

Správa o výsledku kontroly hospodárenia s verejnými prostriedkami poskytnutými na financovanie národných parkov a chránených území v rámci sústavy NATURA 2000

Kontrolná akcia bola vykonaná v súlade s plánom kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky na rok 2010.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť hospodárenie a nakladanie s verejnými prostriedkami a majetkom štátu poskytnutými na ochranu biodiverzity a ekosystémov v rámci realizácie sústavy NATURA 2000.

Predmetom kontroly bola implementácia a dodržiavanie príslušných smerníc Rady európskej únie, plnenie záväzkov Slovenskej republiky vyplývajúcich z týchto smerníc, výkon činností pri správe území NATURA 2000, použitie finančných prostriedkov na aktivity súvisiace s NATURA 2000 a kontrola vybraných projektov.

Kontrola bola vykonaná na Ministerstve životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „MŽP SR“) so sídlom v Bratislave, v Štátnej ochrane prírody Slovenskej republiky (ďalej len „ŠOP SR“) so sídlom v Banskej Bystrici a v jej štyroch organizačných zložkách: v Správach národných parkov Nízke Tatry, Malá Fatra, Poloniny a v Správe chránenej krajinskej oblasti Biele Karpaty za obdobie od 01.01.2004 do 30.06.2010.

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

NATURA 2000 je reprezentatívna sústava chránených území členských štátov Európskej únie (ďalej len „EÚ“). Jej hlavným cieľom je zachovanie prírodného dedičstva, ktoré je významné nielen pre príslušný členský štát, ale pre EÚ ako celok. Budovanie chránených území sústavy NATURA 2000 vychádza z dvoch základných smerníc: Smernice Rady ES č. 92/43/EEC (ďalej len „smernica o biotopoch“) a Smernice Rady ES č. 79/409/EEC (ďalej len „smernica o vtákoch“). Vstupom SR do EÚ sa pre nás tieto smernice stali záväznými v plnom rozsahu.

Zo záväzkov v oblasti ochrany prírody okrem iného vyplynulo vytvoriť národný zoznam navrhovaných chránených vtáčích území (ďalej len „CHVÚ“) a území európskeho významu (ďalej len „ÚEV“). Národný zoznam navrhovaných CHVÚ obsahoval 38 území, prekrytie so súčasnou sieťou chránených území tvorí 55,15 %. Celková výmera navrhovaných CHVÚ zaberá 1 236 545 ha (12 365,5 km²), čo je 25,2 % územia Slovenskej republiky (ďalej len „SR“). Národný zoznam CHVÚ schválila vláda SR 09.07.2003 a územia vyhlasuje MŽP SR všeobecne záväzným právnym predpisom. Navrhované CHVÚ Európska komisia (ďalej len „Komisia“) nehodnotí, automaticky sú klasifikované za významné z hľadiska EÚ.

Národný zoznam navrhovaných ÚEV obsahoval 382 území, ktorých celková rozloha predstavuje 573 690 ha, čo je 11,7 % územia SR. Prekrytie so súčasnou sieťou chránených území tvorí 86 %. Vláda schválila národný zoznam ÚEV 17.03.2004. Národný zoznam bol zaslaný Komisii, ktorá 13.02.2009 schválila 381 ÚEV. Po schválení zoznamu budú jednotlivé územia vyhlásené za chránené v niektorej z národných kategórií, najneskôr do 6 rokov.

Východiskom financovania sústavy NATURA 2000 v rokoch 2004 až 2010 boli najmä Stratégia budovania sústavy chránených území NATURA 2000 (ďalej len „stratégia“) a jej Akčný plán budovania chránených území NATURA 2000 na roky 2001 až 2005 (ďalej len „akčný plán“) a Stratégia implementácie smernice o vtákoch a smernice o biotopoch na roky 2005 – 2013 v podmienkach MŽP SR, ktorá bola v Akčnom pláne implementácie smernice o vtákoch a smernice o biotopoch na roky 2006 – 2013 rozpracovaná do opatrení.

V roku 2003 bola schválená Informačná a komunikačná stratégia pre tvorbu sústavy NATURA 2000 na roky 2004 – 2010, ktorej úlohou bolo zdefinovať strategické ciele v oblastiach informovanosti verejnosti a komunikácie s vlastníkami a užívateľmi pozemkov ako aj ďalších dotknutých subjektov v navrhovaných územiach.

1 Ministerstvo životného prostredia SR

V čase výkonu kontroly bolo MŽP SR ústredným orgánom štátnej správy pre tvorbu a ochranu životného prostredia. S účinnosťou od 01.07.2010 prešla jeho pôsobnosť na Ministerstvo pôdohospodárstva, životného prostredia a regionálneho rozvoja SR (ďalej len MPŽPRR SR).

1.1 Plnenie záväzkov SR vyplývajúcich zo smerníc tvoriacich sústavu NATURA 2000

Transpozíciu smerníc umožnilo prijatie zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny (ďalej len „zákon č. 543/2002 Z. z.“) a následne vykonávacej vyhlášky MŽP SR č. 24/2003 Z. z.. Dňa 03.03.2010 bol prijatý zákon č. 117/2010 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. a dopĺňa zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov.

V zákone č.117/2010 Z. z. bolo ustanovené, že ak Komisia navrhne zaradiť do národného zoznamu lokalitu s výskytom prioritných biotopov alebo prioritných druhov, takáto lokalita sa zaradiť do národného zoznamu aj v prípade, keď je návrh na jej zaradenie sporný, a to až do vyriešenia sporu.

Smernica o biotopoch a smernica o vtákoch sa začali implementovať v časovom horizonte od roku 2004 a legislatívny proces nie je ukončený.

Komisia k legislatívnemu procesu zavádzania predmetných smerníc v SR zaslala v roku 2009 odôvodnené stanoviská a vyzvala SR na prijatie opatrení a zavedenie súladu legislatívy SR s legislatívou EÚ. V odôvodnenom stanovisku Komisie zo dňa 25.06.2009 bolo uvedené, že SR si nesplnila záväzky vyplývajúce z článku 4 smernice o vtákoch tým, že neklasifikovala ako osobitne chránené územia najvhodnejšie územia podľa počtu a veľkosti druhov uvedených v prílohe uvedenej smernice a neustanovila pre vtáctvo príslušný režim ochrany. Komisia začala vlastnú iniciatívu už v roku 2007 a v procese preskúmania zohľadnila právne predpisy SR: zákon o ochrane prírody a krajiny a päť Vyhlášok MŽP SR o vyhlásení CHVÚ z roku 2005 a 2006 a 16 vyhlášok z roku 2008.

Komisia dospela k záveru, že SR neposkytla dostatočne vedecké dôkazy o tom, aby preukázala, že druhy prítomné v šiestich významných vtáčích územiach vylúčených z národného zoznamu CHVÚ sú dostatočne chránené alternatívnymi lokalitami. V stanovisku okrem iného uviedla, že SR musí prijať potrebné právne nástroje ustanovujúce právny režim pre všetky CHVÚ, ktoré sa majú vymedziť podľa článku 4 ods. 1 a článku 2 smernice o vtákoch. Komisia vyzvala SR, aby prijala potrebné opatrenia.

V odôvodnených stanoviskách Komisie z 14.05.2009 zaslaných SR z dôvodu nesprávnej transpozície smernice o ochrane biotopov a o z dôvodu nesprávnej transpozície smernice o vtákoch ako aj článku 7 smernice o ochrane biotopov, Komisia vyzvala SR, aby prijala potrebné opatrenia s cieľom vyhovieť tomuto odôvodnenému stanovisku v lehote do dvoch mesiacov od jeho prijatia. MŽP SR požiadalo Komisiu o predĺženie lehoty na prijatie opatrení a pripravilo novelu zákona o ochrane krajiny a prírody. V roku 2009 nadobudlo účinnosť 5 vyhlášok CHVÚ a v roku 2010 nadobudlo účinnosť 8 Vyhlášok CHVÚ. Dňa 25.05.2010 bol doplnený Národný zoznam CHVÚ o päť nových území. Od júna 2010 sú návrhy vyhlášok v medzirezortnom pripomienkovom konaní.

Zákon č. 543/2002 Z. z. ukladá MŽP SR povinnosť uverejniť zoznam CHVÚ vo Vestníku MŽP SR. Od roku 2006 do 30.6.2010 neboli vyhlášky o CHVÚ uverejnené v uvedenom vestníku.

1.2 Finančné prostriedky použité na aktivity súvisiace s NATURA 2000 a kontrola vybraných projektov

Žiadatelia predkladali žiadosti o projekty na MŽP SR, ktoré sa k nim vyjadriť, hodnotilo projekt z hľadiska jeho pripravenosti na realizáciu a posúdilo základné východiská pre ďalšiu implementáciu projektu. Projekty boli zamerané na zlepšenie a posilnenie infraštruktúry pre plnenie záväzkov súvisiacich so sústavou NATURA 2000 v rámci celého územia SR a propagáciu chránených krajinných území. Pre vybavenie žiadosti o financovanie projektu boli vypracované interné manuály. Preverený bol postup v prípade vybraných ukončených projektov z programového obdobia 2004 až 2006. Kontrolou neboli zistené nedostatky.

Za sledované obdobie odbor kontroly MŽP SR nevykonával samostatnú internú kontrolu zameranú na problematiku NATURA 2000. Ministerstvo financií SR v spolupráci s MŽP SR vykonalo v roku 2006 následnú finančnú kontrolu zameranú na kontrolu financovania projektov Operačného programu Základná infraštruktúra, Priorita 2: Environmentálna infraštruktúra, ktorou neboli zistené nedostatky.

2 Štátna ochrana prírody SR

ŠOP SR je odborná organizácia ochrany prírody v priamom riadení MŽP SR s celoslovenskou pôsobnosťou, zameraná na zabezpečovanie odbornej činnosti na úseku ochrany prírody a krajiny. Organizačne sa člení na riaditeľstvo ŠOP SR, 11 regionálnych centier ochrany prírody, 9 správ národných parkov, 14 správ chránených krajinných oblastí a Správu slovenských jaskýň.

2.1 Implementácia a dodržiavanie smerníc tvoriacich sústavu NATURA 2000

Najzávažnejšie nedostatky zaznamenal proces prípravy sústavy NATURA 2000 už v počiatočných fázach. Nebol jednoznačne určený koordinátor procesu a personálne posilnenie ŠOP SR začalo prebiehať až v roku 2002. Neexistovala dostatočná poznatková základňa. Uvedené medzery suplovali mimovládne organizácie. ŠOP SR musela v roku 2003 zabezpečiť digitálne spracovanie viac ako 2500 mapových listov katastrálnych máp. V prípade ÚEV bolo identifikovaných na viac ako 67 000 parcelách cez 42 000 subjektov.

Za účelom poznania stavu území NATURA 2000 je potrebné monitorovať stav 150 druhov živočíchov, 50 druhov rastlín a 66 typov biotopov 81 druhov vtákov. Reálne sa monitoruje len 42 zo všetkých druhov a biotopov. V súčasnosti sa monitoring vykonávaný len čiastočne resp. vôbec. Nerealizovaním monitoringu podľa čl. 11 smernice o biotopoch, nebude možné v roku 2013 predložiť reporting stavu druhov a biotopov európskeho významu podľa čl. 17 smernice o biotopoch za šesť ročné obdobie (roky 2007-2012).

Pretrvávajúce problémy pri realizácii sústavy NATURA 2000 sú spôsobené nedostatkom finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu (ďalej len „ŠR“) a suplovanie projektami zo štrukturálnych fondov (ďalej len „ŠF“). Pri čerpaní prostriedkov zo ŠF vznikajú problémy pri uznaní oprávnenosti ich použitia. Napríklad vykonaním prác v Bratislavskom kraji, ktorý nie je oprávnený na pomoc zo ŠF, bolo 11 % finančných prostriedkov z projektu neoprávnených. Ďalšie problémy boli pri započítaní istého percenta odpadu, napr. odrezkov dlažby (tzv. stratné) do nákladov, s ktorým Európska legislatíva nepočíta a tým musia byť uhradené z vlastných finančných prostriedkov.

2.2 Stav zabezpečenia zachovania priaznivého stavu území NATURA 2000

ŠOP SR nedisponuje úplnými poznatkami o stave druhov a biotopov na lokálnej úrovni. Reporting o biotopoch v roku 2007 bol vykonaný len na základe dostupných informácií a údajov od expertov.

Celý systém zabezpečovania opatrení na zabránenie zhoršovania priaznivého stavu je financovaný z Environmentálneho fondu. ŠOP SR je podľa zákona č. 25/2005 Z. z. o verejnom obstarávaní v znení neskorších predpisov verejný obstarávateľ a všetky aktivity je povinná obstaráť naraz pre celú SR a súčasne je povinná pripraviť podklady tak, aby nediskriminovala žiadneho z uchádzačov, pričom musí práce začať s ohľadom na klimatické podmienky. Pri poskytnutí príspevku z Enviromentálneho fondu je povinná spolufinancovať opatrenia 5 % z priznanej sumy. V rokoch 2009-2010 boli vykonávané opatrenia len pre známe najohrozenejšie lokality alebo druhy hlavne prostredníctvom projektov z finančného nástroja LIFE,ŠF, Environmentálneho fondu a len čiastočne z rozpočtu ŠOP SR

2.3 Koordinácia činností pri správe území NATURA 2000

V období august až október 2003 prebehlo prerokovanie návrhu územia európskeho významu pred jeho zaradením do národného zoznamu s vlastníkmi (správcami, nájomcami) pozemkov. Celkovo bolo identifikovaných 42 850 subjektov, s ktorými sa uskutočnilo 362 rokovaní. Zúčastnení mali možnosť písomne sa vyjadriť k zaradeniu navrhovaného ÚEV do národného záznamu. V mesiacoch december 2003 a január 2004 prebiehali ešte samostatné rokovania so združeniami neštátnych vlastníkov lesov. Oslovených bolo 12 združení a realizovaných spolu 21 rokovaní. Zásadný nesúhlas s vyhlasovaním chránených území je zo strany vlastníkov lesov z dôvodu, že lesné biotopy neboli mapované metodikou na mapovanie lesných biotopov, ktorá bola v roku 2009 schválená MŽP SR ako jedna z metodík na mapovanie lesných biotopov.

V zákone č. 543/2002 Z. z. existujú mechanizmy na podporu príp. náhradu obmedzenia bežného obhospodarovania, ktorými sú finančný príspevok ako podpora hospodárenia pre vlastníkov (správcov, nájomcov), ktorých pozemky sa nachádzajú v územiach NATURA 2000 a náhrada obmedzenia bežného obhospodarovania.

ŠOP SR spolupracuje so žiadateľmi o priznanie finančného príspevku a poskytuje záujemcom konzultačné a poradenské služby. V období od roku 2004 do 2009 bolo celkom predložených 100 žiadostí, uzatvorených bolo 93 zmlúv a poskytnuté boli prostriedky v sume 122 414,19 EUR.

V podmienkach riadenia ŠOP SR úlohy súvisiace s budovaním sústavy NATURA 2000 boli na roky 2003 a 2004 vyčlenené v samostatnej kapitole Plánu hlavných úloh z dôvodu pridelenia účelovo určených finančných prostriedkov v sume cca 663,9 tis. EUR. Na ďalšie roky už úlohy súvisiace so sústavou NATURA 2000 neboli vyčleňované v samostatnej kapitole a Plán hlavných úloh nie je prepojený so systémom účtovníctva.

2.4 Financovanie projektov v rámci sústavy NATURA 2000

Financovanie niektorých úloh bolo zabezpečené zo ŠR SR, vlastných zdrojov ŠOP SR a z Európskeho fondu regionálneho rozvoja, operačný program základná infraštruktúra v programovom období 2004 – 2006 (ďalej len „ERDF OP ZI“), operačný program životné prostredie v programovom období 2007 – 2013 (ďalej len „ERDF OP ŽP“) a tiež z finančného nástroja pre životné prostredia LIFE.

Od roku 2004 do 01.06.2010 realizovala ŠOP SR v rámci sústavy NATURA 2000 celkom 54 projektov, z toho 30 projektov bolo ukončených a 24 projektov bolo v rôznych štádiách realizácie.

Na financovanie projektov pre sústavu NATURA 2000 ŠOP SR najviac využívala prostriedky ERDF. V programovom období 2004 – 2006 bolo z tohto fondu v rámci operačného programu základná infraštruktúra zrealizovaných 13 projektov v celkovej sume 5 402,2 tis. EUR (vrátane kofinancovania zo ŠR SR) a v nasledujúcom programovacom období 2007 – 2013 sa v rámci operačného programu životné prostredie realizovalo ďalších

20 projektov, pričom celková hodnota zatiaľ schválených projektov predstavovala sumu 27 880,6 tis. EUR.

2.5 Vybrané projekty

Súčasťou kontrolnej akcie bola kontrola vybraných piatich projektov z operačného programu základná infraštruktúra v programovom období 2004 – 2006, prioritá Environmentálna infraštruktúra. Projekty boli spolufinancované zo štrukturálnych fondov EÚ a zo štátneho rozpočtu SR.

Hlavným cieľom projektov bolo zlepšenie materiálnych podmienok pre zabezpečovanie ochrany prírodného prostredia na území príslušného národného parku, s osobitným zreteľom na starostlivosť o územia zaradené do národného zoznamu území európskeho významu, prostredníctvom rekonštrukcie pracoviska ochrany prírody a krajiny, informačného strediska a ich vybavenia potrebnou technikou.

Ústredie ŠOP SR realizovalo jeden z vybraných projektov a ostatné boli realizované v organizačných zložkách ŠOP SR, ktoré sú bez právnej subjektivity: Kontrolou zmluvy o nenávratnom finančnom príspevku a súvisiacich dokladov boli zistené nasledovné nedostatky:

- do stavebného denníka neboli zapisované všetky dôležité údaje o stavebných prácach,
- preddavok poskytnutý dodávateľovi bol zaúčtovaný priamo do nákladov,
- v žiadostiach o platbu neboli uvedené úplné informácie,
- v monitorovacích správach neboli uvádzané úplné informácie,
- vedená bola samostatná analytická evidencia týkajúca sa schváleného projektu len na výdavkovom rozpočtovom účte.

Kontrolami na mieste bol preverený stav majetku nadobudnutého v rámci projektu, označenie logom EÚ a využívanie v praxi. Projekty boli ukončené v súlade s rozhodnutím o poskytnutí finančnej pomoci a slúžili svojmu účelu. V ŠOP SR bolo vykonaných 11 kontrol z MŽP SR a jedna kontrola Správou finančnej kontroly Zvolen. Kontrolná skupina vyhodnotila vnútorné kontrolné ako dobré.

2.6 Správa sústavy NATURA 2000

Sústava NATURA 2000 nemá v slovenskej legislatíve vlastnú kategóriu chránených území, vyhlasuje sa v niektorej z kategórií národnej sústavy. Z tohto dôvodu nie je možné odlišiť resp. samostatne evidovať aktivity výhradne spojené so sústavou NATURA 2000.

V roku 2007 sa ukončil prípravný proces na zavádzanie systému NATURA 2000 v SR a prešiel do fázy praktickej realizácie a manažovania. Zo smernice o biotopoch vyplýva povinnosť vytvoriť programy starostlivosti. Cieľom programov je zabezpečiť priaznivý stav biotopov a druhov živočíchov a rastlín európskeho významu. Programy pre ÚEV a CHVÚ sa vypracovávajú na obdobie desiatich rokov. Pre zabezpečenie ochranných opatrení sú platné len dva programy starostlivosti z celkového počtu 32 a to v dôsledku náročnej metodiky vypracovania programov a ich schvaľovacích procesov.

3 Zhrnutie informácií získaných prostredníctvom dotazníkov

Dotazníky boli zaslané 24 organizačným zložkám ŠOP SR a boli zamerané na špecifické poznatky o zabezpečení zachovania priaznivého stavu území a všeobecné

informácie o opatreniach na zabezpečenie existujúceho stavu. Návratnosť dotazníkov bola 79,17 % .

Väčšina respondentov uviedla, že nedisponuje úplnými údajmi o stave druhov a biotopov, lebo sa neuskutočnilo systematické mapovanie. Disponujú čiastkovými údajmi, získanými na báze spolupráce s odborníkmi, ktoré sú priebežne aktualizované a doplňané, pričom časť údajov si vyžaduje revíziu, vrátane spresnenia výskytu a distribúcie niektorých druhov a biotopov. Pre efektívne zabezpečenie priaznivého stavu biotopov je potrebné zaviesť systematický monitoring, ktorý bude podkladom pre spracovanie a realizáciu programov starostlivosti o chránené územia.

Dotazník skúmal, aké opatrenia boli vykonané a tiež návrhy ako zabrániť zhoršovaniu stavu na kompetenčných územiach. Určujúcim faktorom v tejto oblasti boli a pretrvávajú finančné prostriedky. Každým rokom sa ich výška a dostupnosť znižovala. Riešiť daný stav vyjadrili v návrhoch nasledovných činností: realizácia celoplošného zmapovania lesných biotopov, nájsť prijateľný koncept využívania lesov medzi ochranou prírody a vlastníkami, riešenie kompetencií neštátnych vlastníkov, realizovať ciele opatrenia, systematický celoplošný monitoring druhov a biotopov európskeho významu, od zisťovania aktuálneho stavu postúpiť k zisťovaniu trendov a možného vývoja, zvýšiť environmentálne povedomie obyvateľov, personálne, materiálne a finančne posilniť pracoviská, aby praktickú starostlivosť nemuseli robiť odborní pracovníci, ale strážcovia a zosúladiť lesnícku, poľnohospodársku a ochranársku legislatívu.

Zhrnutie

Pri implementácii a dodržiavaní príslušných smerníc bolo zistené ich oneskorené zavádzanie do legislatívy SR. Komisia situáciu riešila vlastným zisťovaním a zaslaním niekoľkých odôvodnených stanovísk SR. Záväzky SR vyplývajúce z dodržiavania predmetných smerníc neboli splnené. V súčasnosti je vyhlásených celkom 38 zo 43 CHVÚ a 179 z 381 ÚEV.

Oneskorenie vyhlasovania území NATURA 2000 je zapríčinené najmä nedostatkom finančných prostriedkov a veľkým počtom navrhovaných území. Zo strany EK hrozia konania voči SR aj za oblasť reportingu chránených druhov živočíchov, rastlín a biotopov a výskytu ich výskytu.

Sústava NATURA 2000 nemá v slovenskej legislatíve vlastnú kategóriu chránených území, vyhlasuje sa v niektorej z kategórií národnej sústavy.

Účtovníctvo ŠOP SR je vedené za účtovnú jednotku ako celok. Samostatne sa náklady súvisiace so sústavou NATURA 2000 neevidujú.

Pre zabezpečenie ochranných opatrení sú platné len dva programy starostlivosti z celkového počtu 32.

Odporúčenie

Pre zosúladenie legislatívy SR s legislatívou EÚ v súvislosti so smernicou o vtákoch je potrebné ukončiť medzirezortné pripomienkové konania a postúpiť návrhy Vyhlášok pre CHVÚ do Stálej pracovnej komisie pre správne právo pri Ministerstve vnútra SR a následne ich uverejniť. Inicovať zosúladenie legislatívy v oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie na území NATURA 2000.

Prehodnotiť spôsob financovania realizácie opatrení v ochranných pásmach chránených území prostredníctvom účelovo viazaných finančných prostriedkov, ktoré každoročne v požadovanej sume budú poskytované ešte pred vegetačným obdobím a počas

sezónny môžu byť priebežne dopĺňané podľa potreby v závislosti od gradácie a premnoženia podkôrneho hmyzu.

Prehodnotiť rozšírenie spektra foriem finančného motivovania vlastníkov, aby sa dobrovoľne a aktívne zapojili do systému ochrany území NATURA 2000.

Vypracovať a aktualizovať centrálnu databázu žiadateľov o úhradu náhrady za obmedzenie bežného obhospodarovania, rozsahu nimi uplatnenej ujmy a vyplatenej ujmy, aby sa zabránilo duplicitnému vyplateniu ujmy na niektorých častiach dotknutých území.