

SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY

Činnost združení obcí a záujmových
združení právnických osôb v oblasti
odpadového hospodárstva



NAJVVYŠŠÍ
KONTROLNÝ
ÚRAD SR

L'UBOMÍR ANDRASSY
predseda

Kontrolovali sme

Činnosť združení obcí a záujmových združení právnických osôb v oblasti odpadového hospodárstva

Účelom združovania obcí je presadzovanie a ochrana ich spoločných záujmov v rôznych oblastiach, vrátane starostlivosti a ochrany životného prostredia. Združovanie obcí bolo upravené zákonom o obecnom zriadení od 1.1.2002. Podobne fungujú aj záujmové združenia obcí ako právnických osôb, ktorých činnosť je upravená Občianskym zákonníkom. Činnosť združení možno charakterizovať ako neziskovú. Cieľom združovania nie je dosahovať zisk, ale nadobudnuté zdroje použiť na rozvoj združenia a zlepšovať tak napríklad životné prostredie alebo hospodárnejšie a efektívnejšie zabezpečovať odpadové hospodárstvo členov. Pravidlá pre fungovanie týchto združení sú určené v ich stanovách. Kontrolované združenia boli založené výhradne územnou samosprávou a boli subjektmi verejnej správy. Pri nakladaní s verejnými financiami sú tieto subjekty povinné dodržiavať pravidlá finančného riadenia vyplývajúce zo všeobecne záväzných právnych predpisov. Cieľom je, aby sa verejné financie využívali hospodárne, efektívne, účinne a účelne.

V rámci kontroly boli preverené tri združenia – jedno záujmové združenie právnických osôb (ZO Horného Turca) a dve združenia obcí (ZO stredného Liptova a ZO Vyšehradné). Ich prevládajúcou činnosťou bolo odpadové hospodárstvo. Podľa príslušných registrov mali prevádzkovať aj skládku komunálneho odpadu.

Ako sme postupovali

Kontrola bola vykonaná ako kontrola súladu so zameraním na plnenie činností, úloh, cieľov združení a ich pôsobnosť, ako aj na procesy a postupy ich finančného riadenia. Kontrolóri postupovali podľa príslušných ustanovení zákona o NKÚ SR a štandardov, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). Pri kontrole boli použité metódy preskúmania dokladov a dokumentov, analýzy, prepočty, rozhovory a porovnávanie. Kontrolovaným obdobím boli roky 2022 až 2024.

Prečo sme kontrolovali

Kontrola vychádzala z externého podnetu, z ktorého boli identifikované tri hlavné riziká. Z nich sa potvrdilo riziko nízkej transparentnosti, neúčinných kontrolných mechanizmov a čiastočne aj riziko nedodržania podmienok a opatrení vyplývajúcich z rozhodnutí orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie. Uvedené riziká boli hodnotené ako systémové s významnosťou pre zaradenie kontroly do plánu kontrolnej činnosti.

Kedže kontrolované združenia patria do verejnej správy, musia pri nakladaní s verejnými financiami dodržiavať zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy, finančnej kontrole a slobodnom prístupe k informáciám. Ich povinnosťou je hospodáriť s verejnými zdrojmi efektívne a účelne. Každá finančná operácia musí byť overovaná v zmysle zákona o finančnej kontrole.

Podľa zákona o finančnej kontrole sú aj tieto typy združení povinné vytvoriť, zachovávať a rozvíjať systém finančného riadenia. Ten má zabezpečiť, aby sa verejné zdroje používali správne, transparentne, aby boli spoľahlivé výkazy a aby sa predchádzalo porušovaniu zákonov. Tiež má pomôcť monitorovať a hodnotiť činnosť združení, chrániť majetok a prijímať opatrenia na nápravu chýb. Transparentnosť má zaručovať aj zákon o slobodnom prístupe k informáciám, keďže združenia musia zverejňovať povinné informácie.

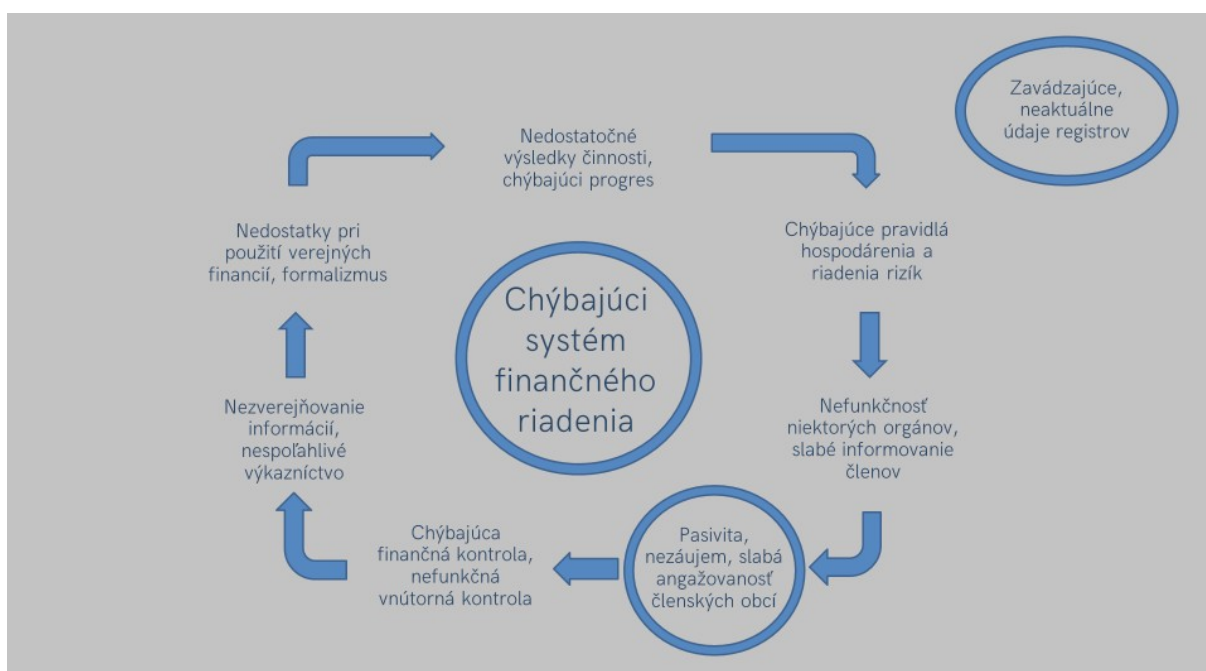
Čo sme zistili

V kontrolovaných združeniach neexistoval systém finančného riadenia. Chýbali pravidlá hospodárenia, nefungovali niektoré orgány združení, členovia boli málo informovaní a neboli aktívni. Nebola zabezpečená finančná ani vnútorná kontrola, informácie sa nezverejňovali, čo znížovalo transparentnosť. To viedlo k zisteným nedostatkom pri použití verejných financií, k nespoľahlivému účtovníctvu a k celkovému formalizmu vedenia. Výsledkom bolo zvýšené riziko neefektívneho a nehospodárneho využívania verejných zdrojov. Hlavným menovateľom zistených nedostatkov bol nezáujem a pasivita členských obcí o činnosť a riadenie kontrolovaných združení.

Odovzdanie rozhodujúceho vplyvu v jednom združení jeho konateľovi vyplynulo z nízkej angažovanosti členov, ktorá sa prejavila aj v kvalite stanov. Stanovy nevytvárali dostatočný priestor na ochranu záujmov členských obcí.

Verejne dostupné údaje o združeniach v príslušných registroch boli nespoľahlivé. Informácie neboli okresným úradom v sídle kraja ako registrujúcim orgánom aktualizované tak, aby zodpovedali skutočnosti.

SIŽP v rámci environmentálnej kontroly spochybnila platné pravidlá výpočtu účelovej finančnej rezervy na budúcu rekultiváciu skládky odpadov z dôvodu matematickej nesprávnosti príslušného kalkulačného vzorca. Preto ani nevyhodnocovala správnosť jej výpočtu a následného odvodu. Vytvorená finančná rezerva nedostatočne zohľadňuje náklady na všetky činnosti súvisiace s udržiavaním uzatvorenej skládky. Pozitívnym zistením je skutočnosť, že prostriedky účelovej finančnej rezervy sú podľa zákona o odpadoch vedené na osobitnom účte v Štátnej pokladnici. Z hľadiska skutočných nákladov na rekultiváciu skládky odpadov je jej výška hodnotená ako riziková a nepokrýva všetky náklady.



Čo odporúčame

NKÚ SR z dôvodu zabezpečenia jednotného postupu kontroly a predchádzania finančným rizikám pri sanácii environmentálnych záťaží - odporúča výboru NR SR pre pôdohospodárstvo a životné prostredie, aby zaviazal MŽP SR:

- zlepšiť systém environmentálnej kontroly a iniciovať prehodnotenie spôsobu výpočtu účelovej finančnej rezervy na budúce uzavretie skládky komunálneho odpadu.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontroly bolo posúdiť stav plnenia úloh a cieľov v združeních obcí zameraných na odpadové hospodárstvo, prispieť k optimalizácii procesov a postupov ich finančného riadenia. Kontrola bola vykonaná ako kontrola súladu so zameraním na pôsobnosť združení a na procesy a postupy ich finančného riadenia. Z identifikovaných rizík vyplynul predmet kontroly:

- preveriť pôsobnosť združení, stav plnenia úloh, nastavenie financovania, dodržiavanie zásad hospodárenia a všeobecne záväzných právnych predpisov pri nakladaní s verejnými zdrojmi (čo financujú z členských príspevkov jednotlivých obcí, či plnia účel, na ktorého plnenie boli založené);
- zhodnotiť a porovnať plnenie podmienok a opatrení vyplývajúcich z integrovaných povolení orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie (prevádzka skládky komunálneho odpadu, tvorba účelovej finančnej rezervy);
- posúdiť transparentnosť a zverejňovanie informácií, účinnosť vnútorného kontrolného systému, vykonávanie dozornej a riadiacej činnosti jednotlivých orgánov združenia.

Rámec kontrolnej akcie

NKÚ SR pri príprave tejto kontroly identifikoval tri hlavné riziká: (1) neplnenie úloh a predmetu činnosti vyplývajúcich zo stanov združenia, (2) nedodržanie podmienok a opatrení vyplývajúcich z rozhodnutí orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, (3) nízka transparentnosť a neúčinné kontrolné mechanizmy. Hlavnými hodnotiacimi kritériami boli - príslušná legislatíva a metodika MF SR pre finančnú kontrolu. Použitými metódami kontroly boli preskúmanie dokladov a dokumentov, analýzy, prepočty, rozhovor a porovnanie. Kontrolovaným obdobím boli roky 2022 až 2024. Pri plnení cieľov vyplývajúcich z integrovaných povolení sa porovnávali roky 2020 až 2024.

Kontrola bola vykonaná v jednom záujmovom združení právnických osôb a vo dvoch združeních obcí. Predmetom ich činnosti bola oblasť odpadového hospodárstva, pričom podľa aktuálnych registrov organizácií mali prevádzkovať aj skládku komunálneho odpadu. Jediným zdrojom financovania prevádzky a činnosti dvoch združení (ZO Vyšehradné, ZO stredného Liptova) boli v kontrolovanom období každoročné členské príspevky. ZO Horného Turca financovalo svoje fungovanie z podnikateľskej činnosti na základe živnostenského oprávnenia. Kontrolované združenia hospodárili s rôzne veľkými zdrojmi, v závislosti od vykonávanej činnosti a počtu svojich členov. V kontrolovanom období boli priemerné ročné náklady ZO Horného Turca s 26 členmi 270 tis. eur

pri výnosoch 332,9 tis. eur, ZO stredného Liptova s 10 členmi 2,8 tis. eur pri výnosoch 4,5 tis. eur a ZO Vyšehradné so siedmimi členmi 18 tis. eur pri výnosoch 19,9 tis. eur. Konkrétnejšie finančné ukazovatele sú uvedené v prílohe č. 1 správy. Činnosť združení v kontrolovaných rokoch ovplyvňovala kvalitu verejných služieb poskytovaných združeniami obyvateľom troch mikroregiónov.

Výsledky kontrolnej akcie

Z troch hlavných rizík kontroly sa úplne potvrdilo riziko nízkej transparentnosti a neúčinných kontrolných mechanizmov a to napríklad v podobe nečinnosti orgánov združení a nevyužívania kontrolných právomocí členmi. Bolo zistené aj nevykonávanie finančnej kontroly a nezverejňovanie povinných informácií. Čiastočne sa potvrdilo riziko neplnenia úloh a predmetu činnosti, ktoré vyplývali zo stanov združenia. Zistené bolo porušenie zásad hospodárenia a všeobecne záväzných právnych predpisov pri nakladaní s verejnými zdrojmi a neaktuálnosť verejne dostupných údajov v príslušných registroch združení. Vykonávanie podnikateľskej činnosti nad rámec oprávnenia nebolo potvrdené. Čiastočne sa potvrdilo riziko nedodržiavania podmienok a opatrení vyplývajúcich z rozhodnutí orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie. V rámci neho nebolo možné kontrolou spoľahlivo posúdiť a vyhodnotiť správnosť výpočtu a následného odvodu účelovej finančnej rezervy na budúce uzavretie skládky komunálneho odpadu.

Význam združovania obcí a aktivity ich členov

Zmyslom združovania obcí je presadzovať a ochraňovať ich spoločné záujmy. Kontrolované združenia mali, podľa stanov, presadzovať záujmy svojich členov v oblasti ochrany životného prostredia a odpadového hospodárstva. ZO Horného Turca v kontrolovanom období prevádzkovalo skládku odpadov na území obce Horná Štubňa, no nielen pre svojich členov zabezpečovalo ukladanie zmesového komunálneho odpadu. Skládku odpadov v minulosti prevádzkovalo aj ZO Vyšehradné. V kontrolovanom období bola táto skládka na území obce Nitrianske Pravno už uzavretá a rekultivovaná. V stanovách združenia určená starostlivosť o životné prostredie

tak spočívala v monitorovaní a udržiavaní uzavretej skládky. Iné činnosti v tejto oblasti združenie nevyvíjalo. Po ukončení prevádzky skládky členské obce nenašli iný zmysel existencie ZO Vyšehradné. Vybudovanie a prevádzku skládky odpadov pôvodne plánovalo aj ZO stredného Liptova. Pre vysoké vstupné náklady od tohto zámeru združenie upustilo a sústredilo sa najmä na navrhovanie riešení problémov pri triedení odpadov. Ďalším prezentovaným cieľom ZO stredného Liptova bolo vybudovanie čističky odpadových vôd a kanalizácie, k čomu však z dôvodu nedostatku prostriedkov nedošlo. Vybudovanie a prevádzkovanie skládky odpadov je dlhodobý projekt na niekoľko desaťročí, a to nielen počas jej aktívnej činnosti, ale aj po jej uzavretí a zrekultivovaní. Uvedené okolnosti by mali byť primerane zohľadnené aj pri tvorbe stanov združení a definovaní práv a povinností členov

pri rozhodovaní o vstupe aj prípadnom výstupe zo združenia. Bez novej náplne činnosti z uzavretia skládky plynú pre združenie a jeho členov len záväzky a povinnosti. Kontrolované združenia v princípe plnili úlohy a účel činnosti, ktoré im vyplývali z aktuálnych stanov.

Pasivita, nezáujem a slabá angažovanosť členských obcí

Kontrola odhalila vysokú mieru pasivity väčšiny členských obcí. Tá sa prejavila v nezáujme o dianie v združení a v slabej angažovanosti sa zakladateľov. Členské obce aktívne nevyužívali všetky svoje práva a kontrolné právomoci vyplývajúce zo stanov, čím sa prakticky zriekli dohľadu nad činnosťou a hospodárením združení. Presadzovanie spoločných záujmov nevyhnutne predpokladá aktívny prístup členských obcí k činnosti a kontrole združení. Ten je pre kolektívny úspech a úsilie kľúčový. Členské obce nemôžu pasívne čakať, že združenie bez ich záujmu, ale aj bez kontroly, samo naplní svoj účel.

Z porovnania činnosti kontrolovaných združení a zapojenia sa ich členov ako najaktívnejšie vyšlo ZO stredného Liptova. Jeho členovia pravidelne diskutovali o problémoch a skúsenostiach z triedenia a zberu komunálnych odpadov. Výsledkom aktivity združenia bolo získanie finančného príspevku na zavedenie množstvového zberu odpadov v členských obciach. Členské obce ZO Horného Turca svojím pasívnym prístupom prakticky odovzdali združenie jeho konateľovi, ktorý však mal byť vykonávateľom ich vôle. Pre nezáujem členov ZO Horného Turca boli v kontrolovanom období tri zo šiestich zvolaných valných zhromaždení neuznášaniaschopné. Pre slabú účasť sa v roku 2022 nekonalo ani jedno valné zhromaždenie, ktoré bolo podľa stanov najvyšším orgánom združenia. Pasivita členov tohto združenia upevňovala význam jeho konateľa, ktorý mal vďaka stanovám už aj tak veľmi silné postavenie. Stanovy boli formulované tak, že združenie mohlo fungovať len s konateľom a bez valného zhromaždenia, predsedu a revíznej komisie. Navyše, členovia združenia, jeho valné zhromaždenie a dokonca ani revízna komisia nemali, podľa stanov, právo nahliadať do všetkých písomností združenia. Najmenej aktívni boli členovia ZO Vyšehradné, ktorí po uzavretí a zrekultivovaní skládky odpadov nemali záujem o novú zmysluplnú náplň činnosti združenia. Z toho pramenil ich pasívny prístup, dokonca nezáujem o činnosť a hospodárenie združenia. Celá agenda ZO Vyšehradné tak ostávala na pleciach jeho predsedu, ktorý ju zabezpečoval popri výkone funkcie starostu členej obce. Zo zápisníc valného zhromaždenia ZO Vyšehradné nevyplyvala žiadna diskusia k činnosti a hospodáreniu združenia. Členovia jednohlasne odsúhlasili všetko, čo im predložil predseda združenia. Dôsledkom pasívneho postoja členov združení sú aj kontrolou preukázané nedostatky.

Keďže členské obce nemali o dianie v združení preukázateľný záujem a nepresadzovali dôrazne svoje oprávnené záujmy, kontrolované združenia neboli nútené k dôslednému a účinnému uplatňovaniu finančného riadenia v praxi. Kvalita a stav finančného riadenia v združeníach nebola pre väčšinu ich členských obcí prioritou. Zabezpečiť a rozvíjať finančné riadenie vyplývalo kontrolovaným združeniam obcí, ako subjektom verejnej správy, zo zákona o finančnej kontrole. Bez aktívnej angažovanosti členov združenia nie je možné predpokladať spoľahlivé uplatňovanie postupov a procesov finančného riadenia.

Ide o uplatnenie nástrojov kontroly aj manažmentu, ktorých hlavným zmyslom je zabezpečenie hospodárnej, efektívnej, účinnej a účelnej realizácie finančnej operácie, overovanie plnenia podmienok na poskytovanie a používanie verejných financií, spoľahlivosť výkazníctva a riadenie rizika a finančnej kontroly tak, aby sa pri plnení zámerov a cieľov orgánu verejnej správy predchádzalo porušovaniu všeobecne záväzných právnych predpisov.

Chýbajúce, resp. nedostatočné pravidlá hospodárenia

Súčasťou postupov finančného riadenia kontrolovaných združení sú aj zásady, resp. pravidlá hospodárenia pri nakladaní s majetkom a verejnými prostriedkami a pri riadení rizík. Stanovy združení majú jednoznačne obsahovať zásady a povinnosti svojich riadiacich orgánov pri správe majetku. Ich predmetom by mali byť jasné, jednoznačné a konkrétne pravidlá pri nakladaní s verejnými zdrojmi a s majetkom združenia a zodpovednosť aktérov jednotlivých procesov. Cieľom by malo byť zvýšenie transparentnosti a v konečnom dôsledku aj kvality a spoľahlivosti riadenia. V opačnom prípade existuje riziko neúmernej koncentrácie práv pri nakladaní s verejnými zdrojmi, nie však povinností do jedných rúk.

Združenia nemali vypracované osobitné vnútorné pravidlá, oprávnenia, resp. zásady hospodárenia s verejnými zdrojmi, ktoré by dostatočne zodpovedali ich podmienkam a potrebám. Zásady hospodárenia boli stručnou súčasťou stanov, no nezaoberali sa všetkými okolnosťami pri správe verejných financií a majetku. Ich rozhodujúcou črtou bola všeobecnosť a čiastočnosť. Stanovy ZO Horného Turca napríklad neurčovali, čo tvorí majetok združenia, na aký účel ho možno použiť a akým spôsobom ho možno zvýšiť alebo znížiť. Neupravovali vykonávanie podnikateľskej činnosti, z ktorej sa ZO Horného Turca financovalo. Ak do určitej miery stanovy obmedzovali právomoc konateľa pri nadobúdaní, prenájme alebo prevode majetku predchádzajúcim súhlasom valného zhromaždenia, žiadnym spôsobom už neriešili situáciu prekročenia právomoci v záujme úspešného chodu združenia. Stanovy ZO stredného Liptova a ZO Vyšehradné žiadnym spôsobom neupravovali podmienky nakladania s majetkom, t. j. jeho nadobúdanie, prenájom alebo prevod. Rovnako neriešili ani práva a povinnosti členov a orgánov združenia pri nakladaní s ním.

Prijatie jednoznačných pravidiel hospodárenia je jednou z primárnych podmienok funkčného systému finančného riadenia.

Nefunkčnosť niektorých orgánov

Kľúčovým predpokladom efektívneho a účinného fungovania združenia obcí a naplnenia jeho účelu sú kvalitné stanovy združenia. Určujú najmä orgány združenia, vymedzenie ich pôsobnosti, práva a povinnosti jeho členov. Kvalita a rozsah nastavenia týchto oprávnení a ďalších skutočností v stanovách je taktiež dôležitým predpokladom spoľahlivého finančného riadenia. Bez funkčnosti orgánov, prostredníctvom ktorých združenie koná, nie je možné naplniť jeho účel a zabezpečiť finančné riadenie tak, aby prinášalo očakávané výsledky a benefity. Uvedené platí osobitne pre prípady orgánov dozorných, resp. kontrolných. Nefunkčnosť, resp. nečinnosť orgánov združenia sa potvrdila v prípade ZO stredného Liptova, kde revízna komisia a výbor združenia nefungovali vôbec. ZO Horného Turca malo osobu predsedu obsadenú len formálne. Príslušné orgány tohto združenia si nedostatočne plnili svoje povinnosti. Valné zhromaždenie združenia sa v roku 2023 bez vážnych príčin konalo len raz. Revízna komisia nevykonala v roku 2022 žiadnu kontrolu. Vo zvyšných dvoch rokoch len tri, aj to skôr formálne. Pritom jej úlohou bol dohľad nad hospodárením združenia. Zvlášť nedostatočné bolo plnenie si informačných povinností konateľa ZO Horného Turca vo vzťahu k jeho členom.

Informovaní členovia môžu adekvátne a najmä včas na negatívne skutočnosti reagovať a presadzovať primerané opatrenia. Tieto skutočnosti potvrdilo chýbajúce finančné riadenie v jednotlivých združeniach. Keďže na kontrolu činnosti a hospodárenia združení prakticky rezignovali aj na to určené orgány a tieto si nie vždy plnili informačné povinnosti voči členom, potvrdili sa s tým súvisiace riziká. Bez zabezpečenia funkčnosti všetkých orgánov združenia nie je možné predpokladať spoľahlivé finančné riadenie.

Nefunkčný vnútorný kontrolný systém bez vykonávania finančnej kontroly

Súčasťou finančného riadenia je aj vnútorný kontrolný systém, ktorý má preventívne zabrániť neoprávnenému použitiu verejných financií v rozpore s legislatívou. Základným nástrojom spoľahlivého finančného riadenia je finančná kontrola vykonávaná na riadiacej úrovni podľa vnútorných predpisov v súlade so zákonom o finančnej kontrole, podľa ktorého musí byť každá finančná operácia pred svojou realizáciou overená základnou finančnou kontrolou najmä z hľadiska hospodárnosti. Kontrolou zistené nedostatky sa majú operatívne odstrániť, resp. odstraňovať.

Kontrolované združenia nemali vo svojich vnútorných predpisoch definované pravidlá a postupy vykonávania finančnej kontroly. Finančné operácie neboli overované finančnou kontrolou. Keďže systémy vnútornej kontroly a existujúce kontrolné mechanizmy jednotlivých združení nevytvorili predpoklady spoľahlivého finančného riadenia, boli hodnotené ako nefunkčné.

Aj keď je kontrola nevyhnutnou súčasťou riadenia akýchkoľvek procesov, činnosť združení v kontrolovanom období kontroloval len NKÚ SR a SIŽP. Keďže na kontrolnú činnosť, osobitne na nakladanie s verejnými zdrojmi prakticky rezignovali aj na to určené orgány združení, t. j. revízná komisia, no svoje kontrolné právomoci nevyužívali ani členské obce, v plnom rozsahu sa potvrdili s tým súvisiace riziká.

Dôsledkom chýbajúcej základnej finančnej kontroly a celkovo systému finančného riadenia boli nedostatky pri použití verejných financií, nespoľahlivé účtovníctvo a celkový formalizmus vedenia. K najvýznamnejším nedostatkom patrí porušenie finančnej disciplíny ZO Vyšehradné v sume takmer 30 tis. eur. To použilo verejné prostriedky nad rámec oprávnenia a v rozpore s predmetom činnosti poskytnutím pôžičky občianskemu združeniu v sume 25 tis. eur. Taktiež použilo verejné prostriedky nehospodárne, neefektívne a neúčinne, napríklad na písanie zápisníc z valného zhromaždenia v rozsahu 22 strán za cca 1,25 tis. eur a na nevyužívanú palivovú kartu.

Nad rámec oprávnenia vyplatilo odmeny dobrovoľníkom v rozpore s uzavretými zmluvami. Z hľadiska súvisu s predmetom svojej činnosti nepreukázateľné výdavky realizovalo aj ZO stredného Liptova v sume 2,6 tis. eur. Ďalším nedostatkom pri použití verejných financií bolo uzavretie kúpnej zmluvy na spoluvlastnícke podiely k pozemkom za takmer 4,5 tis. eur bez predchádzajúceho súhlasu valného zhromaždenia ZO Horného Turca. S tým bolo spojené riziko spochybnenia jej právoplatnosti. ZO Horného Turca navyše disponovalo nespoľahlivým účtovníctvom, keďže nezaúčtovalo v účtovnom období všetky účtovné prípady, celkom v sume za takmer 70 tis. eur. Jeho účtovná závierka poskytovala nepravdivé informácie o skutočnostiach, ktoré boli predmetom účtovníctva. Tie nezodpovedali skutočnosti.

Nezverejňovanie informácií ovplyvňujúce transparentnosť

Zverejňovanie informácií, najmä tých povinných, patrí do hodnotovej výbavy subjektov vnímajúcich transparentnosť ako prirodzenú súčasť kvalitného spravovania verejných financií. Povinnosti vyplývajúce zo zákona o slobodnom prístupe k informáciám boli pre kontrolované subjekty záväzné.

Združenia, ako povinné osoby nezverejňovali v kontrolovanom období prakticky žiadne povinne zverejňované informácie o objednávkach, faktúrach a zmluvných vzťahoch. V prípade zmlúv mala táto skutočnosť negatívny vplyv na ich platnosť a účinnosť. Ak aj združenia webovým sídlom disponovali, nesprístupnili verejnosti ani základné informácie o ich činnosti, úlohách, hospodárení alebo o orgánoch združení, ktoré vyplývali z aktuálnych stanov. Združenia nezverejnili ani miesto, čas a spôsob, akým možno získať informácie. To do značnej miery obmedzilo výkon verejnej kontroly ich fungovania.

Neaktuálne údaje registrov združení

Kontrolou bola zistená neaktuálnosť verejne dostupných údajov zverejnených príslušnými registrami združení. Registre sú vedené okresnými úradmi v sídle kraja. Tie príslušné zápisy týkajúce sa zmien registrovaných skutočností (členstvo, predmet činnosti, sídlo) vo verejne dostupných registroch napriek spracovaným oznámeniam združení nezrealizovali. Údaje týchto registrov sú preto pre ich užívateľa nespoľahlivé a zavádzajúce. Výsledkom tohto dlhodobého systémového problému je fakt, že hoci podľa príslušných registrov majú prevádzkovať skládku odpadov všetky tri kontrolované združenia, v skutočnosti ju prevádzkuje len ZO Horného Turca, druhé (ZO Vyšehradné) ju ako uzavretú rekultivuje a tretie od tohto zámeru dávno ustúpilo (ZO stredného Liptova). Oznamovaciu povinnosť si pritom združenia splnili. Opačným problémom je nezhodovanie sa registrovaného sídla združení so sídlom skutočným, čo však bola vedomá aktivita ZO Horného Turca.

Nespoľahlivé údaje boli aj v aplikácii „Skládky“, ktorú spravoval Štátny geologický ústav Dionýza Štúra. Aktívna skládka prevádzkovaná ZO Horného Turca v aplikácii vôbec nebola. Pre naplnenie svojej kapacity už uzavretá a zrekultivovaná skládka, ktorú prevádzkovalo ZO Vyšehradné, mala podľa aplikácie ešte 11 014,00 m³ voľnej kapacity. Údaje z aplikácie majú slúžiť ako podklad pre orgány štátnej správy pri plánovaní a efektívnej implementácii projektov zameraných na sanáciu a rekultiváciu kontaminovaných území.

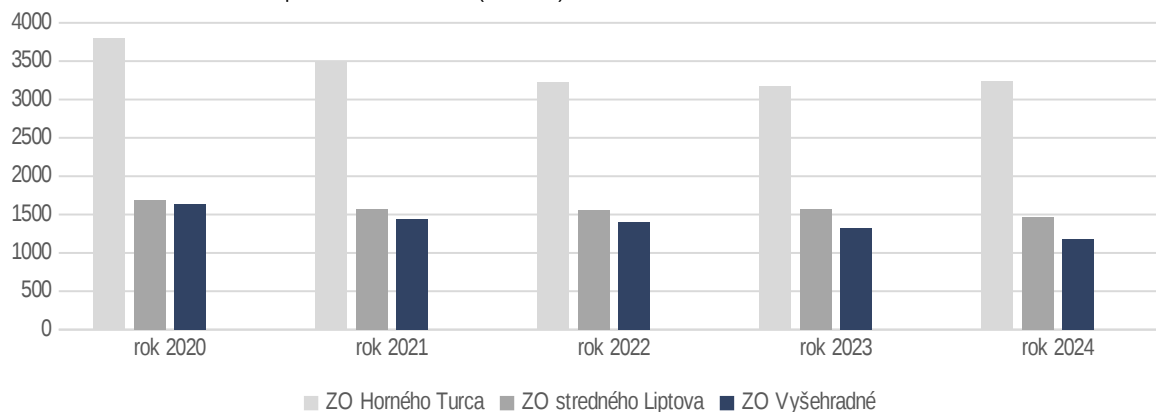
Dodržiavanie podmienok rozhodnutí SIŽP

Riziko nedodržania podmienok vyplývajúcich z rozhodnutí orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie pri prevádzkovaní skládky komunálnych odpadov sa potvrdilo čiastočne v prípade ZO Horného Turca. To v kontrolovanom období neplnilo podmienku monitoringu tesniacej fólie, vyplývajúcu zo súvisiacich integrovaných povolení. Orgánom štátneho dozoru bola za súvisiaci správny delikt uložená pokuta.

Kontrolou nebolo možné spoľahlivo posúdiť a vyhodnotiť správnosť výpočtu a následného odvodu účelovej finančnej rezervy na budúce uzavretie skládky komunálneho odpadu. Dôvodom bola skutočnosť, že ani SIŽP v rámci environmentálnych kontrol realizovaných v kontrolovanom období v ZO Horného Turca túto podmienku integrovaných povolení nevyhodnocovala. Podľa jej vyjadrenia bola príčinou matematická nesprávnosť zverejneného vzorca. Táto skutočnosť v konečnom dôsledku predstavuje riziko, že združenie nebude kumulovať dost' prostriedkov na budúce uzavretie skládky odpadov. Problém sa potom bude musieť riešiť na ťarchu verejných zdrojov. Z hľadiska skutočných nákladov na rekultiváciu skládky odpadov (ZO Vyšehradné) je už dnes zrejmé, že výška vytvorenej účelovej finančnej rezervy je rizikovo nepostačujúca. Pri jej tvorbe podľa platného vzorca neboli optimálne zohľadnené aktuálne potreby tak, aby bolo zabezpečené vykrytie väčšiny rekultivačných nákladov. Takto tvorená rezerva neeliminuje v dostatočnej miere riziká spojené s budúcou sanáciou environmentálnych záťaží. Priemerné ročné náklady na údržbu uzavretej skládky 10 tis. eur boli kryté z účelovej finančnej rezervy iba vo výške 2,4 tis. eur. No len monitoring skládkových plynov, podzemných a priesakových vôd stál 2,5 tis. eur ročne. Finančné ukazovatele súvisiace s tvorbou a čerpaním účelovej finančnej rezervy sú uvedené v prílohe č. 1 správy.

Množstvo skládkovaného odpadu klesalo vo všetkých združeniach. Členovia ZO Horného Turca v posudzovanom období (2022 – 2024) však nedosiahli významnejšie zníženie tohto množstva. Na uvedenom negatívnom fakte sa podieľali aj nižšie poplatky za skládkovaný odpad pre členov združenia. Tie nemotivovali členov k vyššej účinnosti triedenia. Členské obce ZO Horného Turca mali v porovnaní s obcami zvyšných dvoch združení najmenšiu priemernú mieru vytriedenia komunálnych odpadov. Ekonomický model prevádzkovej skládky bol založený na skládkovaní čím väčšieho množstva odpadu. Jeho klesajúce množstvo malo, naopak, vplyv na zníženie príjmov združenia.

Graf: Množstvo skládkovaného odpadu členov združení (v tonách)



Zdroj: ročné výkazy ŽP 6-01 o komunálnych odpadoch z obcí

Záver

NKÚ SR preveril činnosť združení obcí zameraných na oblasť odpadového hospodárstva. Kontrolou bolo zistené, že združenia nemali zavedené finančné riadenie pri správe verejných financií. Chýbali im viaceré prvky správneho riadenia, a to najmä základné pravidlá hospodárenia a riadenia rizík, funkčnosť všetkých orgánov združenia, spoľahlivé informovanie členských obcí, ich aktívnosť a angažovanosť, funkčný vnútorný kontrolný systém s pravidlami finančnej kontroly a v neposlednom rade transparentnosť. Najvážnejším zistením je pasivita

členských obcí a ich nezáujem o dianie v združeniach. Z toho v konečnom dôsledku vyplýva formalizmus vedenia.

Bez zmeny prístupu k finančnému riadeniu nebude možné zabezpečiť hospodárne, efektívne, účinné a účelné využívanie verejných financií, teda ich zodpovedné spravovanie. To ovplyvňuje výsledky činnosti združení a ich progres. Preto je dodržiavanie pravidiel a postupov finančnej kontroly kľúčové pre transparentnosť a zodpovedné spravovanie verejných zdrojov. Nevyhnutné je zároveň vytvoriť rozhodujúce predpoklady a nastaviť procesy finančného riadenia podľa príslušnej metodiky MF SR. Len vtedy je možné dosiahnuť očakávaný efekt.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Z kontrolnej akcie boli vypracované tri protokoly o výsledku kontroly. Proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení nebola podaná žiadna námietka. Kontrolované subjekty sa zaviazali prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a následne zaslať správu o ich splnení, resp. plnení. Plnenie prijatých opatrení bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti monitorovať.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

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

Združenie obcí Horného Turca na ochranu životného prostredia

Partizánska 413/1
039 01 Turčianske Teplice
☎ +421 908 940 084
✉ skladkahornastubna@gmail.com

Združenie obcí stredného Liptova EKOLÓG

Liptovské Kláčany 72
032 14 Liptovské Kláčany
☎ +421 918 625 060
✉ liptovske.klacany@gmail.com

Skládka TKO Vyšehradné – záujmové združenie obcí Nitrianske Pravno, Tužina, Pravenec, Kláčno, Malinová, Poluvsie a Chvojnica

Námestie SNP 1/1
972 13 Nitrianske Pravno
☎ +421 917 940 882
✉ starosta@poluvsie.sk

Zoznam použitých skratiek

MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
Občiansky zákonník	zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov
SIŽP	Slovenská inšpekcia životného prostredia

SR	Slovenská republika
zákon o finančnej kontrole	zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o NKÚ SR	zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
zákon o obecnom zriadení	zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
zákon o odpadoch	zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy	zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o slobodnom prístupe k informáciám	zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov
ZO Horného Turca	Združenie obcí Horného Turca na ochranu životného prostredia
ZO stredného Liptova	Združenie obcí stredného Liptova EKOLÓG
ZO Vyšehradné	Skládka TKO Vyšehradné – záujmové združenie obcí Nitrianske Pravno, Tužina, Pravenec, Kľačno, Malinová, Poluvsie a Chvojnica

Príloha č. 1

Tabuľka: Finančné ukazovatele kontrolovaných združení

Kontrolované združenie	Rok	Členské príspevky	Výnosy	Náklady	Výsledok hospodárenia	Tvorba účelovej finančnej rezervy	Čerpanie účelovej finančnej rezervy	Podiel čerpanej rezervy na skutočných nákladoch	Skutočné náklady na rekultiváciu skládky	Zostatok čerpanej účelovej finančnej rezervy
ZO Horného Turca	2022	0,00 €	238 782,48 €	224 788,51 €	13 993,97 €	20 850,09 €	-	-	-	-
	2023	0,00 €	525 693,81 €	313 450,01 €	212 243,80 €	30 024,35 €	-	-	-	-
	2024	0,00 €	234 560,06 €	294 470,39 €	-59 910,33 €	20 456,35 €	-	-	-	-
ZO stredného Liptova	2022	5 744,40 €	6 446,00 €	5 779,00 €	667,00 €	-	-	-	-	-
	2023	2 242,07 €	0,00 €	1 279,00 €	-1 279,00 €	-	-	-	-	-
	2024	7 137,00 €	7 137,00 €	1 500,00 €	5 637,00 €	-	-	-	-	-
ZO Vyšehradné	2022	26 323,58 €	30 169,48 €	25 214,61 €	4 954,87 €	-	0,00 €	0,00 %	14 067,42 €	70 729,20 €
	2023	20 769,00 €	16 972,00 €	14 005,63 €	2 966,37 €	-	2 357,64 €	24,72 %	9 535,58 €	68 371,56 €
	2024	12 696,00 €	12 696,00 €	15 108,21 €	-2 412,21 €	-	2 357,64 €	21,85 %	10 790,48 €	66 013,92 €

Zdroj: účtovné výkazy a bankové výpisy združení