

# Environmentálne hodnotenie územnoplánovacej dokumentácie

*I. Belčáková, M. Finka: Environmental Assessment of Territorial Planning Documentation. Život. Prostr., Vol. 33, No. 4, 206–209, 1999.*

**Environmental appraisal of territorial planning documentation is in the focus of this contribution. It explains and describes the legislation background of appraisal together with the principles of that procedure. First experience is summarised and future directions are outlined. Attention is also paid to the quality of environmental appraisal of already elaborated and approved territorial planning documentation at both regional and local levels. The contribution concludes with the proposed procedural stages of environmental appraisal as well as with methodological issues.**

Územnoplánovacia dokumentácia (ďalej ÚPD) predstavuje podľa platného zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej stavebného zákona) i praktických skúseností jeden zo základných nástrojov ochrany a tvorby životného prostredia. Pri tvorbe ÚPD nastáva nielen priestorová interpretácia a koordinácia odvetvových koncepcií, ale mnohé z nich až po zapracovaní a schválení ÚPD nadobúdajú právnu záväznosť. Navyše, jedine v rovine hodnotenia ÚPD sa môžu komplexne posúdiť kumulatívne a synergické efekty, nielen v polohe zámeru a jestvujúceho stavu, ale i ostatných plánovaných činností v konkrétnom priestore.

Požiadavka hodnotiť ÚPD z hľadiska vplyvov na životné prostredie vyplýva z § 35 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (ďalej zákona), ktorý v odst. 1., písm. b hovorí, že návrh ÚPD veľkého územného celku (ďalej ÚPD VÚC) a sídelných útvarov vybraných miest, najmä centier oblastí, mestských pamiatkových rezervácií, kúpeľných miest a obzvlášť znečistených lokalít, musí obsahovať hodnotenie z hľadiska jej predpokladaných vplyvov na životné prostredie a podľa potreby aj návrh opatrení na vylúčenie alebo zníženie nepriaznivých vplyvov.

Podľa stavebného zákona musí mať urbanistická štúdia, resp. koncepcia riešenia územného plánu (ďalej ÚPN) v zmysle vyhlášky č. 84/1976 Zb. v znení neskorších predpisov komplexné vyhodnotenie kvality životného prostredia. Znenie, resp. ustanovenie tohto paragrafu, sa v doterajšom územnoplánovacom procese neuplatňuje dostatočne. Preto v súvislosti s "Programom

predkladania územných plánov jednotlivých regiónov SR" vydalo Ministerstvo životného prostredia SR (ďalej MŽP SR) nadväzné Metodické usmernenie č. 470/1995-4 (ďalej usmernenie) pre obstarávateľov územných plánov VÚC jednotlivých regiónov.

V zmysle § 35 zákona i tohto usmernenia je obstarávateľ ÚPD VÚC v SR povinný zabezpečiť úlohy vo väzbe na spomínaný zákon. Vzhľadom na charakter predmetu posúdenia a značný obsahový prekryv procesov spracovania, prerokovania a schvaľovania ÚPD a procesov posudzovania vplyvov na životné prostredie, zákon nevyžaduje spracovanie samostatnej správy o hodnotení.

Vzhľadom na veľmi všeobecne stanovený postup environmentálneho hodnotenia ÚPD a prítomnosť, resp. existenciu vlastného, legislatívne vymedzeného postupu obstarávania, vypracúvania a prerokovania ÚPN možno používať zjednodušený a integrovaný postup ich environmentálneho hodnotenia.

## Analýza doterajších skúseností a kvalita environmentálneho hodnotenia

Zo skúseností Centra EIA pri Fakulte architektúry STU (ďalej Centra) s vypracúvaním posudkov na viacero ÚPD VÚC (napr. VÚC Žilina, Gemer, Lučenec, Nízke Tatry) od vstupu zákona do platnosti (t. j. od 1. 9. 1994) a zo záverov uvedených v analýze environmentálneho hodnotenia územnoplánovacej dokumentácie na sídel-

nej úrovni (ďalej ÚPN SÚ) a z analýz uvádzaných v metodických príručkách (Krumpolcová, Kalinová, Kozová a kol., 1997; Krumpolcová, Krumpolec, 1998) vyplýva, že súčasný stav hodnotenia vplyvov na životné prostredie v rámci procesov spracovania ÚPD je neuspokojivý. K tomuto záveru nás vedie aj porovnanie so zahraničnými skúsenosťami a trendmi sledujúcimi zvýšenie významu environmentálneho hodnotenia v priestorových plánoch, programoch a koncepciách.

Harmonogram vypracúvania jednotlivých ÚPD VÚC, ich etáp a nasledujúceho prerokovania a schvaľovacieho procesu bol v období vzniku zákona o územnom plánovaní presne časovo vymedzený. Pri posudzovaných ÚPD VÚC dominoval neštandardný postup, ktorý umožňuje novela spomínaného stavebného zákona. Pri tomto postupe sa variantne spracúvajú urbanistické štúdiá predchádzajúce návrhu územnohospodárskych zásad (ďalej ÚHZ). Po schválení ÚHZ sa nevariantne spracúva priamo návrh ÚPN, pričom etapa spracovania koncepcie riešenia, ktorá je štandardne variantná, je úplne vynechaná.

Na vypracovanie niektorých urbanistických štúdií vrátane aktualizácie prieskumov a rozborov bol minimálny časový priestor. Urbanistická štúdiá (ďalej UŠ) mala obsahovať variantné riešenia s ich komplexným vyhodnotením z hľadiska životného prostredia. Vypracovanie UŠ na dobrej odbornej úrovni vyžaduje širší časový priestor. Komplexné hodnotenie vplyvov na životné prostredie síce možno vypracúvať súbežne s UŠ, ale ťažisko prác je až po jej dopracovaní. Vyhodnotenie, aj s návrhmi opatrení na vylúčenie alebo zníženie predpokladaných nepriaznivých vplyvov činností na životné prostredie, ak má byť odborné, a nie formálne, vyžaduje adekvátny časový priestor.

Ďalej zdôrazňujeme:

- Súčasný stavebný zákon vrátane nasledujúcich novelizovaných predpisov nereagoval na zákon o EIA.

- Do oblasti spracovania ÚPD vstúpila komercializácia. Spracovateľ ÚPD je viazaný zadaním a zmluvou. Zadanie je podkladom zmluvy, kvalita spracovania teda záleží aj od kvality zadania.

- Pre väčšinu ÚPN VÚC sa zvolilo vypracovanie UŠ pred ÚHZ, čo malo urýchliť procedurálny postup.

- Negatívne pôsobí neujasnený vzťah o poskytovaní informácií všeobecne, obzvlášť pre komerčnú sféru v oblasti projektovania ÚPD.

- Spracovatelia nie vždy využívali aktuálne informácie, alebo sa uspokojili s informáciami, ktoré neboli finančne náročné. Oblasť informačného systému preto vyžaduje definovať spôsob a formu poskytovania informácií tak pre štátnu, ako aj pre komerčnú sféru.

- Chýba jednotná záväzná metodika vypracúvania ÚPN VÚC.

- K environmentálnemu hodnoteniu sa podľa zákona predkladali správy urbanistických štúdií VÚC obsahujúce síce kapitolu "Životné prostredie", avšak spravidla boli spracované ako výstup prieskumov a rozborov. Preto obsahovo naplňali iba hodnotenie východiskového stavu životného prostredia a nie jeho zmeny v dôsledku realizácie územnoplánovacej dokumentácie, teda nepredstavovali environmentálne hodnotenie v zmysle spomínaného metodického usmernenia.

V analýze niektorých ÚPN vybraných sídelných útvarov spracovaných firmou AŽ Projekt (Krumpolec, Krumpolcová, 1998) sa konštatuje, že "... obsahujú množstvo údajov, ktoré súvisia či už priamo alebo nepriamo s environmentálnym hodnotením. Napriek tomu žiaden ÚPN SÚ neobsahuje takéto hodnotenie a nadväzujúce opatrenia. Jednotlivé návrhy sú roztrúsené v dokumentácii a nie sú účelovo vyhodnotené. Okrem toho, analyzované dokumentácie neobsahujú ani porovnanie alternatívnych, prípadne variantných riešení z hľadiska životného prostredia a takisto ani odporúčanie najvhodnejšieho alternatívneho (príp. variantného) riešenia na dopracovanie v etape návrhu."

Filozofia hodnotenia vplyvov pre ÚPD spočíva všade na svete hlavne v hodnotení kumulatívnych vplyvov ľudskej činnosti na životné prostredie v určitom priestore.

Autori územnoplánovacej dokumentácie spravidla venovali v rámci jednotlivých kapitol pozornosť:

- hodnoteniu súčasného stavu v rovine analýz, nanajvýš v polohe čiastkových syntéz, pričom rozsah a komplexnosť uvádzaných údajov neboli dostatočné pre environmentálne posúdenie,
- iba niektorí sa snažili o naznačenie vývoja stavu jednotlivých zložiek životného prostredia v zmysle uvažovaných rozvojových variantov. Správy však neobsahovali porovnanie predložených variantov z hľadiska ich vplyvu na životné prostredie. O tom, že náležité zapracovanie príslušnej problematiky do sprievodných správ je možné, svedčí napr. kapitola "Ochrana prírodného a kultúrneho dedičstva" v sprievodnej správe ÚPD VÚC Lučenec,
- údajom charakterizujúcim východiskový stav životného prostredia a jednotlivých funkčných zložiek, nanajvýš charakterizujúcim izolované rozvojové záujmy jednotlivých subjektov v priestore VÚC bez hodnotenia ich vzájomných stretov a určenia preferencií. V niektorých správach boli aj z hľadiska posúdenia vplyvov na životné prostredie dôležité časti redukované na všeobecné teoretické poznatky,
- údajom identifikujúcim stav rozvoja funkčného subsystému priestorovo nepremietnutým,

- údajom o súčasnom a perspektívnom počte obyvateľov jednotlivých obcí, avšak chýbali analýzy rastových a migračných typov obcí a analýzy príčin. Veľmi sporadicky boli uvedené informácie o disponibilnom a na pracovné príležitosti viazanom, resp. neviazanom bytovom fonde, t. j. o takých faktoroch, ktoré sú práve riešením priestorovej koncepcie na úrovni VÚC ovplyvniteľné a z hľadiska trvalo udržateľného rozvoja a kvality humánneho životného prostredia patria k dominantným,
- neraz zbytočne podrobným pasportizáciami zložiek životného prostredia (ako napr. geologickej stavby), pričom chýbalo hodnotenie stretov záujmov a ich vzťahu k ochrane a tvorbe životného prostredia, rozvojovým koncepciám jednotlivých funkčných subsystémov a celkovej koncepcii rozvoja regiónu, napriek tomu, že boli preukázateľne negatívne,
- generalizovaným údajom za celé riešené územie, neumožňujúcim pasportizáciu jednotlivých území z hľadiska ich potenciálu pre rozvoj aktivít sídlenia a nasledujúcu konfrontáciu s rozvojovými tendenciami a priestorovou koncepciou,
- zväčša odvetvovým opatreniam bez priestorového priemetu zodpovedajúceho danému stupňu a kategórii ÚPD, pričom chýbali opatrenia územné, ako sú návrhy limitov či úplné vylúčenie niektorých činností z kontaminovaných priestorov, vymedzenie území s osobitným režimom obhospodarovania pôd, lesov a pod. Návrhy záväzných regulatívov územného rozvoja tiež možno považovať vo väčšine prípadov za nedostatočné.

Variantné riešenia nie vždy predstavovali vhodnú polohu smerovania rozvoja regiónu. Neraz boli vyslovene formálne a úplne zbytočné. Iba v jedinom prípade boli uvedené limity a potenciály rozvoja priestorových systémov VÚC zodpovedajúce generalizácii na úrovni štúdie.

Hodnotenie predpokladaných vplyvov na životné prostredie v polohe štúdie je síce veľmi osožné, avšak nemôže nahradiť posudzovanie v polohe koncepcie riešenia. Keďže ÚHZ môžu zohľadňovať spracovanú štúdiu a jej environmentálne hodnotenie rôznym spôsobom a aj návrh ÚPN môže pri neštandardnom postupe rôznym spôsobom reagovať na ÚHZ, environmentálne hodnotenie v rámci spracovania ÚPD urobené v etape pred prijatím ÚHZ stráca svoju podstatnú funkciu. Tá spočíva v hodnotení kumulatívnych a synergických efektov nadrezortného prierezového priestorového plánovania. Napriek tomu, že proces posudzovania vplyvov na životné prostredie v zmysle § 35 zákona nie je upravený oficiálnou metodikou, zo stavebného zákona vyplýva povinnosť pripomienkového konania vrátane zapojenia verejnosti. Súčasťou predložených návrhov by preto

mali byť stanoviská z pripomienkového konania v zmysle stavebného zákona. Tie však neboli ani v jednom prípade predložené, bez ohľadu na zvolený metodický postup prác na ÚPN.

V posudzovanej ÚPD sa prakticky neuvádzali opatrenia na prevenciu, elimináciu, minimalizáciu a kompenzáciu nepriaznivých vplyvov, i keď to priamo vyžaduje zákon a nadväzujúce usmernenie pre obstarávateľov ÚPD.

Súčasný stav hodnotenia vplyvov na životné prostredie v ÚPD je absolútne neuspokojivý. Nejasnosť metodiky posudzovania vedie k odporu časti územnoplánovacej praxe voči jej realizácii, predovšetkým so zdôvodnením, že súčasná prax spracovania ÚPD aj bez environmentálneho hodnotenia zabezpečuje v dostatočnom rozsahu implementáciu environmentálnych požiadaviek do ÚPD a nasledujúcich územnoplánovacích rozhodnutí.

#### Odporúčania na zlepšenie environmentálneho hodnotenia ÚPD

Napriek nespornému významu územného plánovania vo vzťahu k ochrane a tvorbe životného prostredia, nie je existujúca metodika a legislatíva upravujúca obsah ÚPD garantom komplexného zváženia environmentálnych aspektov, a preto je požiadavka environmentálneho hodnotenia ÚPD oprávnená. Zo skúseností tiež vyplýva, že je možné spracovať takú metodiku environmentálneho hodnotenia ÚPD a implementovať ju do územnoplánovacích procesov tak, aby na jednej strane nebola narušená ich dynamika a efektívnosť, a na druhej strane bola zabezpečená funkčnosť environmentálneho hodnotenia (Belčáková, 1996; Belčáková, 1997).

Z načrtnutých záverov viacerých prác metodického charakteru a odborných článkov (Kruppolec, Kruppelová, 1998) vyplýva:

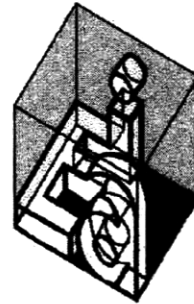
- ÚPN SÚ treba hodnotiť z hľadiska ekologickej únosnosti navrhovanej činnosti vo väzbe na možnosť havárie a na hodnotenie kumulatívnych a synergických javov,
- definovať a zjednotiť, resp. usporiadať odlišnosti v pojmoch používaných v environmentálnom hodnotení a v územnoplánovacom procese,
- dopracovať vykonávaciu vyhlášku k § 35 zákona, hlavne z dôvodu vyšpecifikovania sídelných útvarov, ktorých ÚPD podlieha environmentálnemu hodnoteniu,
- v pripravovanom zákone o územnom plánovaní a stavebnom poriadku zosúladiť environmentálne hodnotenie s územnoplánovacím procesom.

Pre zodpovedné environmentálne hodnotenie vplyvov je potrebné najmä:

- klasifikovať jednotlivé aktivity z hľadiska ich charakteru a intenzity pôsobenia (s priamym, nepriamym, izolovaným, celopriestorovým, kumulatívnym, jednorazovým, dlhodobým, periodickým a i. vplyvom, s vysokou, strednou, nízkou až zanedbateľnou intenzitou),
- jasne definovať a v limitoch územného rozvoja konkretizovať opatrenia na obnovenie dynamickej stability, definovať, ktoré aktivity a v ktorých polohách treba zastaviť, ktoré sú určené na dožitie, ktoré sú z hľadiska rozvoja limitované, akceptovateľné a pod.,
- definovať opatrenia na racionálne využívanie prírodných zdrojov, zabezpečenie rekultivácie miest ťažby neobnoviteľných zdrojov, resp. reprodukcie obnoviteľných zdrojov,
- opatrenia na optimalizáciu vodného režimu krajiny, starostlivosť o vodné zdroje,
- vymedziť prioritné plochy z hľadiska ekologicky únosného poľnohospodárskeho a lesohospodárskeho využitia s aplikáciou alternatívnych technológií vo vzťahu k:
  - a) priestorom s mimoriadnou ekologickou hodnotou,
  - b) priestorom s osobitne narušeným životným prostredím,
- užšie špecifikovať krajinárske podmienky realizácie výstavby, predovšetkým vo vzťahu k optimalizácii zásahov do voľnej krajiny pri výstavbe komunikácií, vodných diel, meliorácií, priemyselných a rekreačných zariadení, najmä v osobitne chránených územiach a ich ochranných pásmach,
- definovať a do limitov premietnuť zásady optimálneho rozvoja fyzických štruktúr osídlenia s cieľom vytvorenia kvalitného a esteticky hodnotného sídelného, obytného, rekreačného a pracovného prostredia v danom krajinnom prostredí,
- navrhnuť podporné opatrenia na vytváranie miestnych, relatívne uzavretých cyklov výroby a spotreby, umožňujúcich dokonalejšie využívanie hmotných, energetických a informačných vstupov, a tým minimalizáciu dopravných nákladov a ďalších negatívnych vplyvov na životné prostredie,
- posúdiť a z hľadiska celopriestorovej koncepcie optimalizovať lokalizáciu tých činností ohrozujúcich životné prostredie, ktoré nebude možné zrušiť (napr. centier zneškodňovania nebezpečných odpadov, spaľovní, riadených skládok, závodov druhotného spracovania odpadu a pod.),
- navrhnuť nielen opatrenia na priestorovú ochranu prírodných zdrojov a kultúrnych pamiatok, tradícií a pod., ale i na ich aktivizáciu, rozvoj a optimálne využitie.

## Literatúra

- Belčáková, I., 1996: Strategické environmentálne hodnotenie v priestorovom plánovaní. Príspevok k analýze zahraničných skúseností. Práca k dizertačnej skúške, PRIF UK, Bratislava, 29 pp.
- Belčáková, I., 1997: SEA Experience in Land Use Planning. Sofia Initiative on EIA. Regional EIA Workshop for CEE and NIS, Szentendre, Hungary.
- Finka, M. a kol., 1996: Vypracovanie metodiky pre posudzovanie vplyvov územnoplánovacej dokumentácie (ÚPD) na regionálnej a sídelnej úrovni na životné prostredie v zmysle § 35 odsek 1 písmeno b) Zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Centrum EIA Slovakia, Bratislava.
- Finka, M. a kol., 1997: Návrh zásad vykonávacej vyhlášky pre implementáciu časti § 35 Zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, venovanej hodnoteniu ÚPD. Centrum EIA Slovakia, Bratislava.
- Krumpolcová, M., Krumpolec, V., 1998: Upresnenie metodických postupov pre environmentálne hodnotenie územnoplánovacej dokumentácie v § 35 Zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie pre sídelný útvar.
- Krumpolcová, M., Kalinová, Ž., Kozová, M., Úradníček, Š., Butkovská, K., Králik, J., Vaškovič, P., 1997: Ďalšie overovanie a upresňovanie metodických postupov pre environmentálne hodnotenie územnoplánovacej dokumentácie na regionálnej a sídelnej úrovni v zmysle § 35 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na ŽP. MŽP SR, Bratislava.



**RNDr. Ingrid Belčáková (1963), vedúca Centra na posudzovanie vplyvov na životné prostredie, FA STU, Nám. slobody 19, 812 45 Bratislava**

**Doc. Ing. arch. Maroš Finka, CSc. (1963), zástupca vedúceho katedry teórie architektúry, urbanizmu a dizajnu Fakulty architektúry STU, Nám. slobody 19, 812 45 Bratislava. E-mail: finka@fastu.fa.stuba.sk**