

2018

Závěrečná správa

Prínosy investícií do odkanalizovania z Operačného programu
Životné prostredie



Závěrečná správa

**Prínosy investícií do odkanalizovania z Operačného programu
Životné prostredie**

PREDKLADÁ

Ing. Karol Mitrik, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

VEDÚCI KONTROLNEJ AKCIE

Mgr. Michal Gallo

Trnava, marec 2018

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK A SKRÁTENÝCH POMENOVANÍ	4
ZOZNAM TABULIEK A GRAFOV V TEXTOVEJ ČASTI	5
ZOZNAM TABULIEK A GRAFOV V PRÍLOHE	5
ZHRNUTIE	6
1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE	9
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE	9
3 ZISTENIA	9
3.1 HOSPODÁRNOSŤ VYNALOŽENÝCH PROSTRIEDKOV NA ODKANALIZOVANIE	10
3.1.1 <i>Analýza rozdielov medzi jednotkovými cenami vybraných stavebných položiek a ich smernými orientačnými cenami</i>	10
3.1.2 <i>Prehľad priemerných nákladov na 1 km novovybudovanej kanalizačnej siete</i>	11
3.2 EFEKTÍVNOSŤ VYNALOŽENÝCH PROSTRIEDKOV NA ODKANALIZOVANIE	11
3.2.1 <i>Vyhodnotenie vybraných merateľných ukazovateľov</i>	11
3.2.2 <i>Preverenie oblasti nakladania s komunálnymi odpadovými vodami – plnenie povinnosti pripojenia sa na kanalizáciu a kontrola IPS</i>	13
3.3 ÚČINNOSŤ VYNALOŽENÝCH PROSTRIEDKOV NA ODKANALIZOVANIE	14
3.3.1 <i>Preverenie a vyhodnotenie stavu plnenia záväzku SR voči EÚ</i>	14
3.3.2 <i>Zhodnotenie stanoveného cieľa OP ŽP v oblasti odkanalizovania – znížiť znečistenie vôd a zvýšiť kvalitu života obyvateľstva</i>	15
4 ODPORÚČANIA	16
5 REAKCIA KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV	17
6 TÍM KONTROLÓROV	17
ZÁVER	17
KONTAKT	17
PRÍLOHY	18
PRÍLOHA Č. 1: ZOZNAM KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV	18
PRÍLOHA Č. 2: PREHLAD O NÁKLADOCH NA 1 KM NOVOVYBUDOVANEJ KANALIZAČNEJ SIETE PODĽA TYPU KANALIZÁCIE A SUBJEKTOV	19
PRÍLOHA Č. 3: POROVNANIE PRIPOJITELNOSTI PODĽA HODNÔT VYKÁZANÝCH KONEČNÝMI PRIJÍMATEĽMI A PODĽA POČTU AKTÍVNYCH KANALIZAČNÝCH ODBOČENÍ SKUTOČNE ZISTENÝCH NKÚ SR.....	20

ZOZNAM SKRATIEK A SKRÁTENÝCH POMENOVANÍ

SKRATKA / SKRÁTENÉ POMENOVANIE	VÝZNAM
BSK5	Biochemická spotreba kyslíka za 5 dní
ČOV	Čistiareň odpadových vôd
EO	Ekvivalentný obyvateľ
EÚ	Európska únia
INTOSAI	Medzinárodná organizácia najvyšších kontrolných inštitúcií krajín združených v Organizácii spojených národov
IPS	Individuálny a iný primeraný systém (žumpy, domové ČOV)
ISSAI	Medzinárodné štandardy najvyšších kontrolných inštitúcií
KOMVaK, a. s.	KOMVak – Vodárne a kanalizácie mesta Komárna, a. s.
LVS, a. s.	Liptovská vodárenská spoločnosť, a. s.
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NFP	Nenávratný finančný príspevok
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
OP ŽP	Operačný program Životné prostredie
Sevak, a. s.	Severoslovenské vodárne a kanalizácie, a. s.
Smernica o čistení komunálnych odpadových vôd	Smernica Rady č. 91/271/EHS o čistení komunálnych odpadových vôd
SR	Slovenská republika
Stavebný zákon	Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (Stavebný zákon) v znení neskorších predpisov
STN	Slovenské technické normy
StVS, a. s.	Stredoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s.
ŠR	Štátny rozpočet
TAVOS, a. s.	Trnavská vodárenská spoločnosť, a. s.
Vodný zákon	Zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov
VSR, a. s.	Vodárenská spoločnosť Ružomberok, a. s.
VVS, a. s.	Východoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s.
VZN	Všeobecne záväzné nariadenie
Zákon o obecnom zriadení	Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
Zákon o organizácii miestnej štátnej správy	Zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách	Zákon č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov
ZsVS, a. s.	Západoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s.

ZOZNAM TABULIEK A GRAFOV V TEXTOVEJ ČASTI

Tabuľka č. 1: Prehľad finančných prostriedkov na výstavbu kanalizácie a ČOV zo zdrojov EÚ, ŠR a vlastných prostriedkov prijímateľov NFP k 31. 3. 2017	10
Tabuľka č. 2: Prehľad o plnení sledovaných merateľných ukazovateľov k 8. 9. 2017	11
Graf č. 1: Prehľad priemerných nákladov na výstavbu 1 km kanalizácie podľa jej typu	11
Graf č. 2: Prehľad plnenia merateľného ukazovateľa pripojiteľnosti k 8. 9. 2017	11

ZOZNAM TABULIEK A GRAFOV V PRÍLOHE

Tabuľka č. 3: Zoznam kontrolovaných subjektov	18
Graf č. 3: Prehľad o nákladoch na 1 km vybudovanej gravitačnej kanalizačnej siete	19
Graf č. 4: Prehľad o nákladoch na 1 km vybudovanej tlakovej kanalizačnej siete.....	19
Graf č. 5: Prehľad o nákladoch na 1 km vybudovanej zmiešanej kanalizačnej siete.....	19
Graf č. 6: Porovnanie pripojiteľnosti podľa hodnôt vykázaných konečnými prijímateľmi a podľa počtu aktívnych kanalizačných odbočení skutočne zistených NKÚ SR	20

ZHRNUTIE

„Voda je neoddeliteľnou súčasťou živej krajiny a všetkých jej súčastí. Zachovanie funkčného a plnohodnotného vodného ekosystému je preto dôležité pre súčasnú spoločnosť aj budúce generácie.“

Uvedená environmentálna idea bola jedným z dôvodov, prečo sa NKÚ SR rozhodol vykonať kontrolu verejných financií investovaných do odkanalizovania. Dôvodom bolo aj poukázať na stav plnenia záväzku SR voči EÚ v oblasti odkanalizovania, ktorý vyplýval z podpísania zmluvy o prístúpení k EÚ. Ďalším dôvodom bolo riziko nízkej pripojiteľnosti obyvateľov na kanalizáciu. Vybraný Operačný program Životné prostredie bol jedným z najväčších zdrojov

financovania investícií do odkanalizovania. Celkový rozpočet programu predstavoval viac ako 2,14 mld. eur. Na splnenie cieľa v oblasti odkanalizovania bola vyčlenená viac ako 1 mld. eur.

Záverov kontrolnej akcie boli získané prostredníctvom vykonania kontrol u 26 konečných prijímateľov NFP (obce a vodárenské spoločnosti) a na MŽP SR. V rámci prieskumu boli oslovené všetky okresné úrady v rámci SR a zároveň obce, ktoré neboli konečnými prijímateľmi NFP, ale na ich území prebehla výstavba stokových sietí. NKÚ SR sa zamerával výhradne na projekty, ktoré riešili výstavbu kanalizácie (nie vodovodu a ČOV).

Kontrolná akcia bola vykonaná tak, aby jej výstupy odpovedali na hlavnú otázku kontroly: „Boli investície do odkanalizovania vynaložené hospodárne, efektívne a účinne?“

Analýzy jednotkových cien vybraných stavebných položiek a analýza nákladov na 1 km novovybudovanej kanalizácie dali odpoveď na otázku, či boli verejné finančné prostriedky vynaložené maximálne hospodárne. Efektívnosť bola hodnotená podľa miery plnenia stanovených hodnôt merateľných ukazovateľov dĺžky vybudovanej kanalizácie a pripojiteľnosti. Účinnosť bola vyhodnocovaná na základe posúdenia, či bol splnený záväzok SR voči EÚ – odkanalizovať všetky aglomerácie nad 2 000 ekvivalentných obyvateľov do 31. decembra 2015 a či bolo dosiahnuté zníženie znečistenia vôd a zlepšenie kvality života obyvateľstva, súvisiace s odkanalizovaním.

Hospodárnosť

Pri zisťovaní údajov o výške jednotkových cien stavebných položiek sa vychádzalo zo súpisov vykonaných stavebných prác, ktoré koneční prijímatelia predkladali v rámci žiadostí o platbu. Stavebné rozpočty aj súpisy vykonaných prác boli vytvárané rôznorodo a nejednotne. Koneční prijímatelia používali často agregované (združené) položky, alebo položky bez číselného kódového označenia. Zmena systému a zavedenie jednotnej metodiky vytvárania a vykazovania stavebných rozpočtov by zabezpečili možnosť kontroly, vyhodnocovania a porovnávaní investičných projektov na základe analýzy nákladových položiek, prípadne celkovej ceny diela.

Analýzou jednotkových cien vybraných stavebných položiek NKÚ SR zisťoval, či existuje významný rozdiel v jednotkových cenách tých istých stavebných položiek v jednotlivých projektoch odkanalizovania a či sa jednotkové ceny týchto stavebných položiek významne líšia v porovnaní s ich smernými orientačnými cenami (cenami obvyklými na trhu). **NKÚ SR analýzou identifikoval značné rezervy v dosahovaní maximálnej hospodárnosti pri využití verejných prostriedkov.** Rozdiely medzi jednotkovými cenami vybraných stavebných položiek a ich smernými cenami boli často významné, ba v niektorých prípadoch boli viac než 10-násobne vyššie.

Efektívnosť

NKÚ SR analýzou a vyhodnotením efektívnosti verejných prostriedkov investovaných do odkanalizovania zistil, že **nie všetky investície do odkanalizovania boli doposiaľ vynaložené maximálne efektívne.** Za pozitívum možno považovať zrealizovanú dĺžku novovybudovaných kanalizačných sietí, ktorá bola splnená na viac ako 130 %. Nepriaznivá situácia je s nízkou pripojiteľnosťou, ktorá sa pohybuje len mierne nad 50-percentnou hodnotou požadovaného stavu. Čím menej je pripojených kanalizačných odbočení, tým sú prepočítané vynaložené verejné prostriedky na jedno kanalizačné odbočenie vyššie. NKÚ SR preto upozorňuje na možné riziko, že EÚ vyhodnotí ukazovateľ o pripojiteľnosti ako nesplnený vzhľadom na stanovenú cieľovú hodnotu.

Pri preverovaní pripojiteľnosti bolo zistené, že skontrolovaní koneční prijímatelia NFP neboli zo strany MŽP SR (ako riadiaceho orgánu) usmerňovaní v tom, akou metódou stanoviť plánovanú hodnotu pripojiteľnosti v žiadosti o NFP a (následne) ako vykazovať tento ukazovateľ v monitorovacích správach. Koneční prijímatelia stanovovali tieto údaje rôzne, takže existujú oprávnené pochybnosti o nejednotnosti a nekompatibilitosti ich vykazovania.

Pri kontrolách konečných prijímateľov NFP bol ako najčastejší dôvod nepripájania sa obyvateľov na novovybudované kanalizačné siete identifikovaný nedostatok finančných prostriedkov na vybudovanie kanalizačnej prípojky, ktorú obyvatelia budujú na vlastné náklady. V prevažnej miere sa nepripájali obyvatelia vyššieho veku, resp. nízkoprijímové skupiny obyvateľstva.

Najvyššia pripojiteľnosť bola zaznamenaná v projektoch, kde bola kanalizácia vybudovaná k hraniciam pozemkov obyvateľov, resp. čo najbližšie k nim. Dôležitým faktorom bol aktívny prístup zo strany obcí a vodárenských spoločností smerom k občanom.

NKÚ SR konštatuje, že je potrebné zamerať sa z dlhodobého hľadiska na zvýšenie efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov v nadväznosti na pripojiteľnosť; vo väčšej miere využívať dobrú prax (motivačné prvky) identifikovaných u konečných prijímateľov s vysokou pripojiteľnosťou, ktorú by mali uplatňovať aj ostatní vlastníci a prevádzkovatelia verejnej kanalizácie. Ďalšou možnosťou dosiahnutia zvýšenia pripojiteľnosti na kanalizáciu je forma represie, tzn. vynucovanie pripojenia pod hrozbou sankcie v zmysle zákona. Na mieste je aj úvaha o systémovej zmene pohľadu na verejnú kanalizáciu, ktorá by spočívala v zavedení poplatku za produkciu odpadových vôd bez ohľadu na to, či je občan na ňu napojený alebo nie (podobný princíp ako pri úhrade miestneho poplatku za komunálny odpad, ktorý je platený v zmysle zásady „každý producent odpadu platí“).

Negatívne vo vzťahu k pripojiteľnosti sa dá vnímať aj zistená nečinnosť kompetentných orgánov v oblasti kontroly nakladania s komunálnymi odpadovými vodami z nehnuteľností, ktoré majú riešené odvádzanie odpadových vôd inými spôsobmi než verejnou kanalizáciou (napr. žumpy, domové ČOV, „suché WC“, septiky a pod.). NKÚ SR zistil, že okresné úrady (v rámci celej SR) neboli zo strany MŽP SR jednotne a dostatočne účinne usmerňované, ako postupovať pri kontrole povinnosti vlastníkov nehnuteľností pripojiť sa na vybudované kanalizačné siete v zmysle zákona. Z dôvodu rôznych postupov riešenia tejto problematiky zo strany okresných úradov upozorňuje NKÚ SR na nejednotný prístup k občanom žijúcim v rôznych okresoch SR. NKÚ SR konštatuje, že pre správne a objektívne uplatňovanie zákonných povinností okresných úradov v tejto oblasti je jednotné usmerňovanie ministerstvom, jednotná metodika nevyhnutná.

Z kontrol vykonaných NKÚ SR vo vybraných obciach vyplynulo, že obce často nesprávne a rôzne interpretujú súčasnú právnu legislatívu v oblasti kontroly. Obce spravidla vykonávali kontrolu tesnosti žump len v procese kolaudácií nehnuteľností. Väčšina obcí nevykonávala pravidelnú a systematickú kontrolu odvozu obsahu žump u vlastníkov nehnuteľností. Často nevykonávajú takéto kontroly z dôvodu, že sú nepopulárne, negatívne vnímané občanmi a môžu mať nepriaznivý vplyv na zvoliteľnosť starostov a poslancov do orgánov miestnej samosprávy. Nevykonávanie pravidelných a systematických kontrol môže značne ohroziť kvalitu podzemných a povrchových vôd na Slovensku. Z uvedených dôvodov je žiadúce, aby MŽP SR, ako ústredný orgán štátnej správy pre tvorbu a ochranu životného prostredia, v rámci svojich zákonných úloh iniciovalo nápravu zisteného stavu legislatívnymi zmenami. Zároveň tým, že sa nevykonávajú takéto kontroly, nie je vyvíjaný dostatočný tlak na nepripojených vlastníkov nehnuteľností, ktorí sa môžu pripojiť na kanalizáciu.

NKÚ SR upozorňuje na rôzny výklad a nejednoznačnosť právnych noriem. Legislatíva týkajúca sa nakladania s odpadovými vodami, akumulovanými vo vodotesných žumpách, je súčasťou viacerých predpisov (napr. stavebný zákon, vodný zákon, zákon o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách, zákon o obecnom zriadení, rôzne vykonávacie predpisy, STN), je však aj komplikovaná, a príslušným orgánom i občanom umožňuje rôznu interpretáciu.

Účinnosť

Preverení systémom zberu údajov, ktoré sú potrebné pre vyhodnotenie plnenia stavu záväzku SR voči EÚ v oblasti odkanalizovania, bolo zistené, že v rámci SR neexistuje evidencia, ktorá by preukazovala, ako má každá nehnuteľnosť riešený spôsob nakladania s komunálnymi odpadovými vodami. NKÚ SR z toho dôvodu upozorňuje na riziko, že údaje predkladané EÚ nemuseli byť kompletne a spoľahlivé.

Vyhodnotením údajov poskytnutých NKÚ SR a vychádzajúc z vyjadrení MŽP SR je zrejmé, že SR nespĺnila záväzok odkanalizovania všetkých aglomerácií nad 2 000 EO do 31. decembra 2015, tzn. ani k predošlým prechodným obdobiam. Zároveň nebolo zabezpečené ani požadované čistenie odpadových vôd v zmysle tohto záväzku. Podľa MŽP SR je na dobudovanie kanalizácií a ČOV potrebných ešte 683 mil. eur, čo len potvrdzuje, že záväzok SR voči EÚ splnený nebol. Ďalej bolo zistené, že EÚ z vlastnej iniciatívy začala v roku 2016 **priestupkové konanie voči SR** (infringement) vo veci neplnenia záväzku v oblasti odkanalizovania k prechodnému obdobiu (rok 2012). SR reagovala nesúhlasným stanoviskom a požadovala od EÚ vysvetlenie. Ku dňu ukončenia kontroly nebolo známe stanovisko EÚ k reakcii Slovenska.

NKÚ SR upozorňuje, že dosiahnutie cieľov odkanalizovania je finančne náročné a v prípade ich nespĺnenia **hrozí riziko sankčných krokov, resp. opatrení zo strany EÚ**. Tým sa problematika odkanalizovania môže stať bremenom verejných financií a environmentálnou záťažou do budúcnosti.

Cieľom OP ŽP pre odkanalizovanie bolo znížiť znečistenie vôd a zvýšiť kvalitu života obyvateľov SR.

Splnenie tohto cieľa nebolo možné zmerať ani vyhodnotiť, pretože neboli nastavené konkrétne, s cieľom súvisiace merateľné ukazovatele na jeho vyhodnotenie. MŽP SR, ako riadiaci orgán pre OP ŽP, tak nepreukázalo splnenie cieľa pre oblasť odkanalizovania.

Z analýzy údajov a skutočností získaných kontrolou NKÚ SR je zrejmé, že SR si nespĺnila záväzok voči EÚ v oblasti odkanalizovania. Zároveň, aj z dôvodu nepreukázania splnenia cieľa OP ŽP pre túto oblasť, **NKÚ SR konštatuje, že verejné prostriedky neboli vynaložené natoľko účinne, ako sa plánovalo.**

Zo záverov vykonaných kontrol vyplynulo, že investície do odkanalizovania nepriinášajú najvyššiu očakávanú „hodnotu za peniaze“.

NKÚ SR formuloval viacero systémových odporúčaní na účely zvýšenia miery hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti vynaložených verejných prostriedkov, a zároveň

zvýšenia ochrany povrchových a podzemných vôd v SR. Tieto odporúčania sú uvedené vo 4. kapitole tejto správy.

1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE

NKÚ SR vykonal kontrolnú akciu, ktorej cieľom bolo preveriť, ako boli vynakladané verejné prostriedky na budovanie nových kanalizačných sietí.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť a analyzovať efektivnosť prostriedkov vynaložených na odkanalizovanie v rámci OP ŽP (hodnota za peniaze), a to z pohľadu napĺňania cieľov a merateľných ukazovateľov (pripojiteľnosť). Ďalej analyzovať jednotkové ceny vybraných položiek rozpočtov, ako aj náklady na 1 km novovybudovanej kanalizácie. Upozorniť na stav plnenia záväzku SR voči EÚ v oblasti odkanalizovania, a to v zmysle Zmluvy o prístupí k EÚ. Účelom bolo preveriť aj povinnosti obcí v oblasti nakladania s odpadovými vodami v aglomeráciách, a tiež zistiť dôvody nepripájania sa občanov na novovybudované kanalizačné siete.

Predmetom kontroly bolo preveriť a vyhodnotiť stav plnenia záväzku SR voči EÚ (v zmysle Zmluvy o prístupí k EÚ), ktorým je odkanalizovanie všetkých aglomerácií nad 2 000 EO¹⁾ v termíne do 31. decembra 2015, vyhodnotiť výstavbu stokových sietí, plnenie cieľov odkanalizovania v rámci OP ŽP a preveriť oblasť nakladania s komunálnymi odpadovými vodami so zameraním na plnenie povinnosti pripojenia sa na kanalizáciu a kontrolu IPS.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a s medzinárodne akceptovanými kontrolnými štandardmi ISSAI (INTOSAI) pre výkonnosťnú kontrolu.

Kontrolná akcia bola vykonaná vo viacerých etapách na celom území SR. Preverené bolo MŽP SR a 26 konečných prijímateľov NFP (obce a vodárenské spoločnosti). Na účely získania informácií boli formou prieskumu oslovené všetky okresné úrady v rámci SR, ako aj obce, ktoré neboli konečnými prijímateľmi NFP, ale na ich území sa realizovala výstavba stokových sietí. Zoznam kontrolovaných subjektov a podrobnejšie údaje o projektoch sú uvedené v prílohe č. 1.

NKÚ SR sa zameril na projekty, ktoré riešili výstavbu kanalizácie (nie vodovodu a ČOV). Výber konečných prijímateľov NFP bol zrealizovaný podľa jasne zadefinovaných kritérií výberu (napr. ukončená doba pre splnenie merateľných ukazovateľov, najnižšie a najvyššie plnenie ukazovateľa o pripojiteľnosti).

Kontrolná akcia bola vykonaná tak, aby jej výstupy dali jasnú odpoveď na hlavnú otázku kontroly: **Boli investície**

do odkanalizovania vynaložené hospodárne, efektívne a účinne?

Výstupy vykonanej analýzy jednotkových cien vybraných stavebných položiek a analýza nákladov na 1 km novovybudovanej kanalizácie odpovedali na otázku, či boli verejné finančné prostriedky vynaložené maximálne **hospodárne**.

NKÚ SR hodnotil **efektivnosť** podľa miery plnenia stanovených hodnôt merateľných ukazovateľov dĺžky vybudovanej kanalizácie a pripojiteľnosti.

Účinnosť vyhodnocoval NKÚ SR na základe posúdenia, či bol splnený záväzok SR voči EÚ v oblasti odkanalizovania a či bolo dosiahnuté zníženie znečistenia vôd a zlepšenie kvality života obyvateľstva, súvisiace s odkanalizovaním.

Pri výkone kontrolnej akcie boli zvolené dva prístupy, ktoré sa dopĺňali. Preverenie „zhora“ – úroveň štátnych orgánov (MŽP SR, okresné úrady), a preverenie „zdola“ – úroveň konečných prijímateľov NFP, t. j. preverenie na mieste.

Kontrolovaným obdobím boli roky 2007 až 2017, a to v závislosti od implementácie jednotlivých projektov.

3 ZISTENIA

OP ŽP predstavoval programový dokument SR pre čerpanie pomoci z fondov EÚ pre sektor životného prostredia na roky 2007 až 2013; bol najväčším zdrojom financovania investícií do odkanalizovania. Investície na výstavbu kanalizácie a ČOV boli v celkovej výške viac ako 1 mld. eur, ktorú čerpalo 101 konečných prijímateľov. Z toho pri aktivite

„KAN – výstavba kanalizácie“ predstavovalo skutočné čerpanie sumu 289,148 mil. eur a počet prijímateľov bol 63.

Komplexným preverením problematiky odkanalizovania NKÚ SR zistil viacero negatívnych skutočností a systémových nedostatkov, ku ktorým dal odporúčania na zlepšenie zisteného stavu (sú uvedené v samostatnej kapitole).

¹⁾ EO (ekvivalentný obyvateľ) predstavuje množstvo biologicky odstrániteľného organického znečistenia, vyjadreného hodnotou ukazovateľa biochemickej spotreby kyslíka za päť dní (BSK₅), ktorá je ekvivalentná znečisteniu 60 g BSK₅ produkovanému jedným obyvateľom za deň.

Tabuľka č. 1: Prehľad finančných prostriedkov na výstavbu kanalizácie a ČOV zo zdrojov EÚ, ŠR a vlastných prostriedkov prijímateľov NFP k 31. 3. 2017

OP ŽP	Zazmluvnené prostriedky (v mil. eur)	Skutočné čerpanie (v mil. eur)	Podiel čerpaných a zazmluvnených prostriedkov (v %)
Výstavba kanalizácie a ČOV	1 089,381	1 006,715	92,41

Zdroj: NKÚ SR od MŽP SR, 2018.

3.1 HOSPODÁRNOSŤ VYNALOŽENÝCH PROSTRIEDKOV NA ODKANALIZOVANIE

V rámci vyhodnocovania hospodárnosti vynaložených prostriedkov na odkanalizovanie, NKÚ SR analyzoval **jednotkové ceny vybraných stavebných položiek** a vypracoval **prehľad nákladov na 1 km novovybudovanej kanalizačnej siete**.

Hlavným cieľom analýzy jednotkových cien vybraných stavebných položiek bolo zistiť, či existuje významný rozdiel v jednotkových cenách tých istých stavebných položiek v jednotlivých projektoch odkanalizovania a či sa jednotkové ceny týchto stavebných položiek významne líšia v porovnaní s ich smernými orientačnými cenami.²⁾

Smerné orientačné ceny stavebných položiek, vo všeobecnosti, predstavujú **primeranú výšku nákladov aj so zohľadnením primeraného zisku**, za ktoré dané stavebné položky možno na trhu obstaráť. Aj po zohľadnení objektívnych faktorov, ktoré majú vplyv na cenu stavebných položiek (napr. objem stavebnej produkcie, časový faktor, regionálne rozdiely, vývoj v stavebníctve), by rozdiel skutočne obstaraných cien v porovnaní so smernými orientačnými cenami nemal byť výrazný.

Stavebné položky boli vyberané na základe viacerých kritérií, najmä najvyššej celkovej ceny obstarania a najpočetnejšieho výskytu v jednotlivých projektoch odkanalizovania. NKÚ SR vychádzal zo súpisov vykonaných stavebných prác, ktoré koneční prijímatelia predkladali v rámci žiadostí o platbu.

Stavebné rozpočty aj súpisy vykonaných prác boli vytvárané **rôznorodo a nejednotne**. Koneční prijímatelia používali často agregované (združené) položky alebo položky bez číselného kódového označenia. Z tohto dôvodu nebolo možné pri všetkých skontrolovaných projektoch získať údaje o výške cien jednotlivých položiek a relevantné hodnoty k porovnaniu.

Zmena systému a zavedenie jednotnej metodiky vytvárania a vykazovania stavebných rozpočtov by zabezpečili možnosť kontroly, vyhodnocovania a porovnávania investičných projektov na základe analýzy nákladových položiek, prípadne celkovej ceny diela.

3.1.1 Analýza rozdielov medzi jednotkovými cenami vybraných stavebných položiek a ich smernými orientačnými cenami

Analýzou bolo vybraných 397 stavebných položiek na možné porovnanie, pričom bola k jednotkovej cene každej položky priradená časovo prislúchajúca smerná orientačná cena. Na zisťovanie rozdielov medzi jednotkovými cenami vybraných stavebných položiek a ich smernými orientačnými cenami boli využité databázy cien stavebných prác v zmysle odporúčaných oceňovacích štandardov.

Porovnávací analýza potvrdila, že rozdiely medzi jednotkovými cenami vybraných stavebných položiek a ich smernými orientačnými cenami boli významné, keďže sa nachádzali v **intervale +1 056 % až – 99 %**.

V rámci celého súboru ocenených stavebných položiek bolo zistené, že **navýšenie jednotkových cien o viac ako 20 % v porovnaní so smernými orientačnými cenami** sa vyskytlo v prípade **134 stavebných položiek**. Najviac takýchto stavebných položiek obstarali mesto Stará Ľubovňa, obec Kočovce a KOMVaK, a. s.

Najvyššie cenové rozdiely boli zistené v kontrolovanom subjekte Sevak, a. s., kde štyri stavebné položky spadajúce pod „hĺbenie rýh“ boli obstarané za ceny o **327 % až 1 056 %** vyššie v porovnaní so smernými orientačnými cenami. **Viac ako 100-percentný rozdiel** v cenách bol zistený pri 20 stavebných položkách v ďalších piatich kontrolovaných subjektoch: mestskej časti Košice – Krásna, meste Stará Ľubovňa, StVS, a. s., KOMVaK, a. s., a obce Čachtice. Išlo hlavne o položky napríklad PVC-U kanalizačná odbočka, PVC-U kanalizačné koleno, Betón asfaltový a iné. Analýza bola doplnená aj o **výpočet hodnoty novej úspory finančných prostriedkov**, ktorá by sa dosiahla obstaraním vybraných stavebných položiek za smerné orientačné ceny. V prípade len tých vybraných stavebných položiek, ktoré mali skutočnú jednotkovú cenu o viac ako 20 % vyššiu (išlo o 134 položiek v celkovej sume 9 145 759,88 eur), bola zistená **kumulovaná hodnota novej úspory vo výške 3 579 459,57 eur**.

Kontrolovaný subjekt Sevak, a. s. mohol napr. obstaraním stavebných položiek patriacich k „hĺbeniu rýh“ podľa rozpočtov usporiť až 1 398 523,56 eur. Vysoké hodnoty novej úspory boli zistené aj v prípade obce Kočovce (150 945,47 eur; pri presune hmôt pre rúrové vedenie)

²⁾ Smerné orientačné ceny sú ceny zostavované pomocou reprezentatívnej kalkulácie priamych nákladov, réžii a zisku pripočítavaných prírážkovou metódou.

Zdroj: Mesároš, F. (2003). Ceny, rozpočty a kalkulácie v stavebníctve. Stavebná fakulta TU Košice, s. 36.

a obce Závod (126 800,13 eur; na rezaní betónového krytu alebo podkladu).

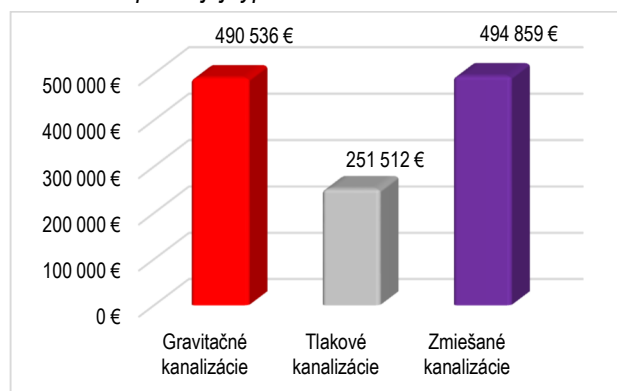
3.1.2 Prehľad priemerných nákladov na 1 km novovybudovanej kanalizačnej siete

Na účely overenia toho, či v jednotlivých projektoch odkanalizovania existujú významné rozdiely v nákladoch na výstavbu 1 km kanalizácie, boli od kontrolovaných subjektov vyžiadané údaje o ich celkových oprávnených a neoprávnených nákladoch a o dĺžke vybudovaných kanalizačných sietí.

Vzhľadom na to, že výška nákladov podstatne závisí od použitého typu kanalizačnej siete, bolo ich potrebné kategorizovať do troch základných skupín. Kontrolované subjekty stavali gravitačné, tlakové alebo zmiešané kanalizačné systémy.

Ako možno vidieť v grafe č. 1, priemerné náklady na výstavbu tlakových kanalizácií boli oveľa nižšie než v prípade zvyšných dvoch typov. Najvyššie priemerné náklady boli zistené pri zmiešaných kanalizáciách.

Graf č. 1: Prehľad priemerných nákladov na výstavbu 1 km kanalizácie podľa jej typu



Zdroj: NKÚ SR, 2018

Prehľad o nákladoch na 1 km novovybudovanej kanalizačnej siete podľa typu kanalizácie a subjektov je uvedený v grafickom vyjadrení v prílohe č. 2.

Analýza jednotkových cien vybraných stavebných položiek poukázala na to, že v jednotlivých projektoch odkanalizovania existovali výrazné rozdiely v jednotkových cenách rovnakých stavebných položiek, a taktiež na to, že tieto jednotkové ceny sa významne líšili v porovnaní so svojimi smernými orientačnými cenami. V dôsledku toho **NKÚ SR identifikoval existujúce rezervy v dosahovaní maximálnej hospodárnosti pri využití verejných prostriedkov.**

3.2 EFEKTÍVNOSŤ VYNALOŽENÝCH PROSTRIEDKOV NA ODKANALIZOVANIE

Pri preverovaní efektívnosti sa NKÚ SR zameril na plnenie vybraných merateľných ukazovateľov, tzn. či bola kanalizácia vybudovaná v plánovanej dĺžke a či sa vlastníci nehnuteľností pripájali na novovybudovanú kanalizáciu.

Cieľom bolo aj zistiť dôvody nepripájania sa občanov na novovybudované kanalizačné siete. Zároveň poukázať na zistenú dobrú prax pri konkrétnych projektoch, ktoré vykazujú vysokú mieru pripojiteľnosti, a preveriť plnenie

povinnosti pripojenia sa na kanalizáciu a kontrolu iných systémov odvádzania odpadových vôd.

3.2.1 Vyhodnotenie vybraných merateľných ukazovateľov

V súvislosti s plnením cieľov odkanalizovania bolo stanovených niekoľko merateľných ukazovateľov. V rámci kontrolnej akcie boli preverované dva, a to dĺžka novovybudovaných kanalizačných sietí (bez prípojok) a počet EO napojených na novovybudovanú kanalizačnú sieť (pripojiteľnosť). Ich skutočné plnenie bolo overené na MŽP SR a aj u vybraných konečných prijímateľoch NFP.

Tabuľka č. 2: Prehľad o plnení sledovaných merateľných ukazovateľov k 8. 9. 2017

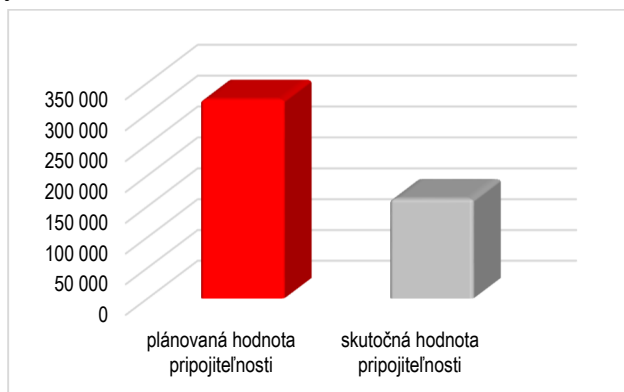
Názov indikátora	Merná jednotka	Východisková hodnota	Rok	Plánovaná hodnota (cieľ OP ŽP k 31. 12. 2015)	Závazok prijímateľov v zmysle zmlúv o NFP	Skutočná hodnota
Dĺžka novovybudovaných kanalizačných sietí (bez prípojok)	km	84	2006	1 264	1 674	1 674
Počet EO napojených na novovybudovanú kanalizačnú sieť (pripojiteľnosť)	počet EO	4 696	2006	327 843	296 921	162 229

Zdroj: NKÚ SR od MŽP SR, 2018

Z analýzy plnenia hodnôt merateľných ukazovateľov vyplynulo, že zrealizovaná dĺžka novovybudovaných kanalizačných sietí bola splnená na viac ako 130 %. Merateľný ukazovateľ pripojiteľnosti bol plnený v porovnaní s plánovanou

hodnotou na 50,20 %. Nasledujúci graf č. 2 znázorňuje plánovanú hodnotu ukazovateľa pripojiteľnosti a jeho skutočnú hodnotu, dosiahnutú k 8. 9. 2017.

Graf č. 2: Prehľad plnenia merateľného ukazovateľa pripojiteľnosti k 8. 9. 2017



Zdroj: NKÚ SR od MŽP SR, 2018

Plnenie tohto ukazovateľa bude postupne narastať najmä v závislosti od ďalšieho pripájania sa obyvateľov na ve-

rejnú kanalizáciu. Faktom však ostáva, že merateľný ukazovateľ nebol v stanovenom termíne splnený. **NKÚ SR preto upozorňuje na možné riziko, že EÚ vyhodnotí ukazovateľ o pripojiteľnosti ako nesplnený vzhľadom na cieľovú hodnotu, stanovenú v OP ŽP na 31. december 2015.**

Pri preverovaní pripojiteľnosti na úrovni projektov bolo zistené, že skontrolovaní koneční prijímatelia NFP neboli zo strany MŽP SR, ako riadiaceho orgánu, usmernení, akou metodikou majú stanoviť plánovaný počet pripojených EO (plánovanú hodnotu pripojiteľnosti) v žiadosti o NFP a potom následne pri vykazovaní tohto ukazovateľa v monitorovacích správach. Koneční prijímatelia stanovovali tieto údaje rôzne, takže **existuje riziko nejednotnosti a nekompatibilnosti ich vykazovania**. Porovnanie pripojiteľnosti podľa hodnôt vykázaných konečnými prijímateľmi a podľa počtu aktívnych kanalizačných odbočení,³⁾ skutočne zistených NKÚ SR, je uvedené v prílohe č. 3.

NKÚ SR analýzou a vyhodnotením efektívnosti verejných prostriedkov investovaných do odkanalizovania zistil, že **nie všetky investície do odkanalizovania z OP ŽP boli doposiaľ vynaložené maximálne efektívne**. Za pozitívum možno považovať zrealizovanú dĺžku novovybudovaných kanalizačných sietí, ktorá bola splnená na viac ako 130 %. NKÚ SR upozorňuje na nepriaznivú situáciu s nízkou pripojiteľnosťou, ktorá sa pohybuje len mierne nad 50-percentnou hodnotou požadovaného stavu. Aj z toho dôvodu možno konštatovať, že **investície do odkanalizovania nepriťahujú najvyššiu očakávanú „hodnotu za peniaze“** (čím menej je pripojených kanalizačných odbočení, tým sú prepočítané vynaložené verejné prostriedky na jedno kanalizačné odbočenie vyššie).

Dôvody nepripájania sa na kanalizáciu

Pri kontrolách konečných prijímateľov NFP bol ako najčastejší dôvod nepripájania sa obyvateľov na novovybudované kanalizačné siete identifikovaný **nedostatok finančných prostriedkov na vybudovanie kanalizačnej prípojky, ktorú obyvatelia budujú na vlastné náklady**. S tým súvisia ďalšie náklady, ako je vypracovanie projektu, úhrada poplatku obci za ohlásenie drobnej stavby a následné mesačné úhrady za stočné. V prevažnej miere sa nepripájali obyvatelia vyššieho veku, resp. nízkoprijímové skupiny obyvateľstva.

Príklady dobrej praxe

S cieľom nájsť a následne zdieľať dobrú prax súvisiacu s pripojiteľnosťou, NKÚ SR vyberal projekty ku kontrole tak, aby bola zabezpečená reprezentatívna vzorka s najnižším a najvyšším plnením tohto ukazovateľa.

Najvyššia pripojiteľnosť bola zaznamenaná pri projektoch, kde bola kanalizácia vybudovaná k hraniciam pozemkov obyvateľov, resp. čo najbližšie k nim. Vysoká miera pripojiteľnosti bola zaznamenaná aj pri projektoch, kde boli kanalizačné šachty vybudované a umiestnené na pozemkoch občanov v rámci projektu, a teda pre občanov boli vybudované bezplatne. Dôležitý faktor pri projektoch vykazujúcich

vyššiu mieru pripojiteľnosti bol zistený **v aktívnom prístupe zo strany konečných prijímateľov NFP (obce a vodárenské spoločnosti) smerom k občanom**. Aktívny prístup spočíval v zavedení takých motivujúcich prvkov, ako je napríklad:

- možnosť úhrady za pripojenie sa na kanalizáciu formou splátkového kalendára
- zavedenie takej ceny stočného, ktorá bola nižšia ako náklady na vývoz žumpy fekálnym vozidlom
- organizovanie stretnutí s občanmi (v niektorých prípadoch až na úrovni osobných stretnutí), na ktorých im boli vysvetľované legislatívne povinnosti týkajúce sa pripojenia, keď v prípade nedosiahnutia požadovanej hodnoty pripojenia môžu hroziť obci postihy s nepriamym dosahom na samotných občanov
- zriadenie kontaktného miesta v spolupráci s prevádzkovateľom kanalizácie, kde mohli obyvatelia konzultovať svoje problémy, nejasnosti a podávať žiadosti o bezplatné pripojenie
- šírenie osvetly vo forme letákov a rôznych kampaní zameraných na oblasť ochrany podzemných a povrchových vôd a s tým súvisiacu ochranu zdravia obyvateľstva.

³⁾ Z dôvodu nejednotnej metodiky pri vykazovaní merateľného ukazovateľa „Počet EO napojených na novovybudovanú kanalizačnú sieť (pripojiteľnosť)“, bola na účely kontrolnej akcie zvolená metodika, podľa ktorej sa vypočítala pripojiteľnosť na základe počtu skutočne aktívne pripojených kanalizačných odbočení, resp. odbočiek. NKÚ SR pritom vychádzal z evidencie skutočne uzatvorených

zmlúv o pripojení medzi vlastníkom nehnuteľnosti a vlastníkom (prevádzkovateľom) verejnej kanalizácie v zmysle zákona o verejných vodovodoch a kanalizáciách.

Tieto uvedené príklady dobrej praxe by mali byť využívané aj pri implementácii budúcich projektov budovania kanalizácie, resp. by mohli prispieť k zvýšeniu pripojiteľnosti už pri zrealizovaných projektoch.

Návrhy na zvýšenie pripojiteľnosti zo strany obcí a vodárenských spoločností

Podľa názorov vodárenských spoločností by k zvýšeniu pripojiteľnosti prispelo plnenie zákonných povinností v oblasti kontroly zo strany samosprávy a okresných úradov, a tiež poskytovanie dotácií, úverov či možnosti zavedenia systému splátkového kalendára pre obyvateľov pri budovaní kanalizačných prípojok.

Podľa oslovených obcí by situáciu zlepšil aktívnejší prístup okresných úradov k podnetom obcí o nepripojených občanoch, budovanie verejných častí kanalizačných prípojok z verejných zdrojov, vytvorenie adresnej dotačnej schémy štátu pre sociálne znevýhodnených obyvateľov a ich podporu financovania kanalizačných prípojok.

Zároveň boli zaznamenané názory na zmenu zavedeného systému úhrad za využívanie verejnej kanalizácie. Zmena by mohla spočívať v zavedení poplatku za produkciu odpadových vôd bez ohľadu na to, či je občan pripojený alebo nie (podobný princíp ako pri úhrade miestneho poplatku za komunálny odpad, ktorý je platený v zmysle myšlienky „každý producent odpadu platí“).

NKÚ SR upozorňuje, že z dlhodobého hľadiska je potrebné zamerať sa na zvýšenie efektívnosti v nadväznosti na pripojiteľnosť. Vo väčšej miere využívať **dobrú prax (motivačné prvky)**, identifikovanú u konečných prijímateľov s vysokou pripojiteľnosťou, ktorú by mali uplatňovať aj ostatní vlastníci a prevádzkovatelia verejnej kanalizácie. Ďalšou možnosťou dosiahnutia zvýšenia pripojiteľnosti na kanalizáciu je **forma represie**, tzn. vynucovanie pripojenia pod hrozbou sankcie v zmysle zákona. Na mieste je aj **úvaha o systémovej zmene pohľadu na verejnú kanalizáciu** (napr. zavedením poplatku za produkciu odpadových vôd).

3.2.2 Preverenie oblasti nakladania s komunálnymi odpadovými vodami – plnenie povinnosti pripojenia sa na kanalizáciu a kontrola IPS

Povinnosť pripojenia sa na kanalizáciu

V zmysle zákona o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách je vlastník nehnuteľnosti povinný pripojiť sa na verejnú kanalizáciu, ak bola v obci vybudovaná. Výnimkou z tejto povinnosti je, ak má vlastník nehnuteľnosti povolenie na domovú ČOV, vydané príslušným okresným úradom. Toto povolenie je dočasné a predĺženie jeho platnosti, resp. vydanie nového povolenia je v súčasnosti neprípustné.

MŽP SR, ako nositeľ verejnej politiky ochrany životného prostredia, je povinné vykonávať dohľad na úseku verejných vodovodov a verejných kanalizácií. Svoje zákonné povinnosti, v zmysle zákona o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách, majú aj okresné úrady. Patrí k nim, okrem iného, kontrola pripojenia sa občanov na kanalizáciu. Preto NKÚ SR zisťoval, ako jednotlivé odbory starostlivosti o životné prostredie okresných úradov (v rámci celej SR) vykonávali od roku 2010 dohľad na úseku verejných vodovodov a verejných kanalizácií, zameraný na kontrolu povinnosti pripojenia sa na kanalizáciu. Zo záverov vyplynulo, že okresné úrady vykonávali túto kontrolu prevažne **len na základe podnetov**. Väčšina okresných úradov nevykonávala kontrolu z úradnej moci (*ex officio*). **Vo viac ako v tretine okresných úradov v rámci celej SR neboli evidované žiadne podnety** súvisiace s riešením nepripojenia sa občanov na kanalizáciu. Niektoré okresné úrady sa vyjadrili, že **nie sú oprávnené ani povinné vykonávať takúto kontrolnú činnosť a nepoznali spôsob jej realizácie**. Z uvedeného dôvodu navrhovali, aby boli jednotne usmernení MŽP SR. Viaceré úrady na vykonávanie kontrol

plnenia povinnosti **nemali vytvorené dostatočné personálne kapacity**. V niektorých prípadoch okresné úrady kontrolovali povinnosť pripojiť sa a následne prejednávali jednotlivé prípady v priestupkovom konaní, avšak len na základe podnetov.

Z dôvodu rôznych postupov riešenia tejto problematiky zo strany okresných úradov vzniká riziko nejednotného prístupu k občanom žijúcim v rôznych okresoch SR. NKÚ SR konštatuje, že pre správne a objektívne uplatňovanie zákonných povinností okresných úradov v tejto oblasti je jednotné usmerňovanie MŽP SR, jednotná metodika nevyhnutná.

Kontrola odvozu obsahu žúmp a kontrola ich tesnosti

Kontrolná akcia bola zameraná aj na oblasť kontroly odvozu obsahu žúmp a ich tesnosti. Žumpa je vymedzená v stavebnom zákone ako podzemná drobná stavba, ktorá má doplnkovú funkciu pre hlavnú stavbu. Jej vybudovanie, užívanie a ďalšie činnosti súvisiace so stavbou podliehajú preto režimu stavebného zákona. Kontrola preukazovania odvozu obsahu žúmp je v kompetencii obce, ako všeobecného stavebného úradu podľa stavebného zákona. Podľa zákona o obecnom zriadení – obec pri výkone samosprávy najmä, okrem iného, zabezpečuje odvádzanie odpadových vôd a nakladanie s odpadovými vodami zo žúmp. Podľa stavebného zákona môžu obce, okrem iných orgánov, vykonať aj štátny stavebný dohľad, ktorým zabezpečujú ochranu verejných záujmov. Orgány štátneho stavebného dohľadu sú oprávnené zisťovať, či sa stavba užíva spôsobom povoleným v kolaudačnom rozhodnutí, t. j. napríklad či odkanalizovanie rodinného domu je v súlade s platným kolaudačným rozhodnutím.

Z výsledkov kontrol vo vybraných obciach vyplynulo, že **obce rozdielne a často nesprávne interpretujú sú-**

časnú legislatívu v oblasti kontroly preukazovania odvozu obsahu žúmp. Obce si spravidla upravovali výkon tejto kontroly vydaním VZN v zmysle zákona o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách. Z 30 oslovených obcí malo vydané VZN 24 z nich. V tejto súvislosti však boli identifikované viaceré prípady, keď VZN obcí boli napadnuté protestmi prokurátorov v zmysle zákona o prokuratúre, pretože niektoré ustanovenia VZN neboli v súlade s viacerými právnymi normami.

NKÚ SR zistil, že **väčšina obcí nevykonávala pravidelnú a systematickú kontrolu odvozu obsahu žúmp** u vlastníkov nehnuteľností, ktorí mali takýmto spôsobom riešené odvádzanie odpadových vôd. Boli zistené aj prípady, keď sa niektoré obce vyjadrili, že nevykonávajú kontrolu odvozu obsahu žúmp, pretože im to legislatíva neukladá.

Preverení ďalších zákonných povinností samosprávy NKÚ SR tiež zistil, že obce vykonávali **kontrolu tesnosti žúmp spravidla len pri kolaudácii nehnuteľnosti**.

Obce často nevykonávajú takéto kontroly z dôvodu, že sú nepopulárne, negatívne vnímané občanmi a môžu mať nepriaznivý vplyv na zvoliteľnosť starostov a poslancov do orgánov miestnej samosprávy.

Na základe uvedených zistení NKÚ SR upozorňuje na rôznu interpretáciu a nejednoznačnosť právnych noriem. Legislatíva týkajúca sa nakladania s odpadovými vodami akumulovanými vo vodotesných žumpách je súčasťou viacerých predpisov (napr. stavebný zákon, vodný zákon, zákon o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách, zákon o obecnom zriadení, rôzne vykonávacie predpisy, STN), a zároveň je komplikovaná a umožňuje zodpovedným orgánom, ale aj občanom rôznu interpretáciu. Aj podľa vyjadrenia EÚ v začatom priestupkovom konaní (infringement – podrobnejšie v kapitole 3.3.1), v SR neexistuje v tejto oblasti jednoznačný právny rámec.

Negatívne vo vzťahu k pripojiteľnosti sa dá vnímať aj nečinnosť kompetentných orgánov v oblasti kontroly nakladania s komunálnymi odpadovými vodami z nehnuteľností, ktoré majú riešené odvádzanie odpadových vôd inými spôsobmi (napr. žumpy, domové ČOV, suché WC, septiky a pod.). Tu je potrebné upozorniť, že iné spôsoby (suché WC, trativody, septiky) nie sú v právnom poriadku SR prípustné. Nevykonávanie pravidelných a systematických kontrol pri týchto nehnuteľnostiach môže značne ohroziť kvalitu podzemných a povrchových vôd na Slovensku. Preto je žiaduce, aby MZP SR, ako ústredný orgán štátnej správy pre tvorbu a ochranu životného prostredia, v rámci svojich zákonných úloh iniciovalo nápravu zisteného stavu legislatívnymi zmenami.

Zároveň tým, že sa nevykonávajú takéto kontroly, nie je vyvíjaný dostatočný tlak na nepripojených vlastníkov nehnuteľností, ktorí sa môžu pripojiť na kanalizáciu. Pritom je potrebné zdôrazniť, že náklady na „legálne“ prevádzkovanie žúmp (pravidelný odvoz ich obsahu a zabezpečenie ich

tesnosti) sú z dlhodobého hľadiska finančne náročnejšie než pripojenie sa na verejnú kanalizáciu. Pozitívnym a motivujúcim prvkom využívania kanalizácie je aj jej bezstarostné a bezúdržbové prevádzkovanie v porovnaní s inými spôsobmi odvádzania odpadových vôd.

3.3 ÚČINNOSŤ VYNALOŽENÝCH PROSTRIEDKOV NA ODKANALIZOVANIE

Účinnosť vyhodnocoval NKÚ SR na základe posúdenia, či bol splnený záväzok SR voči EÚ v oblasti odkanalizovania a či bolo dosiahnuté zníženie znečistenia vôd a zlepšenie kvality života obyvateľstva, súvisiace s odkanalizovaním. Vo všeobecnosti možno účinnosť vyjadriť ako vzťah medzi plánovaným plnením cieľa a skutočným výsledkom činnosti vzhľadom na použité verejné prostriedky.

3.3.1 Preverenie a vyhodnotenie stavu plnenia záväzku SR voči EÚ

SR pristúpením k EÚ prebrala na seba záväzok prijať nevyhnutné opatrenia, aby odo dňa pristúpenia dosiahla súlad s ustanoveniami smerníc EÚ. Smernice sú záväzné pre každý členský štát, ktorému sú určené, a to vzhľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom sa voľba foriem a metód ponecháva vnútroštátnym orgánom.

Jednou zo smerníc na úseku ochrany životného prostredia je smernica o čistení komunálnych odpadových vôd, v zmysle ktorej majú členské štáty **povinnosť zabezpečiť vybavenie všetkých aglomerácií nad 2 000 EO verejnou kanalizáciou pre komunálnu odpadovú vodu a následne zabezpečiť jej požadované čistenie**. Tam, kde nie je vybudovanie kanalizácie opodstatnené z dôvodu, že by nepredstavovalo prínos pre životné prostredie alebo by vyžadovalo rozsiahle náklady, použijú sa vodotesné žumpy a domové ČOV dosahujúce rovnakú úroveň ochrany životného prostredia.

Akt o pristúpení k EÚ stanovil pre SR povinnosť, že požiadavky smernice, kladené na verejné kanalizácie a čistenie komunálnych odpadových vôd, sa majú dosiahnuť **v termíne do 31. decembra 2015**. Zároveň boli stanovené čiastkové ciele (prechodné obdobia), ktoré mala SR povinnosť dosiahnuť pred uvedeným termínom, a to k rokom 2004, 2008, 2010 a 2012.

Stav záväzku

SR na základe pravidelnej požiadavky EÚ a v súlade so smernicou o čistení komunálnych odpadových vôd poskytuje údaje (za uplynulé dva roky), ktoré sú potrebné pre vyhodnotenie implementácie jej ustanovení. Základným nástrojom pre zber a zdrojom týchto údajov bol informačný systém ZBERVaK. Preverení systému zberu údajov NKÚ SR zistil, že rozsah údajov zadávaných do systému ZBERVaK nepostačuje pre výkazníctvo, požadované EÚ. Ďalej zistil, že **v rámci SR neexistuje evidencia, ktorá by preukazovala, ako má každá nehnuteľnosť riešený spôsob nakladania s komunálnymi odpadovými vodami**.

NKÚ SR z toho dôvodu upozorňuje na **riziko, že údaje predkladané EÚ nemuseli byť kompletne a spoľahlivé**.

Analýzou stavu plnenia záväzku SR voči EÚ k 31. decembru 2015 bolo zistené, že MŽP SR k tomuto termínu plnenie záväzku nevyhodnocovalo. MŽP SR poskytlo EÚ v roku 2016 posledné údaje o stave plnenia záväzku k referenčnému dátumu 31. december 2014.

Vyhodnotením údajov poskytnutých k termínu 31. december 2014 a vychádzajúc z vyjadrení MŽP SR **je zrejmé, že SR nespĺnila záväzok** odkanalizovania všetkých aglomerácií nad 2 000 EO do 31. decembra 2015, to znamená ani k predošlým prechodným obdobiam. Zároveň nebolo zabezpečené ani požadované čistenie odpadových vôd v zmysle tohto záväzku.

Hlavné dôvody, pre ktoré sa SR nedarí plniť záväzky vyplývajúce zo Zmluvy o pristúpení SR k EÚ pre oblasť nakladania s komunálnymi odpadovými vodami, spočívali najmä:

- v nedostatku finančných prostriedkov
- v nedostatočnej aktivite obcí pri budovaní kanalizácie (napr. nevypracovanie projektovej dokumentácie, nepredloženie žiadosti o NFP, zmeny

na poste starostov, podceňovanie motivácie občanov pripojiť sa)

- v odmietaní pripojiť sa zo strany samotných občanov.

Ďalším dôvodom neplnenia záväzkov bolo, že SR v rámci predstupových rokovaní s EÚ prevzala záväzky v čase, keď infraštruktúra verejných kanalizácií bola prevažne vo vlastníctve štátu a tento majetok spravovali štátne podniky. V rokoch 2002 až 2003 bola realizovaná transformácia majetku štátu na obce a mestá. Pre obce bol záväzok nespĺniteľný.

V roku 2016 začala EÚ z vlastnej iniciatívy **priestupkové konanie voči SR (tzv. infringement) vo veci nedosiahnutia súladu s požiadavkami smernice o čistení komunálnych odpadových vôd** k prechodnému termínu 31. december 2012. SR reagovala nesúhlasným stanoviskom a požadovala od EÚ vysvetlenie. Ku dňu ukončenia kontroly MŽP SR nebolo známe stanovisko EÚ k reakcii Slovenskej republiky. Podľa MŽP SR je na dobudovanie kanalizácií a ČOV potrebných ešte 683 mil. eur, čo len potvrdzuje, že záväzok SR voči EÚ splnený nebol.

NKÚ SR upozorňuje, že dosiahnutie cieľov odkanalizovania je finančne náročné a v prípade ich nespĺnenia hrozí riziko sankčných krokov, resp. opatrení zo strany EÚ. Tým sa problematika odkanalizovania môže stať bremenom verejných financií a environmentálnou záťažou do budúcnosti.

3.3.2 Zhodnotenie stanoveného cieľa OP ŽP v oblasti odkanalizovania – znížiť znečistenie vôd a zvýšiť kvalitu života obyvateľstva

Cieľom NKÚ SR bolo zistiť mieru splnenia cieľa OP ŽP pre oblasť odkanalizovania, t. j. zhodnotiť účinnosť na vyňaložených finančných prostriedkov (ex post hodnotenia verejných rozhodnutí – v rámci idey „hodnota za peniaze“). Cieľom OP ŽP pre odkanalizovanie bolo znížiť znečistenie vôd a zvýšiť kvalitu života obyvateľstva SR. Vo všeobecnosti možno predpokladať, že výstavbou kanalizačných sietí, ale hlavne ich efektívnym využívaním (t. j. že producenti odpadových vôd budú na tieto siete aj pripojení), sa dosiahne znížovanie znečistenia vôd a zvýši sa kvalita života obyvateľstva SR. Aby však bolo možné zodpovedne a kvalifikovane vyhodnotiť plnenie cieľa, je potrebné stanoviť aj merateľné ukazovatele, na základe ktorých by sa dalo zhodnotiť, či došlo k spomenutému zníženiu znečistenia vôd a zlepšeniu kvality života, prípadne plnenie cieľa aj kvantifikovať.

Splnenie tohto cieľa nebolo možné zmerať ani vyhodnotiť, pretože neboli nastavené konkrétne, s cieľom

súvisiace merateľné ukazovatele na jeho vyhodnotenie. MŽP SR, ako riadiaci orgán pre OP ŽP, tak nepreukázalo splnenie cieľa pre oblasť odkanalizovania.

Podobné nedostatky boli zistené aj na úrovni projektov, kde viac ako polovica preverených projektov mala ciele projektu definované len vo všeobecnosti, bez uvedenia konkrétnych údajov, ktoré by bolo možné zmerať a následne ich vyhodnotiť.

Vo všeobecnosti platí, že **plánované ciele verejných politík by mali byť merateľné, aby bolo možné vyhodnotiť, či prišlo k ich splneniu**. Riešenie tohto problému si vyžaduje precízne zadefinovanie cieľov v procese tvorby politík. V prípade, ak nemožno naplánovať cieľ merateľným spôsobom, je potrebné ho stanoviť aspoň na čiastkové etapy, aby sa dalo overovať ich plnenie. Tým sa zabezpečí, **aby sa v budúcnosti neúspešné ciele politík neopakovali, a zároveň by bola verejnosť informovaná o výsledku vládných rozhodnutí vo vzťahu k účinnosti vynakladania verejných prostriedkov.**

Z analýzy údajov o skutočnosti, získaných kontrolou NKÚ SR, je zrejmé, že **SR si nespĺnila záväzok voči EÚ v oblasti odkanalizovania**. Zároveň z dôvodu nepreukázania splnenia cieľa OP ŽP pre túto oblasť NKÚ SR konštatuje, že **verejný prostriedky neboli vynaložené dostatočne účinne**.

4 ODPORÚČANIA

NKÚ SR odporúča MŽP SR, ako nositeľovi verejnej politiky ochrany životného prostredia:

- pravidelne informovať vládu SR o stave plnenia záväzku SR voči EÚ, týkajúceho sa odkanalizovania, vyplývajúceho zo Zmluvy o prístupí SR k EÚ;
- zväziť iniciovanie rokovania s EÚ na účely úpravy termínu pre splnenie záväzku SR voči EÚ v oblasti odkanalizovania, vyplývajúceho zo Zmluvy o prístupí;
- iniciovať zavedenie takej evidencie nakladania s komunálnymi odpadovými vodami (novelou zákona o vodách, stavebného zákona, prípadne iných legislatívnych noriem), ktorá jednoznačne preukáže spôsob nakladania s nimi z každej nehnuteľnosti. Takáto evidencia by slúžila na viaceré účely (reportovanie pre EÚ, dôslednejšie vykonávanie kontroly odvozu obsahu žump a ich tesnosti a iné);
- stanoviť ciele v operačných programoch tak, aby ich bolo možné vyhodnotiť na základe merateľných ukazovateľov, ktoré s cieľmi súvisia; tak bude možné vyhodnotiť účinnosť vynaložených verejných prostriedkov v nadväznosti na preukaznosť splnenia cieľov;
- jednotne metodicky usmerniť žiadateľov a konečných prijímateľov NFP, ako správne stanoviť a následne vykazovať počet EO pripojených na novovybudované kanalizačné siete (pripojiteľnosť);
- zväziť vytvorenie adresnej dotačnej schémy na podporu financovania vybudovania kanalizačných prípojok z verejných zdrojov;
- riadiť výkon štátnej správy v oblasti ochrany a tvorby životného prostredia, uskutočňovaný okresnými úradmi v zmysle zákona o organizácii miestnej štátnej správy tak, aby bol zabezpečený jednotný postup pri vykonávaní kontroly plnenia povinností vlastníkov nehnuteľností – pripojiť sa na vybudované kanalizácie v zmysle legislatívnych pravidiel; ďalej zabezpečiť, aby okresné úrady z úradnej moci vykonávali takéto kontroly systematicky, v spolupráci s obcami a vodárenskými spoločnosťami, a v prípade porušovania zákona prejednávali priestupky;
- zabezpečiť legislatívne podmienky, ktoré by stanovovali jednoznačnú a vymožiteľnú povinnosť pripojiť sa na verejnú kanalizáciu v obci (kde bola vybudovaná) pre všetkých vlastníkov nehnuteľností, v ktorých vznikajú odpadové vody;
- zabezpečiť nápravu súčasného negatívneho stavu tak, aby boli vykonávané pravidelné a systematické kontroly odvozu obsahu žump a ich tesnosti, a to napr. iniciovaním legislatívnych zmien (zákon o vodách, príp. iné legislatívne normy);
- podniknúť aktívne kroky a prevziať iniciatívu pri vyriešení a sprehľadnení problematiky prevádzkovania žump, vrátane zákonných povinností s tým spojených (vrátane medzirezortnej spolupráce a spolupráce so samosprávou), s cieľom zabezpečiť ochranu vôd v SR;
- zaviesť a používať jednotnú metodiku vytvárania a vykazovania stavebných rozpočtov na účely zabezpečenia možnosti kontroly, vyhodnocovania a porovňovania investičných projektov na základe analýz nákladových položiek, prípadne celkovej ceny diela.

NKÚ SR odporúča obciam:

- iniciovať, resp. zintenzívniť spoluprácu s vodárenskými spoločnosťami na účely zabezpečenia čo najvyššej miery pripojiteľnosti na vybudovanú kanalizáciu (najmä získavať informácie, ktoré nehnuteľnosti nie sú pripojené na vybudovanú kanalizáciu);
- zaviesť evidenciu nakladania s komunálnymi odpadovými vodami na miestnej úrovni, ktorá jednoznačne preukáže spôsob nakladania s nimi z každej nehnuteľnosti (domové ČOV, žumpy, „suché WC“, trativody a iné). Takáto evidencia by slúžila na viaceré účely, napr. na dôslednejšie vykonávanie kontroly odvozu obsahu žump, ich tesnosti a iné;
- zabezpečiť vykonávanie pravidelných a systematických kontrol odvozu obsahu žump a ich tesnosti u vlastníkov nehnuteľností, ktorí majú zavedený tento individuálny systém odvádzania komunálnych odpadových vôd;
- aktívnejšie využívať možnosť podávania podnetov na úseku verejných kanalizácií, okrem iného aj v súvislosti s povinnosťou pripojenia sa na kanalizáciu, na príslušný okresný úrad, ktorý je v prípade priestupkov oprávnený ich prejednávať;
- vo väčšej miere využívať dobrú prax (motivačné prvky), identifikovanú u konečných prijímateľoch s vysokou pripojiteľnosťou.

NKÚ SR odporúča vodárenským spoločnostiam:

- iniciovať, resp. zintenzívniť spoluprácu s obcami na účely zabezpečenia čo najvyššej miery pripojiteľnosti na vybudovanú kanalizáciu;
- využívať možnosť podávania podnetov, v spolupráci s dotknutými obcami na úseku verejných kanalizácií, na príslušný okresný úrad, ktorý je v prípade priestupkov oprávnený ich prejednávať;
- vo väčšej miere využívať dobrú prax (motivačné prvky), identifikovanú u konečných prijímateľoch s vysokou pripojiteľnosťou.

5 REAKCIA KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV

Kontrolované subjekty nevzniesli žiadne námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení, ktoré sú uvedené v štyroch protokoloch o výsledkoch kontroly. U ostatných kontrolovaných subjektoch aj na MŽP SR boli vypracované záznamy o výsledku kontroly, pretože v kontrolovanej oblasti neboli zistené porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov. NKÚ SR upozornil a pre-

rokoval s MŽP SR, ako garantom ochrany životného prostredia, zistené systémové nedostatky v oblasti nakladania s odpadovými vodami. MŽP SR zaujalo aktívny a pozitívny postoj k riešeniu danej problematiky. Zároveň uvítalo systémové odporúčania NKÚ SR s prísľubom ich využitia. NKÚ SR bude plnenie prijatých opatrení sledovať v zmysle monitoringu ich plnenia.

6 TÍM KONTROLÓROV

Kontrolná akcia bola vykonaná 20 kontrolórmí NKÚ SR, v rámci celej SR, s dlhoročnou odbornou praxou. Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a s medzinárodne akceptovanými kontrolnými štandardmi ISSAI (INTOSAI) pre výkonnostnú kontrolu.

ZÁVER

Kontrolou NKÚ SR boli identifikované viaceré rezervy v hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti vynaložených verejných prostriedkov na odkanalizovanie v rámci OP ŽP. Investície do odkanalizovania neprinášajú najvyššiu očakávanú „hodnotu za peniaze“. NKÚ SR formuloval viacero systémových odporúčaní na účely zvýšenia miery hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti vynaložených verejných prostriedkov, ako aj zvýšenia ochrany povrchových a podzemných vôd v SR.

V priebehu výkonu kontrol NKÚ SR bol vypracovaný MŽP

SR návrh novely vodného zákona. Jeho cieľom bolo sprehľadniť problematiku v tejto oblasti. Zmeny zákona korešpondujú s viacerými odporúčaniami NKÚ SR. Schválený zákon nadobúda účinnosť 15. marca 2018.

Záverečná správa bude predložená do štyroch výborov Národnej rady Slovenskej republiky – Výboru NR SR pre financie a rozpočet, Výboru NR SR pre európske záležitosti, Výboru NR SR pre verejnú správu a regionálny rozvoj a Výboru pre pôdohospodárstvo a životné prostredie, ako aj Združeniu miest a obcí Slovenska.

KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad SR
Priemyselná 2
824 73 Bratislava
☎ +421 2 5011 4451
✉ info@nku.gov.sk

PRÍLOHY

PRÍLOHA Č. 1: ZOZNAM KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV

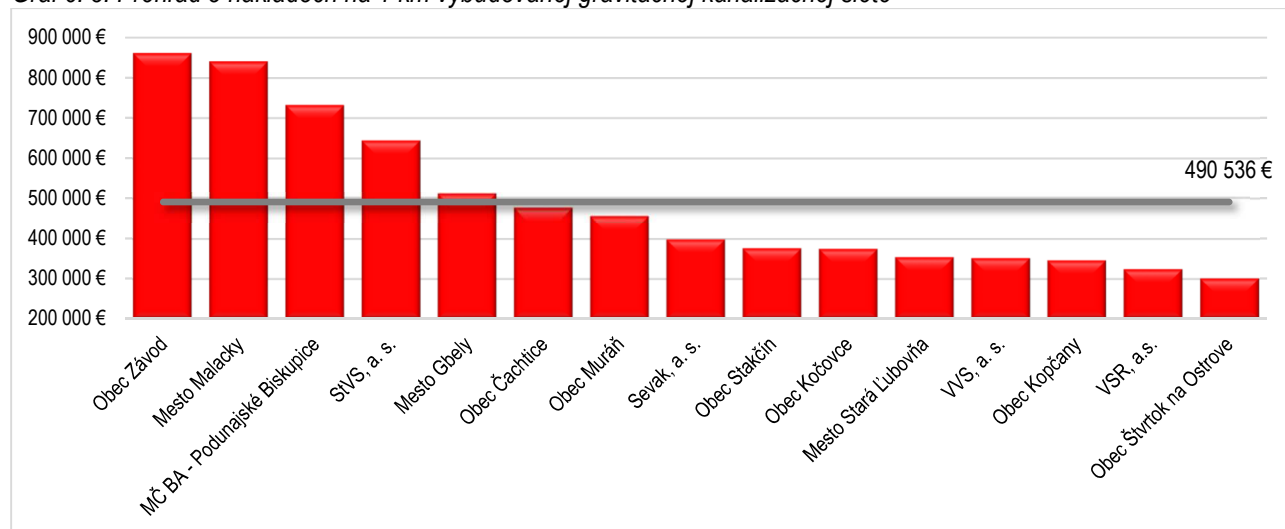
Tabuľka č. 3: Zoznam kontrolovaných subjektov

Kontrolovaný subjekt			
Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky			
Por. č.	Prijímateľ	Kontrolovaný projekt	Celkové výdavky projektu v eur
1.	Obec Pohorelá	Pohorelá, SO 01 splašková kanalizácia vetva B – dokončenie	4 436 433,85
2.	Stredoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s.	Banská Štiavnica – kanalizácia v mestskej pamiatkovej rezervácii	1 941 390,78
3.	Obec Muráň	Muráň kanalizácia a ČOV – 2. etapa – kanalizácia	2 465 561,81
4.	Mesto Malacky	Záhorie, Malacky – odkanalizovanie	13 268 154,29
5.	Obec Závod	Závod – kanalizácia II. etapa	4 617 339,02
6.	Mestská časť Bratislava – Podunajské Biskupice	Kanalizácia Podunajské Biskupice, I. etapa	2 329 887,24
7.	Mestská časť Košice - Krásna	Kanalizácia Mestskej časti Košice – Krásna, II. etapa	952 743,23
8.	Mesto Strážske	Rozšírenie stokovej kanalizácie Strážske	1 349 537,76
9.	Východoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s.	Odkanalizovanie v aglomerácii Rožňava	3 482 081,52
10.	Mesto Levice	Aglomerácia Levice – kanalizácia Kalinčiakovo	2 296 452,86
11.	Západoslovenská vodárenská spoločnosť, a.s.	Nitra – dobudovanie kanalizačnej siete	11 218 452,96
12.	KOMVaK – Vodárne a kanalizácie mesta Komárno, a. s.	Komárno – rozšírenie kanalizácie, Alžbetin ostrov	1 248 335,82
13.	Mesto Spišská Belá	Spišská Belá – environmentálna infraštruktúra – splašková kanalizácia	3 952 205,65
14.	Obec Stakčín	ČOV a kanalizácia obce Stakčín – VI. a VII. etapa	2 243 462,83
15.	Mesto Stará Ľubovňa	Dostavba kanalizácie m. č. Podsadek, Stará Ľubovňa	265 428,42
16.	Obec Kočovce	Vybudovanie a využívanie stokovej siete v aglomerácii obcí	8 005 133,06
17.	Obec Čachtice	Dobudovanie stokovej siete v aglomerácii	6 298 839,57
18.	Mesto Gbely	Kanalizácia, ulica Medlenova	270 933,92
19.	Obec Kopčany	Dobudovanie kanalizácie v obci Kopčany III.	1 805 982,77
20.	Obec Borský Mikuláš	Splašková tlaková kanalizácia II. etapa	4 345 763,86
21.	Obec Moravský Svätý Ján	Výstavba splaškovej kanalizácie	3 808 469,21
22.	Trnavská vodárenská spoločnosť, a. s.	Kanalizácia Leopoldov a Červeník	5 633 366,94
23.	Obec Štvrtok na Ostrove	Kanalizácia Štvrtok na Ostrove – 4. časť	1 213 353,29
24.	Liptovská vodárenská spoločnosť, a. s.	Výstavba kanalizácie Bobrovec, Jalovec, Trstené	4 055 149,21
25.	Vodárenská spoločnosť Ružomberok, a. s.	SKK a ČOV Liptovská Lúžna, Liptovská Osada a Liptovské Revúce	7 047 025,31
26.	Severoslovenské vodárne a kanalizácie, a. s.	Trnové - kanalizácia	5 585 710,09
Celkové výdavky projektov spolu			104 137 492,27

Zdroj: NKÚ SR, 2018

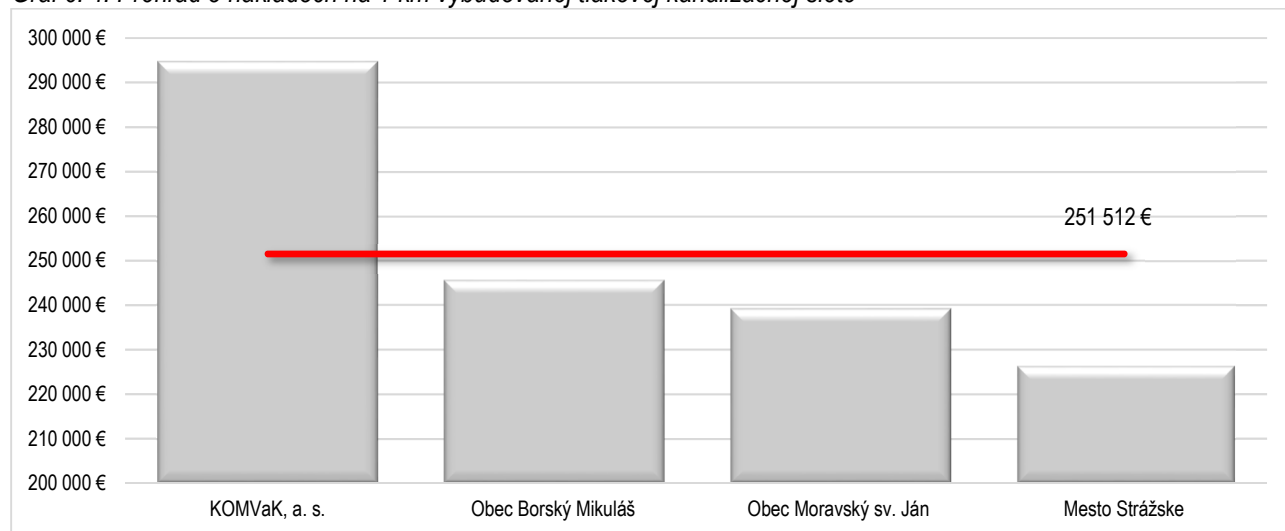
PRÍLOHA Č. 2: PREHĽAD O NÁKLADOCH NA 1 KM NOVOVYBUDOVANEJ KANALIZAČNEJ SIETE PODĽA TYPU KANALIZÁCIE A SUBJEKTOV

Graf č. 3: Prehľad o nákladoch na 1 km vybudovanej gravitačnej kanalizačnej siete



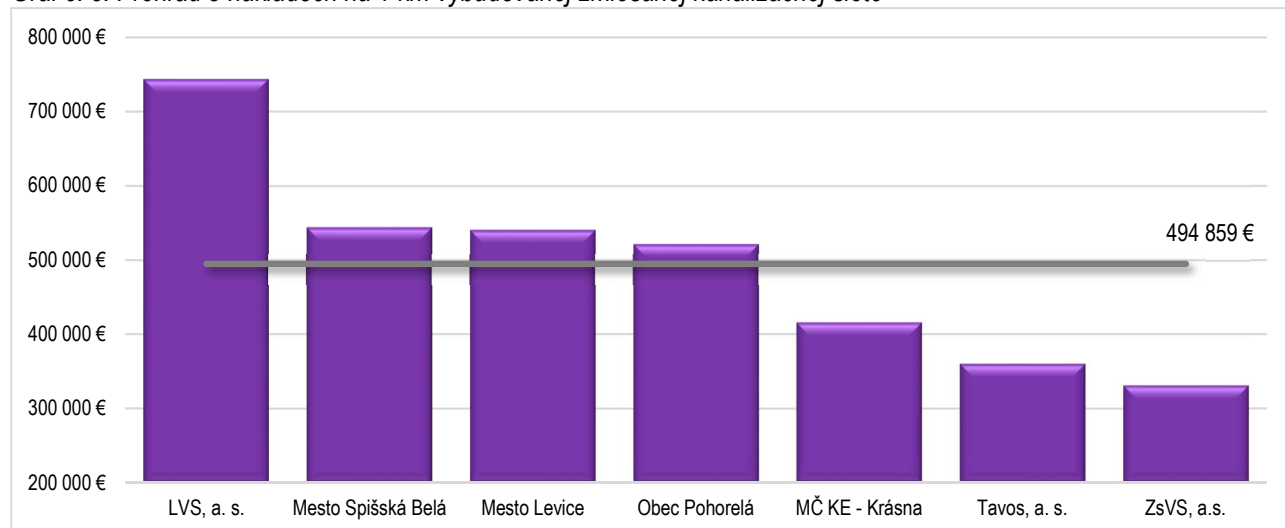
Zdroj: NKÚ SR, 2018

Graf č. 4: Prehľad o nákladoch na 1 km vybudovanej tlakovej kanalizačnej siete



Zdroj: NKÚ SR, 2018

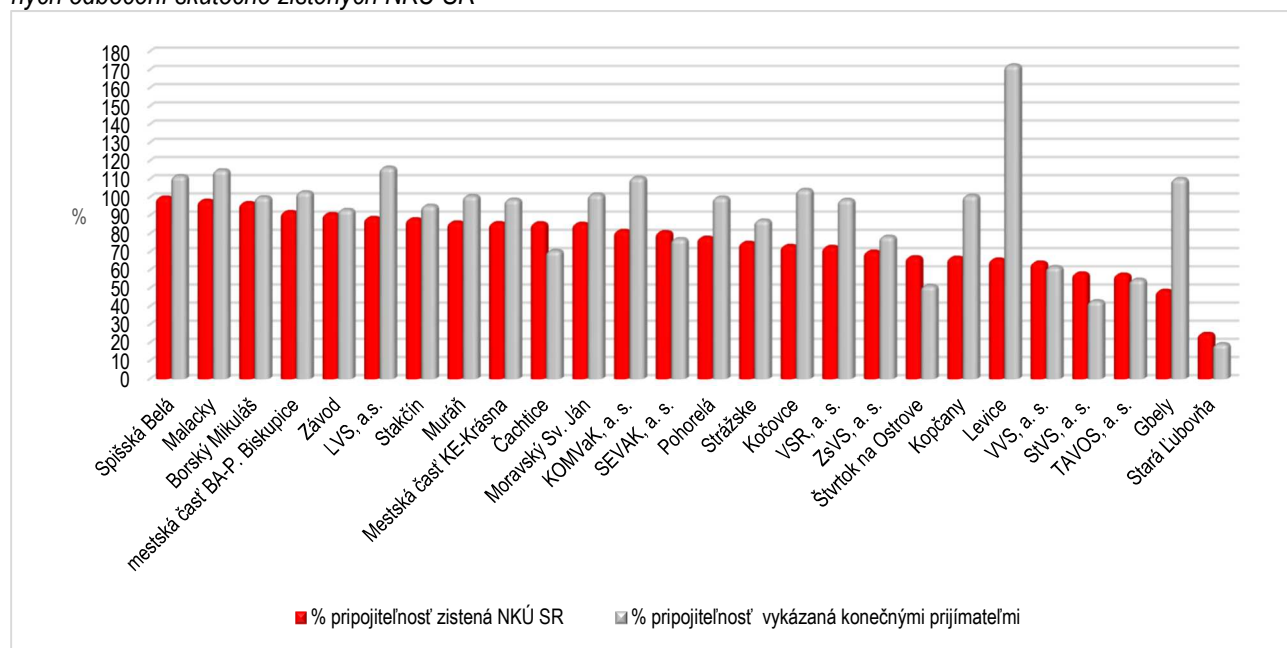
Graf č. 5: Prehľad o nákladoch na 1 km vybudovanej zmiešanej kanalizačnej siete



Zdroj: NKÚ SR, 2018

PRÍLOHA Č. 3: POROVNANIE PRIPOJITEĽNOSTI PODĽA HODNÔT VYKÁZANÝCH KONEČNÝMI PRIJÍMATEĽMI A PODĽA POČTU AKTÍVNYCH KANALIZAČNÝCH ODBOČENÍ SKUTOČNE ZISTENÝCH NKÚ SR

Graf č. 6: Porovnanie pripojiteľnosti podľa hodnôt vykázaných konečnými prijímateľmi a podľa počtu aktívnych kanalizačných odbočení skutočne zistených NKÚ SR



Zdroj: NKÚ SR, 2018