



Správa o výsledku kontroly 2024

Prevenencia znečisťovania životného prostredia a presadzovanie environmentálneho práva

**Najvyšší kontrolný úrad SR
Ľubomír Andrassy, predseda**

Kontrolovali sme

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „MŽP SR“ alebo „ministerstvo“), ako ústredný orgán štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, vypracúva environmentálne koncepcie, riadi a kontroluje výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, ktorú vykonáva Slovenská inšpekcia životného prostredia (ďalej len „SIŽP“ alebo „inšpekcia“), zabezpečuje odbornú prípravu zamestnancov SIŽP, okresných úradov (ďalej len „OÚ“) v sídle kraja, OÚ a obcí, ako aj overovanie ich kvalifikačných predpokladov na výkon niektorých funkcií.

SIŽP je odborným kontrolným orgánom MŽP SR a správnym orgánom v integrovanom povoľovaní. Rozpočet SIŽP v období 2020 až 2023 z kapitoly životného prostredia sa pohyboval na úrovni 7 mil. eur ročne (viď. Príloha 3).

Ako sme postupovali

Kontrola bola vykonaná ako kontrola výkonnosti v súlade so zákonom o NKÚ SR a so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ďalej len „ISSAI“). Kontrolovaným obdobím boli roky 2020 až 2023 a súvisiace obdobia. Na kontrole sa podieľali traja samostatní kontrolóri a jeden kontrolór špecialista s takmer dvadsaťročnou praxou v oblasti životného prostredia.

Prečo sme kontrolovali

Kontrola kompetencií SIŽP zo strany NKÚ SR je nevyhnutná pre zabezpečenie účinného dohľadu nad ochranou životného prostredia. Kvalita životného prostredia priamo ovplyvňuje zdravie obyvateľstva, biodiverzitu a celkovú ekologickú stabilitu krajiny. Dôkladný dohľad a inšpekcia štátnych inštitúcií, ako je SIŽP, sú kľúčové pre identifikáciu a nápravu nedostatkov v ochrane životného prostredia. Kontrola NKÚ SR v roku 2020 a následne v roku 2022 odhalila nedostatky, ktoré mohli ovplyvniť jej schopnosť – účinne vykonávať štátny dozor a integrovanú prevenciu v starostlivosti o životné prostredie; napríklad absenciu strategického prístupu SIŽP k výkonu štátneho dozoru a neadekvátnu podporu rastúcich požiadaviek na rozsah a kvalitu výkonu štátneho dozoru dostatočným počtom zamestnancov potrebných pre plnenie týchto úloh a finančnými prostriedkami. Tieto zistenia poukazujú na potrebu pravidelného hodnotenia pôsobenia a fungovania SIŽP.

Pri príprave kontroly boli uskutočnené osobné stretnutia s nasledovnými zainteresovanými stranami: MŽP SR; SIŽP – ústredie; Úrad územného plánovania a výstavby SR. Na základe osobných stretnutí NKÚ SR identifikoval na SIŽP viaceré opakujúce sa riziká umocnené rizikom konfliktu záujmov, vyplývajúcim zo zlúčenej povoľovacej a inšpekčnej činnosti na jednom organizačnom útvere. Na MŽP SR bolo identifikované riziko neúčinného riadenia štátneho dozoru a integrovanej prevencie v starostlivosti o životné prostredie vykonávaných SIŽP.

Čo sme zistili

NKÚ SR stanovil hodnotiace kritériá (viď. Príloha 1), s ktorými boli kontrolované subjekty na začiatku výkonnostnej kontroly riadne oboznámené a voči ktorým nemali výhrady. Kritériá stanovené NKÚ SR pre MŽP SR aj SIŽP boli splnené iba čiastočne. Kontrolou bolo zistené nasledovné:

- Chýbajúci komplexný dohľad MŽP SR nad širokým rozsahom, komplexnosťou a rôznorodosťou vykonávaných činností SIŽP; chýbalo koncepčné riadenie SIŽP. MŽP SR nemonitorovalo plnenie úloh SIŽP adekvátne.
- Oslabovanie hlavného poslania SIŽP rozširovaním jej povoľovacích kompetencií; SIŽP nemala vypracovaný koncepčný dokument, ktorý by bol zameraný na optimalizáciu činnosti a zvyšovanie účinnosti postupov ústredia a jej regionálnych inšpektorátov.
- Znižovanie účinnosti výkonu inšpekčnej činnosti SIŽP; dlhodobá neadekvátna podpora rastúcich požiadaviek, nekrytá dostatočným počtom zamestnancov a finančnými prostriedkami.
- Štátny dozor sa nezameriaval na prevádzky s najvýznamnejším potenciálom znečisťovania životného prostredia a porušovania legislatívy; chýbalo plánovanie kontrol s využitím analýzy rizika.
- Deformácia výkonu činností SIŽP; prešetrovanie podnetov zužoval priestor SIŽP na výkon hlavných, prioritných a plánovaných úloh; SIŽP prešetrovala všetky podnety, aj tie, ktoré mali minimálny alebo žiadny vplyv na životné prostredie.

- Riziko konfliktu záujmov; SIŽP využívala zlúčený model integrovaného povoľovania a kontroly znečisťovania životného prostredia; v integrovanom povoľovacom konaní rozhodoval ten istý inšpektor, ktorý následne vykonával aj kontrolu povolenej prevádzky.

Čo odporúčame

NKÚ SR odporúča výboru Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) pre pôdohospodárstvo a životné prostredie, aby zaviazal MŽP SR – spracovať a predložiť štúdiu, ktorou by analyzovalo postavenie a kompetencie SIŽP a na základe zisteného stavu navrhlo jej reformu tak, aby sa posilnilo jej kľúčové poslanie, najmä:

- zvyšovaním účinnosti jej strategického riadenia a to uplatňovaním manažérskych nástrojov reagujúcich na európske trendy,
- prenosom agendy, ktorá nemá priamy súvis s inšpekčnou činnosťou v rozhodujúcich oblastiach záujmu ochrany životného prostredia na okresné úrady, resp. relevantné príspevkové organizácie MŽP SR.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontroly bolo preveriť postupy štátneho dozoru a integrovanej prevencie v starostlivosti o životné prostredie. Kontrola mala definovať, či je možné zvýšiť účinnosť kontrol odborného dozorného orgánu životného prostredia uplatňovaním princípu prerozdelenia podnetov medzi kompetentné orgány podľa vecnej a miestnej príslušnosti a podľa stupňa závažnosti vplyvu na životné prostredie, uprednostňovaním cielených kontrol plánovaných na základe analýzy rizika a oddelením integrovaného povoľovania od inšpekčných činností.

Rámec kontrolnej akcie

Kontrola bola realizovaná podľa príslušných ustanovení zákona o NKÚ SR, Metodickej príručky pre kontrolu výkonnosti a základných princípov kontroly, definovaných medzinárodnými štandardmi najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI 100, ISSAI 300). Kontrolovaným obdobím boli roky 2020 až 2023 a súvisiace obdobia.

Použitými metódami pre získavanie dôkazov kontroly boli: preskúmanie a analýza vyžiadaných dokladov, dokumentov a písomných vyjadrení, priame pozorovanie a rozhovory s vecne príslušnými zamestnancami SIŽP a MŽP SR. V tejto záverečnej správe boli použité aj informácie získané NKÚ SR v rámci pracovnej skupiny EUROSAL pre kontrolu životného prostredia, ako aj výstupy z Porovnávacieho prieskumu nastavenia modelov integrovanej prevencie a kontroly znečistenia životného prostredia v Európskej únii (ďalej len „EÚ“).

Aktuálnosť kontroly vychádzala zo skutočnosti, že monitorovanie stavu životného prostredia, ako aj úroveň vykonávania právnych predpisov v oblasti životného prostredia má zásadný význam. Nedostatočné uplatňovanie a presadzovanie environmentálneho práva vedie k poškodzovaniu životného prostredia.

VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE

Nedostatočný vplyv MŽP SR na účinné presadzovanie verejných politík v oblasti ochrany ŽP

Na MŽP SR kontrola preverovala účinnosť riadenia a koordinácie povoľovacej a inšpekčnej činnosti, ktoré vykonávala SIŽP. Jedným z hlavných dôvodov čiastočnej účinnosti postupov MŽP SR bolo nedostatočne účinné riadenie štátneho dozoru a integrovanej prevencie životného prostredia. MŽP SR nekládlo dôraz na vypracovanie stratégie, ktorá by definovala dlhodobú víziu s poslaním a konkrétnymi merateľnými cieľmi smerovania inšpekcie. Vypracovanie stratégie nepožadovalo ani od svojho odborného kontrolného orgánu. Absencia koncepčného riadenia SIŽP a neadekvátne monitorovanie napĺňania jej úloh sa prejavovala chýbajúcim komplexným dohľadom MŽP SR nad širokým rozsahom, komplexnosťou a rôznorodosťou vykonávaných činností SIŽP.

Komplexný dohľad ministerstva absentoval aj nad štátnou správou starostlivosti o životné prostredie, vykonávanou orgánmi rezortu vnútra – OÚ v sídle kraja a OÚ. MŽP SR nemalo nad ich fungovaním plnú manažérsku kontrolu, keďže v dôsledku zrušenia špecializovanej štátnej správy v oblasti životného prostredia ich iba metodicky usmerňovalo. Ich činnosť, ako orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie na miestnej úrovni, vykazovala viaceré problémy. Najčastejšie sa opakujúce problémy boli napríklad: nerešpektovanie usmernení MŽP SR, nepreverovanie podnetov, kompetenčný chaos, nedostatočne účinné konanie jednotlivých orgánov štátnej správy, neschopnosť rýchleho zásahu či odkladanie riešení pri zložitých problémoch, kumulácia agendy, oslabovanie postavenia SIŽP v hierarchii orgánov štátnej správy pri presadzovaní environmentálneho práva a nedostatočné personálne a finančné zabezpečenie.

MŽP SR neiniciovalo na odstránenie bariér bezproblémového vykonávania štátneho dozoru všetkými kompetentnými orgánmi rezortu životného prostredia (SIŽP), aj rezortu vnútra (OÚ a OÚ v sídle kraja), pracovné stretnutie na úrovni napríklad ich štátnych tajomníkov, založenie medzirezortnej pracovnej skupiny na prehĺbenie ich spolupráce ani legislatívnu úpravu ich kompetencií. Tento nepriaznivý vývoj svojvoľného vykonávania kompetencií orgánov rezortu vnútra na miestnej úrovni mal negatívny dopad na kompetencie SIŽP a spôsobil deformáciu výkonu jej činností. SIŽP by mala prioritne plniť úlohy na celoštátnej úrovni a koncentrovať výkon svojho štátneho dozoru na prevádzky s najvýznamnejším potenciálom znečisťovania životného prostredia a porušovania legislatívy.

Kontrola NKÚ SR ďalej zistila, že – na základe bodu B. uznesenia vlády SR č. 198/2015, minister životného prostredia svojím pokynom č. 2/2018, ktorý nadobudol účinnosť dňa 1. 1. 2019, zrušil povinnosť rozpočtových organizácií MŽP SR vypracovávať štvrtročné a ročné Plány hlavných úloh (ďalej len „PHÚ“) a predkladať ich ministerstvu. V súčasnosti sa vzťahuje táto povinnosť iba na príspevkové organizácie ministerstva.

MŽP SR upustením od tejto povinnosti ustúpilo od presadzovania odporúčania EPaR 2001/331/ES, ktorým boli stanovené minimálne kritériá environmentálnych inšpekcii v členských štátoch EÚ. Jedným z kritérií bolo plánovanie kontrol na základe analýzy rizika. Cieľom týchto kritérií bolo zabezpečiť jednotný prístup k environmentálnym inšpekciám v celej EÚ a zvýšiť mieru dodržiavania environmentálnych predpisov.

Zlepšenie plánovania na základe rizikovej analýzy pritom odporučili vo svojich hodnotiacich správach o environmentálnej výkonnosti SR aj – Siete EÚ pre implementáciu a presadzovanie environmentálneho práva (ďalej len „IMPEL“) v roku 2019 a Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (ďalej len „OECD“) v roku 2024, ktoré taktiež kládli zásadný dôraz na plánovanie inšpekcii, založené na rizikách.

SR nenasleduje aktuálne vývojové trendy v Európe v oblasti plánovania kontrol na základe analýzy rizika. Tvorba plánov na základe analýzy rizík a ich vyhodnocovanie z úrovne MŽP SR by mali patriť k významným nástrojom strategického riadenia inšpekcie a presadzovania environmentálneho práva.

Kontrolná činnosť ako hlavné poslanie SIŽP

SIŽP je odborným kontrolným orgánom štátnej správy pre implementáciu a presadzovanie environmentálneho práva s celoslovenskou pôsobnosťou. Rozsah jej kompetencií je významný, keďže celkovo vykonáva štátny dozor nad 29 zákonmi, 53 vyhláškami a 10 nariadeniami vlády SR. Ako špecializovaný orgán štátnej správy vykonáva štátny dozor pri presadzovaní 38 nariadení EÚ. Účinná implementácia a presadzovanie environmentálneho práva si vyžaduje dostatočné finančné, personálne, ako aj materiálno-technické zabezpečenie vykonávaných činností. Rozpočet SIŽP, zdroje financovania SIŽP a udelené pokuty za kontrolované obdobie 2020 – 2023 tvoria Prílohu 3 tejto správy.

Kontrola NKÚ SR opakovane zistila neadekvátnu podporu rastúcich požiadaviek na rozsah a kvalitu výkonu štátneho dozoru dostatočným počtom inšpektorov potrebných pre plnenie týchto úloh a finančnými prostriedkami. Dochádzalo tým k znižovaniu účinnosti výkonu inšpekčnej činnosti SIŽP.

Za posledné roky pribudli inšpekcií kontroly napríklad na základe:

- zákona č. 302/2019 Z. z. o zálohovaní jednorazových obalov na nápoje (kompetencia mala byť pôvodne zverená Slovenskej obchodnej inšpekcii, ale tá ju neprijala),
- nového 8. oddielu štvrtej časti zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch vo vzťahu k osobitným výrobkom z plastu,
- zákona č. 146/2023 Z. z. o ochrane ovzdušia vo vzťahu k malým spaľovacím zariadeniam u fyzických osôb,

- zákona č. 305/2018 Z. z. o chránených oblastiach prirodzenej akumulácie vôd vo vzťahu k chráneným vodohospodárskym oblastiam, atď.

Personálne zabezpečenie inšpekcie nezodpovedalo rozšírenej agende. Napriek tomu, že plánované systematizované miesta SIŽP boli v kontrolovanom období navyšované, neboli všetky obsadené (viď. Tabuľka 1). Z tabuľky 1 vyplýva, že obsadenosť miest v období rokov 2020 až 2023 malo klesajúcu tendenciu. Z 90-percentného obsadenia miest v roku 2020 klesol na 78-percentné v roku 2023. Príčinou personálnej poddimenzovanosti bolo, že obsadzovanie voľných miest inšpektorov bol zdĺhavý proces, pretože sa vyžadovalo, aby uchádzači boli odborníci pre danú oblasť. Preškolenie nových inšpektorov obvyčajne trvalo dva až päť rokov. Ďalším problémom bola aj vysoká fluktuácia inšpektorov.

Tabuľka 1: Počet inšpektorov za roky 2020 – 2023

Rok	Počet systemizovaných miest	Počet obsadených miest	Počet obsadených miest v percentách
2020	200	180	90
2021	212	186	87
2022	237	205	86
2023	263	207	78

Zdroj: SIŽP

Nedostatok personálnych kapacít bol citeľný napríklad na Útvare inšpekcie ochrany vôd, na ktorom museli inšpektori pri riešení hlásení o mimoriadne znečistených vodách zabezpečovať nepretržitú služobnú pohotovosť v priebehu celého roka.

Od dátumu účinnosti novely zákona č. 373/2019 Z. z. o kontrole v štátnej správe sa na SIŽP znížil počet kontrol, keďže v zmysle § 9 ods. 3 tohto zákona museli kontrolu vykonávať aspoň dvaja inšpektori, predtým ju vykonával spravidla jeden inšpektor.

Ďalšou príčinou čiastočnej účinnosti postupov SIŽP v oblasti štátneho dozoru bola absencia tvorby plánov na základe analýzy rizika na všetkých útvaroch inšpekcie. Analýzu rizík pri plánovaní využívali iba dva zo šiestich útvarov SIŽP, vykonávali ju vlastnými inšpektormi, nie prostredníctvom analytického útvaru. SIŽP totiž nemala zavedenú centralizovanú analytickú jednotku pre koordinované využívanie analýz v rozhodovacích konaniach a kontrolnej činnosti inšpekcie. Niektoré útvary SIŽP nielenže nevyužívali analýzu rizika pri plánovaní kontrol, ale nevypracovávali ani PHÚ alebo ich vypracovávali dobrovoľne iba na interné účely, pričom argumentovali pokynom ministra životného prostredia č. 2/2018, ktorým bola zrušená povinnosť rozpočtových organizácií MŽP SR vypracovávať štvrtročné a ročné PHÚ a predkladať ich ministerstvu.

NKÚ SR pri tvorbe plánov bez využitia analýzy rizika poukazuje na to, že okrem toho, že chýbal súlad s minimálnymi kritériami odporúčania EPaR 2001/331/ES na inšpekčnú činnosť, nebola sústredená inšpekčná činnosť do rozhodujúcich oblastí záujmu ochrany životného prostredia.

Kontrola NKÚ SR ďalej zistila, že v dôsledku zrušenia špecializovanej štátnej správy v oblasti životného prostredia OÚ nemali kapacity na vykonávanie štátneho dozoru v zmysle platných zákonov. Z inšpekcie odstúpené podnety na OÚ sa vracali na SIŽP, keďže OÚ čelili taktiež vysokej administratívnej záťaži.

Z uvedeného dôvodu inšpekcia prešetrovala všetky podnety, aj tie, ktoré mali minimálny alebo žiadny vplyv na životné prostredie. Neúmerný podiel kontrol vykonávaných na základe podnetov bez selektovania ich závažnosti bol jedným z problémov, ktoré narúšali plánovanie kontrol útvarmi SIŽP (viď. Tabuľka 2 a Tabuľka 3).

Tabuľka 2: Celkový počet kontrol vykonaných na základe podnetov za roky 2020 – 2023

Útvár	2020	2021	2022	2023	Spolu
Útvár ochrany prírody a krajiny	567	531	515	649	2262
Útvár ochrany vôd	389	450	366	376	1581
Útvár inšpekcie odpadového hospodárstva	174	209	217	211	811
Útvár inšpekcie ochrany ovzdušia	149	146	75	97	467
Útvár inšpekcie biologickej bezpečnosti	14	26	19	18	77
Útvár integrovaného povoľovania a kontroly	33	39	27	33	132

Zdroj: SIŽP

Tabuľka 3: Podiel kontrol na základe podnetov na celkovom počte kontrol, vyjadrený v percentách

Rok	ÚIOV	ÚIOO	ÚIOH	ÚIOPaK	ÚIBB	ÚIPK
2020	80,50	28,50	42,40	87,00	18,18	18,00
2021	80,60	30,20	56,00	86,00	31,70	16,00
2022	61,60	12,90	44,50	83,00	10,16	10,00
2023	62,80	18,30	38,30	83,00	11,32	16,00

Zdroj: SIŽP

Najkritickejšia situácia bola na Útvare inšpekcie ochrany prírody a krajiny (ďalej len „ÚIOPaK“). Najviac podnetov bolo tomuto útvaru doručených od občanov a organizácií. Druhú početnú skupinu tvorili podnety predložené Štátnou ochranou prírody SR, správami národných parkov a členmi stráže prírody. Počet podnetov adresovaných tomuto organizačnému útvaru inšpekcie sa od roku 2013 zvýšil o takmer 300 % a tvoril až 85 % kontrolnej činnosti, čo malo za následok nevykonávanie systematických kontrol zameraných na závažné zásahy do životného prostredia.

ÚIOPaK bol z uvedeného dôvodu zaťažený agendou vybavovania menej závažných podnetov, ako napríklad vjazd motorových vozidiel, pohyb mimo turistických chodníkov, poškodzovanie a výrub drevín, porušovanie návštevného poriadku atď. Dochádzalo tým k zaťaženosti inšpektorov, ktorá súvisela s prešetrovaním podnetov na mieste, vydávaním rozhodnutí o uložení pokút v správnom konaní, v prípade odvolaní voči prvostupňovým rozhodnutiam ich potvrdzovaním v druhom stupni ústredím SIŽP. Takéto zdĺhavé a nákladné správne konanie súvisiace s prešetrovaním podnetov často nezodpovedalo výške udelennej pokuty, ktorá bola minimálna, resp. symbolická, a preto mohla byť uložená napríklad členmi stráže prírody v blokovanom konaní. Na ostatných organizačných útvaroch inšpekcie bola situácia o niečo lepšia, ale tiež nie ideálna.

K zníženiu nárastu podnetov zatiaľ neprispel ani nový pripravovaný nástroj, ktorým má byť Komplexný informačný systém environmentálneho dohľadu (KSED).

SIŽP z dôvodu neustáleho, neprimeraného a neproporčného rozširovania kompetencií, dlhodobej personálnej a finančnej poddimenzovanosti plnila svoje úlohy obmedzením plánovaných kontrol a sústredením sa najmä na vybavovanie odvolaní a prešetrovanie podnetov. NKÚ SR poukazuje na riziko, že ak nedôjde k odstráneniu bariér bezproblémového prešetrovania podnetov všetkými orgánmi štátnej správy rezortu životného prostredia aj rezortu vnútra podľa ich vecnej a miestnej príslušnosti, ako aj stupňa závažnosti vplyvu na životné prostredie, bude to mať negatívny vplyv na výkon hlavných, prioritných a plánovaných úloh SIŽP.

Zlúčený model integrovaného povoľovania a kontroly v SR

K prvému zásadnejšiemu rozšíreniu mandátu SIŽP o povoľovacia činnosť došlo v súvislosti s prípravami na vstup SR do EÚ. V auguste 2013 totiž nadobudol účinnosť zákon č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia (ďalej len „IPK“). SIŽP sa podľa 32 ods. 1 písm. a) tohto zákona stala správnym orgánom v integrovanom povoľovaní a súčasne podľa § 9 ods. 1 písm. d) tohto zákona aj orgánom štátneho dozoru. Z dovtedy odborného dozorného orgánu sa stal hybridný orgán so zmiešanými právomocami a organizačný útvar IPK s kumulovanými úlohami. Spojenie povoľovacej a kontrolnej činnosti v oblasti IPK do jedného útvaru SIŽP si vyžiadalo presun zamestnancov z iných dotknutých orgánov štátnej správy a prijatie nových zamestnancov na účely sústredenia odborníkov pre výkon tejto komplexnej agendy, čo spôsobilo zvýšenú administratívnu záťaž.

Za 20 rokov existencie kumulovaných činností sa obidve agendy zásadne rozšírili. Trend rozširovania právomocí a úloh SIŽP pokračuje v súčasnosti zámerom MŽP SR prepojiť procesy IPK, posudzovanie vplyvov na životné prostredie a obnoviteľné zdroje energie ako jednej z úloh stanovených v Pláne obnovy a odolnosti. MŽP SR pripravuje na 2. štvrťrok 2025 legislatívne zmeny k zrýchľovaniu a integrácii predmetných troch procesov, ktorá má byť spojená s personálnym navýšením počtu inšpektorov.

Porovnanie IPK modelov SR a EÚ

NKÚ SR prostredníctvom pracovnej skupiny EUROSAL pre kontrolu znečistenia životného prostredia porovnal IPK modely v SR a 25 členských štátoch EÚ. Nemecko bolo z porovnania vylúčené z dôvodu, že NKÚ SR nedisponoval kontaktmi na príslušné orgány štátnej správy všetkých 16 suverénnych spolkových krajín, ktoré rozhodovali o svojom modeli samostatne.

Zlúčený IPK model

Z porovnania vyplynulo, že zlúčenie povoľovacej a kontrolnej činnosti v oblasti IPK v jednom orgáne štátnej správy je zavedené v prevažnej väčšine – 57,7 %, členských štátov EÚ vrátane Slovenska (viď. Obrázok 1 v Prílohe 4). Zlúčený IPK kompetenčný model uplatňuje: Dánsko, Malta, Írsko, Poľsko, Španielsko, Francúzsko, Švédsko, Estónsko, Holandsko, Lotyšsko, Cyprus, Belgicko, Rakúsko, Maďarsko a Slovensko. Vo Francúzsku je kompetentným orgánom Inšpekcia životného prostredia, v Estónsku Agentúra životného prostredia, na Malte Ministerstvo životného prostredia.

Do zlúčeného IPK modelu boli zaradené všetky členské štáty, v ktorých povoľovaci aj kontrolnú činnosť vykonáva rovnaký orgán štátnej správy.

Z dôvodu chýbajúcich podrobnejších informácií o typoch zlúčených IPK modelov boli do zlúčeného IPK modelu zaradené členské štáty, v ktorých je zodpovednosť za povolenia a kontroly zlúčená do jedného organizačného útvaru kompetentného orgánu ako v SR, aj členské štáty, v ktorých je táto zodpovednosť rozdelená do dvoch organizačných útvarov. Z uvedeného vyplýva, že podiel členských štátov so zlúčeným IPK modelom, ktorý je podobný ako slovenský, môže byť v skutočnosti nižší ako uvádzame vyššie.

Oddelený IPK model

Zvyšok členských štátov EÚ – 42,3 %, uplatňuje oddelený IPK kompetenčný model, t. j. povoľovacie a kontrolné kompetencie sú zverené dvom alebo viacerým orgánom štátnej správy (viď. Obrázok 1 v Prílohe 4). Oddelený IPK kompetenčný model zaviedli: Bulharsko, Chorvátsko, Slovinsko, Taliansko, Luxembursko, Portugalsko, Česko, Litva, Rumunsko, Fínsko a Grécko.

V Českej republike je zavedený dvojúrovňový povoľovací model. Kompetentným orgánom povoľovania na úrovni kraja je Magistrát Prahy alebo krajský úrad. Na celoštátnej úrovni, t. j. v prípade cezhraničných vplyvov je kompetentným orgánom MŽP Českej republiky. Vykonávanie kontrolnej činnosti je v kompetencii Českej inšpekcie životného prostredia. IPK povolenia v Slovinsku vydáva Ministerstvo životného prostredia, klímy a energetiky, pričom kontrolnú činnosť vykonáva Inšpektorát životného prostredia a energetiky Slovinskej republiky.

Do porovnania IPK modelov sa zapojili okrem NKÚ EÚ aj tri NKÚ nečlenské štáty EÚ, ktoré sú aktívnymi účastníkmi pracovnej skupiny EUROSAL pre kontrolu životného prostredia: Nórsko, Veľká Británia a Srbsko. Každý z nich uplatňuje iný IPK model. Kým v Nórsku sú zlúčené povoľovacie a kontrolné činnosti na Agentúre životného prostredia, Srbsko aj Veľká Británia ich majú oddelené na rozdielnych orgánoch štátnej správy na horizontálnej aj na vertikálnej úrovni. Vertikálna roztrieštenosť zodpovednosti sa uplatňuje na dvoch úrovniach, a to v závislosti od zaradenia prevádzok podľa stupňa znečistenia životného prostredia.

V rámci kompetencií SIŽP je diskrepancia medzi povoľovacími a inšpekčnými činnosťami vykonávanými na spoločnom ÚIPK, ktoré si vyžadujú rôzne prístupy a rôzne zručnosti. Pri zlúčení povoľovacej a inšpekčnej činnosti do jedného organizačného útvaru hrozí viacero rizík: konflikt záujmov, vznik priestoru na korupciu, chýbajúca nezávislosť, nekonzistentné rozhodovanie, nevyváženosť kompetencií, neúčinná alokácia zdrojov, oslabenie odbornosti a špecializácie, zaujatosť pri hodnotení rizík pri vydávaní povolení, regulačné zatajanie, chýbajúca komunikácia dvoch nezávislých orgánov, resp. organizačných útvarov, nedostatok presnosti,

neustranosti a objektivity a rozdielne priority riadenia povoľovacej a kontrolnej činnosti (viď. Príloha 2). Najvýznamnejším z nich je konflikt záujmov vyplývajúci zo skutočnosti, že tá istá osoba vydáva integrované povolenia, ktorá zároveň kontroluje povolenú prevádzku.

Záver

Viaceré aktuálne strategické a hodnotiace dokumenty, týkajúce sa činnosti SIŽP, deklarovali potrebu reformy na SIŽP, medzi inými – Analýza mapovania procesov SIŽP z roku 2018, Národný projekt Efektívna verejná správa z roku 2021, Hodnotiaca správa IMPEL z roku 2019, Záverečná správa NKÚ SR z kontroly Skládky odpadov z roku 2020, Záverečná správa NKÚ SR z kontroly Štátny program sanácie environmentálnych záťaží z roku 2022, Hodnotiaca správa OECD o environmentálnej výkonnosti Slovenskej republiky z roku 2024 atď. Kontrola NKÚ SR vyhodnotila, že odporúčania predmetných hodnotiacich dokumentov neboli zavedené do činnosti SIŽP ako príklady dobrej praxe.

Zlepšovaniu systému riadenia a zvyšovania účinnosti postupov SIŽP v oblasti starostlivosti o životné prostredie bránila chýbajúca stratégia, ktorá by definovala dlhodobú víziu s poslaním a merateľnými cieľmi smerovania inšpekcie.

Dlhodobo chýbajúce systematické riešenie problémov inšpekcie, ktoré potvrdzuje aj skutočnosť, že vedenie SIŽP sa za posledných 12 mesiacov menilo trikrát, si vyžaduje optimalizáciu riadenia a koordinácie činností inšpekcie, jej organizačnej štruktúry a v neposlednom rade jej finančného a personálneho zabezpečenia.

MŽP SR v kontrolovanom období pri riadení SIŽP nekládlo dôraz na posilňovanie postavenia inšpekcie pri presadzovaní ochrany životného prostredia. Mandát a kompetencie SIŽP by mali byť upravené tak, aby sa inšpekcia stala zásadnou autoritou dozoru pri ochrane životného prostredia.

MŽP SR by malo zvážiť komplexnú reformu SIŽP, pričom by malo prehodnotiť a zredukovať kompetencie, ktoré nemajú priamy súvis s hlavnými činnosťami SIŽP ako gestora presadzovania environmentálneho práva – niektoré z nich preniesť na iné orgány verejnej moci. Legislatívnu úpravu kompetencií si vyžaduje najmä oblasť ochrany prírody a krajiny, v rámci ktorej by sa záväzne rozšírili oprávnenia odborných organizácií rezortu životného prostredia – Štátnej ochrany prírody SR a správy národných parkov o výkon štátneho dozoru. Tieto subjekty disponujú všetkou dokumentáciou o chránených územiach vrátane mapových podkladov a majú poznatky o plánovaných, ako aj vykonávaných činnostiach vo zverenom území. OÚ by mali prešetrovať podnety od občanov a Štátnej ochrany prírody SR.

SIŽP by tak získala priestor na výkon štátneho dozoru najmä na základe požiadaviek MŽP SR, EÚ, orgánov činných v trestnom konaní, ako aj z vlastných poznatkov. Súčasne by bola oprávnená prešetrovať podnety zasielané výlučne len MŽP SR, keďže je odborným kontrolným orgánom ministerstva. Okrem posilnenia postavenia SIŽP, ako zásadnej authority dozoru pri ochrane životného prostredia, neoddeliteľnou súčasťou legislatívnej úpravy by malo byť taktiež oddelenie povoľovacej a inšpekčnej činnosti v oblasti integrovanej prevencie životného prostredia na účely odstránenia konfliktu záujmov.

K zvyšovaniu účinnosti postupov SIŽP je potrebné, aby MŽP SR odstránilo aj nelegislatívne prekážky bezproblémového vykonávania štátneho dozoru a prešetrovania podnetov kompetentnými orgánmi rezortu vnútra, najmä rezortizmus.

Výkon štátneho dozoru by bol účinnejší, keby kontrolované subjekty plnili aj kritériá výkonnostnej kontroly, stanovené NKÚ SR, ktorými boli:

- na MŽP SR: stanovovanie úloh, cieľov a priorít SIŽP v povoľovacej a kontrolnej oblasti, priebežné monitorovanie ich plnenia a prijímanie nevyhnutných optimalizačných opatrení, v oblasti rozširovania kompetencií SIŽP rozhodovanie na základe vopred vypracovanej stratégie a dopadovej štúdie, aby bola zabezpečená vykonateľnosť úloh v aplikačnej praxi,
- na SIŽP: výkon správnych činností pre plnenie zverených kompetencií, implementovanie vhodných postupov pre tieto činnosti a plánovanie kontrol na základe analýzy rizík.

Účinnosť politiky v oblasti životného prostredia vo veľkej miere závisí od jej vykonávania, pričom nedostatočné uplatňovanie a presadzovanie vedie k poškodzovaniu životného prostredia. Ak nedôjde k odstráneniu uvedených

rizikových faktorov účinnosti procesov na SIŽP, hrozí riziko pokračovania kompetenčných nejasností a oslabovania hlavného poslanca odborného kontrolného orgánu MŽP SR.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Kontrola bola ukončená protokolom o výsledku kontroly na SIŽP aj na MŽP SR. SIŽP vznesla námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. Námietky SIŽP sa však netýkali kontrolných zistení, boli formálneho charakteru, resp. sa odvolávali na nezáväznosť odporúčaní EPaR, IMPEL a OECD. Kontrolná skupina vyhodnotila vznesené námietky ako neopodstatnené. NKÚ SR uložil obidvom kontrolovaným subjektom prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a predložiť správu o ich plnení. NKÚ SR bude plnenie prijatých opatrení monitorovať a vyhodnocovať.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR

Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ +421 250 114 911
✉ info@nku.gov.sk

Slovenská inšpekcia životného prostredia

Grösslingová 5
811 09 Bratislava
☎ +421 2/593 04 160
✉ informacie@sizp.sk

Ministerstvo životného prostredia SR

Námestie Ľudovíta Štúra 1
812 35 Bratislava
☎ +421 2/5956 2217, +421 2/5956 2550
✉ info@enviro.gov.sk

Zoznam použitých skratiek

Skrátený názov	Úplné znenie
EPaR	Európsky parlament a Rada
ES	Európske spoločenstvo
EUROSAI	Európska organizácia národných kontrolných inštitúcií
EÚ	Európska únia
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NKI	Najvyššie kontrolné inštitúcie
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
IMPEL	Sieť Európskej únie pre implementáciu a presadzovanie environmentálneho práva
IPK	Integrovaná prevencia a kontrola znečistenie životného prostredia
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions / medzinárodné štandardy pre výkonnosťnú kontrolu
SIŽP	Slovenská inšpekcia životného prostredia
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
OÚ	okresný úrad
PHÚ	Plány hlavných úloh
SR	Slovenská republika
ÚIBB	Útvary inšpekcie biologickej bezpečnosti
ÚIOH	Útvary inšpekcie odpadového hospodárstva
ÚIOO	Útvary inšpekcie ochrany ovzdušia

ÚIOPaK	Útvar inšpekcie ochrany prírody a krajiny
ÚIPK	Útvar integrovaného povoľovania a kontroly
ÚIOV	Útvar inšpekcie ochrany vôd

Príloha 1

Vyhodnotenie kritérií kontroly

Nasledujúca tabuľka znázorňuje vyhodnotenie kritérií v kontrolovaných subjektoch po ukončení kontroly.

Kontrolovaný subjekt: SIŽP

Otázky kontroly	Kritéria kontroly	SIŽP
1 Boli inšpekciou vykonávané správne činnosti pre naplnenie zverených kompetencií?		
1.1 Mala inšpekcia správne definovaný mandát, poslanie, úlohy a ciele?	SIŽP vykonáva kontrolnú činnosť a štátny dozor: - podľa harmonizovaných právnych predpisov v oblasti starostlivosti o životné prostredie, - v zmysle platnej legislatívy ŽP tak, aby bez oneskorenia naplnila všetky kompetencie vyplývajúce z nich.	
1.2 Využívala SIŽP svoje personálne kapacity na vyvážené pokrytie tak kontrolnej a dozornej činnosti, ako aj povoľovacích činností?	Rozširovaním kompetencií SIŽP v oblasti povoľovacích činností nedochádza k obmedzovaniu dozornej a kontrolnej činnosti inšpekcie. Na SIŽP nie sú prenesené žiadne iné činnosti, resp. unikátne úlohy, ktoré by mohli znamenať potenciálny konflikt záujmov.	
1.3 Boli zabezpečení odborníci v oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie a stavebnej legislatívy pre rozšírenú činnosť SIŽP?	Rozširovanie kompetencií a prenos špeciálnych úloh a presun odborníkov na SIŽP sa vykonáva systematicky na základe: - vykonanej dopadovej štúdie, - prijatej legislatívy, - konceptu strategických cieľov SIŽP s cieľom bezproblémového a kontinuálneho fungovania výkonu štátnej správy.	
2 Boli implementované vhodné postupy pre výkon štátneho dozoru a integrovanej prevencie v starostlivosti o životné prostredie?		
2.1 Mala SIŽP vypracovanú metodiku, ktorá by podporovala plnenie environmentálnych cieľov a stanovovala spôsob ich dosahovania?	Vypracovaná metodika výrazne prispieva k zvyšovaniu účinnosti a kvality kontrolnej činnosti. Ústredie SIŽP pravidelne monitoruje a vyhodnocuje plnenie environmentálnych cieľov a na základe výsledkov prijíma optimalizačné opatrenia. Ústredie SIŽP pravidelne vyhodnocuje a na základe spätnej väzby od inšpektorátov pravidelne aktualizuje svoje metodické usmernenia.	
2.2 Využívala SIŽP osvedčené postupy účinnej implementácie a presadzovania európskeho environmentálneho práva, vypracované európskou organizáciou IMPEL?	SIŽP má národného IMPEL koordinátora, ktorý sa aktívne zúčastňuje pracovných skupín IMPEL na podporu profesionálnej spolupráce medzi inšpekčnými orgánmi a zdieľania dobrej praxe (vypracovanie nástrojov) pre účinný výkon inšpekčnej činnosti v rôznych hospodárskych odvetviach. Nástroje IMPEL, ako aj jeho odporúčania v rámci dobrej praxe boli premietnuté do interných predpisov SIŽP.	
3 Bola zabezpečená využiteľnosť analýz v procese plánovania a výkonu činnosti SIŽP?		

3.1 Riadila SIŽP svoju činnosť strategicky?	Rozširovanie kompetencií SIŽP korešponduje s konceptom strategických cieľov SIŽP. Plánovanie kontrol je systematické a podporené IT nástrojom, ktorý využíva dostupné dáta pri hodnotení/výbere subjektu na kontrolu. Kontroly sú zacielené na podnikateľské subjekty s reálnym, resp. zvýšeným rizikom znečistenia. SIŽP disponuje analytickým nástrojom, ktorý dokáže spracovať veľké množstvo dát z viacerých zdrojov a na základe vopred určených parametrov automatizovane produkovať výstupy pre inšpektorov. SIŽP disponuje centralizovanou a koordinovanou analytickou činnosťou, ktorá je zodpovedná za prípravu podkladov ku kvalitnejšiemu rozhodovaniu inšpektorov.	
3.2 Boli informácie, dáta a analytické postupy jednotlivých útvarov zdieľané?	Analytické postupy jednotlivých útvarov sú zdieľané a umožňujú tak získať ostatným inšpektorom poznatky, ktoré dokážu pomôcť pri iných typoch kontrol.	

NKÚ SR určil konkrétny rámec pre zhodnotenie účinnosti postupov štátneho dozoru a integrovanej prevencie v starostlivosti o životné prostredie na SIŽP nasledovne.

Systém je účinný vtedy, keď SIŽP vykonáva správne činnosti pre naplnenie zverených kompetencií, má implementované vhodné postupy pre tieto činnosti a výkon kontrol vychádza z analýzy rizík.

Systém je čiastočne účinný vtedy, keď SIŽP vykonáva správne činnosti pre naplnenie zverených kompetencií, vhodné postupy pre tieto činnosti implementuje iba čiastočne a výkon kontrol nevychádza z analýzy rizík.

Systém je neúčinný vtedy, keď SIŽP nevykonáva správne činnosti pre naplnenie zverených kompetencií, nemá implementované vhodné postupy pre tieto činnosti a výkon kontrol nevychádza z analýzy rizík.

Kontrolovaný subjekt: MŽP SR

Otázky kontroly	Kritéria kontroly	MŽP SR
1 Boli ministerstvom vykonávané správne činnosti pre účinné riadenie a koordináciu povoloľavej a inšpekčnej činnosti SIŽP?		
1.1 Riadilo ministerstvo povoloľavu a inšpekčnú činnosť SIŽP strategicky?	MŽP SR riadi a koordinuje činnosť SIŽP tak, že stanovuje jej úlohy, ciele a priority v povoloľavej a kontrolnej oblasti; priebežne monitoruje ich plnenie a prijíma nevyhnutné optimalizačné opatrenia.	
1.2 Rozhodovalo ministerstvo pri rozširovaní kompetencií a úloh SIŽP v povoloľavej a kontrolnej oblasti na základe vypracovanej dopadovej štúdie?	MŽP SR rozhoduje o rozširovaní kompetencií SIŽP v povoloľavej a kontrolnej oblasti na základe vopred vypracovanej stratégie a dopadovej štúdie, aby bola zabezpečená vykonateľnosť ich úloh v aplikačnej praxi.	

NKÚ SR určil konkrétny rámec pre zhodnotenie účinnosti postupov štátneho dozoru a integrovanej prevencie v starostlivosti o životné prostredie na MŽP SR nasledovne.

Systém je účinný vtedy, keď MŽP SR stanovuje úlohy, ciele a priority SIŽP v povoloľavej a kontrolnej oblasti, priebežne monitoruje ich plnenie a prijíma nevyhnutné optimalizačné opatrenia. V oblasti rozširovania kompetencií SIŽP rozhoduje na základe vopred vypracovanej stratégie a dopadovej štúdie, aby bola zabezpečená vykonateľnosť úloh v aplikačnej praxi.

Systém je čiastočne účinný vtedy, keď MŽP SR stanovuje úlohy, ciele a priority SIŽP v povoloľavej a kontrolnej oblasti, priebežne monitoruje ich plnenie a prijíma nevyhnutné optimalizačné opatrenia. V oblasti rozširovania kompetencií SIŽP nerozhoduje na základe vopred vypracovanej stratégie a dopadovej štúdie, aby bola zabezpečená vykonateľnosť úloh v aplikačnej praxi.

Systém je neúčinný vtedy, keď MŽP SR nestanovuje úlohy, ciele a priority SIŽP v povoloľavej a kontrolnej oblasti, priebežne nemonitoruje ich plnenie a neprijíma nevyhnutné optimalizačné opatrenia. V oblasti rozširovania

kompetencií SIŽP nerozhoduje na základe vopred vypracovanej stratégie a dopadovej štúdie, aby bola zabezpečená vykonateľnosť úloh v aplikačnej praxi.

Príloha 2

Zoznam rizík pri zlúčení povoľovacej a inšpekčnej činnosti v oblasti IPK v rovnakom orgáne/organizačnom útvare podľa NKI EÚ

1. Konflikt záujmov – napr. inšpektor môže byť vystavený tlaku, aby prehliadol porušenia v záujme udržania dobrých vzťahov s držiteľmi povolenia.
2. Vznik priestoru na korupciu pri súčasnom vydávaní povolení a kontrole ich plnenia.
3. Chýbajúca nezávislosť – nezávislosť by bola zabezpečená samostatnými subjektmi tak pre povoľovacie, ako aj inšpekčné činnosti. Pri zlúčení týchto činností hrozí oslabenie transparentnosti a nestrannosti s dopadom na dôveru verejnosti. Dohľad nebude nezávislý, ak ten istý subjekt vydáva povolenia, pretože je ťažké kritizovať vlastnú organizáciu.
4. Nekonzistentné rozhodovanie – napr. inšpektor, ktorý vydal povolenie, môže váhať s presadzovaním prísneho dodržiavania podmienok povolenia počas kontroly, čo môže znížiť ochranu životného prostredia.
5. Nevyváženosť kompetencií – uprednostňovanie jednej kompetencie pred druhou môže viesť buď k nedostatočnému dohľadu alebo na druhej strane k oneskoreniam pri vydávaní povolení.
6. Neúčinná alokácia zdrojov – vyváženie pracovného zaťaženia pri vykonávaní kumulovanej agendy môže byť náročné/problematické.
7. Oslabenie odbornosti a špecializácie – príprava inšpektorov dozoru a povoľovacích úradníkov si vyžaduje rôzne odborné znalosti. Kombinácia rolí môže oslabiť špecializáciu a znížiť účinnosť oboch funkcií.
8. Zaujatosť pri hodnotení rizík pri vydávaní povolení – pod časovým tlakom môže tím vydávajúcí povolenie bagatelizovať potenciálne nebezpečenstvá, aby urýchlil schvaľovanie. Môže tak postupovať za predpokladu, že rovnaký tím bude následne kontrolovať aj plnenie podmienok vydaného povolenia.
9. Regulačné zajatie – úzke vzťahy s držiteľmi povolenia môžu viesť k tzv. regulačnému zajatiu, keď záujmy regulovaného odvetvia/subjektu ovplyvňujú rozhodovanie.
10. Chýbajúca komunikácia dvoch nezávislých orgánov/organizačných útvarov – v ideálnom prípade vzájomná komunikácia nezávislého povoľovacieho a inšpekčného orgánu prispieva k účinnej ochrane životného prostredia a presadzovaniu environmentálneho práva. Pri zlúčení povoľovania a dozoru do jedného subjektu táto kľúčová komunikácia chýba, čo znižuje úroveň ochrany životného prostredia.
11. Nedostatok presnosti, nestrannosti a objektivity pri súčasnom výkone povoľovacích a kontrolných činností.
12. Rozdielne priority riadenia povoľovacej a kontrolnej činnosti.

Príloha 3

Prehľad rozpočtu, financovania a udelených pokút SIŽP

Tabuľka 4: Rozpočet SIŽP za kontrolované obdobie 2020 – 2023

Rok	Schválený rozpočet (v eurách)	Upravený rozpočet (v eurách)	Čerpanie (v eurách)
2020	7 344 845	7 657 381	7 651 280
2021	6 781 667	7 023 923	7 016 782
2022	6 781 667	7 235 409	7 214 705
2023	7 757 634	8 954 372	8 811 283
2024 (k 18.10.2024)	9 170 133	9 170 133	5 793 307

Zdroj: SIŽP

Tabuľka 5: Zdroje financovania SIŽP za kontrolované obdobie 2020 – 2023

Rok	Envirofond (v eurách)	Eurofondy (v eurách)
2020	25 350	-
2021	578 949	-
2022	1 237 583	384 548
2023	1 635 199	5 420 676
2024 (k 18.10.2024)	1 449 299	2 276 000

Zdroj: SIŽP

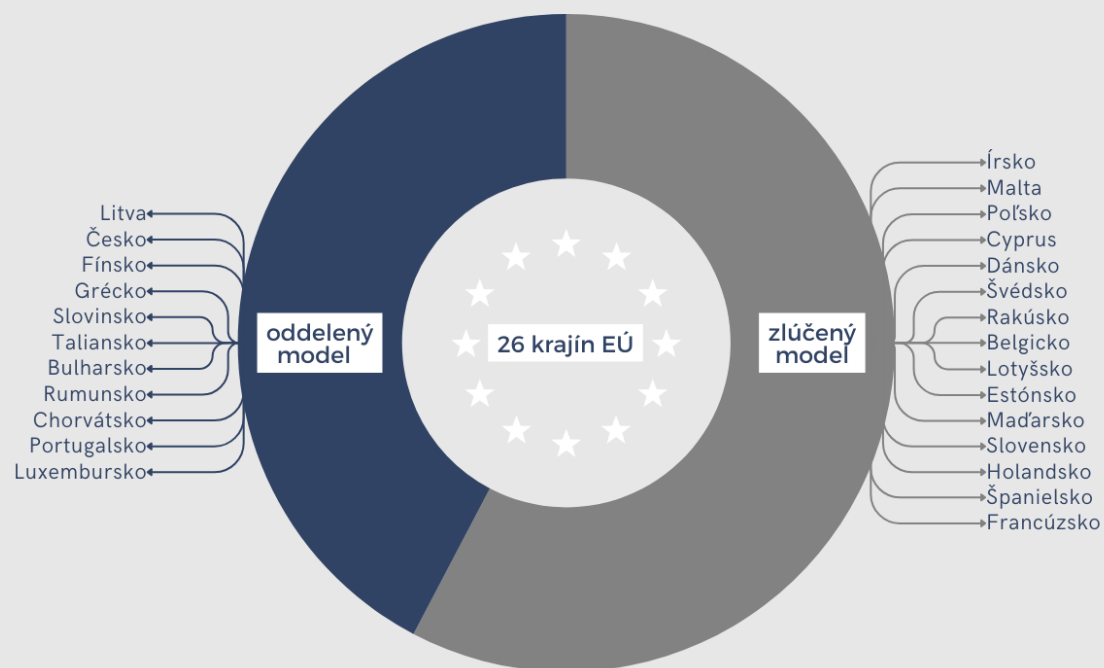
Tabuľka 6: Udelené pokuty SIŽP za kontrolované obdobie 2020 – 2023

Rok	ÚIOV (v eurách)	ÚIOO (v eurách)	ÚIOH (v eurách)	ÚIOPaK (v eurách)	ÚIBB (v eurách)	ÚIPK (v eurách)	Celkom (v eurách)
2020	-	-	-	-	-	-	-
2021	1 001 342	162 660	728 300	161 135	20 600	1 248 950	3 322 987
2022	1 346 940	355 060	604 850	174 792	44 550	1 100 300	3 626 492
2023	845 525	344 930	676 800	205 065	17 550	1 385 450	3 475 320

Zdroj: SIŽP

Príloha 4

Obrázok 1: Zlúčený vs. oddelený IPK; model v EÚ



**Využívanie oddeleného vs. zlúčeného modelu
povoľovacej a inšpekčnej činnosti v Európskej únii**

(Nemecko - vypustené)

Zdroj: vlastné spracovanie NKÚ SR