



SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY 2020

EFEKTÍVNOSŤ A ÚČINNOSŤ PROCESOV V ORGANIZÁCIÁCH RIADENIA
A KONTROLY SKLÁDOK A SKLÁDKOVANIA ODPADOV

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	3
VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA	4
KONTROLNÁ AKCIA	8
1. ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	8
2. RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE.....	8
2.1. ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA	8
2.2. VÝKON KONTROLY	9
2.3. ŠPECIFICKÉ OBLASTI	9
3. REAKCIA KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV	10
4. KONTAKT	10

Zoznam skratiek

SKRATKA / SKRÁTENÉ POMENOVANIE	VÝZNAM
EÚ	Európska Únia
EK	Európska Komisia
IMPEL	European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (Sieť EÚ pre implementáciu a vynucovanie environmentálneho práva)
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NFP	Nenávratný finančný príspevok
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
OOH IP	Odbor odpadového hospodárstva a integrovanej prevencie MŽP SR
OP KŽP	Operačný program Kvalita životného prostredia
OÚ OSZP	Okresného úrad - Odbor starostlivosti o životné prostredie
SAŽP	Slovenská agentúra životného prostredia
SIŽP, Inšpekcia	Slovenská inšpekcia životného prostredia
IRI	prieskumu činnosti SIŽP uskutočnený 25. – 28. 6. 2019 (IMPEL REVIEW INITIATIVE) v zmysle správy zo 16. 9. 2019

VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Rastúci objem produkovaného odpadu obyvateľstvom, ako aj podnikateľským sektorom v SR, má za následok jeho ukladanie vo vysokej miere na skládky odpadov, ktoré sa postupne stávajú významným spoločensko-ekonomickým problémom. Skládky odpadov predstavujú nielen významnú záťaž pre životné prostredie, ale v prípade nedodržiavania legislatívou stanovených postupov a procedúr pri ich zakladaní, prevádzke a likvidácii hrozí aj riziko lokálneho znečisťovania podzemných a povrchových vôd, pôdy i ovzdušia. Všetky tieto vplyvy môžu vážne ohrozovať zdravie občanov miest a obcí Slovenska, ovplyvňovať celkovú kvalitu ich života.

V SR pretrváva problém spojený nielen s **veľkým množstvom skládok odpadov** (v roku 2019 bolo aktívnych 101 skládok odpadov), ale aj s **vysokým množstvom odpadov ukladaným na skládkach** (až 50 % v roku 2019, kým priemer v EÚ predstavuje cca 25 %). Hoci percentuálne sa podiel skládkovania komunálneho odpadu medziročne znižuje, v roku 2019 pripadlo na jedného obyvateľa 435 kg komunálneho odpadu, čo je **nárast o 35 % za posledných 10 rokov**.

Európska komisia venuje problematike odpadu, vrátane jeho skládkovania veľkú pozornosť. Krajiny EÚ sú zaviazané dodržiavať množstvo postupov a procedúr v celom životnom cykle skládok odpad; EÚ dodržiavaniu tohto procesu venuje značnú pozornosť, vrátane ukladania pokút za ich nedodržiavanie. **V prípade SR identifikovala v období 2017 až 2019 viaceré nedostatky pri dodržiavaní platnej legislatívy pri prevádzkovaní skládok odpadov. K najdôležitejším patrilo zistenie, že**

- 23 skládok je prevádzkovaných bez plánu úprav a bez vydaného konečného rozhodnutia kompetentnými orgánmi, či môžu pokračovať v činnosti alebo majú byť uzavreté, čo bolo v rozpore s čl. 14. Smernice Rady;¹
- 21 skládok odpadov na Slovensku je stále v prevádzke bez plánu úpravy, čo vo svojom Odôvodnenom stanovisku² uviedla EK v marci 2019. Ďalších 14 skládok odpadov, ktoré už nie sú v prevádzke, nebolo uzavretých takým spôsobom, ako to Smernica Rady¹ vyžaduje.
- Na základe rozsudku Európskeho súdneho dvora zo dňa 4. júla 2018³ **zaplatila SR pokutu vo výške 1 885 000 eur** za porušenie Smernice Rady¹ pri prevádzkovaní skládky odpadov v Považskom Chlmcí.

Vyššie uvedené zistenia EK inšpirovali NKÚ SR k vykonaniu kontroly, ktorá bola jeho ďalšou za posledné 4 roky v oblasti odpadového hospodárstva. Kontrola sa zamerala na riadiace a výkonné procesy štátneho dozoru, ktorými sa preveruje dodržiavanie platnej legislatívy a technický stav skládok odpadu a zároveň identifikovať priestor na ich zlepšenie. Tieto procesy zabezpečujú najmä MŽP SR, Slovenská inšpekcia životného prostredia a okresné úrady a tieto subjekty boli aj subjektami vykonanej kontroly.

Na Ministerstve životného prostredia SR sa kontrolou preverovali riadiace a kontrolné procesy, zamerané na výkon štátneho dozoru na skládkach odpadov a ich prevádzkovateľov (vrátane skládok odpadov, ktoré sú environmentálnymi záťažami), ktoré vykonávajú SIŽP a okresné úrady. Účelom kontroly bolo zistiť, **či procesy štátneho dozoru, vykonávané inšpekciou a okresnými úradmi na skládkach odpadov, ministerstvo efektívne riadi a hodnotí.**

Slovenská inšpekcia životného prostredia je poverená výkonom štátneho dozoru vo veciach starostlivosti o životné prostredie vrátane dozoru na skládkach odpadov. Kontrola sa zamerala na riadenie, plánovanie, výkon, vyhodnocovanie a kontroly súvisiace s uskutočňovaním úloh štátneho dozoru vykonávaného u prevádzkovateľov skládok odpadov a mala zistiť, **či samotný priebeh štátneho dozoru vykonávaného touto inštitúciou je vykonávaný účinne.**

Okresné úrady, ich odbory starostlivosti o životné prostredie vykonávajú štátnu správu a štátny dozor menej významných skládok odpadu. Vyžiadanim informácií o výkone dozoru od 18 okresných úradov získali kontrolóri celkový obraz o riadení a vykonávaní štátneho dozoru v oblasti skládok odpadu.

¹ Smernica Rady 1999/31/ES z 26. apríla 1999 o skládkach odpadov

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/MEMO_19_1472

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?qid=1581334672509&uri=CELEX:62016CJ0626&print=true>

Významné zistenia na Ministerstve životného prostredia SR

Za slabé stránky riadenia orgánov štátneho dozoru v oblasti skládok odpadu zo strany ministerstva považujeme nasledovné.

- **Neefektívne riadenie štátneho dozoru vykonávaného SIŽP – aby sa výkon štátneho dozoru cieľavedome zameriaval na najproblémovejšie a najrizikovejšie subjekty a oblasti.** Ministerstvo by malo požadovať, aby SIŽP mala vypracovanú stratégiu výkonu štátneho dozoru pre každú zo svojich oblastí, ktorej realizácia by znamenala, že štátny dozor je prioritne zameraný na tie prevádzky a oblasti, ktorých nevyhovujúci stav má najvýznamnejší dopad na životné prostredie a kde riziko porušovania legislatívy je najvyššie. Práve absencia strategického prístupu k riadeniu štátneho dozoru v praxi znamená, že nie sú jasné jeho priority a koncentrácia dozoru na prevádzky s najvýznamnejším potenciálom znečisťovania životného prostredia a porušovania legislatívy nie je v každom prípade dostatočná.
- **Nedostatočná kontrola výkonu štátneho dozoru vykonávaného SIŽP a okresných úradov.** Za obdobie rokov 2015 až 2019 ministerstvo nevykonalo žiadnu kontrolu, čím sa neuistilo o rozsahu a kvalite výkonu štátneho dozoru vykonávaného SIŽP a okresných úradov v oblasti odpadového hospodárstva podľa zákona,⁴ a len jednu kontrolu SIŽP, v ktorej bol čiastočne preverovaný štátny dozor podľa zákona⁵.
- **Neúčinný systém vyhodnocovania výsledkov kontrolnej činnosti okresných úradov.** Výstupy z kontroly skládok, ktoré zabezpečujú okresné úrady, by mali byť dôležitými informáciami pre ministerstvo v danej oblasti. Ministerstvo však takéto výstupy od okresných úradov nepožaduje a zistenia, ktoré by mohli viesť k ďalšiemu skvalitňovaniu riadenia orgánov štátneho dozoru, ostávajú nevyužitú.
- **Neúplný informačný systém odpadového hospodárstva.** Hlavným cieľom systému je digitalizovať a zhromažďovať komplexnú údajovú základňu z nakladania s odpadmi podľa jeho oblastí a využívať údaje v procesoch štátnej správy kompetentnými orgánmi. NKÚ SR zistil, že informačný systém odpadového hospodárstva **nemal v čase kontroly zverejnených 11 zo 16 registrov. Týmto stavom nebolo zatiaľ** umožnené orgánom štátnej správy využívať komplexné údaje a mať ich v on-line podobe, čo znižovalo ich efektivitu pri uskutočňovaní svojich procesov. Pôvodný termín (apríl 2020) na dopracovanie viacerých častí systému v rámci projektu financovaného z EŠIF bol viackrát predĺžovaný, no výsledky projektu neboli v čase kontroly NKÚ SR dodané.
- **Nepružná, príliš dlhá reakcia na povinnosť legislatívnej úpravy, vyplývajúcu z transpozície Smernice Rady¹ do právneho poriadku SR.** Táto ukladala orgánom vykonávajúcich štátnu správu v danej oblasti vydávať **konečné rozhodnutia** prevádzkovateľom skládok odpadov, na základe plánov úprav, už v roku 2001. **Túto povinnosť si splnilo MŽP SR až novelou zákona⁴, účinnou od 1. 1. 2019,** čo NKÚ SR považuje za neúčinné konanie v oblasti riadenia procesov výkonu štátnej správy vrátane štátneho dozoru.

Významné zistenia na Slovenskej inšpekcii životného prostredia

- **Absencia strategického prístupu k výkonu štátneho dozoru, zhmotneného v záväznom dokumente,** na základe ktorého by bolo zrejmé, že SIŽP svojou činnosťou podporuje plnenie strategických zámerov rezortu životného prostredia a že zameranie činnosti inšpekcie a jej frekvencia smeruje predovšetkým na tie prevádzky, kde je riziko ďalšieho negatívneho vplyvu na životné prostredie a život obyvateľov najväčšie. To, že SIŽP nedisponuje takýmto strategickým dokumentom síce nie je porušením zákona a NKÚ SR ani nespochybňuje, že jej činnosť je v súlade so zákonom. V prijatí strategického prístupu – určením strategických priorít, však vidí NKÚ SR pridanú hodnotu pre túto inštitúciu a takýto názor prezentoval pred vedením organizácie aj po skončení kontroly. Tým, že by SIŽP uplatňovala jasne definovaný strategický prístup vo svojej činnosti, z ktorého by bolo zrejmé, čo sú priority a ako ich realizovať v praxi, by jej činnosť mohla byť účinnejšia. Skládky odpadov, ktoré predstavujú

⁴ Zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁵ Zákon č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

najväčšie riziká, by pri takomto prístupe **mohli byť** pre kontrolu považované za prioritu, a tiež frekvencia kontrol by mohla byť v ich prípade vyššia, než pri menej významných. Stanovenie strategických priorít a ich realizácia by v porovnaní so súčasnou praxou SIŽP predstavovali istý spôsob efektívnej prevencie pred porušovaním environmentálneho práva a znečisťovaním životného prostredia. Strategické plánovanie činnosti považuje NKÚ SR za dôležitý a potrebný nástroj v moderne riadenej organizácii; zaviesť tento prístup bol odporúčaný SIŽP aj na základe prieskumu IRI IMPEL z roku 2019.

- **Hodnotenie environmentálnych rizík prevádzok vrátane skládok odpadov považuje NKÚ SR vo vybraných prípadoch za nepresné a subjektívne**

Napriek tomu, že hodnotenie je vykonávané v súlade s platnou legislatívou⁵, NKÚ SR na základe výsledkov kontroly vidí priestor na jeho zefektívnenie zvýšením miery presnosti hodnotenia a znížením miery subjektivity v hodnotení. Podľa kontrolórov NKÚ ;riziko nepresného hodnotenia spočíva v tom, že pridelovaná škála hodnotiaceho skóre predstavovala iba jej hraničné hodnoty – 0 a 5, teda nie celú škálu bodov od 0 do 5. Podľa NKÚ SR by presnosť hodnotenia mohla byť vyššia aj pridelovaním rozdielnych váh jednotlivých kritérií na základe ich významnosti. Za riziko subjektívneho prístupu k hodnoteniu možno považovať aj pridelované skóre bez detailnej a jednotnej metodiky. Nepresnosť a subjektivita tak môžu viesť k nesprávnemu zaradeniu hodnotenej prevádzky do poradia rizikovosti podľa rizikových skupín prevádzok a k nesprávnej frekvencii výkonu kontrol. Prijatie opatrení, ktoré by prispeli k objektívnejšiemu hodnoteniu environmentálnych rizík, považuje NKÚ za cestu, ako môže SIŽP svoju prácu vykonávať nielen v súlade so zákonom, ale aj ako významný priestor pre ďalšie zlepšovanie svojej činnosti.

- **Systém SIŽP na preverenie včasnosti a úplnosti splnenia uložených opatrení na nápravu z predchádzajúcich inšpekcií vykonaných v rámci štátneho dozoru na skládkach odpadov hodnotí NKÚ ako neúčinný v prípadoch, keď sa kontroly plnenia uložených opatrení vykonávajú so značným oneskorením, napríklad až 14 mesiacov po termíne. Uložené opatrenia majú spravidla eliminovať riziká ďalšieho znehodnocovania životného prostredia, alebo iné negatívne javy, ktoré inšpekcia zistila. Ak sa však opatrenia neplnia včas, daný problém sa môže prehľbovať a jeho odstránenie bude čoraz zložitejšie a náročnejšie.**
- **SIŽP si neplní zákonné povinnosti štátneho dozoru týkajúceho sa environmentálnych záťaží, medzi ktoré patrí viac ako 800 starých, nepoužívaných skládok odpadov; a to je štátny dozor daný zákonom⁶ od roku 2012. Nevykonávaním týchto povinných kontrol rastie riziko neodhalenia prípadných nedostatkov plánov prác a sanovaných skládok odpadov, ktoré by mohli spôsobovať znečisťovanie, resp. poškodzovanie životného prostredia.**
- **Rastúce požiadavky na rozsah a kvalitu výkonu štátneho dozoru nie sú adekvátne podporené dostatočným počtom zamestnancov potrebných pre plnenie týchto úloh a ani finančnými prostriedkami.** Smernica⁷ v úvodnej časti v čl. 23 uvádza, že členské štáty majú pre úlohy štátneho dozoru v oblasti životného prostredia zabezpečiť aj potrebnú kapacitu v požadovanej kvalite. Výsledky kontroly NKÚ SR ukazujú, že najmä v dôsledku nesúladu medzi náročnosťou úloh a ich personálnym a finančným zabezpečením spôsobujú, že napr. **vykonávanie odberov a analýzy vzoriek, ktoré sú mimoriadne dôležité pre posudzovanie vplyvov prevádzky skládok na životné prostredie, je nedostatočné a len ojedinelé.** NKÚ SR považuje za nedostatok a prekážku k požadovanému rozsahu a výkonu štátneho dozoru v požadovanej kvalite aj skutočnosť, že k výkonu orgánov štátneho dozoru, ktorý im ukladá vykonávať zákon,⁶ neboli vyčlenené žiadne finančné zdroje na ich zabezpečenie, ktoré mali byť týmto orgánom navýšené v zmysle doložky vplyvov k zákonu⁶. Vyššie uvedené problémy s personálnym a finančným zabezpečením sú obdobné aj v prípade výkonu štátneho dozoru, ktorý vykonávajú okresné úrady.
- Úlohou inšpekcie je aj kontrola tvorby a výšky účelovej finančnej rezervy jej prevádzkovateľom na uzavretie a rekultiváciu skládok. Podľa preverenej dokumentácie, **k decembru 2020 bolo v SR až**

⁶ Zákon č. 409/2011 Z. z. o environmentálnych záťažiach a o zmene a doplnení niektorých zákonov

⁷ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách

osem skládok odpadov, na ktorých nebola vytvorená žiadna alebo dostatočná rezerva, pričom jej dostačujúce vytvorenie je povinnosťou európskej a národnej legislatívy. SIŽP musí neraz pri svojej kontrolnej činnosti čeliť rôznym obštrukciám zo strany kontrolovaných prevádzkovateľov, ako sú odsúvanie termínov kontrol, nepreberanie pošty a iné. Legislatíva umožňuje v prípadoch, keď prevádzkovatelia skládok nepredložia včas žiadosť o uzavretie skládky odpadov a projektovú dokumentáciu na jej uzavretie, uložiť túto povinnosť vypracovania projektovej dokumentácie a uzavretia skládky SIŽP, čo sa v súčasnosti javí v praxi ako ťažko realizovateľné.

NKÚ SR chce poukázať na viaceré vecné a procedurálne problémy, ktoré boli kontrolou zistené a na ktorých odstránenie nedáva súčasná legislatíva ministerstvu a SIŽP dostatočnú právomoc. V prípadoch, keď nebola prevádzkovateľmi skládok odpadov **vytvorená žiadna, alebo dostatočná účelová finančná rezerva, na uzatváranie a rekultiváciu skládok je táto od prevádzkovateľov spravidla nevymožiteľná a dotknuté náklady tak musí znášať štát, prípadne samospráva.**

V prípadoch obštrukcií zo strany prevádzkovateľa k výkonu kontroly SIŽP, už uvedených, dochádza k odsúvaniu a nepriamo k mareniu výkonu štátneho dozoru.

Uvedené okolnosti sú z pohľadu NKÚ SR spôsobené nedostatočnosťou legislatívy, ktorá je takto v niektorých prípadoch prekážkou v účinnom vykonávaní štátneho dozoru a vymáhaní environmentálneho práva. Za priestor na zlepšenie výkonu štátneho dozoru považuje NKÚ aj úpravu legislatívy takým spôsobom, aby bolo umožnené kontrolným orgánom vstupovať v odôvodnených prípadoch do prevádzok neobmedzene, a to aj bez súhlasu ich štatutárov a bez poverenia na vykonanie kontroly.

Kontrola NKÚ SR ukázala, že zo strany MŽP SR je vyvíjaná značná snaha o riešenie dlhodobých problémov spojených s uzatváraním starých skládok odpadu. Environmentálnou výzvou v rámci strategických cieľov SIŽP na obdobie 2018 – 2022 je uzatváranie všetkých starých skládok, ktoré nesplnili požiadavky legislatívy EÚ a za ktoré je proti SR vedené zo strany EK konanie o porušení povinnosti, tzv. infringement proces. MŽP SR priebežne v zmysle svojej komunikácie s EK plánuje uzatvoriť 24 skládok odpadov do konca roka 2021. **NKÚ SR považuje december 2021, ako termín na uzatvorenie vybraných skládok za ohrozený** aj vzhľadom na skutočnosť, že „Konečné rozhodnutia“ k mnohým z nich majú byť vydané v januári 2021. Samotné uzatváranie skládok odpadov je finančne náročné, keďže osem skládok odpadov nemalo vytvorenú dostatočnú, prípadne žiadnu účelovú finančnú rezervu na ich uzavretie a rekultiváciu. SR môžu byť, v prípade nedodržania termínov, uložené sankcie; obdobne ako pokuta vo výške 1,8 mil. eur za skládku odpadov v Považskom Chlmci.

Okrem zistení na kontrolovaných subjektoch, NKÚ SR upozorňuje na **nutnosť urýchleného prijatia opatrení na riešenie dlhoročne pretrvávajúcich problémov starých skládok odpadu**. Aktuálna sa tiež ukazuje aj otázka nájdenia finančných zdrojov na riešenie problému starých skládok, ktoré sú zároveň environmentálnymi záťažami a to najmä takými, ktoré preukázateľne ohrozujú životné prostredie a majú vplyv na zdravie obyvateľstva.

ODPORÚČANIA NKÚ SR

V záujme zlepšiť výkon štátneho dozoru v odpadovom hospodárstve, ako aj prispieť k odstraňovaniu pretrvávajúcich problémov s uzatváraním nepoužívaných skládok odpadov a sanáciou skládok odpadov, ktoré sú environmentálnymi záťažami – NKÚ SR odporúča:

Výboru NR SR pre pôdohospodárstvo a životné prostredie:

- vyžadovať od rezortu životného prostredia, aby ho informoval raz ročne o stave skládok odpadov, o postupoch v uzatváraní skládok odpadov, o prekážkach brániacim ich včasnému uzatváraniu, ako aj o progrese v sanácií environmentálnych záťaží;
- vyžadovať od Ministerstva životného prostredia SR vypracovanie analýzy právneho stavu a prekážok pri vykonávaní environmentálneho práva.

KONTROLNÁ AKCIA

1. ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť účinnosť a efektívnosť procesov inštitúcií zameraných na riadenie a výkon štátneho dozoru, zameraného na kontrolnú činnosť prevádzok skládkovania odpadov.

Predmetom kontroly bolo:

- **na MŽP SR** – preveriť riadiace a kontrolné procesy, zamerané na výkon štátneho dozoru na skládkach odpadov a ich prevádzkovateľov (vrátane skládok odpadov, ktoré sú environmentálnymi záťažami), ktoré vykonávajú SIŽP a okresné úrady;
- **na SIŽP** – preveriť riadenie, plánovanie, výkon, vyhodnocovanie a kontroly súvisiace s uskutočňovaním úloh štátneho dozoru týkajúceho sa skládok odpadov prevádzkovateľov.

Okrem fyzickej kontroly na uvedených subjektoch preveroval NKÚ SR aj vybrané činnosti štátneho dozoru v odpadovom hospodárstve na vzorke osemnástich okresných úradov a pätnástich skládkach odpadov prostredníctvom písomného vyžiadania dokladov a informácií.

NKÚ SR pri kontrole vychádzalo z nasledovných kľúčových faktov:

- v SR je stále vysoký počet prevádzkovaných skládok odpadu;
- v SR je vysoký počet už nepoužívaných skládok odpadu, ktoré sú environmentálnymi záťažami;
- EK v „odôvodnenom stanovisku“ z marca 2019 uviedla, že 35 skládok odpadov v SR nie je v súlade so smernicou o skládkach odpadov;
- SIŽP identifikovala v nedávnej minulosti viacero skládok odpadov, kde došlo k závažným porušeniam environmentálnej legislatívy a boli zistené riziká vplyvu daných prevádzok na stav okolitého životného prostredia;
- štátny dozor v životnom prostredí je nezastupiteľnou aktivitou štátu; prostredníctvom neho vie štát zisťovať porušovanie legislatívy, znečisťovanie životného prostredia, ale aj ukladať sankcie a nariaďovať prijatie opatrení na nápravu na odstraňovanie nedostatkov.

2. RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Európska legislatíva, konkrétne čl. 14 Smernice Rady 1999/31/ES, z 26. apríla 1999, o skládkach odpadov, ukladá medzi inými pre všetky skládky odpadov, ktorých prevádzkovanie bolo povolené pred transponovaním tejto smernice do národnej legislatívy členských krajín, nasledovné podmienky:

- skládky odpadov, s ktorých prevádzkou sa počíta aj naďalej, musia mať spracovaný plán úpravy, obsahujúci konkrétne technické riešenia skládky, podľa ktorého by daná skládka odpadov spĺňala bezpečné prevádzkovanie;
- pre skládky odpadov s vypracovaným plánom úpravy musia kompetentné orgány vydať konečné rozhodnutie, v ktorom sa určí, či daná skládka odpadov môže aj naďalej pokračovať v prevádzke, alebo musí byť uzavretá;
- skládky odpadov, ktoré nemajú platné p2.2.ovolenie na prevádzkovanie, musia byť čo najskôr uzavreté.

2.1. ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

Kontrola bola vykonaná na základe plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2020 a nadväzovala na tému environmentálnej udržateľnosti, ako jednej zo strategických oblastí zamerania kontrolnej činnosti NKÚ SR na roky 2018 až 2020.

Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a medzinárodnými štandardami INTOSAI: ISSAI 100 – Základné princípy kontroly verejného sektora; ISSAI 300 – Základné princípy kontroly výkonnosti; ISSAI 400 – Základné princípy kontroly súladu.

NKÚ SR preveroval kvalitu výkonu štátneho dozoru a jeho súlad s legislatívou na vzorke 72 správ z kontrol vykonaných SIŽP. Ďalej boli analyzované dve hodnotenia environmentálnych rizík, spracované formou trojročných plánov kontroly SIŽP.

V rámci kontrolnej akcie bola spracovaná expertná analýza odborníkom v danej oblasti, ktorý pracuje na pozícii vedúceho oddelenia odpadového hospodárstva agentúry pre životné prostredie Českej republiky „Cenia“. V rámci analýzy bolo vypracované posúdenie vybraných metodík, dokumentácie a výstupov z kontrolnej činnosti SIŽP. Výsledky boli použité primerane v protokoloch o výsledku kontroly a celý materiál bol odovzdaný SIŽP.

Kontrolovaným obdobím boli roky 2015 – 2019 a súvisiace obdobia.

2.2. VÝKON KONTROLY

Kontrola potvrdila vopred stanovené riziká a dospela najmä k týmto zisteniam.

- Systém na vyhodnocovanie kontrolnej činnosti orgánov štátneho dozoru je neúčinný a neefektívny, MŽP SR nemalo k dispozícii výstupy z kontrolnej činnosti okresných úradov – odborov starostlivosti o životné prostredie, vykonanej v rámci štátneho dozoru, a to ani jednotlivo ani vo forme ročných vyhodnotení.
- MŽP SR nevydalo dostatočne včas usmerňovacie dokumenty k „Plánom prác“ a „Konečných rozhodnutí“ s cieľom prevádzkovať a uzatvárať skládky odpadov v súlade so smernicou o skládkach odpadov. S uvedeným súvisí infringement proces zo strany EK voči SR za nedodržanie podmienok Smernice Rady 1999/31/ES z 26. apríla 1999 o skládkach odpadov.
- MŽP SR nevykonalo kontroly zamerané na kvalitu výkonu štátneho dozoru na skládkach odpadov; ktorý vykonávajú orgány štátnej správy.
- SIŽP nemala spracovanú stratégiu a strategické ciele pre výkon kontrol v oblastiach životného prostredia. Významnejšie a rizikovejšie prevádzky neboli preverované podrobnejšie, než menej rizikové a menej významné.
- SIŽP nekontrolovala splnenie vybraných opatrení na nápravu za účelom odstránenia zistených nedostatkov z predchádzajúcich kontrol včas; výkon vnútornej kontroly, v zameraní na kontrolu procesov a kvality štátneho dozoru prevádzok spadajúcich pod režim zákona č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečistenia, bol neúčinný.
- SIŽP nevykonávala žiadne kontroly v rámci štátneho dozoru ohľadom plánov prác k environmentálnym záťažiam, čím nekonala v súlade so zákonom č. 409 /2011 Z. z. o environmentálnych záťažiach.

2.3. ŠPECIFICKÉ OBLASTI

MŽP SR je v zmysle zákona č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie ústredným orgánom (štátnej správy starostlivosti o životné prostredie) a v zmysle tohto zákona – ako aj zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a zákona č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia zabezpečuje riadenie orgánov štátnej správy v životnom prostredí, ktoré obsahuje štátny dozor vykonávaný SIŽP a okresnými úradmi. MŽP SR – má, okrem iného, povinnosť vykonávať kontroly týchto organizácií v zmysle zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe.

Štátny dozor na najvýznamnejších skládkach odpadov je vykonávaný SIŽP – Odborom integrovaného povoľovania a kontroly, ktorý je zároveň povoľovacím orgánom prevádzok vrátane skládok odpadov spadajúcich pod režim zákona č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia. V roku 2019 spadalo do tohto režimu 86 aktívne využívaných skládok odpadov. SIŽP v tejto súvislosti svojou kontrolnou činnosťou v nedávnej minulosti identifikovala na viacerých skládkach odpadov závažné porušenia legislatívy a neakceptovateľný stav s vysokým rizikom nebezpečného vplyvu na životné prostredie, akým boli nelegálne ukladanie neschválených a nebezpečných odpadov na skládky odpadov, ktoré neboli na takýto odpad spôsobené a nemali na daný odpad povolenie, nesprávne vykonané uzatvorenie skládok odpadov a iné.

Závažným problémom pri prevádzkovaní skládok odpadov je tvorba účelovej finančnej rezervy jej prevádzkovateľom na uzavretie a rekultiváciu skládok odpadov, ktorej tvorbu a výšku SIŽP pravidelne kontroluje. Podľa preverenej dokumentácie MŽP SR a SIŽP, k máju 2020 bolo v SR až desať skládok odpadov, na ktorých nebola vytvorená žiadna, alebo dostatočná rezerva, pričom jej dostačujúce vytvorenie je povinnosťou podľa európskej aj národnej

legislatívy. SIŽP musí neraz pri svojej kontrolnej činnosti čeliť rôznym obštrukciám zo strany kontrolovaných prevádzkovateľov, ako je odsúvanie termínov kontrol, nepreberanie pošty a iné. Legislatíva umožňuje v prípadoch, keď prevádzkovatelia skládok nepredložia včas žiadosť o uzavretie skládky odpadov a projektovú dokumentáciu na jej uzavretie, uložiť povinnosť vypracovania projektovej dokumentácie i uzavretie skládky SIŽP.

3. REAKCIA KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV

MŽP SR nepredložilo voči zisteniam námietky.

SIŽP predložila námietky k trom zisteniam z 15 uvedených v protokole o výsledku kontroly. Na základe predložených argumentov SIŽP, NKÚ SR čiastočne akceptoval jednu námietku. Akceptovanie námietky bolo zohľadnené zmenou textu daného zistenia v dodatku č. 1 k protokolu o výsledku kontroly.

Obidva subjekty sa zaviazali na základe zistení prijať primerané opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a informovať NKÚ SR o plnení prijatých opatrení. NKÚ SR bude prijaté opatrenia vyhodnocovať s možnosťou vykonania následnej kontroly podrobností ich splnenia

4. KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad SR
Priemyselná 2,
824 73 Bratislava;
www.nku.gov.sk

Ministerstvo životného prostredia SR
Nám. L. Štúra 1,
812 35 Bratislava
www.minzp.sk

Slovenská inšpekcia životného prostredia
Grösslingova č. 5,
811 09 Bratislava
www.sizp.sk