

## Niekoľko postrehov k uplatňovaniu záujmov ochrany prírody v procese posudzovania vplyvov

*Ján Zuskin*

V našej spoločnosti je pomerne rozšírený názor, že ochrane prírody rozumie každý. Pravda je, že v praxi sa jej venujú odborníci skutočne rôznorodého zamerania od biológov a lesníkov až po technikov. Do riadiacich funkcií v ochrane prírody sa posledne dostávajú aj osoby bez patričného vzdelania a praxe. A sila médií za posledné roky účinne zotrela rozdiely medzi „ochranárom“ – dobrovoľným aktivistom a „ochranárom“ – profesionálnym pracovníkom rezortu životného prostredia. Problematika chránených území či ochrany prírody v procese posudzovania vplyvov je veľmi komplexná a multidisciplinárna. Okrem primeranej odbornej zdatnosti či vzdelania vyžaduje aj systémový prístup, nadhľad a praktické skúsenosti, ktoré sa dajú získať len dlhoročnou a všestranne zameranou praxou.

Vzdelaním som environmentalista, za sebou mám dvadsaťročnú prax v rezorte životného prostredia na rôznych postoch v odborných organizáciách štátnej ochrany prírody SR (ŠOP SR) regionálnej aj celoslovenskej úrovne, z pôsobenia v špecializovanej štátnej správe (OÚŽP, MŽP SR), mám odbornú spôsobilosť a prax v oblasti EIA, ale i skúsenosti z mimovládnych organizácií environmentálneho zamerania. S problematikou posudzovania činností v chránených územiach sa stretávam už od vzniku prvého zákona o posudzovaní vplyvov, a to v desiatkach prípadov a z rôznych uhlov pohľadu – ako pracovník ŠOP, ktorý sa vyjadruje k zámerom, ako zhotoviteľ a subdodávateľ dokumentácie EIA a ako posudkár. Dôležitú rolu zohrávajú aj predchádzajúce skúsenosti z riadenia odboru EIA na MŽP.

Objektívne nedostatky pri posudzovaní vplyvov sa donedávna viazali aj na skutočnosť, že rovnaký postup v zmysle zákona vyžadovalo vybudovanie novej zjazdovky v lokalite, ktorá je súčasťou národného parku, prírodnej rezervácie a územia európskeho významu, ako aj rekonštrukcia existujúceho objektu na penzión s 12 lôžkami v zastavanom území obce, ktorá je v ochrannom pásme národného parku. Oba zámery sú v chránených územiach, zákon nepustí. I keď hĺbku a rozsah spracovania dokumentácie je možné prispôbiť charakteru a rozsahu činnosti, z časového a procesného hľadiska sú nároky v oboch prípadoch identické. A stretávame sa aj s rôznymi paradoxmi, napr. s prípadom pomerne drastických zásahov v území so 4. a 5. stupňom ochrany, kde sa upustí od vypracovania správy o hodnotení napriek „krivajúcej“ kvalite zámeru, na druhej strane s prípadom citlivo riešeného rozvojového zámeru v 1. stupni ochrany, kde sa posudzovanie činnosti natiahlo na niekoľko rokov z dôvodu nie celkom opodstatnených požiadaviek zo strany ochrany prírody. Paradoxy sú zvyčajne výsledkom nedokonalosti zákona ako objektívneho faktu v kumulácii so subjektívnym faktom spočívajúcim v nekompetentnosti a nespôsobilosti niektorých subjektov, ktoré do procesu posudzovania vplyvov vstupujú.

Ochrana prírody v procese posudzovania vplyvov je veľmi špecifická oblasť. Právne normy v iných sférach presne definujú požiadavky a limity, ktoré určujú environmentálnu prijateľnosť navrhovanej činnosti, sú kvantifikovateľné a predikovateľné (napr. emisné limity, hluková záťaž). Zákon o ochrane prírody napriek svojej podrobnosti a hĺbke túto možnosť neposkytuje. Treba si uvedomiť, že napríklad spoločenskú hodnotu drevín, druhov a biotopov nemožno považovať za kvantifikáciu výsledného dopadu z hľadiska ochrany prírody, ten je totiž oveľa komplexnejší a širší. Tento problém nerieši ani manuál na určovanie priaznivého stavu biotopov a druhov európskeho významu, dovoľujem si tvrdiť, že v mnohých prípadoch ho skôr skresľuje a komplikuje. Posúdenie výsledného dopadu na záujmy ochrany prírody je z veľkej časti subjektívne, často pocitové a jeho

kvalita a objektívnosť závisí len od odbornej zdatnosti, dostatku skúseností a komplexného a zodpovedného prístupu posudzovateľa. Často chýbajú dostatočné a relevantné informácie a následne aj ich správna interpretácia. Tento problém sa netýka len spracovateľa dokumentácií EIA, týka sa aj ostatných, ktorí vstupujú do procesu posudzovania vplyvov v jeho priebehu, pracovníkov ŠOP SR a orgánov štátnej správy, ktorí sa k predloženým dokumentáciám vyjadrujú z hľadiska ochrany prírody a krajiny za dotknuté subjekty, ale samozrejme aj spracovateľa posudku navrhovanej činnosti. Ak sa premietne nekompetentnosť konkrétnych osôb do procesu posudzovania, je vysoké riziko, že jeho výsledok nebude objektívny a môže sa tak stať na úkor záujmov ochrany prírody, alebo naopak, v neprospech navrhovateľa. Treba si totiž uvedomiť, že pracovník príslušného orgánu posudzovania zodpovedný za znenie záverečného stanoviska je osobou, ktorá proces koordinuje a zodpovedá za administratívnu a procesnú stránku, nemôže však nahrádzať chýbajúcu odbornú fundovanosť kompetentných osôb a subjektov a ťažko ju možno aj identifikovať.

Vo vyjadreniach dotknutých subjektov, predovšetkým odborných organizácií ochrany prírody často chýba objektívna interpretácia faktov vo väzbe na skutočný vplyv plánovanej činnosti na dotknutú prírodu. Chýbajúce jasné zdôvodnenie nesúhlasu s realizáciou činnosti alebo požiadavky jej zásadného obmedzenia vytvára priestor na časté nerešpektovanie takéhoto stanoviska, následkom čoho sa povolia aj činnosti, ktoré by v danej lokalite vzhľadom na svoje reálne vplyvy nemali byť povolené. Na druhej strane nekritickým prevzatím takého stanoviska, ktoré sa vo svojom hodnotení mylí, sa navrhovateľovi zbytočne komplikuje situácia, čo niekedy vedie aj k upusteniu od realizácie zámeru, ktorý predstavoval reálne minimálnu hrozbu pre prírodu. Odborné organizácie sa niekedy uchylujú aj k prekračovaniu vecnej zodpovednosti, ktorá vyplýva zo zákona o ochrane prírody a krajiny. Chýbajúce argumenty, ktoré majú oporu v tomto zákone sa pracovníci snažia nahradiť dôvodmi, ktoré vyplývajú z iných právnych predpisov a iných kompetencií, mimo ochrany prírody a krajiny. Tak sa v stanoviskách ŠOP SR objavuje ako dôvod nesúhlasu aj zatienenie obytných budov, zvýšenie hlukovej záťaže, či dokonca tvrdenie, že činnosť bude rušiť pietny charakter susedného cintorína. Aj tienenie môže byť argumentom ochrany prírody, ak by malo dopad na zloženie fytocenóz a pod., nie však vo vzťahu k zdraviu ľudí; aj hluk môže poškodiť záujmy ochrany prírody napr. v podobe ústupu vzácnych a citlivých druhov, nie však v centre zastavaného územia (sídla). V mnohých stanoviskách zdôvodnenie úplne chýba z jednoduchého dôvodu – žiadne relevantné neexistuje, je tu len emocionálna potreba nesúhlasiť s činnosťou, ktorá sa subjektívne javí byť pre prírodu nepriaznivá. Stanovisko sa často odvoláva na umiestnenie činnosti v chránenom území. Niekedy je však tým chráneným územím aj zastavané územie, centrum obce. Pokiaľ teda činnosť v chránenom území podľa ustanovení zákona o ochrane prírody a krajiny nie je zakázaná, zdôvodnenie nesúhlasu by malo preukázať, akým spôsobom poškodí alebo ohrozí predmet jeho ochrany. Nezriedka sa u pracovníkov ochrany prírody prejavuje aj neznalosť postupov a jednotlivých etáp procesu posudzovania vplyvov, čo znižuje adrešnosť a účelnosť odborných vyjadrení, ale aj neschopnosť jasne a zrozumiteľne formulovať opodstatnené námietky, požiadavky a odporúčania. To sa logicky prenáša aj do zrozumiteľnosti a relevantnosti požiadaviek rozsahu hodnotenia či záverečného stanoviska a v konečnom dôsledku oslabuje reálnu možnosť riešenia konfliktu záujmov ochrany prírody a posudzovaných činností.

Veľkou výzvou reálneho uplatnenia záujmov ochrany prírody v procese posudzovania vplyvov je ich správna identifikácia. Tým prvým, kto má relevantne vyhodnotiť potenciálny vplyv navrhovanej činnosti aj na prírodu je spracovateľ dokumentácie EIA. Mnohí spracovatelia sa domnievajú, že postačuje lokalizovať navrhovanú činnosť konštatovaním, či zasahuje alebo nezasahuje do chránených území. Často sa stretávame

s dokumentmi EIA, ktoré v analýzach uvádzajú viacstranový výpočet chránených území, chránených druhov a prvkov ÚSES nachádzajúcich sa v dotknutom území, ktorým je celý okres, v lepšom prípade celé katastrálne územie, v horšom prípade celý kraj. Nezriedka sú citované celé state z právnych predpisov ochrany prírody, avšak bez zjavnej a logickej interpretácie vzťahu k priamo dotknutému územiu. Dokument má vďaka tomu úctyhodný počet strán (to určite ocení platiaci navrhovateľ), žiaľ, bez adekvátneho vecného obsahu. V analýze totiž nenájdete ani zmienku o tom, akú hodnotu má z hľadiska ochrany prírody samotná lokalita, na ktorej má vyrásť nový rekreačný komplex, priemyselný park alebo čokoľvek iné, čo je predmetom posudzovania. Za všetky malý príklad z praxe: akú relevantnosť má informácia o výskyte chráneného kôrovca žiabronôžka severská v širšom území, čo je endemit obývajúcí len konkrétne tatranské pleso, ak sa posudzuje rekreačný areál na brehu Liptovskej Mary, kde sa tento živočích nevyskytuje? Logickým dôsledkom neadekvátne spracovaných analýz je spravidla to, že relevantné informácie sa neobjavia ani v hodnoteniach dopadu činnosti na záujmy ochrany prírody ani v odporúčaníach. Ak spracovateľ nedisponuje relevantnými informáciami o prírode konkrétnej lokality, kde sa má činnosť realizovať a jej bezprostredného okolia, čím je podložené tvrdenie, že vplyvy na prírodu sú zanedbateľné či nevýznamné? Samozrejme, rokmi a praxou overená skúsenosť, že nedostatky dokumentácií v analýzach aj hodnoteniach prírody sa „nejako uhrajú“ vedie k tomu, že tieto časti často vypracúvajú nespôsobilé osoby alebo sú vyhotovené čo najlacnejšie „od stola“. K tomu sú často tlačení aj spracovatelia so serióznym záujmom o identifikáciu reálnych problémov vo vzťahu k ochrane prírody dotknutého územia, a to termínmi požadovanými navrhovateľmi.

Z rôznych dôvodov sa teda zhotoviteľ dokumentácie len v niektorých prípadoch obracia na spôsobilé osoby v oblasti ochrany prírody a krajiny za účelom konzultácií či účasti na posudzovaní činnosti. Výsledkom spolupráce sú zvyčajne len terénne prieskumy bioty a spracovanie analýz a nie vždy sa spolupráca premietne aj do kvalitných vyhodnotení vplyvov činnosti na ochranu prírody a relevantných odporúčaní. V prípade potreby preukázania hlukovej či emisnej záťaže sa spravidla siaha po špecializovaných štúdiách vypracovaných odborne spôsobilými osobami v príslušnej oblasti a nikto nespochybňuje ich výsledky. V prípade ochrany prírody sa však využitie kvalifikovaného odborníka vo všeobecnosti nepovažuje za rovnocenné.

Vhodným príkladom komplexnosti hodnotení dopadu na ochranu prírody je posudzovanie činností v ochrannom pásme národného parku. Ochranné pásmo má zvyčajne veľkú rozlohu, nachádzajú sa v ňom sídla, komunikácie, lomy či hospodárske dvory rovnako ako významné mokrade, biotopy chránených rastlín a živočíchov, funkčné migračné koridory a ekologicky vyvážená krajinná štruktúra. Pokiaľ sa posudzovaná činnosť nachádza v zastavanom území a jej vplyvy ho nepresahujú, na margo potenciálneho vplyvu na chránené územie postačuje jednoduché konštatovanie. Ak je ale činnosť situovaná do otvorenej krajiny, je na zodpovednosti posudzovateľa venovať hodnoteniam viac pozornosti. Vplyv na chránené územie spravidla definujeme vplyvom na predmet jeho ochrany. Ten je jasný v prípade území sústavy Natura 2000, kde ho tvoria presne špecifikované biotopy a druhy, či prírodnej rezervácie vyhlásenej za účelom ochrany konkrétnych ekosystémov. Zadefinovať predmet ochrany v prípade ochranného pásma národného parku je však výzva, ktorou sa v procese EIA zapodieva málokto. Pri zásahoch v ochrannom pásme je totiž žiaduce posúdiť jednak vplyv na jeho funkciu ako „nárazníkovej“ zóny národného parku (teda vo vzťahu k predmetu ochrany jadrového územia), jednak dopad na ekosystémy, biotopy, druhy či ekologickú stabilitu krajiny, čiže komplex, ktorý možno považovať za predmet ochrany samotného ochranného pásma. V konečnom dôsledku by v hodnotení dopadu na každé chránené územie mala zohrať rolu syntéza vplyvov na všetky zložky prírodného prostredia, t.j. okrem bioty aj na vodné

pomery či pôdny substrát, ktoré primárne ovplyvňujú charakter a funkcie ekosystémov. Tento prístup je žiaduci predovšetkým pri posudzovaní líniových a veľkoplošných záberov krajiny ako je napr. výstavba diaľnic či lyžiarskych zjazdoviek, ktorými sú záujmy ochrany prírody dotknuté spravidla zásadným spôsobom.

Veľmi významnú úlohu pri posudzovaní činností v chránených územiach zohráva spracovateľ odborného posudku. V celom procese posudzovania je totiž odborný posudok posledný inštitút, ktorý môže kvalifikovane objektivizovať výsledok posudzovania, zvážiť odbornú relevantnosť všetkých hodnotení, pripomienok a odporúčaní. Žiaľ, to, že spôsobilá osoba je zapísaná v odbore ochrana prírody, ešte nezaručuje, že je „spôsobilá“ sa aj vysporiadať s komplexnou a širokou problematikou ochrany prírody v procese posudzovania. Ešte horší je prípad, keď orgán posudzovania vplyvov určí za posudkára líniovej stavby osobu so spôsobilosťou na líniové stavby. Jej spôsobilosť je totiž pri zápise hodnotená v súvislosti s praxou v oblasti výstavby či projektovania líniových stavieb, čo ju však v žiadnom prípade nepredurčuje byť reálne spôsobilou posúdiť vplyv líniovej stavby na prírodu! Pritom práve vplyvy na prírodu sú nepochybne najzávažnejším ukazovateľom environmentálnej prijateľnosti líniových stavieb z hľadiska životného prostredia.

Tak, ako je komplexná problematika, musí byť komplexný aj prístup posudkára. V neposlednom rade rozhoduje aj jeho schopnosť a „odvaha“ poukázať na neodbornosť, nekompetentnosť a iracionálnosť, ktoré často sprevádzajú priebeh procesu či už v dokumentáciách alebo vo vyjadreniach dotknutých subjektov a znižujú objektivitu hodnotenia dopadov na záujmy ochrany prírody. Zásadné rezervy (objektívne) vidím aj v kritériách na získanie odbornej spôsobilosti a v samotnom vymedzení odborov a oblastí v zozname odborne spôsobilých osôb, určité rezervy (subjektívne) v prístupe k posudzovaniu „spôsobilosti“ uchádzačov o zápis do zoznamu v odbore ochrana prírody (ale aj viacerých oblastí činností). Pomerne veľa posudzovaných zámerov sa totiž priamo dotýka záujmov ochrany prírody bez ohľadu na to, podľa akých kritérií podliehajú posudzovaniu a v prípade strategických dokumentov, najmä celoštátnych, je to takmer pravidlom. Jedným z kritérií pre športové a rekreačné zariadenia je dokonca umiestnenie v chránených územiach. V prípade líniových stavieb (pozemné komunikácie, nadzemné vedenia a i.) je takmer vylúčené, aby sa ich trasa v nejakom úseku nedotkla chráneného územia, chránených biotopov a druhov, nehovoriac o podstatnom zásahu do štruktúry a ekologickej stability krajiny. To platí takisto o vodných a veterných elektrárnach a každej činnosti spojenej so záberom poloprírodnej a prírodnej krajiny či už v chránenom území alebo mimo neho. Napriek tomu posudky rekreačných a lyžiarskych areálov spravidla prislúchajú osobám spôsobilým v tejto oblasti a vypracovanie posudkov líniových stavieb a energetických zariadení s významným vplyvom na prírodu a krajinu je pridelené spôsobilým osobám pre dopravné stavby a energetiku. Na ilustráciu problému uvediem jeden zjednodušený príklad, ktorý však vystihuje jeho podstatu. Niet pochyb, že odborník s technickým vzdelaním a praxou v projektovaní dopravných stavieb, ktorý je spravidla držiteľom odbornej spôsobilosti v danej oblasti, dokáže naprojektovať cestný most. Určite dokáže navrhnuť most s takým technickým riešením, aby sa nestal prekážkou napríklad pre migráciu živočíchov. Bez odborného zázemia a praxe z prírodovednej oblasti však ťažko dokáže uspokojivo identifikovať, či je stavba pre faunu riziková, ani to, aké opatrenia si zachovanie funkčného koridoru vyžaduje. A tak vzniká otázka, či je objektívne spôsobilý posúdiť, do akej miery takáto stavba ovplyvní záujmy ochrany prírody a či boli v rámci procesu posudzovania vplyvov uplatnené odborne kvalifikované a relevantné požiadavky. My, čo sa roky zúčastňujeme množstva rokovaní v súvislosti s projektovaním a výstavbou, odpoveď poznáme.

Okrem postupného riešenia objektívnych nedostatkov v právnej oblasti sa záverom prihovám za kvalifikované vzdelávanie všetkých cieľových skupín, ktoré vstupujú do

procesu posudzovania vplyvov (spôsobilé osoby, dotknuté orgány a organizácie i orgány posudzovania vplyvov). Zároveň apelujem na osobnú zodpovednosť. Tá je totiž rozhodujúca pri posudzovaní akejkoľvek činnosti a v prípade, že sú dotknuté záujmy ochrany prírody, dvojnásobne. Nie je totiž jednoduché nájsť prijateľnú cestu rozvoja krajiny, ktorej štvrtinu rozlohy tvoria chránené územia. Rozvoj je potrebný, len ho treba správne usmerňovať. A je výzvou pre všetkých robiť to tak, aby sme budúcim generáciám okrem prosperujúcej ekonomiky zanechali aj naše výnimočné prírodné dedičstvo.

RNDr. Ján Zuskin,  
riaditeľ Štátnej ochrany prírody SR