

2019

Závěrečná správa

Cezhraničný pohyb odpadov v zmysle ustanovení Bazilejského dohovoru



Závěrečná správa

Cezhraničný pohyb odpadov v zmysle ustanovení Bazilejského dohovoru

PREDKLADÁ

Ing. Karol Mitrík, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Bratislava, marec 2020

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	4
ZOZNAM GRAFOV.....	5
ZHRNUTIE	6
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	8
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE.....	8
3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA.....	9
3.1 DEFINÍCIA CEZHraničného POHYBU ODPADOV A PROCES PLÁNOVANIA	9
3.1.1 <i>Plánovanie v oblasti cezhraničného pohybu odpadov</i>	<i>9</i>
3.1.2 <i>Identifikovanie a analýza rizík.....</i>	<i>10</i>
3.2 TRANSPARENTNÝ SYSTÉM DOHLADU NAD POHYBOM ODPADOV?	11
3.2.1 <i>Zelená pre tranzit „zeleného“ odpadu?.....</i>	<i>12</i>
3.3 NEDOSTATOČNÁ KONTROLA.....	13
3.3.1 <i>Riziko obchádzania kontroly vývozu a dovozu odpadov.....</i>	<i>13</i>
3.3.2 <i>Nedostatočné materiálové vybavenie hraničných priechodov</i>	<i>14</i>
3.3.3 <i>Sankcia ako následok kontroly</i>	<i>15</i>
3.4 NEDOSTATOČNÁ SPOLUPRÁCA.....	15
ODPORÚČANIA.....	16
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU	17
5 TÍM KONTROLÓROV	17
ZÁVER	17
KONTAKT	18
ZOZNAM KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV.....	18
PRÍLOHA Č. 1.....	19
PRÍLOHA Č. 2.....	20

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA / SKRÁTENÝ VÝZNAM	VÝZNAM
Bazilejský dohovor	Bazilejský dohovor o kontrole pohybov nebezpečných odpadov cez štátne hranice a ich zneškodňovaní
DPH	Daň z pridanej hodnoty
FR SR, Finančné riaditeľstvo	Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky
HDP	Hrubý domáci produkt
MŽP SR, ministerstvo	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
nariadenie, nariadenie o preprave odpadu	Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 zo 14. júna 2006 o preprave odpadu v platnom znení
Nariadenie Komisie 1418/2007 o vývoze na zhodnotenie určitého odpadu	Nariadenie Komisie (ES) č. 1418/2007 z 29. novembra 2007 o vývoze na zhodnotenie určitého odpadu uvedeného v prílohe III alebo IIIA k nariadeniu Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 do určitých krajín, na ktoré sa nevzťahuje rozhodnutie OECD a riadení pohybov odpadov cez štátne hranice v platnom znení
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
OSN	Organizácia spojených národov
EÚ	Európska únia
Program odpadového hospodárstva, Program	Program odpadového hospodárstva SR na roky 2016 – 2020
Smernica Európskeho parlamentu a Rady o odpade	Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc v platnom znení
zákon o NKÚ SR	Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
zákon o odpadoch	Zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Colný kódex Európskej únie	Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 952/2013 z 9. októbra 2013, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Európskej únie v platnom znení
Spoločný colný sadzobník	Nariadenie Rady (EHS) č. 2658/87 z 23. júla 1987 o colnej a štatistickej nomenklatúre a o Spoločnom colnom sadzobníku v platnom znení
SIŽP, inšpekcia	Slovenská inšpekcia životného prostredia

ZOZNAM GRAFOV

Graf č. 1: Vydané rozhodnutia na prepravu - tranzit odpadov na Ukrajinu (v tonách).....	11
Graf č. 2: Pomer celkového počtu kontrol ku kontrolám cezhraničného pohybu odpadov.....	15
Graf č. 3: Vývoj prepráv na hraničnom priechode Maťovské Vojkovce.....	16

ZHRNUTIE

Bazilejský dohovor je najrozsiahlejšia globálna environmentálna dohoda o nebezpečných a iných odpadoch. Jeho ustanoveniami sa viaže 187 štátov sveta vrátane **Slovenska**, ktoré k nemu pristúpilo v roku 1993.

Dohovor upravuje pohyb nebezpečných a iných odpadov cez štátne hranice. Zmluvné strany zároveň zaväzuje, aby zabezpečili, že sa s takýmto odpadom bude nakladať environmentálne vhodným spôsobom. Cieľom dohovoru je ochrana ľudského zdravia a životného prostredia pred nepriaznivými účinkami odpadov.

Európska únia začlenila Bazilejský dohovor do nariadenia o preprave odpadu. V členských štátoch Európskej únie platí automaticky a jednotne bez potreby transpozície do vnútroštátnych predpisov. Nariadenie zaväzuje všetky členské štáty v celom svojom rozsahu.

Na cezhraničný pohyb odpadov sa zamerlal vo svojej kontrolnej akcii NKÚ SR. Kontrolu vykonal na prelome rokov 2019 a 2020 ako kontrolu výkonnosti s prvkami súladu. Pokrývala obdobie rokov 2015 až prvá polovica roku 2019.

Pohyb odpadov bol v rámci kontrolnej akcie posudzovaný ako celok – systém, ktorý je upravený postupmi pre pohyb tak nebezpečných odpadov ako aj odpadov, ktoré nie sú klasifikované ako nebezpečné.

Systém cezhraničného pohybu odpadov na Slovensku tvorilo Ministerstvo životného prostredia, Slovenská inšpekcia životného prostredia a Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, pod ktoré boli začlenené colné úrady. Ministerstvo vystupovalo ako orgán, ktorý zodpovedal za vykonávanie nariadenia.

Kontrola bola vykonaná ako **medzinárodná, so zapojením Slovenska, Poľska a Ukrajiny**. Predpokladom pre samotný výkon kontroly boli odsúhlasené spoločné oblasti, záväzné pre všetky tri krajiny. Spoločným prvkom medzinárodnej kontroly boli ustanovenia Bazilejského dohovoru, ktoré boli aplikovateľné vo všetkých troch krajinách. Na Slovensku a v Poľsku bola pre výkon kontroly určujúca a záväzná európska legislatíva pre oblasť odpadov.

Kontrolná akcia v roku 2019 čiastočne vychádzala z výsledkov kontroly, ktorú NKÚ SR vykonal v roku 2007. Najvyššie kontrolné inštitúcie Poľska, Slovenska a Ukrajiny vtedy zrealizovali spoločnú kontrolu plnenia medzinárodných záväzkov pri riadení nebezpečných odpadov cez hranice týchto štátov.

V spoločnej správe o výsledkoch kontroly z roku 2008 poukázali na potrebu posilnenia spolupráce zodpovedných orgánov, vykonania legislatívnych zmien, špecifikovania zodpovednosti príslušných inštitúcií, zapojených do cezhraničného pohybu odpadu ako aj zlepšenia materiálového vybavenia na identifikáciu odpadov.

Za účelom posúdenia implementácie vyššie uvedených návrhov sa najvyššie kontrolné inštitúcie dohodli na opätovnom vykonaní spoločnej medzinárodnej kontroly.

Systém pohybov odpadov bolo rovnako dôležité posúdiť v kontexte aktuálne platnej legislatívy v kontrolovanom období. Oproti predchádzajúcemu kontrolovanému obdobiu (máj 2004 – jún 2007) boli identifikované výrazné legislatívne zmeny na národnej ako aj európskej úrovni. Uvedené sa týkalo predovšetkým začatia uplatňovania nariadenia o preprave odpadu v roku 2007 ako aj zmien zákonov o odpade na národnej úrovni.

Kontrola zistila **nedostatočný dohľad nad pohybom odpadov**, ktoré smerovali z Ukrajiny a na Ukrajinu. Slovensko-ukrajinská hranica je hranicou Schengenského priestoru. Štáty v ňom ručia za bezpečnosť a spoločne zodpovedajú za vonkajšiu hranicu Európskej únie.

Súhlas na tranzit odpadov cez Slovensko vydávalo ministerstvo. Vo viacerých prípadoch **nedisponovalo presnými, úplnými a spoľahlivými** informáciami o plánovanej a realizovanej preprave na Ukrajinu. Subjekty, ktoré realizovali prepravu odpadov ministerstvu neposkytli informácie o všetkých zamýšľaných prepravách. Prijímatelia odpadov neinformovali ministerstvo o všetkých realizovaných prepravách, ktorých výsledkom bolo prijatie a zhodnotenie odpadov. Ministerstvo dokumentáciu o pohyboch odpadov nevyhodnocovalo, vykonávalo len jej archiváciu.

Informácie o reálne uskutočnených prepravách odpadov vo viacerých prípadoch **nezodpovedali údajom**, ktoré boli uvedené v dokumentácii, predkladanej ministerstvu životného prostredia ako príslušnému orgánu tranzitu. Kontrolná skupina zistila realizované prepravy s vyššou hmotnosťou ako bolo vopred ohlásené. Taktiež boli identifikované uskutočnené prepravy s výrazne nižšou hmotnosťou, ako bolo oznamovateľom vopred deklarované, pričom údaje o prevzatom a zhodnotenom odpade nezodpovedali skutočnosti, ale stavu deklarovanému v dokumentácii. Nebolo možné určiť, či všetky odpady skutočne opustili Európsku úniu alebo či v nej ostali a boli odstránené alebo spracované v rozpore s udelenými súhlasmi a nariadením o preprave odpadu.

Nastavenie kontrolných postupov **umožňovalo prepraviť odpady bez povinnej sprievodnej dokumentácie**. Cesta nebola dopravcom „priznaná“ ako preprava odpadu a zásielka bola posudzovaná ako tovar. V danom prípade išlo o odpady, ktoré sa neklasifikovali ako nebezpečné.

Colnému úradu na Slovensku, ktorý bol „poslednou kontrolou“ pred opustením Európskej únie, dopravca nepredkladal povinnú sprievodnú dokumentáciu. Colné orgány ju ani nepožadovali, keďže zásielka nebola na základe predloženej dokumentácie identifikovaná ako odpad. Colné orgány preto **neuplatňovali kontrolné postupy**, ktoré by preverili skutočný obsah zásielky a porovnali ho s informáciami, uvedenými v sprievodnej dokumentácii.

Zo strany colných orgánov tak nemohla byť splnená **povinnosť podľa nariadenia** – zaslať krajine odoslania potvrdenú kópiu dokladu o pohybe odpadu s uvedením, že opustil Európsku úniu.

Príkladom takéhoto konania bola preprava kartridžov (cartridge, toner, zásobník). Predmetná obchodná spoločnosť pri ich preprave nepredkladala sprievodnú dokumentáciu preukazujúcu prepravu odpadu. Colný doklad nešpecifikoval zásielky ako odpad. Pri fyzickej kontrole zároveň zásielky nejavili žiadne znaky odpadu, keďže boli zabalené do originálnych krabíc – jeden kus kartridža bol v jednej originálnej krabici.

Kontrolná skupina preto konštatuje, že na hraniciach s Ukrajinou Slovensko **nezabezpečilo kontrolu** všetkých druhov odpadu, **ktoré smerujú z a do Európskej únie**.

Členské štáty mohli podľa nariadenia určiť hraničné priechody na prepravovanie odpadu. Ak ich krajina určila, preprava odpadu nesmela byť vykonávaná cez iný priechod. Slovensko na prepravu odpadu určilo v kontrolovanom období **tri hraničné priechody**: Čierna nad Tisou – Čop, Vyšné Nemecké – Užhorod, Ubl'a – Malyj Bereznyj.

Nedostatočná spolupráca a koordinácia činností a chýbajúca výmena informácií medzi ministerstvom životného prostredia a colnými orgánmi spôsobila, že došlo k dovozu odpadov cez hraničný priechod Maťovské Vojkovce – Pavlovo **v rozpore s európskymi pravidlami**. Slovenská republika ho neuviedla Európskej komisii ako hraničný priechod pre prepravu odpadov. Napriek tomu predstavoval strategický bod pre dovoz suroviny – odpadu širokorozchodnou traťou pre hutnícky priemysel.

Systém kontroly pohybu odpadu na hraniciach **nezabezpečil efektívne vykonávanie procesov**, ktorých výsledkom by boli komplexné a spoľahlivé informácie. Kontrolná skupina zistila **nedostatočné technické vybavenie** v podobe zariadení na váženie na hraniciach.

Slovenská inšpekcia životného prostredia v rámci svojej činnosti nevykonávala kontroly cezhraničného pohybu odpadov na hraniciach s Ukrajinou. Colné orgány nepožadovali vo väčšine prípadov jej súčinnosť. Podľa kontrolnej skupiny týmto **neboli vykonávané činnosti s dôrazom na maximálnu mieru efektívnosti**, čo malo zároveň negatívny **vplyv na celkovú účinnosť** systému riadenia odpadov.

Spoločnú kontrolnú činnosť Slovenskej inšpekcie životného prostredia a colných orgánov na základe uzatvorenej dohody kontrola identifikovala v rokoch 2018 a 2019. Vykonávané boli kontroly dodržiavania povinností pri cezhraničnom pohybe odpadov na bývalom hraničnom priechode s Maďarskom, a to na tom istom mieste, v rovnakom čase a v rovnakom ročnom období – na jar a v lete. Colné orgány a Inšpekcia **spoločné kontroly** podľa kontrolnej skupiny **nevykonávali efektívne**.

NKÚ SR na základe zistení odporúča najmä lepšiu spoluprácu medzi jednotlivými orgánmi v oblasti informovanosti, metodiky a usmernení, ktoré súvisia s prevozom odpadov z a do Európskej únie. Ďalej odporúča **vykonávať hodnotenie spoľahlivosti a úplnosti údajov** pri preprave odpadu, ktorý smeruje z Európskej únie. Ak vzniknú nezrovnalosti, či problematické oblasti, je potrebné ich komunikovať s orgánmi krajín vývozu a dovozu.

Kontrolná skupina tiež odporúča ak nie nákup nových, tak aspoň rozsiahlejšie opravy existujúcich zariadení na hraniciach, ktoré by umožnili vykonávať účinnejšie kontroly. V prípade hraničného priechodu, ktorý nie je vybavený zariadením na váženie navrhuje prehodnotiť opodstatnenie jeho určenia ako hraničného priechodu pre pohyb odpadov.

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Účelom medzinárodnej kontroly bolo zistiť skutkový stav a posúdiť mieru zhody s ustanoveniami Bazilejského dohovoru v rámci cezhraničného pohybu odpadov medzi Ukrajinou, Slovenskom a Poľskom.

Predmet kontroly:

- a) správnosť činností orgánov, ktorú sú oprávnené kontrolovať postupy uplatňované pri cezhraničnom pohybe odpadov,
- b) správnosť činností štátnych orgánov ochrany životného prostredia, oprávnených kontrolovať subjekty, ktoré odosielajú alebo prijímajú odpad z iných krajín,
- c) správnosť činností štátnych orgánov, najmä hraničných a colných služieb v rozsahu kontroly zhody deklarovaného typu so skutočným obsahom nákladu prepravovaného cez hranicu,
- d) efektívnosť činností vykonávaných kompetentnými orgánmi v rámci procesu cezhraničnej prepravy odpadov,
- e) účinnosť systému riadenia cezhraničného pohybu odpadov v Slovenskej republike.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom o NKÚ SR, ako aj štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI) pre kontrolu výkonnosti a kontrolu súladu v období od septembra 2019 do februára 2020. Kontrolovaným obdobím boli roky 2015 až 1. polrok 2019, ako aj súvisiace obdobie.

Cezhraničný pohyb odpadov bol preverený v rámci medzinárodnej akcie, do ktorej boli zapojené najvyššie kontrolné inštitúcie Slovenska, Poľska a Ukrajiny. Na území Slovenska boli kontrolovaným subjektmi Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky a Slovenská inšpekcia životného prostredia.

Kontrola bola vykonaná ako výkonnosťná s prvkami súladu. Okrem vymedzenia úloh jednotlivých orgánov v zmysle príslušnej legislatívy bolo vyhodnotené, **akým spôsobom a v akom rozsahu boli jednotlivé činnosti vykonávané**. Kontrolou bolo preto posúdená nielen zákonnosť postupov v oblasti cezhraničného pohybu odpadov ale aj **efektívnosť vykonávaných činností a celková účinnosť systému riadenia cezhraničného pohybu odpadov**.

Kritériá pre výkon kontroly boli stanovené na základe dvoch prístupov. V prvom prípade v zmysle normatívnych právnych aktov, ktoré predstavovala národná a európska legislatíva pre oblasť odpadov. Medzi uvedené patrili predovšetkým Zákon č. 223/2001 Z. z. a č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc v platnom znení a Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) zo 14. júna 2006 o preprave odpadu vrátane ďalších súvisiacich právnych predpisov.

Nariadenie o preprave odpadu predstavovalo kritérium v celom svojom rozsahu, voči ktorému boli jednotlivé postupy, procesy a činnosti hodnotené.

V druhom prípade kritériá predstavovali očakávaný stav, reflektovali na to, čo malo byť dosiahnuté alebo čo bolo očakávané vzhľadom na všeobecne uznávané princípy a štandardy v prípade dostupných možností resp. ideálnej situácie.

Vzhľadom na komplexnosť a rozsah stanovenej témy bola kontrolná akcia vykonaná kombináciou prístupov, a to prístupom orientovaným na systém, kde bolo preverené fungovanie, nastavenie systému z hľadiska schopnosti plniť stanovené ciele. Zároveň bol aplikovaný prístup orientovaný na výsledky, kde boli vyhodnotené výstupy z činností kompetentných orgánov v nadväznosti na stanovené úlohy, ktoré mali plniť, ako aj ciele a zámery v tejto oblasti.

Medzi hlavné metódy, ktoré boli využité v rámci kontrolnej akcie patrilo preskúmanie a analýza informácií na základe vyžiadanej dokumentácie. Tieto informácie boli kontrolórmí analyzované, porovnávané a vyhodnocované. Využívané boli taktiež rozhovory so zástupcami kontrolovaných subjektov. Preverená bola dokumentácia, ktorá súvisela s pohybom odpadov na územie Ukrajiny na základe súhlasov, vydaných ministerstvom. V prípade pohybov odpadov medzi Slovenskom a Ukrajinou, ktoré nepodliehali postupom predchádzajúceho písomného oznámenia a súhlasu bola dokumentácia vybraná neštatistickými metódami, na základe profesionálneho úsudku kontrolóra a podľa povahy získaných informácií. Neštatistickými metódami bola tiež vybraná vzorka rozhodnutí ministerstva na vývoz odpadov na územie Poľska.

3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA

3.1 DEFINÍCIA CEZHRANIČNÉHO POHYBU ODPADOV A PROCES PLÁNOVANIA

Cezhraničná preprava odpadov je dôsledkom nedostatočnej kapacity na zhodnocovanie a zneškodňovanie vyprodukovaného odpadu vo väčšine krajín, ako aj hľadanie ekonomickejších spôsobov jeho zhodnotenia a likvidácie.

Upravujú ju viaceré medzinárodné zmluvy. Jednou z nich je Bazilejský dohovor. Viaže sa ním 187 štátov sveta, vrátane Slovenska. Má viacero cieľov, najmä:

- chrániť ľudí a životné prostredie pred nepriaznivými účinkami nebezpečných odpadov,
- znížiť tvorbu nebezpečného odpadu a podporovať environmentálne vhodné nakladanie s nebezpečnými odpadmi bez ohľadu na miesto zneškodnenia,
- obmedziť pohyb nebezpečných odpadov cez hranice štátov.

Európska únia usmerňovala pohyb všetkých druhov odpadu cez postupy stanovené v nariadení o preprave odpadu. Transponovali sa doň ustanovenia Bazilejského dohovoru vrátane ďalších rozhodnutí medzinárodných organizácií; napríklad OECD (pozri prílohu č. 1).

Nariadenie má podobné ciele ako Bazilejský dohovor – chrániť ľudské zdravie a životné prostredie. Pri organizovaní, regulovaní a preprave odpadu bolo Slovensko ako členský štát Európskej únie povinné postupovať v súlade s týmito nariadeniami.

Do procesu prepravy odpadov vstupovali rôzne subjekty – od oznamovateľa prepravy odpadov, cez štátne orgány až po príjemcu odpadu. Hoci najviac zodpovednosti mal oznamovateľ, teda držiteľ odpadu, obchodník alebo sprostredkovateľ, členské štáty mali zabezpečiť správne riadenie nakladania s odpadom.

Keďže odpad, ktorý mohol byť cez hranice prepravovaný, mal rôznu podobu, zloženie a teda aj potenciálny vplyv na životné prostredie a zdravie obyvateľstva, jeho pohyb upravovali rôzne administratívne postupy. Nariadenie o preprave odpadu rozlišovalo odpad do dvoch skupín:

- (1) žltý zoznam odpadov (nebezpečný a ostatný odpad podľa Bazilejského dohovoru ako aj ďalšie vybrané odpady),
- (2) zelený zoznam odpadov (odpad, ktorý nie je považovaný za nebezpečný).

Preprava odpadu zo žltého zoznamu podliehala postupu predchádzajúceho písomného oznámenia a súhlasu orgánov miesta odoslania, tranzitu a určenia.

Preprava odpadu zo zeleného zoznamu spravidla takémuto postupu nepodliehala. Pohyb odpadov bol sprevádzaný všeobecnými požiadavkami na informácie okrem pohybov takýchto odpadov na účel ich zneškodnenia. Výnimkou z uplatňovania uvedeného postupu predstavoval pohyb určitého druhu odpadov na Ukrajinu, teda mimo priestoru Európskej únie. Napriek tomu, že išlo o odpad zo zeleného zoznamu, v zmysle nariadenia o preprave odpadu a ďalších súvisiacich predpisov podliehal postupom predchádzajúceho písomného oznámenia a súhlasu.

Orgány v krajinách odoslania a určenia a v potenciálnych krajinách tranzitu mali mať informácie o preprave odpadu, ktorý podliehal postupom predchádzajúceho oznámenia a súhlasu, ba aj o súvisiacich detailoch. Všetky mali dať svoj súhlas pred samotným začatím prepravy.

Oznámenie, ktoré predchádzalo udeleniu súhlasu na pohyb muselo byť v písomnej forme na presne určených tlačivách, ktoré obsahovali najmä informácie o vývozcovi (oznamovateľovi), dovozcovi (príjemcovi), pôvodcovi odpadu, dopravcovi a zariadení na zneškodnenie alebo zhodnotenie, o type a množstve odpadu, o jeho charakteristikách nebezpečnosti a čase prepravy.

3.1.1 Plánovanie v oblasti cezhraničného pohybu odpadov

Program odpadového hospodárstva bol **strategickým dokumentom odpadového hospodárstva** na roky 2016 – 2020. Vypracovalo ho ministerstvo a schválila vláda Slovenskej republiky. Cezhraničný pohyb odpadov tvoril samostatnú časť dokumentu. Vymedzili sa v ňom legislatívne predpisy a spracovali súhrnné údaje o pohybe odpadov.

Kontrolná skupina zistila prevereními obsahovej náplne Programu, že **neobsahoval informácie** o odpade, ktorý sa pravdepodobne vyvezie zo Slovenska, prepraví alebo dovezie do krajiny.

V prípade cezhraničného pohybu odpadov, rovnako ako v prípade priemyselných odpadov, bolo podľa ministerstva problematické odhadnúť budúci vývoj. Ovplyvňovala ho najmä ekonomická situácia a dodržiavanie pravidiel, ktoré vychádzali zo zákona o odpadoch.

Prognózovať bolo možné len vývoj komunálneho odpadu. Závisel od viacerých ukazovateľov – rast HDP, demografický vývoj, rast spotreby a kúpyschopnosť obyvateľstva.

NKÚ SR však považuje za vhodné nájsť mechanizmus na určenie odhadovaných množstiev odpadu na naplnenie legislatívnych požiadaviek.

Plánovacia dokumentácia Slovenskej inšpekcie životného prostredia predstavovali:

- **Plány hlavných úloh** útvaru inšpekcie odpadového hospodárstva. Z hľadiska formy a obsahu boli uvedené dokumenty vypracované ako zoznam činností podľa jednotlivých oblastí. Zároveň určovali zodpovednosť za vykonanie úloh, termíny na ich vykonanie a potenciálnu formu výstupu,
- Pre rok 2019 bol tiež platný **Vnútrotný plán činnosti inšpekcie** odpadového hospodárstva. Podrobnejšie špecifikoval postupy plánovania kontrolnej činnosti v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi,
- **Plán kontrol cezhraničného pohybu odpadov na roky 2017 – 2019** bol vypracovaný v zmysle nariadenia o preprave odpadu. Obsahoval ciele a priority kontrol, geografickú oblasť, informácie o plánovaných kontrolách, úlohy pridelené každému orgánu zapojenému do kontrol, pravidiel spolupráce, informácie o odbornej príprave kontrolórov a informácie o ľudských či finančných zdrojoch.

Plánovanie a výkon spoločných kontrolných akcií colných úradov a Slovenskej inšpekcie životného prostredia boli dohadované ad hoc telefonicky, s uvedením presného dátumu, miesta a časového rozpätia výkonu kontroly v dostatočnom časovom predstihu tak, aby bolo možné zabezpečiť personálne a materiálne kapacity. Akcie prebiehali v nepravidelných intervaloch niekoľkokrát ročne. Operatívnosť v postupoch spoločnej kontrolnej činnosti vytvárala predpoklad pre ciele zameranie kontrol a efektívne využívanie dostupných kapacít.

3.1.2 Identifikovanie a analýza rizík

Analýza rizík predstavuje jeden z možných nástrojov na **identifikovanie a riadenie problematických oblastí** pre oblasť cezhraničného pohybu odpadov. Je možné ňou zefektívniť činnosť a zvýšiť celkovú účinnosť systému riadenia pohybu odpadov.

Kontrolná skupina považuje za dôležité – minimálne na úrovni identifikovania rizika a určenia spôsobu jeho riadenia, prípadne eliminácie – takúto analýzu vykonávať. Akékoľvek problematické oblasti, ktoré súvisia s cezhraničným pohybom odpadu by mali byť riadené, posudzované z hľadiska dôležitosti, pravdepodobnosti výskytu a zároveň sledované a vyhodnocované.

Ministerstvo nevypracovávalo analýzu rizík, ktorá by identifikovala prípadné problémové oblasti, stanovila ich významnosť a pravdepodobnosť, že nastanú, a taktiež definovala prípadné opatrenia na ich riadenie.

Problémové oblasti boli čiastočne súčasťou Programu odpadového hospodárstva. Netýkali sa však priamo činností, ktoré by mohli ovplyvniť presnosť a spoľahlivosť údajov, prípadne procesy pri cezhraničnom pohybe odpadov.

Slovenská inšpekcia životného prostredia v Pláne kontrol cezhraničného pohybu odpadov na roky 2017 – 2019 **uvádzala oblasti a informačné zdroje, z ktorých sa pri posúdení rizika vychádzalo**. Samotné riziká, ktoré boli na základe uvedených zdrojov identifikované, **neboli jeho súčasťou. Čiastočne však boli uvedené** vo Vnútrotnom pláne činnosti pri jednotlivých kontrolovaných subjektoch a zameraniach kontroly, pre ktoré bol stanovený stupeň rizikovosti z hľadiska možného porušenia zákona o odpadoch.

Plán kontrol cezhraničného pohybu odpadov pri posudzovaní rizika nevychádzal z údajov o vyšetrovaniach zo strany policajných a colných orgánov a z analýzy trestnej činnosti. Uvedený postup bol v nariadení o preprave odpadu uvádzaný ako potenciálny zdroj informácií, na ktorý možno pri stanovení rizík prihliadať.

Kontrolná skupina preto **odporúčala iniciovať** stretnutia na úrovni policajných a colných orgánov na účely výmeny informácií a možného prístupu k informáciám, ako aj ich následného využitia pri posudzovaní rizík podstatných pre tvorbu Plánu kontrol cezhraničného pohybu odpadov na nadchádzajúce obdobia.

Analýza rizík so zameraním na cezhraničnú prepravu odpadov sa na colnom úrade, príslušnom pre hraničné priechody s Ukrajinou, **nevykonávala**. V súlade s organizačným poriadkom FR SR vykonávalo analytické činnosti pre organizačné útvary Finančného riaditeľstva a colné úrady Oddelenie riadenia rizík a analytických činností v rámci Sekcie boja proti podvodom a analýzy rizík.

V prípadoch potenciálneho rizika pri dovoze, vývoze a tranzite tovaru bolo využívané nastavovanie rizikových profilov pre jednotlivé aplikačné programové vybavenie pri dovoze, vývoze a tranzite tovaru.

Ak sa pri colnom konaní dopravcom deklarovali údaje, ktoré spĺňali nastavené kritéria, bol aktivovaný rizikový profil, ktorý

určil popis kontroly a požadovaný spôsob jej vykonania. Po vykonaní kontroly boli prípadné zistenia v rámci spätnej väzby odosielané Oddeleniu riadenia rizík a analytických činností FR SR.

3.2 TRANSPARENTNÝ SYSTÉM DOHLADU NAD POHYBOM ODPADOV?

Ministerstvo vystupovalo ako **príslušný orgán pre vývoz, dovoz a tranzit odpadov**, ktorý okrem iného:

- vydával súhlasy na prepravu odpadu zo Slovenskej republiky, na alebo cez územie Slovenskej republiky, pri ktorých sa vyžadovalo predchádzajúce oznámenie,
- namietal v prípade oprávnených okolností proti preprave odpadu, určeného na zhodnotenie a zneškodnenie,
- zasielal pred koncom kalendárneho roka Európskej komisii kópiu správy za predchádzajúci rok v súlade s Bazilejským dohovorom,
- pred koncom kalendárneho roka vyhotovil správu za predchádzajúci rok, ktorú zasielal Európskej komisii.

Ministerstvo zodpovedalo za príjem a predkladanie informácií. Malo viesť databázy rozhodnutí pre cezhraničný pohyb odpadov, aj údajov z dokumentácie, doručovanej ministerstvu od dotknutých subjektov.

Štatisticky **vyhodnocovalo cezhraničný pohyb odpadov** z hľadiska časového, miesta určenia, množstva a druhu realizovaných prepráv.

Pri pohybe odpadov boli uplatňované dva postupy:

- (1) predchádzajúce písomné oznámenie a súhlas na prepravu odpadov najmä zo žltého zoznamu, pri zneškodňovaní alebo pohybe do krajín mimo Európskej únie aj zo zeleného zoznamu,
- (2) postup prepravy odpadov zo zeleného zoznamu sprevádzaný požiadavkami na všeobecné informácie; pohyb sa vopred neoznamoval a nepodmieňoval súhlasom dotknutých štátov.

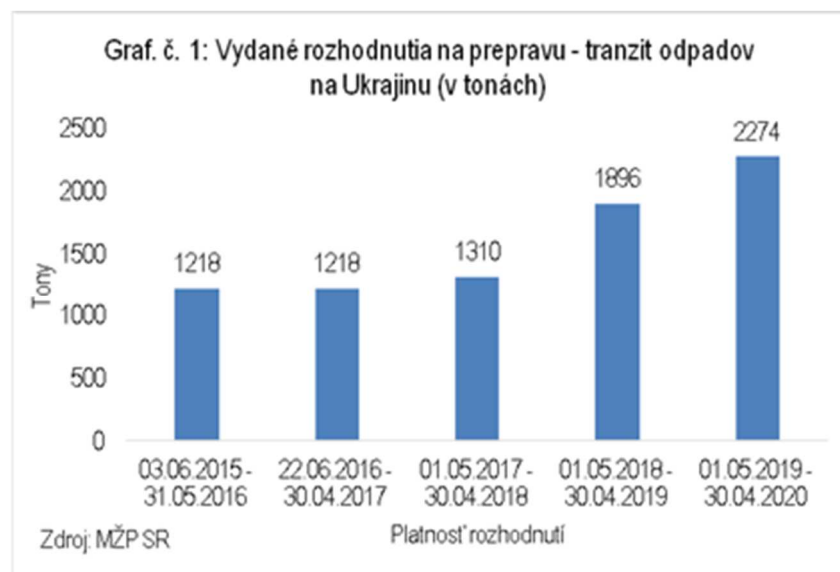
Zodpovednosť za vykonávanie činností jednotlivých orgánov pri vydávaní rozhodnutí – súhlasov na pohyb odpadov závisela od pozície, v ktorej daná krajina vystupovala.

Administratívne postupy jednotlivých zodpovedných štátov sú uvedené v prílohe č. 2.

Ministerstvo vydalo v kontrolovanom období 144 súhlasov na vývoz odpadu, 244 súhlasov na dovoz odpadu a 219 súhlasov na tranzit odpadov cez Slovensko. Väčšina rozhodnutí bola vydaná pre cezhraničný pohyb odpadov zo žltého zoznamu.

V prípade tranzitu na Ukrajinu sa vydané rozhodnutia týkali odpadov zo zeleného zoznamu. Boli zároveň jedinými rozhodnutiami ministerstva v rámci pohybu odpadov medzi Slovenskom a Ukrajinou za kontrolované obdobie.

Preprava – tranzit odpadov na územie Ukrajiny z hľadiska schváleného objemu v kontrolovanom období rástla (pozri graf č. 1).



Kontrolná skupina preverila päť súhlasov na vývoz odpadov zo žltého zoznamu na účely ich zhodnotenia na území Poľska.

Ministerstvo vo všetkých prípadoch vykonalo kontrolu podaných žiadostí – oznámení. Obsahovali povinné informácie, ktoré sa týkali zamýšľanej prepravy odpadov. Zmluvy medzi oznamovateľom a príjemcom odpadu boli uzatvorené a účinné v čase podania oznámenia. **Preverením úplnosti a včasnosti postupov** pri vydávaní súhlasov na vývoz odpadu kontrola zistila, že boli vykonávané v predpísanej forme a v stanovených termínoch. Ministerstvo **vykonávalo všetky**

potrebné činnosti pri posudzovaní a prijímaní rozhodnutí o preprave a spolu s vydanými rozhodnutiami informovalo relevantné orgány, **čo bolo v jednotlivých rozhodnutiach preukázané.**

Aj v prípade piatich rozhodnutí o tranzite odpadov na Ukrajinu **boli dodržané postupy**, ktoré ministerstvu vyplývali z pozície príslušného orgánu pre tranzit. Rozhodnutia boli každoročne vydávané pre rovnaký druh odpadu, vyvázaný a prijímaný rovnakými subjektmi.

Pri dovoze odpadov na Slovensko sa pri posudzovaní žiadostí preverovali všetky náležitosti, ktoré boli obsahom oznámenia – druh a obdobie platnosti oprávnenia, na základe ktorého sa prevádzkujú zariadenia vykonávajúce činnosti zhodnocovania alebo zneškodňovania. Súčasťou tohto procesu bolo aj overenie kapacity zariadenia a druhov odpadov, s ktorými zariadenie mohlo nakladať.

3.2.1 Zelená pre tranzit „zeleného“ odpadu?

Ministerstvo vyhodnocovalo údaje o pohybe odpadu na Slovensku v prípadoch, kde vystupovalo ako orgán vývozu alebo dovozu. Hoci vyhodnocovanie údajov pri tranzite odpadov nebolo predmetom jeho činnosti, výsledky kontroly, ktoré preukazujú viaceré pochybenia pri realizovaní prepráv, vykonávanie takýchto hodnotení odôvodňujú.

Činnosť ministerstva v prípade realizovaných tranzitov cez Slovensko na Ukrajinu v plnej **miere nesmerovala k získaniu uistenia**, že disponovalo úplnými, presnými a spoľahlivými informáciami o všetkých prepravách.

Informácie a dokumentáciu o tranzitoch odpadov cez Slovensko ministerstvo **nevyhodnocovalo, vykonávalo iba** archiváciu dokladov. Nearchivovala sa ani doručená pošta na vytvorenej adrese, ktorá by preukazovala obdobie doručenia dokumentácie.

Ministerstvo **neoverovalo dodržiavania povinností** zasielania dokladov o pohybe pri zamýšľanej preprave pred jej začatím, ani dodržiavanie povinností zasielania potvrdených dokladov o pohybe po prijatí odpadu zariadením a povinností zasielania dokladu o zhodnotení odpadu do jedného roka od prevzatia odpadu. **Povinnosti boli súčasťou podmienok** vo všetkých rozhodnutiach – súhlasoch na tranzit odpadov, a vyplývali z nariadenia o preprave odpadu. Stanovením a dodržiavaním týchto predpokladov ministerstvo podmieňovalo pohyb odpadov cez územie Slovenskej republiky. Napriek tomu neposudzovalo ich plnenie.

Ministerstvo podľa vyhodnotenia predloženej dokumentácie **nebolo** oznamovateľom **informované o všetkých zamýšľaných prepravách**. Taktiež **nebolo informované zariadením, ktoré odpad prijímalo, o všetkých** realizovaných prepravách – **prijatiach odpadu** a vo vybraných prípadoch o jeho zhodnotení. Príkladom uvedeného konania bolo 19 reálne uskutočnených prepráv v období od decembra 2016 do júna 2019, ku ktorým nemalo ministerstvo k dispozícii príslušnú dokumentáciu – doklady o pohybe pred realizovanou prepravou ako aj doklady o pohybe, preukazujúce prijatie a spracovanie odpadu príslušným zariadením.

V uvedenom období tiež kontrolná skupina identifikovala 88 prípadov, v ktorých bola ministerstvu oznámená zamýšľaná preprava odpadu, po jej uskutočnení však nebola doručená dokumentácia o prijatí odpadu zariadením. V rámci uvedených prepráv neboli doklady preukazujúce zhodnotenie odpadu doručené v 65 prípadoch.

Vykonanou kontrolou bolo zistených 36 prípadov, v ktorých bola ministerstvu oznámená plánovaná preprava odpadov, táto však podľa údajov z colných orgánov nebola vykonaná. Z uvedeného je možné predpokladať, že plánovaná preprava bola pred samotným zrealizovaním zrušená. Ministerstvo však v uvedených prípadoch informáciou o zrušení prepravy nedisponovalo.

V štyroch prípadoch boli identifikované doklady o pohybe, preukazujúce prevzatie a zhodnotenie odpadu zariadením. Tieto prepravy však neboli vopred ohlásené ministerstvu a zároveň podľa záznamov z colného úradu ani neboli reálne uskutočnené.

V jednom prípade z roku 2018 bola preprava odpadu vopred oznámená ministerstvu, bola k nej následne doručená dokumentácia o prijatí a zhodnotení odpadu, napriek tomu podľa záznamov nebola samotná preprava identifikovaná colným orgánom.

Údaje o plánovaných a realizovaných prepravách vo viacerých prípadoch **nezodpovedali** údajom o skutočne vykonaných prepravách odpadov. Kontrolná skupina identifikovala prepravy, v ktorých bol prevážaný odpad vo vyššej hmotnosti, ako bolo deklarované. Identifikovaných bolo osem prípadov, v ktorých bola ohlásená preprava odpadov s hmotnosťou vyššou ako 51 ton, pričom reálna hmotnosť prepráv bola viac ako 57 ton.

V roku 2016 a 2017 bolo identifikovaných desať prepráv s výrazne nižšou hmotnosťou, ako bolo vopred deklarované. Ohlásené boli prepravy s objemom hmotnosti 73 ton, pričom podľa záznamov bola skutočná hmotnosť realizovaných prepráv iba takmer 43 ton. Napriek uvedeným rozdielom v hmotnosti potvrdzovala dokumentácia prijatie odpadu v deklarovanej, nie skutočnej hmotnosti.

V štyroch prípadoch boli uskutočnené prepravy, na ktoré nebola doručená príslušná dokumentácia a ktoré zároveň číselne

nenadväzovali na predchádzajúcu alebo nasledujúcu prepravu.

V jednom prípade bola ohlásená plánovaná preprava, ktorá bola následne zrušená, o čom bolo ministerstvo informované. Napriek jej zrušeniu bol ministerstvu následne doručený doklad o pohybe preukazujúci prijatie odpadu na základe už zrušeného oznámenia, pričom takáto preprava nebola colnými orgánmi identifikovaná.

Absenciou presných, úplných a spoľahlivých údajov o realizovanom tranzite odpadu **nebola zabezpečená** dostatočná kontrola – dohľad nad pohybom odpadov cez Slovensko.

Činnosti ministerstva v oblasti **monitorovania realizovaných preprav – tranzitov odpadov** neboli vyhodnotené ako plne **efektívne**. Keďže chýbali komplexné údaje o pohybe odpadov, nebola zabezpečená ich úplná kontrola a v prípade pochybení prijatie adekvátnych opatrení.

Nebolo možné presne určiť, či všetky odpady skutočne opustili územie Európskej únie alebo či zostali na jej území a boli odstránené alebo spracované v rozpore s udelenými súhlasmi a nariadením.

3.3 NEDOSTATOČNÁ KONTROLA

Vykonávanie fyzických kontrol zásielok odpadov, vrátane súvisiacej dokumentácie príslušnými orgánmi, je neoddeliteľnou súčasťou procesov na zabezpečenie dodržiavania súhlasov na prepravu odpadu. V prípade odpadov, ktoré nepodliehajú postupom predchádzajúceho oznámenia a súhlasu, boli tieto postupy dôležité z hľadiska splnenia podmienok na pohyb odpadov v režime všeobecných informácií.

Fyzickú kontrolu prepravy odpadu na Slovensku vykonávali colné orgány a Slovenská inšpekcia životného prostredia. Kontroly bolo možné vykonávať:

- v mieste pôvodu, spolu s pôvodcom, držiteľom alebo oznamovateľom odpadu,
- na mieste určenia, spolu s príjemcom alebo zariadením,
- na hraniciach Európskej únie,
- počas prepravy v Európskej únii.

Colné orgány a inšpekcia vykonávali svoju činnosť osobitne alebo v rámci spoločne organizovaných činností.

3.3.1 Riziko obchádzania kontroly vývozu a dovozu odpadov

Colné úrady pri cezhraničnom pohybe odpadov kontrolovali:

- povinnú dokumentáciu,
- či prepravovaný tovar, ktorý nie je sprevádzaný požadovanými dokladmi, je alebo nie je v skutočnosti odpadom,
- či cezhraničný pohyb odpadov nie je v rozpore s predpismi a zodpovedá skutočnostiam.

V kontrolovanom období boli účinné dva interné riadiace akty, ktoré upravovali postup colných orgánov pri dovoze a vývoze odpadov na a cez colné územie Európskej únie, z colného územia Európskej únie a pri preprave odpadov medzi členskými štátmi.

Colný úrad pri výkone kontroly **postupoval výhradne** podľa interných aktov riadenia. **Tieto však neobsahovali všetky postupy** podľa nariadenia o preprave odpadu. Vzniklo tak riziko, že pri kontrolách pohybu odpadov mohlo dôjsť k situácii, že colné orgány nepožadovali predložiť všetky povinné dokumenty sprevádzajúce dovoz, vývoz, tranzit odpadov tak, ako to predpokladala európska a národná legislatíva.

Vo vybraných preverených prípadoch cezhraničného pohybu odpadov zo zeleného zoznamu v režime všeobecných informácií **došlo k preprave odpadov bez predloženia povinných dokumentov**. Colné doklady neobsahovali záznamy o predložení povinnej dokumentácie a táto ani nebola fyzicky priložená v podobe fotokópie. Pohyb odpadov bol preto v preverovaných prípadoch realizovaný bez overenia splnenia podmienok/povinností, ktoré upravovalo nariadenie.

Colné konanie sa v rámci prepravy odpadov vykonávalo na pobočke colného úradu, kde sa vykonala kontrola dokladov predložených deklarantom a fyzická kontrola predloženého tovaru s následným priložením colnej uzávery – plomby. Pri jednotlivých výstupoch na hraničnom priechode sa realizovali fyzické kontroly všetkých preprav s dôrazom na neporušenosť, počet a značky priložených colných uzáver. Ak bol výsledok kontroly negatívny, vyznačil sa v colných dokladoch predpísaným spôsobom rozsah a výsledok colnej kontroly a tovar sa prepustil s pôvodnou colnou uzáverou.

Vykonanou kontrolou bol preverený pohyb odpadov na základe vydaných rozhodnutí – súhlasov ministerstva na tranzit

odpadov pôvodom z Holandska cez územie Slovenska na Ukrajinu. V uvedených prípadoch išlo o odpady najčastejšie s popisom „Ostatné časti, súčasti a príslušenstvo tlačiarňí – kazeta optického valca do kartridža, použitá“. Tento druh odpadov nebol z hľadiska zaradenia klasifikovaný ako nebezpečný. V kontrolovanom období bolo podľa záznamov colného úradu realizovaných celkovo 344 prepráv pri hmotnosti takmer 2 230 ton.

Ani pri jednom z colných dokladov, v rámci odsúhlaseného tranzitu odpadov na Ukrajinu, **kontrolná skupina nezaznamenala informácie o povinnej sprievodnej dokumentácii**. Nebola ani priložená fyzicky k colným dokumentom ako fotokópia. Prevážený náklad **nebol „priznaný“ ako preprava odpadu a zásielka sa posudzovala ako tovar**. Zásielky boli zabalené v originálnych obaloch a pri fyzickej obhliadke nejavili znaky odpadu. **Došlo tak k vývozom odpadov z Európskej únie na Ukrajinu bez splnenia podmienok podľa nariadenia o preprave odpadu**.

Keďže sa zásielky v colnom konaní neidentifikovali ako odpad, colný úrad výstupu nezasielal opečiatkovanú kópiu dokladu o pohybe odpadu orgánu miesta odoslania s uvedením, že odpad opustil Európsku úniu.

V súvislosti s cezhraničným pohybom odpadu boli kontrolou zistené rozdiely medzi nariadením o preprave odpadu, colným kódexom Európskej únie a spoločným colným sadzovníkom, ktoré neupravovali postupy pri cezhraničnej preprave jednotne. Výsledky kontroly NKÚ SR naznačili problémy pri kontrole cezhraničnej prepravy odpadov zo strany colných orgánov z dôvodu **rozdielnosti kódov odpadu** – medzi kódmi odpadov podľa nariadenia o preprave odpadu a kódmi spoločného colného sadzovníka.

Systém cezhraničnej prepravy odpadov **nebol v kontrolovanom období dostatočne zabezpečený proti** prepravám bez splnenia podmienok ustanovených v nariadení o preprave odpadu.

Nedostatky zistené počas kontroly indikovali **riziko možného obchádzania kontroly vývozu a dovozu odpadov nepriznaním, že predkladaný tovar je odpadom**; bolo to možné pri zásielkach, ktoré na prvý pohľad nejavia také znaky. Potenciálnym rizikom bol aj opačný postup – pri možnom uvádzaní informácie v colných dokladoch o tom, že ide o odpad, pričom mohol byť prepravovaný odpad s cieľom dosiahnutia nižších sadzieb cla a DPH.

V kontrolovanom období príslušný colný úrad neodhalil nezákonnú prepravu odpadov pri pohybe z územia a na územie Ukrajiny.

3.3.2 *Nedostatočné materiálové vybavenie hraničných priechodov*

V kontrolovanom období Slovensko **určilo na prepravu odpadu tri hraničné priechody** na Ukrajinu: Ubľa – Malý Bereznyj, Vyšné Nemecké – Užhorod, Čierna nad Tisou – Čop.

Systém kontroly pohybov odpadu na hraniciach **nezabezpečil efektívne vykonávanie procesov**, ktorých výsledkom by boli komplexné a spoľahlivé informácie. Kontrolná skupina zistila, že na niektorých hraničných priechodoch **nebolo dostatočné technické vybavenie**.

Hraničný priechod Ubľa – Malý Bereznyj, ktorý je cestným hraničným priechodom pre dopravu do 3,5 tony, nedisponoval zariadením na váženie. Ak by sa prepravoval odpad, colné úrady by sa museli spoľahnúť na údaj uvedený v sprievodnej dokumentácii.

Hraničný priechod Maťovské Vojkovce – Pavlovo, ktorý nebol určený na prepravu odpadov, mal zariadenie na váženie železničných vagónov. To však nebolo funkčné od odovzdania zariadenia do prevádzky.

Absencia a **nefunkčnosť zariadení na váženie** nezabezpečila možnosť posudzovať deklarovaný odpad s jeho skutočným množstvom a zabezpečiť presné a spoľahlivé informácie o realizovaných prepravách.

Hraničný priechod Vyšné Nemecké – Užhorod mal zariadenie na váženie nákladných motorových vozidiel. Mal aj skener, cez ktorý prechádzal každý kamión.

Na štvrtom železničnom hraničnom priechode Čierna nad Tisou – Čop bolo kontrolou zistené funkčné zariadenie na váženie železničných vagónov.

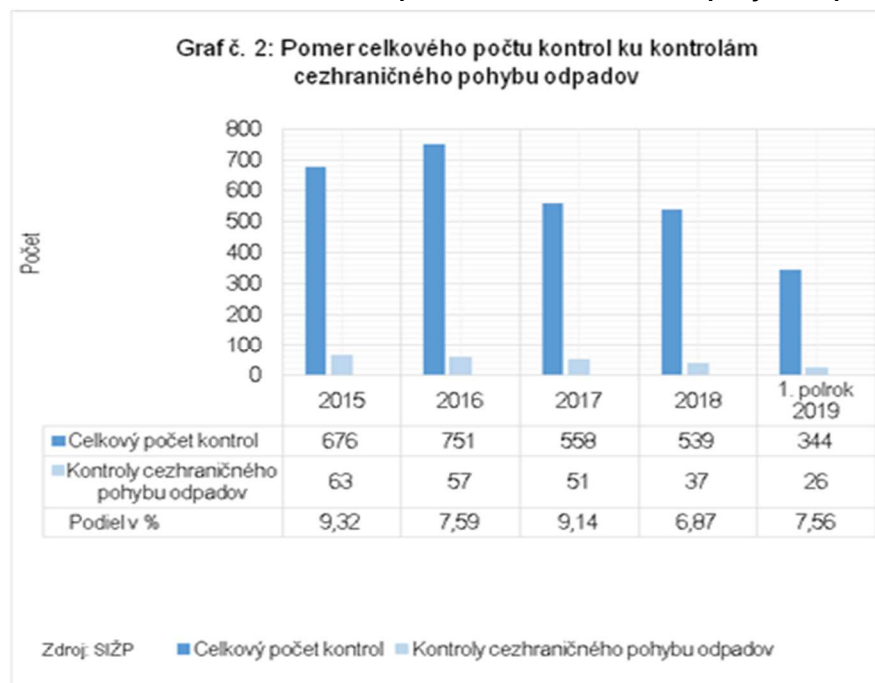
Každý hraničný priechod bol vybavený deklaračným systémom.

Kontrola zistila potrebu ak nie nákupu nových, tak aspoň rozsiahlejších opráv existujúcich technických prostriedkov colnej kontroly na účely zvýšenia účinnosti kontrolných postupov v rámci systému riadenia pohybov odpadov. Do doby vybavenia hraničného priechodu funkčným zariadením na váženie (v prípade jeho absencie) sa javí vhodným prehodnotenie opodstatnenia jeho určenia ako hraničného priechodu pre pohyb odpadov.

3.3.3 Sankcia ako následok kontroly

Sankcie sú jedným z podstatných nástrojov implementácie právnych predpisov pri zistení nedostatkov. Pôsobnosť Slovenskej inšpekcie životného prostredia, ako sankčného orgánu, upravoval zákon o odpadoch.

Slovenská inšpekcia životného prostredia vykonala v kontrolovanom období v oblasti odpadového hospodárstva vyše **2 800 kontrol, z toho 234 kontrol pre oblasť cezhraničného pohybu odpadov** (pozri graf č. 2). Porušenie zákona zistila v 13 prípadoch. V deviatich prípadoch uložila pokuty, v ďalších dvoch prípadoch tak nemohla urobiť z dôvodu uplynutia lehôt a **v dvoch prípadoch nebolo začaté konanie o uložení pokuty, čo nebolo v súlade so zákonom o odpadoch.**



Slovenská inšpekcia životného prostredia prijala v druhom polroku 2019 Zásady ukladania sankcií za správne delikty, čo možno hodnotiť ako pozitívny krok vo vzťahu k nastaveniu procesov stanovených v sankčnom systéme.

Preverením interných kontrolných postupov kontrola zistila, že Slovenská inšpekcia životného prostredia počas celého kontrolovaného obdobia

disponovala dostatočne definovanými postupmi pri kontrole cezhraničného pohybu odpadov, ktoré boli premietnuté v jednotlivých Manuáloch k cezhraničnému pohybu odpadov, Manuáloch k tranzitu odpadov cez územie Slovenskej republiky a viacerých metodických pokynoch.

disponovala dostatočne definovanými postupmi pri kontrole cezhraničného pohybu odpadov, ktoré boli premietnuté v jednotlivých Manuáloch k cezhraničnému pohybu odpadov, Manuáloch k tranzitu odpadov cez územie Slovenskej republiky a viacerých metodických pokynoch.

3.4 NEDOSTATOČNÁ SPOLUPRÁCA

Predmetom dohody z roku 2016, ktorú uzatvorilo Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky so Slovenskou inšpekciou životného prostredia, bola **vzájomná spolupráca pri zabezpečovaní plnenia úloh vyplývajúcich z legislatívy v rámci cezhraničného pohybu odpadov.**

Dohoda bola uzatvorená na podporu legálneho cezhraničného pohybu odpadov, v zmysle nariadenia a boja proti nelegálnemu obchodovaniu s odpadom. Forma vzájomnej spolupráce sa dohodla v oblasti poskytovania súčinnosti a informácií, a to na rôznych úrovniach v rámci organizácií.

Spolupráca spočívala najmä:

- (1) v poskytovaní získaných aktuálnych informácií medzi stranami dohody,
- (2) v zostavovaní plánov kontrol,
- (3) v plánovaní a uskutočňovaní (podľa potreby) spoločných kontrol cezhraničného pohybu odpadu na štátnej hranici alebo na území Slovenskej republiky za spoluúčasti zamestnancov príslušného colného úradu,
- (4) v oznamovaní výsledkov z tej kontrolnej činnosti, ktoré strany dohody vykonali samostatne a ktoré by mohli byť predmetom ďalšieho konania jednej zo strán dohody,
- (5) v uskutočňovaní (podľa potreby) pracovných stretnutí zástupcov strán dohody alebo nimi poverených zamestnancov k otázkach konkrétnej spolupráce a k ďalším zámerom.

V kontrolovanom období sa uplatnil spôsob spolupráce formou poskytovania informácií, plánovania a uskutočňovania spoločných kontrol. Iné formy sa nevyužívali.

V roku 2018 bolo vykonaných sedem spoločných kontrol, z toho iba v jednom prípade bol zistený dovoz odpadu na Slovensko. V roku 2019 sa vykonalo šesť spoločných kontrol, z toho dovoz odpadu na Slovensko sa zistil v troch

prípadoch. Prepravy podľa záznamov z kontrol sprevádzali potrebné doklady, nezistili sa žiadne nedostatky.

Všetky spoločné kontroly na vstupe na Slovensko na štátnej hranici s Maďarskom pri Slovenskom Novom Meste sa vykonávali **výlučne v jarných a letných** mesiacoch. Vzhľadom na pravidelnosť vykonávaných kontrol z hľadiska času, ročného obdobia a miesta výkonu **neboli uvedené kontroly vyhodnotené ako efektívne**.

Tým, že v kontrolovanom období Slovenská inšpekcia životného prostredia nevykonávala kontroly na hraniciach s Ukrajinou a nebola vyžadovaná ani súčinnosť zo strany colných orgánov (okrem jedného prípadu pre Colný úrad Košice), **podľa názoru kontrolnej skupiny neboli činnosti vykonávané s dôrazom na maximálnu mieru efektívnosti, čo malo zároveň negatívny vplyv na celkovú účinnosť systému riadenia odpadov**.

Nariadenie umožnilo členským štátom určiť colné úrady vstupu do Spoločenstva a colné úrady výstupu zo Spoločenstva. V prípade uplatnenia týchto postupov a určenia takýchto colných úradov nemohol byť žiaden odpad dovezený do Spoločenstva alebo z neho vyvezený cez iný hraničný prechod v tomto členskom štáte.

Oficiálne webové sídlo Európskej komisie uvádzalo zoznam colných úradov a hraničných priechodov, určených orgánmi príslušných štátov. Zoznam obsahoval tri hraničné priechody pre Slovensko: Čierna nad Tisou, Ubl'a a Vyšné Nemecké. Uvádzali sa aj v správach, ktoré Slovensko prekladalo Európskej komisii podľa nariadenia.

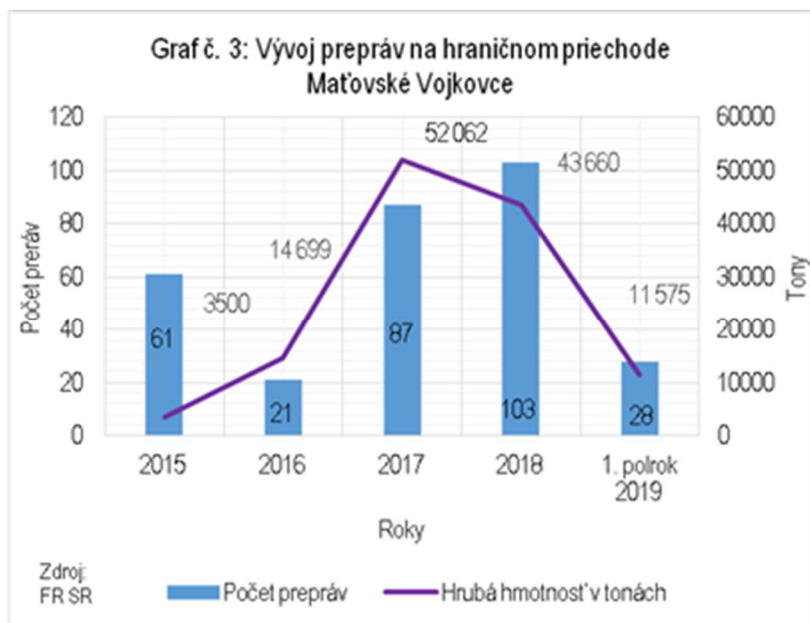
Zmena určených hraničných priechodov a aktualizácia informácií prebehla koncom roka 2019 v súvislosti s vystúpením Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska z Európskej únie.

Vykonanou kontrolou bolo zistené, že v období rokov 2015 – 1. polrok 2019 bola realizovaná preprava odpadu cez hraničný prechod Maťovské Vojkovce – Pavlovo, ktorý nebol podľa nariadenia určeným hraničným prechodom.

Cez uvedený hraničný prechod bolo v kontrolovanom období celkovo v 300 prípadoch na Slovensko prepravených viac ako 125-tisíc ton odpadu zo zeleného zoznamu, ktorý bol určený pre hutnícky priemysel (pozri graf č. 3).

Z hľadiska objemu prepraveného odpadu a jeho využitia išlo o **klúčový priechod, ktorý malo Slovensko určiť pre účely prepravy odpadu**.

Kontrolná skupina konštatuje, že **komunikácia medzi jednotlivými zodpovednými národnými orgánmi nebola dostatočná**, keďže ani jedna organizácia neidentifikovala nesúlad medzi určenými hraničnými priechodmi a skutočnými prepravami odpadov, na základe čoho bolo možné prijať opatrenia.



ODPORÚČANIA

Na základe výsledkov kontroly NKÚ SR predložil za účelom riešenia nedostatkov nasledovné odporúčania:

Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky:

- vykonávať na vybranej vzorke údajov hodnotenia presnosti, spoľahlivosti a úplnosti údajov,
- nezrovnalosti, problematiku oblastí komunikovať s príslušnými orgánmi vývozu a dovozu,
- zintenzívniť spoluprácu s Finančným riaditeľstvom Slovenskej republiky v oblasti informovanosti a metodiky,

Slovenskej inšpekcia životného prostredia:

- iniciovať stretnutia a posilnenie spolupráce na úrovni policajných a colných orgánov na účely výmeny informácií a možného prístupu k informáciám, ako aj ich následného využitia pri posudzovaní rizík podstatných pre tvorbu plánu kontrol cezhraničného pohybu odpadov na nadchádzajúce obdobie

Finančnému riaditeľstvu Slovenskej republiky:

- novelizovať nariadenie Finančnej správy Slovenskej republiky,

- b) analyzovať cezhraničný pohyb odpadov na hraniciach s Ukrajinou z hľadiska rizikovosti preprav a pravdepodobnosti porušenia stanovených podmienok,
- c) zabezpečiť funkčné materiálové vybavenie hraničných priechodov,
- d) do doby vybavenia hraničného priechodu funkčným zariadením na váženie prehodnotiť opodstatnenie jeho určenia ako hraničného priechodu pre pohyb odpadov.

NKÚ SR odporúča zodpovedným orgánom posilniť vzájomnú spoluprácu predovšetkým prostredníctvom stretnutí pracovnej skupiny, vytvorenej v zmysle dohody medzi Slovenskou inšpekciou životného prostredia a Finančným riaditeľstvom Slovenskej republiky. Pracovná skupina ako spoločná platforma pre riešenie problematiky cezhraničného pohybu odpadov predstavuje efektívny nástroj pre vzájomnú výmenu informácií, skúseností ako aj uplatňovanie jednotnej metodiky a postupov v oblasti cezhraničného pohybu odpadov. Jedným z predmetov stretnutí pracovnej skupiny by podľa NKÚ SR mala byť oblasť prepravy odpadov, smerujúcich z a do Európskeho spoločenstva. Uvedená oblasť by mala zahŕňať riešenia problematických oblastí, metodické usmernenia v zmysle európskej a národnej legislatívy, výmenu informácií ako aj postupy v plánovaní kontrolnej činnosti a zefektívnení systému kontroly.

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Kontroly vykonané vo všetkých troch subjektoch boli ukončené s identifikovanými nedostatkami. Proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení podal námietky jeden kontrolovaný subjekt – Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Preverenie námietok zo strany NKÚ SR nebola potvrdená ich opodstatnenosť.

Na základe výsledkov jednotlivých kontrol prijali kontrolované subjekty v zmysle zákona o NKÚ SR opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov, ktoré boli písomne predložené NKÚ SR.

Spolu bolo prijatých päť opatrení, ktorých plnenie resp. splnenie zo strany kontrolovaných subjektov bude NKÚ SR monitorovať a vyhodnocovať na základe zaslaných písomných správ v určených termínoch počas roka 2020.

5 TÍM KONTROLÓROV

Kontrolu v troch kontrolovaných subjektoch vykonali dvaja kontrolóri expozitúry NKÚ SR Prešov, dvaja kontrolóri expozitúry NKÚ SR Košice a jeden kontrolór odboru kontroly I., oddelenia životného prostredia a pôdohospodárstva. Vedúci kontrolnej akcie, ako aj kontrolóri majú dlhoročné skúsenosti s kontrolou v oblasti životného prostredia ako aj v colnej oblasti.

ZÁVER

Odpady a ich životný cyklus – od vzniku, cez pohyb až po zneškodnenie **predstavujú globálny problém**, v súčasnosti čoraz naliehavejší z dôvodu neustále sa zvyšujúcej spotreby, voľného pohybu tovarov, ako aj kritickej hranice udržateľného stavu životného prostredia.

Majú priamy vplyv na hospodárstvo a životné prostredie, nepriamo vplývajú na štátny rozpočet a zdravotníctvo, keďže negatívne ovplyvňujú zdravie obyvateľov.

Nakladanie s odpadmi upravujú viaceré medzinárodné deklarácie, dohovory, či akčné plány v oblasti trvalo udržateľného rozvoja. Ich cieľom je minimalizovať vznik odpadu, zabezpečiť ekologicky vhodné nakladanie s ním, minimalizovať nepriaznivé účinky a zabrániť jeho nelegálnemu vývozu najmä do rozvojových krajín.

Najvýznamnejšie zo všetkých sú deklarácie, dohody a akčné plány Organizácie spojených národov. Jedným z nich je Bazilejský dohovor, ktorý sa týka nebezpečných a iných odpadov. Jeho ciele sú navzájom previazané s cieľmi pre udržateľný rozvoj, ktoré stanovuje Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj. Ustanovenia Bazilejského dohovoru boli implementované do nariadenia o preprave odpadu, ktoré je záväzné pre členské štáty Európskej únie.

Kontrola cezhraničného pohybu odpadov z roku 2019 splnila svoj účel. Napriek zmene legislatívnych podmienok poukázala na podobné nedostatky, aké zistila už v roku 2007.

Zodpovedné orgány, podľa kontrolnej skupiny NKÚ SR, nedostatočne vykonávali dohľad nad prepravou odpadu smerom na Ukrajinu.

Osem prípadov s hmotnosťou takmer šesť ton malo vyššiu hmotnosť, ako sa pôvodne ohlásilo. V **desiatich prípadoch**

bol deklarovaný, prevzatý a potvrdený odpad spolu v objeme 73 ton, pričom podľa záznamov colného úradu bola skutočná hmotnosť odpadu o viac ako 30 ton **menšia než bolo skutočne uvádzané**. Kontrola tiež zistila 36 ohlásených prepráv s hmotnosťou viac ako 230 ton, v ktorých síce spoločnosti oznámili ministerstvu zamýšľaný tranzit, **no nebol záznam o prechode cez štátnu hranicu alebo záznam o jeho zrušení**. Chýbalo tiež potvrdenie o prevzatí a zhodnotení odpadu.

Činnosť ministerstva nesmerovala k uisteniu o úplnosti, presnosti a spoľahlivosti informácií o všetkých vykonaných prepravách. Ministerstvo dokumentáciu o nich nevyhodnocovalo, vykonalo len jej archiváciu.

NKÚ SR preto upozorňuje, že ak sa systém kontroly nezmení, cez Slovensko bude naďalej prechádzať veľké množstvo odpadu, ktorého pohyb nebude riadený. Postup príslušných orgánov je preto dôležitý. Zároveň je však pre fungujúci systém dôležitá ich vzájomná spolupráca, metodická podpora a vzájomná výmena informácií.

Kontrolná skupina preto považuje za dôležité, aby jednotlivé národné orgány, ktoré zodpovedajú za riadenie pohybov odpadov, boli adekvátne personálne a materiálne vybavené. Vzhľadom na rozsah činností, objem spracovaných údajov, ako aj na ďalšie zameranie, okrem riadenia pohybu odpadov, je dostatočné materiálne a personálne zabezpečenie jedným z predpokladov, že sa činnosť bude vykonávať efektívne, čím sa zvýši celková účinnosť systému riadenia pohybu odpadov.

Slovensko je krajinou s vonkajšou hranicou **Schengenského priestoru**, v ktorom štáty ručia za bezpečnosť a spoločne zodpovedajú za vonkajšiu hranicu Európskej únie. NKÚ SR však zistil, že ani kontrola na hraniciach nefungovala dostatočne.

Na dvoch zo štyroch hraničných priechodoch chýbala dostatočná technická vybavenosť. Kým v jednom prípade chýbalo zariadenie na váženie, v druhom prípade bolo toto zariadenie dlhodobo nefunkčné. Kontrola preukázala, že odpad sa cez slovensko-ukrajinskú hranicu prepravoval aj cez priechod, ktorý Slovensko Európskej únii nenahlásilo.

Odpady sa podľa nariadenia o preprave odpadu smú prepravovať **len cez hraničné priechody**, ktoré krajina nahlásila Európskej komisii. Keďže odpad sa prepravoval aj cez hranicu, ktorú krajina nenahlásila, Slovensko **nepostupovalo v súlade s nariadením**.

V dôsledku **absencie komplexných postupov** pre riadenie pohybu odpadov, chýbajúcich aktuálnych informácií, identifikovaných prepráv, ktoré sa realizovali bez splnenia podmienok, ako aj nevykonávaním spoločných kontrol a chýbajúcim materiálovým vybavením, neboli činnosti zodpovedných orgánov na národnej úrovni vyhodnotené ako plne efektívne. **Nedostatky mali vplyv na presnosť, úplnosť a spoľahlivosť vykonávaných procesov a získavaných informácií**. Účinnosť systému riadenia cezhraničného pohybu odpadov Slovensko nezabezpečilo v kontrolovanom období v plnom rozsahu.

KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ 02/501 14 911
✉ info@nku.gov.sk

ZOZNAM KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky

Nám. L. Štúra 1
812 35 Bratislava
IČO: 42181810

Slovenská inšpekcia životného prostredia

Grösslingová 5
811 09 Bratislava
IČO: 00156906

Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky

Lazovná 63
974 01 Banská Bystrica
IČO: 42499500

PRÍLOHA Č. 1

Akými pravidlami sa viaže cezhraničný pohyb odpadov

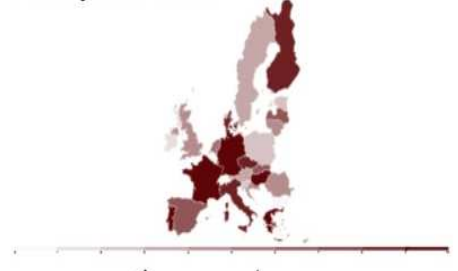
Krajiny OSN



Krajiny OECD



Európska únia



Bazilejský dohovor

- upravuje pohyb prepravy nebezpečných odpadov;
- podpísali ho krajiny OSN v marci 1989;
- viaže sa ním 187 štátov, vrátane Slovenska;
- Slovensko k Dohovoru pristúpilo v roku 1993.

Rozhodnutie C(2001) 107 Final

- schválila ho Rada OECD v roku 2002;
- ustanovenia rozhodnutia boli harmonizované s Bazilejským dohovorom;
- rozhodnutie riadi pohyb odpadov, určuje sa na činnosti zhodnotenia cez hranice;
- Slovensko sa stalo členom OECD v roku 2000.

Nariadenie 1013/2006 o preprave odpadu

- schválil ho Európsky parlament 2006;
- do Nariadenia prevzal ustanovenia rozhodnutia OECD;
- cieľom je organizovať regulovať dozor a riadenie prepravy odpadu;
- viaže sa ním aj Slovensko, je členom EÚ od roku 2004.

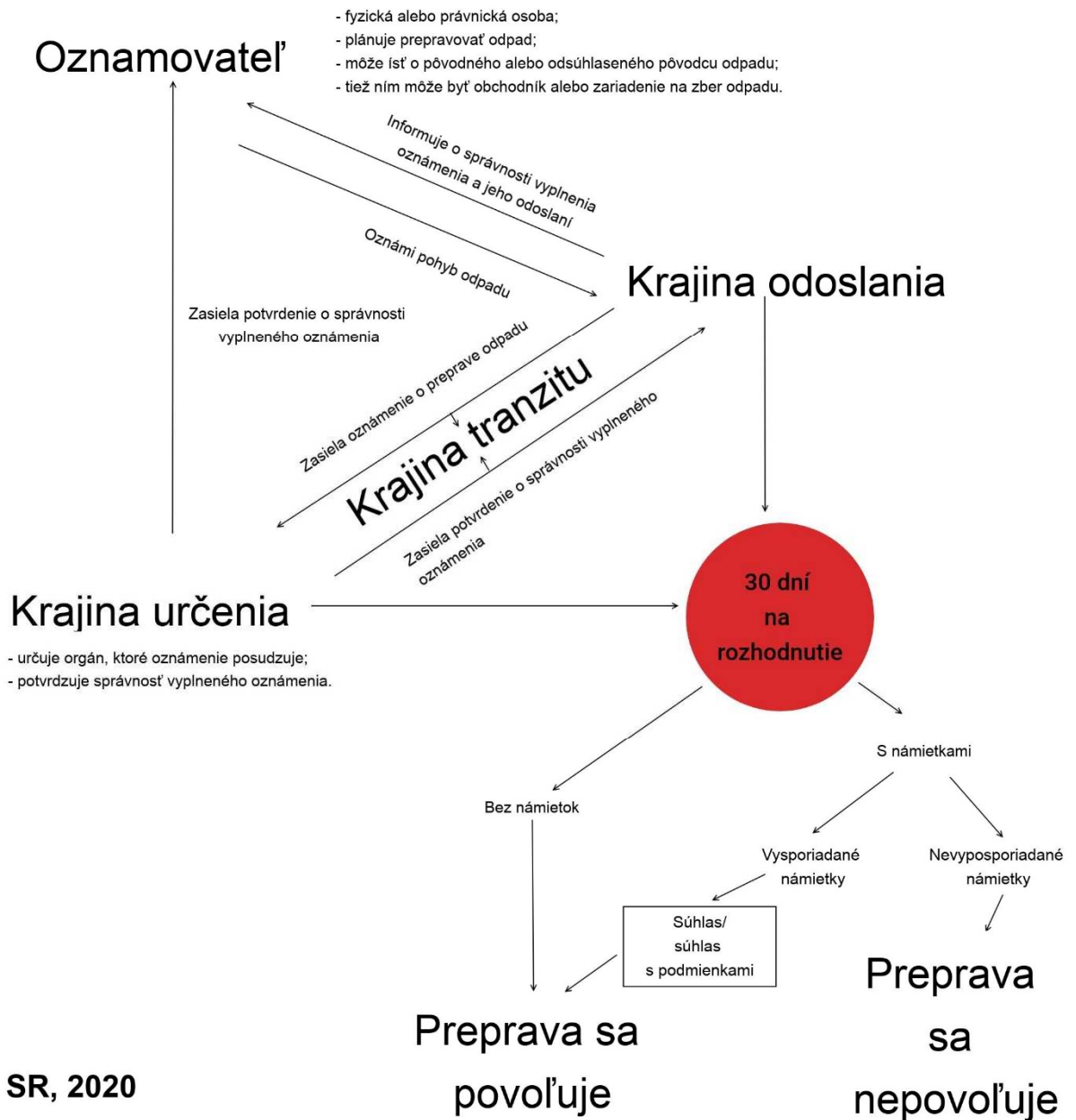
Nariadenie 1418/2007 o vývoze na zhodnotenie určitého odpadu

- schválila ho Európska komisia v roku 2007;
- upravuje vývoz odpadov do krajín mimo Európskej únie;
- ustanoveniami sa viaže aj Slovensko;
- je členom Európskej únie od roku 2004.

Ustanovenia Bazilejského dohovoru prešli do Nariadenia Európskeho parlamentu

PRÍLOHA Č. 2

Cesta odpadu cez štátne hranice



NKÚ SR, 2020