

Účasť verejnosti v procese strategického environmentálneho hodnotenia v Slovenskej republike

M. Kozová, Š. Úradníček: Participation of Public in the Process of Strategic Environmental Assessment in the Slovak Republic. Život. Prostr., Vol. 31, No. 4, 183–186, 1997

In the majority of well-developed countries the so called strategic environmental assessment (SEA) is currently being applied and opens new possibilities also for the cooperation of the public. Within the framework of community law of the European Union the legal incorporation of SEA for plans and programs is being prepared. In Slovakia this requirement is established in the Act of the Parliament of the Slovak Republic No. 127/1994 article 35 on the Environmental Impact Assessment which contains basic requirements for the process of evaluation of selected types of basic developmental policies, territorial-planning documentation and obligatory legal rules from the viewpoint of their presumed impact on the environment.

In this article the authors have analysed the possibilities of public participation in strategic environmental evaluation of the Slovak Republic within the framework of the process of preparation of basic developmental conception proposals and drafts of obligatory legal rules.

Experiences from abroad show that in order to ensure that strategical environmental evaluation has a positive effect, one has to be open to remarks from the public, open space for discussions in which anybody who may be interested, either a professional or from the general public, can participate.

Vo väčšine hospodársky vyspelých štátov sveta sa v súčasnosti uplatňuje požiadavka hodnotiť už v etape prípravy koncepčných dokumentov a právnych predpisov ich predpokladané vplyvy na životné prostredie. Ide o inštitút tzv. **strategického environmentálneho hodnotenia (SEA)**, ktorý otvára nové možnosti aj pre účasť verejnosti. V rámci komunitárneho práva Európskej únie sa v súčasnosti pripravuje právne zakotvenie SEA pre plány a programy. V Slovenskej republike túto požiadavku upravuje zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, a to v § 35, ktorý obsahuje základné požiadavky pre postup hodnotenia vybraných druhov zásadných rozvojových koncepcií, územnoplánovacej dokumentácie a všeobecne záväzných právnych predpisov z hľadiska ich predpokladaných vplyvov na životné prostredie.

V porovnaní s predchádzajúcou procedúrou prípravy návrhov zásadných rozvojových koncepcií a všeo-

becne záväzných právnych predpisov (ktorá platila v SR pred nadobudnutím účinnosti zákona NR SR č. 127/1994 Z. z.) pribudli niektoré nové prvky. Za najzávažnejšie z nich považujeme:

- Povinnosť vyhodnotiť návrh zásadnej rozvojovej koncepcie z hľadiska jej predpokladaných vplyvov na životné prostredie a podľa potreby navrhnúť aj opatrenia na vylúčenie alebo obmedzenie nepriaznivých vplyvov.

- Povinnosť prerokovať návrh zásadnej rozvojovej koncepcie (najmä z oblasti energetiky, baníctva, priemyslu, dopravy, poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva, odpadového hospodárstva a cestovného ruchu) s Ministerstvom životného prostredia SR.

- Povinnosť informovať verejnosť o príprave zásadnej rozvojovej koncepcie dva mesiace pred prerokovaním návrhu.

- Povinnosť osobitne (vopred) prerokovať pripravov-

vaný všeobecne záväzný právny predpis s Ministerstvom životného prostredia SR, ak by mohol mať nepriaznivý vplyv na životné prostredie.

V článku vychádzame z výsledkov projektu **Strategické environmentálne hodnotenie (SEA) ako jeden z nástrojov realizácie environmentálnej politiky a stratégie trvalo udržateľného rozvoja**, ktorý sa riešil na základe objednávky Ministerstva životného prostredia SR r. 1996. Strategickým environmentálnym hodnotením chápeme formalizovaný, systematický a komplexný proces hodnotenia predpokladaných vplyvov koncepcií, plánov a programov a ich alternatív, ako aj hodnotenie nepriaznivých vplyvov všeobecne záväzných právnych predpisov na životné prostredie a využitie týchto výsledkov vo verejnom rozhodovacom procese. V rámci projektu sa vypracoval návrh zásad vykonávacej vyhlášky Ministerstva životného prostredia SR, ktorou sa ustanovuje podrobnejšia úprava hodnotenia vplyvov niektorých druhov rozvojových koncepcií a právnych predpisov na životné prostredie (ďalej len "návrh zásad vyhlášky"). Súčasťou projektu bolo aj vypracovanie metodologickej príručky k návrhu zásad vyhlášky, ktorá má za cieľ poskytnúť metodické postupy pre praktické uplatňovanie SEA, a tým prispieť k účinnej a efektívnej implementácii § 35 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. do praxe.

Hodnotenie návrhov zásadných rozvojových koncepcií

- **Vymedzenie návrhov zásadných rozvojových koncepcií, ktoré treba hodnotiť z hľadiska ich predpokladaných vplyvov na životné prostredie**

Demonštratívne vymedzenie oblastí zásadných rozvojových koncepcií podliehajúcich hodnoteniu obsahuje už samotný zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (ďalej len "zákon"), ktorý určuje, že ide o zásadné rozvojové koncepcie najmä z oblasti energetiky, baníctva, priemyslu, dopravy, poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva, odpadového hospodárstva a cestovného ruchu.

Pripravovaná vykonávacia vyhláška zavádza pojem *zásadná rozvojová koncepcia* ako určitú "legislatívnu skratku" pre okruh koncepcií, plánov a programov rozvoja vo vymenovaných odboroch (oblastiach). Procesu hodnotenia podľa § 35 zákona podlieha nielen nová zásadná rozvojová koncepcia, ale aj všetky zmeny, ktoré podliehajú rovnakému schvaľovaciemu procesu ako nová koncepcia. Spravidla pôjde o prerokovanie zásadných rozvojových koncepcií na republikovej úrovni, resp. regionálneho charakteru. Pritom pod regionálnou úrovňou sa v návrhu vykonávacej vyhlášky rozumie kraj alebo viaceré okresy.

- **Informovanie verejnosti o príprave návrhu zásadnej rozvojovej koncepcie a prerokovanie návrhu s Ministerstvom životného prostredia SR**

Pre spracovateľov zásadných rozvojových koncepcií je v návrhu zásad vyhlášky spresnená povinnosť (vyplyvajúca už zo zákona), akou formou by mali informovať verejnosť o jej príprave. Vychádzalo sa pritom z toho, že táto informačná povinnosť sa bude spravidla plniť dvoma spôsobmi:

- uverejnením oznamu o príprave koncepcie, dostupného celej verejnosti,
- umožnením zainteresovanej časti verejnosti získať podrobnejšie informácie.

Návrh zásad vyhlášky spresňuje povinnosti spracovateľa takto:

- informovať verejnosť dva mesiace pred prerokovaním návrhu zásadnej rozvojovej koncepcie o jej príprave, a to uverejnením oznamu najmenej v dvoch celoslovenských denníkoch,
- do oznamu uviesť údaje o druhu a charaktere (rozsahu) pripravovanej zásadnej rozvojovej koncepcie a o tom, kde možno získať ďalšie informácie.

Okrem spôsobu uverejnenia oznamu o príprave zásadnej rozvojovej koncepcie sa v prílohe č. 2 návrhu zásad vyhlášky ustanovuje aj jeho podrobnejší obsah (náležitosti). Oznam by mal obsahovať základné údaje o návrhu zásadnej rozvojovej koncepcie, dôvode jej vypracovania, stručnú charakteristiku jej predpokladaných vplyvov na životné prostredie a zhodnotenie súladu alternatív/variantov návrhu s princípmi, kritériami a indikátormi trvalo udržateľného rozvoja uvedených v prílohách č. 5 a 6 návrhu zásad vyhlášky.

Oznam musí obsahovať informáciu o tom, aký by bol predpokladaný vývoj, ak by zotrvala účinnosť doteraz platnej koncepcie, resp. ak by sa nerealizovala navrhovaná koncepcia. Táto informácia môže byť uvedená ako súčasť zdôvodnenia potreby vypracovať novú zásadnú rozvojovú koncepciu. Významnou súčasťou oznamu by mala byť prehľadná informácia o plánovanom časovom harmonograme prípravy zásadnej rozvojovej koncepcie, najmä predpokladaný termín jej prerokovania s Ministerstvom životného prostredia SR, predloženia do vlády, Národnej rady SR a pod. Súčasťou oznamu musí byť aj informácia o tom, kde sa občan môže, resp. kde sa bude môcť oboznámiť s týmto návrhom. Oznam je totiž iba vstupnou informáciou a pre verejnosť je podstatné ako a kde bude môcť získať podrobnejšie materiály o pripravovanej koncepcii.

Pri zostavovaní oznamu treba prihliadať na to, či ide o regionálnu rozvojovú koncepciu (t. j. pre územie kraja alebo niekoľkých okresov), alebo či sa predkladá návrh republikovej koncepcie. Pri koncepčných materiáloch regionálnej úrovne je dôležitá najmä spolupráca so sa-

mosprávmi. Aj forma oznamu a spôsob jeho zverejnenia by sa mali zvoliť tak, aby to bolo pre informovanie širokej verejnosti v konkrétnom regióne najvhodnejšie. Predpokladá sa, že v mnohých prípadoch vstúpia orgány samosprávy regiónu už do procesu prípravy koncepcného dokumentu. Okrem toho je reálny predpoklad, že práve pri regionálnych koncepcných materiáloch bude treba využiť aj aktívnejšie spôsoby informovania verejnosti, napr. formou verejnej diskusie, resp. usporiadaním konferencie za účasti širokej verejnosti a pod. Tento prístup možno využiť aj pre koncepcné materiály na republikovej úrovni. Vždy bude závisieť od významnosti koncepcného materiálu, od záujmu verejnosti a ďalších konkrétnych okolností.

Ako už vyplýva z požiadaviek zákona, spracovateľ zásadnej rozvojovej koncepcie je povinný prerokovať ju s Ministerstvom životného prostredia SR. MŽP SR môže podľa potreby na prerokovanie prizvať, prípadne si vyžiadať stanovisko príslušných orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie alebo odborných právnických a fyzických osôb z oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie a pod. V tejto súvislosti zdôrazňujeme význam rozšírenia tohto kroku (napr. z iniciatívy MŽP SR) o zabezpečenie stanovísk (prípadne konzultácií) nezávislých expertov a predstaviteľov mimovládnych organizácií z oblasti tvorby a ochrany životného prostredia. V prípade záujmu širokej verejnosti, resp. ak sa predpokladajú významné vplyvy zásadnej rozvojovej koncepcie na životné prostredie, malo by Ministerstvo životného prostredia SR iniciovať a po dohode so spracovateľom koncepcie zorganizovať verejnú diskusiu o nej.

Možnosti a formy podávania pripomienok zo strany verejnosti záležia od konkrétnych okolností a ďalších všeobecných či osobitných predpisov. Vzhľadom na súčasný stav procesu strategického environmentálneho hodnotenia možno odporučiť, aby verejnosť posielala svoje pripomienky nielen spracovateľovi, ale aj Ministerstvu životného prostredia SR. Tým sa zabezpečí, že sa tieto pripomienky zahrnú do písomného stanoviska (vyjadrenia) Ministerstva životného prostredia SR. MŽP SR má v prípade závažnosti navrhovanej koncepcie, resp. veľmi širokého okruhu dotknutých subjektov, či závažnosti a rozsahu vplyvov na životné prostredie (prípadne i cezhraničnými účinkami) objektívne najlepšiu možnosť iniciovať vo vláde predloženie návrhu takejto koncepcie na verejnú diskusiu.

- **Možnosti zapojenia odbornej verejnosti do procesu prípravy a pripomienkovania návrhu zásadnej rozvojovej koncepcie**

Zákon NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len "rokovací

poriadok NR SR") uľahčuje možnosť aktívneho vstupu odbornej verejnosti do práce jednotlivých výborov a pléna NR SR. Napr. § 18 ods. 1 (čiastočne), ale najmä § 21 ods. 1 rokovacieho poriadku NR SR o verejnom charaktere zasadnutí NR SR dáva možnosť prizvať na zasadnutie NR SR významné osobnosti hospodárskeho a spoločenského života, ako aj predstaviteľov iných štátov alebo medzinárodných organizácií a nechať ich vystúpiť na schôdzi NR SR.

Z ustanovení § 45–56 rokovacieho poriadku NR SR o výboroch NR SR vyplýva verejný charakter ich schôdzí, kde majú možnosť zástupcovia verejnosti priamo vystúpiť, resp. predložiť návrhy a pripomienky. O tých, ktoré si osvojí niektorý z poslancov, výbor potom rokuje. Výbor má právo pozyvať na svoje schôdze odborníkov a ďalšie osoby a požiadať ich o stanovisko, resp. vyžiadať si stanoviská a posudky od odborných pracovníkov a iných ustanovizní. Z ustanovenia § 61 rokovacieho poriadku NR SR vyplýva, že NR SR a jej výbory môžu zriaďovať ad hoc komisie na konzultovanie otázok a prípravu stanovísk k veciam, ktoré patria do ich pôsobnosti, s možnosťou menovať do nich odborníkov i mimo poslancov.

Aj napriek určitému zlepšeniu možností aktívneho vstupu do práce výborov NR SR je veľmi dôležité, aby jednotlivé rezorty zásadne zlepšili možnosť zapojenia odbornej verejnosti do procesu vypracovania návrhov zásadných rozvojových koncepcií od samého začiatku (teda jednoznačne ešte pred prerokovaním s Ministerstvom životného prostredia SR). To je však výlučne v kompetencii jednotlivých rezortov, akým spôsobom požiadajú odbornú verejnosť o spoluprácu a akou formou čo najskôr poskytnú pripravované dokumenty na pripomienkovanie. Vzhľadom na účinné a efektívne naplnenie cieľov SEA sa zdá, že väčšia transparentnosť a ústretovosť v spolupráci rezortov s verejnosťou by sa mala stať čo najskôr súčasťou prípravy každého takejto dokumentu. Za osobitne významné považujeme využitie verejných diskusií, seminárov a konferencií, s dôrazom na aktívne zapojenie nezávislých expertov, členov mimovládnych organizácií a širokej odbornej i laickej verejnosti.

Hodnotenie návrhov všeobecne záväzných právnych predpisov

- **Vymedzenie návrhov všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa musia hodnotiť z hľadiska ich predpokladaných vplyvov na životné prostredie**

Povinnosť hodnotiť návrhy všeobecne záväzných právnych predpisov z hľadiska predpokladaných vplyvov na životné prostredie sa vzťahuje na právne predpisy (zákony, nariadenia vlády, vyhlášky alebo výnosy),

ktoré majú byť uverejnené v Zbierke zákonov. Nejde teda o návrhy všeobecne záväzných vyhlášok orgánov miestnej štátnej správy, ani o návrhy všeobecne záväzných nariadení obcí.

Druhou požiadavkou, ktorá platí súčasne, je reálny predpoklad, že tento právny predpis môže spôsobiť nepriaznivé vplyvy na životné prostredie. Spracovateľ právneho predpisu musí v čo najčiasnejšej etape jeho prípravy identifikovať, či by vykonávanie právneho predpisu v praxi mohlo spôsobiť nepriaznivé vplyvy na životné prostredie.

Prevažná časť právnych predpisov by spravidla mala vychádzať z príslušných programov, plánov a koncepcií, stratégií a pod., pretože majú slúžiť ako jeden z právnych nástrojov na ich realizáciu. Z toho možno odvodiť, že ku všeobecne záväzným právnym predpisom, na ktoré sa vzťahuje § 35 ods. 4 zákona, budú patriť najmä právne normy z oblasti energetiky, baníctva, priemyslu, dopravy, poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva, odpadového hospodárstva, cestovného ruchu a územného plánovania. Ideálne by bolo, keby sa návrhy právnych predpisov hodnotili z hľadiska predpokladaných vplyvov na životné prostredie spoločne alebo aspoň v priamom kontexte s koncepciou, ku ktorej sa vzťahujú. V tom prípade by sa mohli lepšie posúdiť napr. aj kumulatívne vplyvy a všetky širšie priestorovo-časové súvislosti, ktoré sú zreteľnejšie identifikovateľné v rámci návrhu zásadnej rozvojovej koncepcie.

● **Príprava návrhov všeobecne záväzných právnych predpisov a účasť verejnosti**

Proces prípravy všeobecne záväzných právnych predpisov (podobne ako aj návrhov zásadných rozvojových koncepcií) trvá spravidla niekoľko rokov. V zmysle platnej legislatívy:

- pri príprave návrhu zákona (resp. legislatívneho zámeru) treba využívať aj poznatky orgánov a organizácií, ktoré budú navrhovaný zákon vykonávať, ako aj spoločenských organizácií,
- vedúci ústredného orgánu môže ustanoviť a vymenovať pracovnú skupinu, ktorej členmi môžu byť aj zástupcovia ďalších orgánov a organizácií.

Ďalšou možnosťou je podľa platného právneho poriadku (čl. 119 písm. h Ústavy SR a § 68 ods. 5 rokovacieho poriadku NR SR) podanie, resp. predloženie zákona na verejnú diskusiu. O predložení rozhoduje vláda, ale podnet môže vyjsť od Ministerstva životného prostredia SR (najmä ak sa práve prerokovaní v zmysle § 35 ods. 4 zákona zistia závažné dôsledky na životné prostredie a pod.). Publikovanie návrhu právneho predpisu a jeho predloženie na verejnú diskusiu, v prípade jeho predpokladaných významných nepriaznivých vplyvov na životné prostredie (prírodné, sociálne alebo kultúrne

prostredie), by však v budúcnosti malo byť pravidlom. Podnet môže vyjsť aj od odbornej verejnosti, napr. podaním návrhu formou petície a pod.

Doteraz bolo zverejňovanie a publikovanie návrhov pripravovaných zákonov skôr výnimkou, spravidla pod tlakom mimovládnych organizácií pre nespokojnosť s obsahom pripravovaného právneho predpisu. Z významných zákonov, ktoré boli v posledných rokoch na základe iniciatívy tretieho sektora alebo odborných komunít publikované v masmédiách či už vo forme informácie alebo aj v plnom znení, to bol návrh zákona o nadáciách, návrh zákona o vysokých školách a pod. Zatiaľ sa iba k vybraným zákonom organizovali pracovné semináre a konferencie, na ktorých boli k dispozícii texty návrhov týchto zákonov (takouto formou sa pripravoval napr. zákon NR SR č. 127/1994 Z. z., niekoľko seminárov sa uskutočnilo aj v súvislosti s prípravou zákona NR SR o prístupe k informáciám o životnom prostredí a pod.). V tomto smere významnú úlohu zohráva Ministerstvo životného prostredia SR, ktoré viaceré všeobecne záväzné právne predpisy (zákony a vyhlášky) pripravuje formou vedecko-technických projektov, riešených a oponovaných nezávislými expertmi.

Analyzovali sme možnosti účasti verejnosti v rámci procesu prípravy návrhov zásadných rozvojových koncepcií a návrhov všeobecne záväzných právnych predpisov v SR.

Zo zahraničných skúseností vyplýva, že kľúčovým prvkom na zabezpečenie účinnosti strategického environmentálneho hodnotenia je práve jeho otvorenosť k pripomienkam širokej verejnosti, vytvorenie priestoru na diskusiu, kde by mohli vystúpiť všetci zúčastnení z radov odbornej i laickej verejnosti. Preto by sa mala tomu venovať zvýšená pozornosť aj pri príprave metodického postupu v Slovenskej republike.

Literatúra

- Kozová M. a kol., 1996: Strategické environmentálne hodnotenie (SEA) ako jeden z nástrojov realizácie environmentálnej politiky a stratégie trvalo udržateľného rozvoja, Centrum pre posudzovanie vplyvov na životné prostredie KKE PRIF UK, MŽ SR, Bratislava, 1., 2. a 3. časť.
- Návrh zásad zákona NR SR o prístupe k informáciám o životnom prostredí, Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava, júl 1996.
- Zákon NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.