

PREDKLADACIA SPRÁVA

Verejná kontrola vodárenských spoločností je obmedzená

Cieľom predkladaného materiálu je poukázať na hlavné riziká obmedzenej kontroly činnosti obecných vodárenských spoločností zo strany štátu a verejnosti a možné dôsledky pretrvávania tohto stavu. Kontrola NKÚ SR v Bratislavskej vodárenskej spoločnosti, a. s., ktorej záverečnú správu prikkladáme, potvrdila reálnu prítomnosť takýchto rizík a podľa názoru úradu ich nemožno ignorovať. V zmysle Európskej charty o vode, voda je spoločným dedičstvom, ktorého hodnotu musia uznávať všetci a každý je povinný využívať vodu starostlivo a hospodárne. V obdobnom zmysle o vode hovorí aj Ústava SR, a keďže voda je nevyhnutnou podmienkou života a zdravia, ústavné právo na ochranu zdravia možno interpretovať aj tak, že v sebe obsahuje aj právo občanov nielen na zdravotnú starostlivosť, ale aj na zdravotne nezávadnú pitnú vodu. Rozhodujúca časť zásobovania obyvateľa pitnou vodou a jej odkanalizovanie sa deje prostredníctvom verejných vodovodov. Tieto v zmysle zákona o verejných vodovodoch a verejnej kanalizácii „**sa zriaďujú a prevádzkujú vo verejnom záujme** najmä na účely hromadného zásobovania obyvateľov pitnou vodou a hromadného odvádzania odpadových vôd zo sídelných útvarov.“

Obce sú subjektmi, ktoré nesú hlavnú ťarchu v realizácii cieľov budovania verejnej vodovodnej siete a verejných kanalizácií. Finančná náročnosť budovania novej siete je značná, a tak Slovensko využíva možnosti použiť časť európskych fondov na budovanie aj tejto infraštruktúry. Podľa informácie o možnostiach financovania rozvoja verejných vodovodov a verejných kanalizácií v SR pre roky 2020 až 2030, ktorá bol predložená na rokovanie Vlády SR dňa 19. júna 2019, bolo v roku 2017 napojených na verejný vodovod 88,94 % a na verejnú kanalizáciu 67,72 % obyvateľov. Napriek pomerne vysokému podielu napojenosti na vodovod, stále bolo 477 obcí bez vodovodu, čo predstavovalo 16,51 % z počtu obcí. Odhad nákladov na dobudovanie potrebnej siete, najmä v obciach kde žije menej ako 2 tis. obyvateľov, bol stanovený na viac ako pol mld. eur. Využitie európskych fondov na čo najrýchlejšie naplnenie cieľov v oblasti vodárenstva preto považuje NKÚ SR za mimoriadne dôležité.

Na Slovensku pôsobia v sektore verejných vodovodov a verejných kanalizácií viac ako dve stovky subjektov, z ktorých najväčší význam majú tie, ktoré vznikli v procese transformácie štátnych podnikov vodární a kanalizácií. Na základe rozhodnutí o privatizácii malo byť založených 7 regionálnych obecných vodárenských spoločností, z ktorých neskôr delením vznikli viaceré ďalšie a týchto 16 zabezpečuje cca 95 % vodárenských služieb na Slovensku.

Dôvodov pre transformáciu štátnych podnikov vodární a kanalizácií na obecné vodárenské spoločnosti bolo viacero. Okrem historických skúseností z pôsobenia mestských vodárenských spoločností na našom území to boli aj iné dôvody. V dôsledku existencie prirodzeného monopolu v oblasti vodárenstva, ktorý výrazne obmedzuje konkurenciu a jej pozitívne efekty, **obce sú objektívne rovnako schopné plniť verejný záujem vo vodárenstve ako súkromné spoločnosti**, t. j. zabezpečiť svojim občanom v duchu ústavy potrebu nezávadnej pitnej vody a jej odkanalizovanie pri súčasnej cenovej dostupnosti a efektívnom využívaní vodných zdrojov. Viaceré skúsenosti navyše ukazujú, že v mnohých prípadoch obecné vodárenské spoločnosti hospodária dokonca oveľa lepšie ako súkromný sektor. Vhodnosť transformácie vodárenstva cestou obecných vodárenských spoločností potvrdzujú aj príklady z mnohých krajín EÚ, kde podiel obecných vodárenských spoločností na zásobovaní pitnou vodou a jej odkanalizovaní je značný, resp. prevažujúci.

K naplneniu takto definovaného transformačného zámeru Vlády SR boli upravené existujúce zákony a postupne vznikala nová legislatíva verejných vodovodov a kanalizácií či cenovej regulácie vody. **Zvolený spôsob transformácie – vytvoriť obecné vodárenské spoločnosti,**

a príslušná legislatíva mali umožniť reálnu kontrolu pôsobenia vodárenských služieb prostredníctvom obecných a mestských zastupiteľstiev, ale aj štátu a verejnosti.

Transformáciou štátneho vodárenského majetku na obecné vodárenské spoločnosti štát osobitým spôsobom vytvoril podmienky na to, aby obce ako akcionári vodárenskej spoločnosti vlastniacej infraštruktúry i prevádzkovú majetok, mohli svoje zákonné povinnosti spojené so zabezpečovaním verejného záujmu v oblasti zásobovania obyvateľov pitnou vodou aj reálne naplňať. **V zmysle privatizačného rozhodnutia sa akcionármi vodárenských spoločností totiž mohli stať výlučne obce, nachádzajúce sa na území spadajúcom pod pôsobenie spoločnosti.** Táto možnosť sa vzťahovala aj na obce, ktoré nemali vybudovanú sieť verejných vodovodov a kanalizácií. **Nemenej dôležitou podmienkou bolo, že akcie nemajú byť verejne obchodovateľné,** a to najmä z dôvodu, že obce sú zo zákona zodpovedné za zásobovanie pitnou vodou a jej odkanalizovanie.

Prenesením kompetencie štátu v oblasti zásobovania pitnou vodou a jej odkanalizovania na obce sa takto nastaveným transformačným procesom možnosti plnenia zákonných povinností obcí dostali na inú úroveň, a to cestou uplatňovania si akcionárskych práv v obecných vodárenských spoločnostiach.

Zachovanie uvedených dvoch podmienok transformácie vodárenských spoločností (obecné vodárenské spoločnosti a neobchodovateľnosť ich akcií) považuje NKÚ SR za mimoriadne dôležité. Za rozhodujúce v tomto prípade považujeme to, že **iba obce a jedine obce ako orgány verejnej správy sú zo zákona zodpovedné za zásobovanie svojich občanov vodou a jej odkanalizovanie.** Vodovodná a kanalizačná sieť obcí bola vložená do vodárenskej spoločnosti a odpredajom podielov stráca obec-neakcionár významnú časť kontroly nad ňou. Zákonné povinnosti obce vyplývajúce z jej originálnej kompetencie sa nedajú preniesť na iné obce ani na súkromného investora. Všetky minulé predaje minoritných podielov vo vodárenských spoločnostiach, ale aj všetky zamýšľané predaje možno považovať za zbavovanie sa zákonných práv a povinností obce. V prípade masívnejších predajov, najmä ak by viedli k strate majority obcí ako akcionárov vodárenských spoločností, hrozia ďalšie riziká spojené s prechodom tejto kritickej infraštruktúry do súkromných rúk, ktorých dôsledky pocítia obyvatelia spravidla na výraznom raste cien vodného a stočného. **Práve pre tieto dôsledky straty kontroly obcí nad vodárenskou infraštruktúrou sa v mnohých krajinách súkromné vodárenské spoločnosti remunicipalizujú, neobnovujú sa nájomné zmluvy a koncesie. Zodpovedné štátne orgány v SR by mali veľmi pozorne tieto riziká a podnety vyhodnotiť a prijať potrebné opatrenia.**

Štruktúra šiestnástich najvýznamnejších vodárenských spoločností, ktoré sú produktmi transformácie štátneho vodárenského sektoru a ich ďalšieho vývoja, nie je homogénna. Dvanásť spoločností sú vodárenské spoločnosti vlastniace infraštruktúry aj prevádzkovú majetok, dve sú iba infraštruktúrne. Z najvýznamnejších prevádzkových vodárenských spoločností, **v ktorých pôsobí zahraničný kapitál,** sú to: Podtatranská prevádzková vodárenská spoločnosť, a. s., a Stredoslovenská prevádzková vodárenská spoločnosť, a. s. Tieto na **základe 30 ročnej zmluvy** s infraštruktúrnymi vodárenskými spoločnosťami Podtatranská vodárenská spoločnosť, a. s., a Stredoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s. prevádzkujú ich majetok. Prevádzku pre Bratislavskú vodárenskú spoločnosť, a. s., zabezpečuje jej dcérska spoločnosť Infra Services, a. s., kde donedávna majoritným akcionárom **bola súkromná spoločnosť.**

Pri zmluvných vzťahoch, do ktorých vstupuje obec alebo aj obecná spoločnosť so súkromným investorom, je často problémom, že predstavitelia samosprávy nedisponujú v dostatočnej miere technickými, odbornými, koncepčnými predpokladmi, ktoré sú dôležité na to, aby súkromný záujem nezvíťazil nad verejným. Práve na tento problém poukazujú skúsenosti z kontrol najvyšších kontrolných úradov v mnohých krajinách EÚ, ktoré sa zaoberali kontrolou zmluvných vzťahov uzatvorených medzi obecnými vodárenskými spoločnosťami

a súkromnými prevádzkovateľmi. Prevádzkovateľmi sú často nadnárodné, kapitálovo silné spoločnosti alebo ich organizačné zložky, často aj s politickým vplyvom a tomu zodpovedajú aj ich vyjednávacíe schopnosti. **Nezanedbateľná nerovnováha medzi oboma subjektmi sa výrazne prejavuje pri nastavovaní zmluvných vzťahov, čoho častým dôsledkom je asymetria rozdeľovania prevádzkového zisku, jeho optimalizácia v prospech investora, zmluvné podmienky sú vydávané za obchodné tajomstvo, prístup k informáciám verejnosti o rôznych aspektoch činnosti je vylúčený alebo výrazne obmedzený a pod.** Ťarcha finančne náročných investícií do rozvoja infraštruktúry zostáva – s výnimkou koncesných zmlúv – na pleciach vodárenských spoločností a ich podiel na prevádzkovom zisku neumožňuje väčšie investície do infraštruktúry. Osobitným problémom býva dĺžka zmluvných vzťahov – čím dlhší zmluvný vzťah, tým viac sa obmedzuje možná konkurencia v danom sektore a aj prevádzková činnosť sa tak mení na administratívny monopol a výhody vzniknuté z konkurencie sa postupne vytrácajú.

O tom, že mnohé z uvedených rizík zmluvných vzťahov, ktorými sa zabezpečuje prevádzková činnosť mimo infraštruktúrnej spoločnosti, existujú aj v našich podmienkach, svedčia aj závery kontroly NKÚ SR, ktorú uskutočnil v Bratislavskej vodárenskej spoločnosti, a. s. Záverečná správa z kontroly je prílohou tohto dokumentu. Z nej je zrejmé, že zmluvný vzťah medzi BVS a jej dcérskou spoločnosťou sa začal javiť nevýhodným po vstupe súkromných akcionárov, najmä ak jeden z nich v roku 2010 získal majoritný podiel. **Kontrola jasne ukázala, že dcérska spoločnosť dosahovala výrazne lepšie parametre všetkých rozhodujúcich ekonomických ukazovateľov ako materská spoločnosť, a tiež to, že dcéra nesie nepomerne nižšie riziko podnikania vzhľadom na isté tržby a fixnú maržu. Nemenej závažným kontrolným zistením je nedostatočná transparentnosť zmluvných vzťahov a ich výsledkov, ale aj nedostatočná kontrola štátnych orgánov pri výkone činnosti týchto spoločností.**

Kontrola Bratislavskej vodárenskej spoločnosti, a. s., ale aj kontrola vykonaná v Turčianskej vodárenskej spoločnosti, a. s., ukázala aj na ďalšie problémy pôsobenia vodárenských spoločností na Slovensku. NKÚ SR ich vidí najmä ako nedostatočnú reakciu legislatívy na osobitosti týchto spoločností, čo obmedzuje verejnú kontrolu nad tým, ako vodárenské spoločnosti zabezpečujú poskytovanie verejnoprospešných služieb v danej oblasti.

Vodárenské spoločnosti majú **charakter lokálneho monopolu**, čo znamená obmedzenú konkurenciu a získanie dominantného postavenia. Zároveň sú **regulovanými subjektmi** v zmysle zákona o sieťových odvetviach. **Z hľadiska formy sú akciovou spoločnosťou**, ktorá sa riadi obchodným právom spadajúcim do sféry súkromného práva. Z hľadiska činnosti, na ktorú boli zriadené, **poskytujú verejné služby** spojené s výrobou, distribúciou a dodávkou pitnej vody verejným vodovodom a jej odkanalizovaním. V tomto prípade ide o činnosť vo verejnom záujme. Akcionármi vodárenských spoločností (až na malé výnimky) sú obce, a to v dvojjedinej pozícii – ako akcionári, ale aj ako orgány verejnej správy, ktoré navyše v oblasti vody majú celý rad povinností. Akcionárom nie je starosta alebo iný predstaviteľ obce, ale obec!!!

Prelínanie prostredia súkromného a verejného práva v prípade vodárenských spoločností je značné, a práve **v týchto priekopoch je priestor pre nejednoznačnosť výkladu práv a povinností vodárenských spoločností a jej akcionárov, ich verejnú kontrolu a transparentnosť, či nezneužívanie dominantného postavenia.** Za rozhodujúce sa, zrejme, považuje skutočnosť, že ide o akciové spoločnosti ako subjekty súkromného práva a na tieto sa mnohé požiadavky verejnej kontroly nevzťahujú. **Súkromné právo však nemôže byť nadradené verejnému** a mnohé aspekty poskytovania verejných služieb spojených so zásobovaním vodou a jej odkanalizovaním nie sú v ich činnosti dnes dostatočne akceptované. Akciové spoločnosti a ich akcionári sa potom cítia autonómne v mnohých vážnych rozhodnutiach, využívajúc možnosti, ktoré im obchodný zákonník umožňuje. Fakt, že

legislatíva, ktorá v posledných rokoch rôznym spôsobom posilňuje transparentnosť a verejnú kontrolu pri presadzovaní verejného záujmu v iných subjektoch poskytujúcich verejné služby, tieto nedostatočne premietla do oblasti vodárenských spoločností. Tieto nemusia plniť mnohé povinnosti vyplývajúce z povinného zverejňovania zmlúv podľa info zákona a pod. **Vzniká tak veľa legislatívnych „šedých zón“, ktoré dostatočne nereagujú na osobitosti vodárenských spoločností ako subjektov poskytujúcich verejné služby.** Napriek značnej ingerencii štátu pri vytváraní podmienok pre rozvoj verejných vodovodov a kanalizácií – teda aj pre rozvoj infraštruktúry vodárenských spoločností, nie je v každom prípade zrejmé, ktorý orgán štátnej správy je tým, do pôsobnosti ktorého spadajú ako poskytovatelia verejných služieb. A nemyslia sa tým iba otázky rôznych povolení, dozoru a či dohľadu alebo výkonu prác vo verejnom záujme. **Verejná kontrola efektívnosti a hospodárnosti poskytovania verejných služieb vodárenskými spoločnosťami je značne obmedzená; v prípadoch založených dcérskych spoločností či vodárenských prevádzkových spoločností je spochybňovaná možnosť kontroly aj NKÚ SR.**

Legislatívne úpravy, ktoré by zvýšili možnosť verejnej kontroly vo vodárenských spoločnostiach, považuje NKÚ SR za ďalší dôležitý krok na ceste za cenovo dostupnou nezávadnou pitnou vodou a jej stočným pre všetkých obyvateľov, ako aj za kvalitným životným prostredím, ku ktorému prispievajú verejné kanalizácie a čističky odpadových vôd. Pre inšpiráciu úprav posilňujúcich verejnú kontrolu činnosti vodárenských spoločností možno využiť skúsenosti zo susedných krajín, napr. Česka. **V Čechách bol použitý iný model transformácie vodárenstva a v mnohých mestách a obciach sa do súkromných rúk dostala nielen prevádzka vodovodov, ale aj ich infraštruktúra.** Neúmerný rast cien vodného a stočného, ktoré nemali objektívny ekonomický základ, znamenali v mnohých prípadoch návrat majetku do rúk miest a obcí. **Štát postupne sprísnil legislatívu v oblasti vlastníctva aj prevádzkovania verejných vodovodov a kanalizácií,** dosiahla sa presnejšia a jednoznačnejšia terminológia v zákone a presadila sa rozsiahla kontrola. Náročnejšie sú stanovené aj podmienky prevádzky – výraznou črtou zákona o vodovodoch a kanalizáciách je transparentnosť. Žiadna informácia technického, prevádzkového a ekonomického charakteru nie je utajovaná; na rozdiel od našich podmienok. Výrazná je aj kontrolno-audítorská činnosť ústredného orgánu štátnej správy a audítori musia spĺňať odbornú spôsobilosť a dlhoročnú prax v odbore vodovodov a kanalizácií. Všetky tieto kroky svedčia o vysokom záujme českých orgánov štátu o problematiku vody a o jej kontrolu. **Na Slovensku je situácia iná. Kontrola štátu nie je najmä z vyššie uvedených dôvodov dostatočná a opakovane sa objavujú snahy zmierniť legislatívu upravujúcu výkon prevádzkových činností; na snahy skrytej privatizácie vo vodárenstve nereaguje žiaden orgán štátu.**

Z uvedených dôvodov NKÚ SR považuje za dôležité, aby sa vláda neodkladne zaoberala problematikou vodárenských spoločností a na ich dôsledné plnenie verejného záujmu a v súlade s ústavou prijala adekvátne opatrenia. **Ich cieľom by malo byť, aby sa pôsobenie obecných vodárenských spoločností dialo aj v rámci tých regulácií, prostredníctvom ktorých sa zabezpečuje verejná kontrola poskytovania verejných služieb.** Posilnenie verejnej kontroly v danej oblasti a prístup k informáciám vzťahujúcim sa k dôležitým rozhodnutiam akcionárov vodárenských spoločností je spoločensky nevyhnutné priam bytostne.