



Správa o výsledku kontroly 2024

Hluk v životnom prostredí

Najvyšší kontrolný úrad SR
Ľubomír Andrassy, predseda

Kontrolovali sme

Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky

MZ SR je ústredným orgánom štátnej správy pre ochranu zdravia a gestorom problematiky hluku vo vonkajšom prostredí.

Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky

ÚVZ SR je orgánom verejného zdravotníctva. Je rozpočtovou organizáciou štátu s pôsobnosťou pre územie SR so sídlom v Bratislave, ktorá je zapojená finančnými vzťahmi na rozpočet MZ SR. Za jeho činnosť zodpovedá hlavný hygienik SR. ÚVZ SR zabezpečuje plnenie úloh vyplývajúcich zo zákona o posudzovaní a kontrole hluku vo vonkajšom prostredí.

Ako sme postupovali

Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI).

NKÚ SR použil pri výkone kontroly kontrolórske postupy a techniky vychádzajúce z medzinárodných kontrolórskych štandardov (ISSAI), najmä preskúvanie dokladov a dokumentov, analytické metódy a rozhovory so zainteresovanými osobami.

NKÚ SR identifikoval v oblasti hluku vo vonkajšom prostredí viacero rizík, ktoré sú spojené s riadením systému ochrany obyvateľov pred hlukom, ako aj s plnením si povinností zodpovedných orgánov, vyplývajúcim z európskej a národnej legislatívy. Identifikované riziká boli kontrolou potvrdené.

Kontrolu vykonal tím skúsených kontrolórov NKÚ SR a kontrolovaným obdobím boli roky 2020 až 2023 a súvisiace obdobia.

Prečo sme kontrolovali

Hluk v životnom prostredí je významným environmentálnym problémom, ktorý ovplyvňuje zdravie a kvalitu života ľudí. Nadmerný hluk podľa viacerých štúdií vedie k nárastu stresu, bolestiam hlavy, zhoršeniu spánku, zvýšeniu cholesterolu, artritíde, poškodeniu kostí a kĺbov a následným ochoreniam z toho vyplývajúcim, akými sú napr. kardiovaskulárne choroby. Zdraviu škodlivým hladinám hluku je v Európe vystavených 20 % európskej populácie (viac ako 100 miliónov ľudí). Každý rok sa v dôsledku hluku v životnom prostredí objaví 48 000 nových prípadov ischemickej choroby srdca a dochádza k 12 000 predčasným úmrtiam. Odhaduje sa, že 22 miliónov ľudí trpí vysokou mierou chronického obťažovania hlukom a 6,5 milióna ťažkou chronickou poruchou spánku. Preventívne opatrenia v tejto oblasti preto majú výrazný vplyv na znižovanie výdavkov spojených s následnou liečbou týchto ochorení.

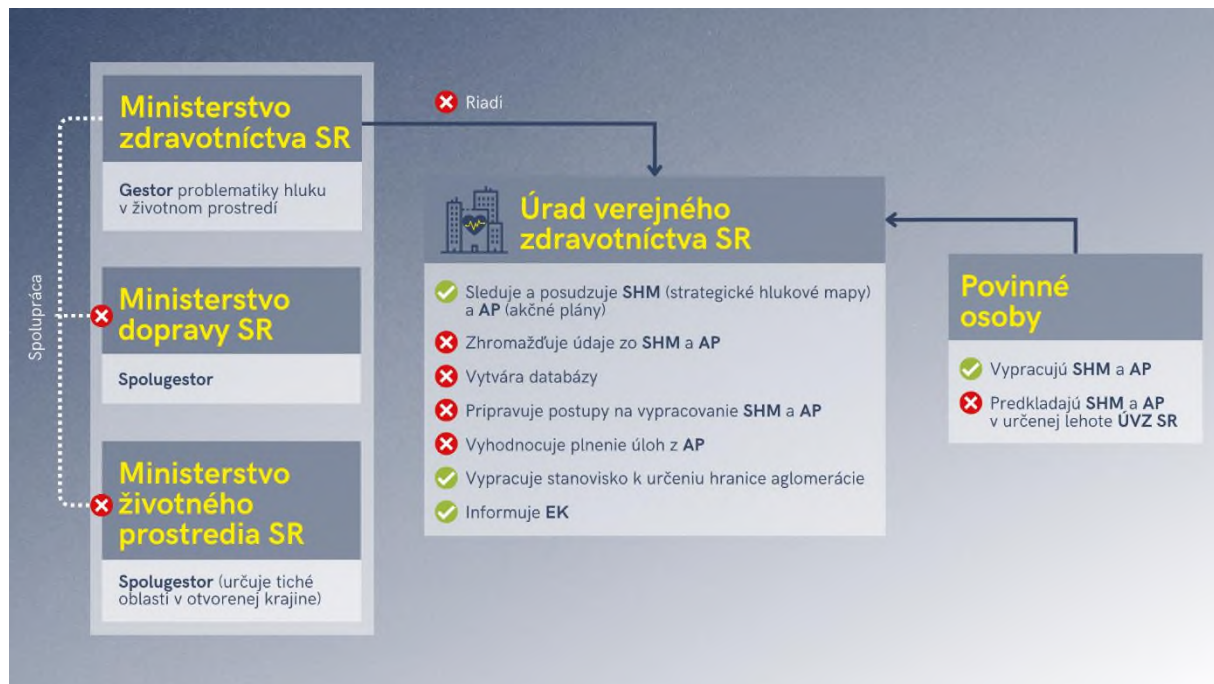
V roku 2002 bola prijatá smernica 2002/49/EC, ktorá určuje spoločný prístup členských krajín EÚ, určený na zabránenie, prevenciu alebo zníženie škodlivých účinkov spôsobených vystavením environmentálnemu hluku. Vzhľadom na neplnenie povinností SR voči EÚ, vyplývajúcich z uvedenej smernice, začala EK voči SR konanie o porušení zmluvy s EÚ, ktoré vyústilo do žaloby pred Súdnyh dvorom EÚ.

NKÚ SR z uvedeného dôvodu preveril riadenie systému ochrany obyvateľstva pred hlukom vo vonkajšom prostredí a plnenie povinností a úloh zodpovednými orgánmi SR.

Čo sme zistili

NKÚ SR konštatuje, že MZ SR neriadilo problematiku hluku vo vonkajšom prostredí a ÚVZ SR si plnil viaceré zákonom stanovené úlohy len formálne. Ministerstvo nekomunikovalo a nespolupracovalo so zainteresovanými subjektmi, vrátane ÚVZ SR, ktoré riadilo. Neusmerňovalo ho a ani nežiadalo od neho odpočet plnenia úloh.

Napriek žalobe zo strany EÚ a následným hroziacim sankciám, ministerstvo ani ÚVZ SR neriešili vzniknuté nedostatky a problémy, pričom tieto pretrvávajú od roku 2016 až po súčasnosť.



Čo odporúčame

Odporúčania Výboru NR SR pre zdravotníctvo, aby zaviazal MZ SR

- iniciovať legislatívne zmeny zákona o posudzovaní a kontrole hluku vo vonkajšom prostredí, ktoré budú komplexne riešiť túto problematiku, vrátane riešenia problémov vyplývajúcich z aplikačnej praxe.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť systém zabezpečenia ochrany pred hlukom vo vonkajšom prostredí v Slovenskej republike. NKÚ SR preveril riadenie systému ochrany obyvateľstva pred hlukom vo vonkajšom prostredí a plnenie povinností a úloh v tejto oblasti zodpovednými orgánmi. Predmetom preverenia boli najmä procesy a systémové nastavenia. Pre ich objektívne posúdenie NKÚ SR boli definované legislatívne a hodnotiace kritériá.

Rámec kontrolnej akcie

Kontrolná akcia bola vykonaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI).

Kontrolná akcia bola vykonaná na základe prístupu orientovaného na systém, t. j. bolo preverené, či procesy riadenia systému ochrany pred hlukom v SR vo vonkajšom prostredí fungujú správne.

Výsledky kontrolnej akcie

Zámerom kontrolnej akcie bolo na základe kritérií zhodnotiť proces riadenia problematiky hluku vo vonkajšom prostredí a overiť plnenie úloh zodpovedných subjektov s cieľom poukázať na možné riziká a budúce hrozby súvisiace s možným neplnením povinností.

NKÚ SR identifikoval pre oblasť hluku vo vonkajšom prostredí viaceré riziká, ktoré boli potvrdené, ako napríklad chýbajúca stratégia, zábery a ciele, nedostatočná spolupráca zainteresovaných aktérov, neposudzovanie strategických hlukových máp a akčných plánov, nevyhodnocovanie plnenia úloh z týchto plánov, nevytváranie databáz, chýbajúci zdroj údajov o povinných osobách, chýbajúce sankčné mechanizmy pri neplnení úloh z akčných plánov, ako aj neprijímanie opatrení zo strany MZ SR a ani úradu.

Hlavní aktéri nepristupovali k plneniu úloh v zmysle ich povinností

Proces zberu, analýzy a vizualizácie údajov o úrovniach hluku v určitej oblasti sa nazýva mapovanie hluku. Jeho cieľom je identifikovať a kvantifikovať zdroje hluku a ich vplyv na okolité prostredie a obyvateľstvo. Mapovanie hluku je dôležité pre mestské plánovanie, reguláciu a implementáciu opatrení na zníženie hlukovej záťaže. Pomáha identifikovať problémové oblasti a prijať riešenia a opatrenia na zlepšenie kvality života obyvateľov.

Mapovanie hluku sa vykonáva vo všetkých krajinách EÚ v pravidelných päťročných cykloch. Každý cyklus odzrkadľuje stav hlukovej situácie predchádzajúceho kalendárneho roku. Prvé kolo mapovania hluku sa v SR uskutočnilo v roku 2007 pre stav v roku 2006 (referenčný rok). Nasledujúce referenčné roky boli 2011, 2016 a 2021. Na základe mapovania hluku sa vypracuje strategická hluková mapa (SHM). Je to mapa určená na celkové posúdenie expozície hluku v danej oblasti, spôsobenej rozličnými zdrojmi hluku, alebo celkovej predikcie v tejto oblasti.

V nadväznosti na výsledky mapovania hluku sa prijímajú akčné plány ochrany pred hlukom (AP) s cieľom prevencie a znižovania hluku vo vonkajšom prostredí za pomoci navrhovaných opatrení uvedených v týchto plánoch (napr. nízkohlučné povrchy vozoviek, opatrenia na fasádach bytových domov, protihlukové steny). Vypracovávanie SHM a AP je úlohou tzv. povinných osôb. V súčasnosti má povinnosť predkladať tieto dokumenty 10 povinných osôb, medzi ktoré patria napr. Národná diaľničná spoločnosť, a. s., Železnice Slovenskej republiky, a. s., Slovenská správa ciest, mesto Košice, mesto Bratislava a iné.

ÚVZ SR mal podľa zákona o posudzovaní a kontrole hluku vo vonkajšom prostredí zabezpečovať sústreďovanie a posudzovanie SHM a AP, prípravu postupov na ich vypracovanie, zhromažďovanie údajov z týchto dokumentov, vytváranie databáz, vyhodnocovanie plnenia úloh z akčných plánov, vypracovanie stanovísk k určeniu hraníc aglomerácií a informovanie Komisie.

Preverení plnenia týchto povinností NKÚ SR zistil, že ÚVZ SR nezhrmažďoval údaje zo strategických hlukových máp a akčných plánov a nevytváral databázu z týchto údajov. Zároveň úrad nemal vypracované interné postupy týkajúce sa zhromažďovania údajov, posudzovania SHM a AP či vytvárania databáz. Štandardizované interné postupy sú predpokladom účinného riadenia, vzájomnej zastupiteľnosti zamestnancov a efektívnejšej adaptácie nových zamestnancov. NKÚ SR ďalej zistil, že odborné usmernenia úradu neboli upravené podľa platných smerníc EÚ, čo zakladá riziko predkladania nesprávnych požadovaných údajov alebo použitia nesprávnych postupov povinnými osobami.

Povinné osoby predkladali úradu strategické hlukové mapy a akčné plány s oneskorením, v niektorých prípadoch tak urobili až po siedmich rokoch. ÚVZ SR počas sledovaného obdobia vyzýval povinné osoby na ich predloženie až po uplynutí lehoty predkladania. Riziko oneskoreného predkladania tak nebolo eliminované. Od januára 2022 sa zmenil povinný formát predkladaných dokumentov. Povinné osoby však naďalej predkladali dokumenty v pôvodnom formáte. To malo za následok, že EK ich neakceptovala a zo strany SR nebol splnený termín na predloženie SHM. V tejto súvislosti NKÚ SR konštatuje, že povinné osoby by mali byť vyzývané k predkladaniu dokumentov pred uplynutím lehoty určenej na plnenie.

Úrad nevyhodnocoval plnenie úloh z AP a zároveň ani nenastavil pravidlá ich vyhodnocovania. Neukladal povinným osobám zákonom stanovené pokuty za nesplnenie povinností týkajúcich sa vypracovania a predloženia SHM a AP. Okrem pokút nemal úrad žiadne iné nástroje na vymáhanie plnenia povinností zo strany povinných osôb. Neuplatňovanie sankčného mechanizmu je jedným z dôvodov neplnenia zákonom stanovených povinností a následne neplnenia povinnosti SR voči EÚ.

V súvislosti s neplnením si povinností za rok 2011 vyplývajúcich zo smernice 2002/49/EC podala EK v decembri 2020 Súdnemu dvoru EÚ žalobu proti SR. V roku 2022 bol Súdnym dvorom EÚ vyhlásený rozsudok, že si SR nespĺnila niektoré povinnosti v súvislosti s vypracovaním AP a je povinná nahradiť trovy konania. Problémy s plnením si povinností voči EK pretrvávajú, keď SR doposiaľ nepredložila EK strategické hlukové mapy za rok 2021. Neplnenie povinností vyplývajúcich zo smernice 2002/49/EC predstavuje riziko ďalšej žaloby a možných až miliónových sankcií zo strany EÚ.

Svoju úlohu v zmysle zákona o posudzovaní a kontrole hluku vo vonkajšom prostredí si nespĺnilo ani MŽP SR, ktoré neurčilo tiché oblasti v otvorenej krajine. Tieto oblasti mali byť zohľadnené pri vypracovaní strategických hlukových máp.

V Slovenskej republike sú vytvorené dve aglomerácie - Bratislava a Košice, s počtom viac ako 100 000 obyvateľov. Podľa vyjadrení samosprávnych krajov, dôvodom nevytvorenia ďalších aglomerácií bola najmä finančná náročnosť vypracovania SHM a AP, nedostatok personálnych a odborných kapacít či nedostatočná spolupráca s najväčšími producentami hluku v aglomerácii. SHM je jediný ucelený zdroj informácií pre hlukovú záťaž v aglomerácii a využíva sa najmä pri tvorbe územných plánov, overení hlukovej situácie pri sťažnostiach a pri posudzovaní projektovej dokumentácie v zmysle zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

Problémy aplikačnej praxe spôsobili neplnenie povinností

NKÚ SR identifikoval viacero problémov v súvislosti so zákonom o posudzovaní a kontrole hluku vo vonkajšom prostredí, ktoré by mohli byť v aplikačnej praxi zdrojom nejasností.

- Nedostatočné zdefinovanie viacerých pojmov v zákone o posudzovaní a kontrole hluku vo vonkajšom prostredí, napr. aglomerácia, urbanizovaná oblasť, posudzovanie, zhromažďovanie údajov a vytváranie databáz.
- Určovanie hraníc aglomerácie je ponechané na orgánoch samosprávneho kraja bez stanovenia pravidiel. Ako príklad dobrej praxe možno uviesť, že v Českej republike je zoznam aglomerácií určený vyhláškou.
- Pokutu za nesplnenie povinnosti vypracovať SHM a AP možno uložiť všetkým povinným osobám s výnimkou obcí. Súčasná právna úprava tak zakladá rozdielny prístup k povinným osobám a nie sú určené donucovacie prostriedky zo strany štátu pri neplnení povinností obcou.
- Zákonom nie sú jednoznačne stanovené potrebné kompetencie, povinnosti a zodpovednosti pre všetky zainteresované strany na všetkých úrovniach, napr. MZ SR nemá zákonom vymedzené kompetencie v oblasti kontroly plnenia úloh úradom. Na porovnanie, v Českej republike sú pre jednotlivých aktérov jasne stanovené kompetencie a úlohy, ktoré majú plniť.
- Zákon neurčuje orgán, ktorý je kompetentný identifikovať povinné osoby pre predkladanie SHM a AP. Podľa platnej právnej úpravy majú povinnosť predkladať tieto dokumenty iba subjekty, ktoré spĺňajú zákonom stanovené kritériá. Je len na povinnej osobe, či sa z vlastnej iniciatívy k tejto povinnosti prihlási. V opačnom prípade hrozí riziko neodhalenia subjektu, ktorému takáto povinnosť vznikla. Strategické hlukové mapy napr. v Českej republike vypracováva štátna príspevková organizácia Ministerstva zdravotníctva Českej republiky na základe dát, ktoré jej poskytujú externé subjekty.
- Zákon neurčuje orgán, ktorý je povinný zverejniť komplexné informácie o škodlivých účinkoch hluku, čo by umožnilo organizáciám verejného a súkromného sektora spoločne využívať informácie o životnom prostredí.

Problematika hluku vo vonkajšom prostredí nebola riadená

Ministerstvo ani ÚVZ SR nemali vypracovaný samostatný strategicko-plánovací koncepčný dokument pre problematiku hluku vo vonkajšom prostredí a ani iný dokument, ktorý by sa na základe analýzy zaoberal cieľmi a víziou. Ciele a vízie spolu so zabezpečením financovania pre ich naplnenie, ako aj zodpovednosti za ich splnenie neboli pre túto oblasť zadané vôbec. Bez prechádzajúcej komplexnej analýzy a zhodnotenia finančných dopadov bola zodpovednosť za vypracovanie SHM a AP prenesená na povinné subjekty. Od roku 2009 platila táto povinnosť pre obce bez finančnej kompenzácie. Absencia stratégie pre danú oblasť zakladá riziko nekonceptného riadenia problematiky.

Hluk vo vonkajšom prostredí je medzirezortným problémom. Pre túto problematiku bolo uznesením vlády SR za gestora určené MZ SR, za spolugestorov MŽP SR a MD SR. V rámci jej riadenia sa preto oprávnené predpokladá,

že MZ SR bude aktívne koordinovať spoluprácu jednotlivých zainteresovaných strán s cieľom zabezpečiť jednotný postup pri posudzovaní a kontrole hluku, ako aj riešiť vzniknuté problémy. Ministerstvo ako gestor nekoordinovalo spoluprácu zainteresovaných subjektov; napr. prostredníctvom pravidelných stretnutí, prípadne pracovnej skupiny.

O tom, že táto problematika bola na okraji záujmu ministerstva, svedčí aj skutočnosť, že sa jej explicitne nevenoval žiadny zamestnanec a na ÚVZ SR sa tejto oblasti venoval jeden zamestnanec. Podľa zákona bol úlohy povinný zabezpečiť ÚVZ SR. Ministerstvo prezentovalo názor, že oblasť hluku vo vonkajšom prostredí je výlučnou zodpovednosťou úradu. Ako gestor sa však nemôže zbaviť zodpovednosti za riadenie tejto problematiky a malo sa aktívne podieľať na riešení existujúcich problémov. Tieto pretrvávali od roku 2016, kedy EK adresovala SR výzvu, v ktorej EK konštatovala nesplnenie viacerých povinností SR, vyplývajúcich z európskej smernice.

MZ SR nežiadalo od ÚVZ SR odpočet plnenia úloh v oblasti hluku vo vonkajšom prostredí a ani neiniciovalo kontrolu plnenia týchto úloh. Riadenie zlyhávalo aj z dôvodu, že ministerstvo, ako gestor problematiky hluku vo vonkajšom prostredí, nekomunikovalo, neusmerňovalo ani nespolicovalo s ÚVZ SR spôsobom, ktorý by viedol k vyriešeniu problémov.

Zároveň ani úrad otvorene nekomunikoval s ministerstvom o nedostatkoch v tejto oblasti, s ktorými sa v praxi stretával. Z týchto dôvodov je, podľa NKÚ SR, potrebné štandardizovať postupy riadenia, ako aj stanoviť pravidlá spolupráce a komunikácie ministerstva a úradu.

Záver

Na základe zistených skutočností NKÚ SR konštatuje, že MZ SR neriadilo problematiku hluku vo vonkajšom prostredí a ÚVZ SR si plnil viaceré zo svojich úloh len formálne. Vzájomná spolupráca a komunikácia zainteresovaných strán bola nedostatočná, čo malo negatívny dopad na riešenie existujúcich problémov.

V roku 2022 bol Súdny dvorom EÚ vyhlásený rozsudok, že si SR nespĺnila niektoré povinnosti. Problémy s plnením si povinností voči EK pretrvávajú, čo predstavuje riziko ďalšej žaloby a následných finančných sankcií zo strany EÚ.

Realizáciou riadenia tejto problematiky v súčasnosti a tým ako zodpovedné orgány pristupujú k svojim povinnostiam a úlohám, nie je možno zabezpečiť dostatočnú prevenciu ani znižovanie škodlivých účinkov hluku, zabrániť súčasným a ani budúcim hrozbám súvisiacim so zdravotnými rizikami pre obyvateľov.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Kontrolované subjekty vzniesli námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. Námietky a pripomienky mali skôr vysvetľujúci charakter a smerovali k úprave niektorých formulácií slovných spojení uvedených v protokole o výsledku kontroly. Preverení námietok sa nepreukázala ich opodstatnenosť a dodatočne sa nezistili skutočnosti, ktoré by mali vplyv na identifikované kontrolné zistenia. Vzhľadom na to, že nebola potvrdená opodstatnenosť námietok, tieto neboli akceptované.

V zápisnici o prerokovaní protokolu sa kontrolované subjekty zaviazali prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a informovať o tom NKÚ SR v stanovených termínoch. NKÚ SR bude plnenie týchto opatrení monitorovať.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR

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

Ministerstvo zdravotníctva SR

Limbová 2
837 52 Bratislava – Nové Mesto
☎ +421 259 373 111
✉ office@health.gov.sk

Úrad verejného zdravotníctva SR

Trnavská cesta 52
826 45 Bratislava – Ružinov
☎ +421 249 284 111
✉ uvzs@uvzs.sk

Zoznam použitých skratiek

aglomerácia	časť územia, ktorá má viac ako 100 000 obyvateľov a ktorej hranice určia samosprávne kraje všeobecne záväzným nariadením po prerokovaní s obcou s najväčším počtom obyvateľov v aglomerácii
AP	Akčný plán
EK	Európska komisia
EK, Komisia	Európska komisia
EÚ	Európska únia
MD SR	Ministerstvo dopravy Slovenskej republiky
MZ SR, ministerstvo	Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
SHM	Strategická hluková mapa
smernica 2002/49/EC	Smernica 2002/49/EC Európskeho parlamentu a Rady z 25. júna 2002, ktorá sa týka posudzovania a riadenia environmentálneho hluku
povinné osoby	SHM a AP sú povinné vypracovať tieto subjekty, tzv. povinné osoby: správca pozemnej komunikácie pre väčšie pozemné komunikácie mimo aglomerácie, prevádzkovateľ železničnej dráhy pre väčšie železničné dráhy mimo aglomerácie, prevádzkovateľ letiska pre väčšie letiská mimo aglomerácie, obec s najväčším počtom obyvateľov pre územie aglomerácie
SR	Slovenská republika
tichá oblasť v otvorenej krajine	oblasť určená MŽP SR, ktorá nie je narušená hlukom z dopravy po pozemnej komunikácii, železničnej dopravy, leteckej dopravy, priemyselnej činnosti alebo rekreačných aktivít
ÚVZ SR, úrad	Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky
zákon o NKÚ SR	Zákon NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
zákon o posudzovaní a kontrole hluku vo vonkajšom prostredí	Zákon č. 2/2005 Z. z. o posudzovaní a kontrole hluku vo vonkajšom prostredí a o zmene zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 272/1994 Z. z. o ochrane zdravia ľudí v znení neskorších predpisov
zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie	Zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov