúť niektoré skúsenosti s uplatňovaním zákona č. 127/1994 Z. z. a zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o posudzovaní“) z pohľadu pracovníka Štátnej ochrany prírody SR – Správy Chránenej krajinnnej oblasti Malé Karpaty s územnou pôsobnosťou na území zasahujúcom do 3 krajov a 11 okresov o výmere asi 212 099 ha. Územie je z hľadiska zákona o posudzovaní charakterizované tým, že jeho časť sa nachádza v intenzívne sa rozvíjajúcom Bratislavskom a Trnavskom kraji. Prechádza ním diaľnica D1, pozdĺž ktorej sa v hodnotenom období vybudovalo viacero priemyselných a logistických parkov, napr. PSA Peugeot Citroën Slovakia a Samsung Electronics LCD Slovakia, s. r. o. Podstatnú časť hodnoteného územia však zaberá investičnými zámermi a bytovou výstavbou málo atakovaná CHKO Malé Karpaty. Súčasťou územia je aj 56 chránených území s vyšším ako druhým stupňom ochrany, 4 chránené vtáčie územia a 12 území európskeho významu.

Na základe viacročných skúseností s posudzovaním vplyvov činnosti na životné prostredie v hodnotenom území uvádzame tieto pripomienky:

- dotknuté územie navrhovanou činnosťou sa na účely posudzovania vymedzuje v niektorých prípadoch nedostatočne veľké, a preto neumožňuje hodnotiť všetky vplyvy na životné prostredie,
- vplyv kumulatívnych účinkov navrhovanej činnosti sa v dotknutom území posudzuje iba výnimočne a nedostatočne,
- variantnosť návrhov sa v praxi využíva, podľa nášho názoru, čoraz menej a predkladané varianty riešení nepredstavujú reálnu alternatívu voči preferovanému variantu,
- spracovateľ odborného posudku nemá vždy odbornú spôsobilosť v oblasti ochrana prírody a krajiny, resp. biológie, aj keď predmetom posudzovania podľa určeného rozsahu hodnotenia je predovšetkým vplyv navrhovanej činnosti na predmet ochrany v chránenom území,
- navrhovatelia sa snažia vyhýbať posudzovaniu navrhovanej činnosti ako celku (cieľovému stavu), preto sa posudzovanie vykonáva osobitne pre každú etapu (stavbu),

- navrhovatelia v územnom pláne ako strategickom dokumente nedostatočne konkrétne identifikujú svoj rozvojový zámer (objektívnu skladbu), čo neumožňuje správne vyhodnotiť možné vplyvy zmeny funkcie pozemkov na časti prírody,
- spracovatelia dokumentácie nemajú vo svojich tímoch vždy dostatočne zastúpených odborníkov podľa predmetu posudzovania, čo sa prejavuje na objektívne výsledky posudzovania,
- neoborné alebo úmyselne skreslené určenie významnosti jednotlivých kritérií, kde váha ekologických kritérií je podhodnotená a nezohľadňuje význam činnosťou dotknutých chránených častí prírody, mení posudzovanie vplyvov z environmentálneho nástroja na nástroj investičný.

### Prípady – lokalita Šúr

Keď tvrdíme, že posudzovanie vplyvov na životné prostredie v niektorých prípadoch zohráva úlohu trójskeho koňa, prostredníctvom ktorého urbanizácia preniká aj do krajiny, kde znižuje ekologickú stabilitu a priaznivý stav chráneného územia, myslíme predovšetkým na výkon zákona o posudzovaní v lokalite Šúr a jej bezprostrednom okolí. Zámery výstavby obytných zón v susedstve Národnej prírodnej rezervácie Šúr v katastrálnom území Chorvátsky Grob v lokalite Čierna Voda končili väčšinou v procese posudzovania v zisťovacom konaní, a to aj v prípadoch požiadaviek z hľadiska ochrany prírody a krajiny na ďalšie posudzovanie činnosti. Aj všetky navrhované činnosti, ktoré sa posudzovali, boli v záverečnom stanovisku príslušného orgánu posudzovania odporučené na realizáciu. Paradoxom je, že jediným zámerom, ktorého realizáciu príslušný orgán na základe výsledkov posudzovania neodporučil, bol projekt obnovy vodného režimu NPR Šúr, teda projekt na záchranu medzinárodne významnej mokrade, ktorej chýba po vybudovaní odvodňovacieho kanálu voda. V tomto prípade sa neuplatnil ani zaužívaný postup, podľa ktorého sa posudzovaná

činnosť odporučí a navrhne sa podmienky na zmiernenie jej vplyvov. Táto mokraď medzinárodného významu, územie európskeho významu a chránené územie, kde platí najvyšší stupeň ochrany podľa zákona o ochrane prírody a krajiny, sa takto z južnej strany dostala do trvalého konfliktu s novovzniknutými obytnými súbormi. Z tohto prostredia pochádzajú aj také výsledky posudzovania vplyvu výstavby rodinných domov na chránené územie, podľa ktorých napr. výstavba 56 rodinných domov na hranici chráneného územia nebude mať nijaký vplyv na jeho rastlinstvo a živočíšstvo. Počas prevádzky navrhovaného komplexu rodinných domov dôjde podľa zhotoviteľov správy o hodnotení

oproti nulovému stavu k zlepšeniu dokonca o 20 bodov (rozdiel +9 a -11 bodov). Je to typický príklad nesprávneho (účelového) použitia kritérií hodnotenia, podľa ktorých sa vyhodnotí vplyv navrhovanej činnosti na chránené územie, napr. bodovou hodnotou -1, a vzápätí sa tento vplyv eliminuje hodnotením vplyvu navrhovanej činnosti na zamestnanosť bodovou hodnotou +2. Výsledkom takéhoto posúdenia vplyvu činnosti na životné prostredie je, že ju treba povoliť, aj keď podľa zdravého rozumu je zrejme, že ohrozí verejný záujem a chránenému územiu spôsobí ekologickú ujmu.

### Prípady – CHVÚ Úľanská mokraď

O zvýšení účinnosti zákona o posudzovaní v praxi po zavedení posudzovania strategických dokumentov svedčia výsledky hodnotenia niektorých navrhovaných zmien územných plánov v Chránenom vtáčom území Úľanská mokraď. Je pravda, že v niektorých prípadoch vznikali pochybnosti, či konkrétny územný plán alebo jeho zmeny a doplnky navrhujú také riešenia, ktoré sú oprávneným dôvodom na požadovanie posudzovania podľa zákona o posudzovaní, pretože navrhované zmeny neraz predstavovali len nepatrné výmery (niekoľko árov, resp. hektárov) v pomere k výmere tohto chráneného územia (18 173,9 ha). Táto etapa predprojektovej prípravy (posudzovanie strategických

dokumentov) sa však ukázala ako veľmi dôležitá. V územnom pláne sa totiž rozhoduje o zmene funkcie (druhu) pozemku, napr. orná pôda sa po realizácii môže zmeniť na zastavané územie. Pokiaľ sa takáto zmena územného plánu, vedúca k úbytku biotopu, nevynúti posúdiť na základe oznámenia o strategickom dokumente, je v ďalšom postupe prípravy investície ťažko odôvodniteľná požiadavka na posudzovanie samotnej činnosti (výstavby), ktorej vplyv na chránené vtáčie územie je zväčša podružný. Z tohto chráneného územia, aj na základe zvládnutého posudzovania vplyvov, boli vytesnené niektoré rozvojové zámery a došlo aj k naplneniu ustanovení zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov o povinnosti navrhovateľa vykonať opatrenia nevyhnutné na kompenzovanie nepriaznivých účinkov plánu alebo projektu na integritu chráneného územia. Posudzovanie vplyvov v CHVÚ Úľanská mokraď naráža na problém chýbajúcej dokumentácie ochrany prírody – programu starostlivosti o toto chránené územie. Len na základe takejto dokumentácie možno objektívne hodnotiť vplyv navrhovanej činnosti na priaznivý stav druhov vtákov európskeho významu a ich biotopov. Inak hrozí, že vplyv každej navrhovanej činnosti sa bude v procese posudzovania bagatelizovať, pretože jej realizácia sa navrhuje len na malej časti chráneného územia. Táto „salámová“ metóda povoľovania činnosti je však bez hodnotenia ich vplyvu na konkrétne ekologicko-funkčné priestory chráneného územia a bez hodnotenia kumulatívnych účinkov ďalších realizovaných činností pre dosiahnutie cieľov chráneného územia veľmi nebezpečná. Z tohto chráneného územia pochádza ojedinelý pozitívny prípad posudzovania navrhovanej zmeny strategického dokumentu. Pozitívny preto, lebo napriek „odbornému“ posudku spracovateľa a jeho návrhu záverečného stanoviska na odporúčenie navrhovanej činnosti, príslušný orgán posudzovania (Obvodný úrad životného prostredia v Trnave) činnosť neodporučil, a to z dôvodu predpokladaného negatívneho vplyvu na chránené vtáčie územie, ako to bolo uvedené v správe o hodnotení.

Skúsenosti s uplatňovaním „zisťovania“ podľa § 18 ods. 12 zákona o posudzovaní, či činnosti umiestňované v chránených územiach treba posudzovať, preukázali v hodnotenom území jeho využiteľnosť pri ochrane území európskej sústavy chránených území. Potvrdilo sa, že ide o dobrú „poistku“, ktorá umožňuje preskúmať potrebu posúdenia aj takej činnosti, ktorá inak podľa zákona o posudzovaní nie je predmetom posudzovania. Z 34 navrhovaných činností v rokoch 2008 – 2011 však len tri navrhované činnosti boli na základe odborného stanoviska orgánu ochrany prírody, vydaného podľa § 28 ods. 4 zákona o ochrane prírody, určené na posudzovanie vplyvov na územia európskeho významu a chránené vtáčie územie.

### Dôležitý preventívny nástroj

Posudzovanie vplyvov na životné prostredie je, a to aj napriek uvedeným výhradám a kritickým pripomienkam, dôležitým preventívnym nástrojom aj ochrany prírody a krajiny. Pri rozhodovaní o väčšine navrhovaných činností, ktorých vplyv na životné prostredie sa skúmal v zisťovacom konaní alebo v procese posudzovania, boli povolujuúcimi orgánmi využité početné podmienky realizácie činnosti, ktoré boli navrhnuté spracovateľmi zámerov, správ o hodnotení alebo odborných posudkov. Významne sa tým skvalitnil výkon štátnej



Pezinské vinohrady

správy na úseku územného plánovania a stavebného poriadku. Od tohto procesu sa však právom očakáva také hodnotenie možných vplyvov navrhovanej činnosti na chránené územie, ktoré ich dokáže ochrániť, pričom zohľadní aj ich význam v medzinárodnej a národnej sústave chránených území a princíp predbežnej opatrnosti.

RNDr. Viliam Klescht

Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky  
Správa Chránenej krajiny Malé Karpaty

Foto: Viliam Vongrej



Domový odpad v Národnej prírodnej rezervácii Šúr – jeden z dôsledkov problémovej výstavby rodinných domov v jej blízkosti

Foto: Viliam Klescht



Likvidácia malokarpatských vinohradov kvôli výstavbe

Foto: Viliam Klescht