

SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY

Nakladanie s dlhodobým finančným
majetkom v obciach a mestách



NAJVYŠŠÍ
KONTROLNÝ
ÚRAD SR

ĽUBOMÍR ANDRASSY
predseda

Kontrolovali sme

14 vybraných samospráv

Kontrola bola zameraná na nakladanie s dlhodobým finančným majetkom vo vybraných samosprávach. Bola vykonaná v 14 samosprávach, ktoré v kontrolovanom období uskutočnili prevody alebo obstaranie dlhodobého finančného majetku (akcií, dlhopisov a pod.), čím došlo k zmene jeho celkovej hodnoty v ich vlastníctve. Výber kontrolovaných subjektov bol vykonaný na základe kritéria, ktorým bolo nakladanie s dlhodobým finančným majetkom, konkrétne jeho predaj a nadobudnutie v kontrolovanom období. Ďalším kritériom výberu subjektov bola suma dlhodobého finančného majetku, s ktorým bolo nakladané, v pomere k celkovému rozpočtu samosprávy.

Ako sme postupovali

Kontrolu vykonalo deväť kontrolórov v súlade so zákonom o NKÚ SR a štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). Kontrolný tím tvorili dvaja experti, traja špecialisti, dvaja seniori, jeden samostatný kontrolór a jeden junior. Pri výkone kontroly boli použité kontrolórske postupy a techniky, najmä preskúmanie dokladov a dokumentov, analytické metódy a vyžiadanie informácií podľa zákona o NKÚ SR (§ 22).

Prečo sme kontrolovali

Udržateľnosť verejných financií samospráv závisí najmä od toho, ako nakladajú so svojím majetkom a ako ho využívajú a zhodnocujú. Dlhodobý finančný majetok je tvorený najmä podielmi v obchodných spoločnostiach a cennými papiermi. Predstavuje súčasť verejných zdrojov samospráv a preto je dôležité, aby s ním bolo nakladané transparentne a hospodárne. Samosprávy majú prijímať rozhodnutia, ktoré zohľadňujú potreby obyvateľov a sledujú verejný záujem. Dlhodobý finančný majetok predstavuje významnú časť majetku obce, pričom neslúži len na zhodnotenie financií, ale aj na plnenie verejného záujmu. Už pri plánovaní kontroly boli identifikované riziká spojené s nakladaním s týmto druhom majetku, čo odôvodnilo vykonanie kontroly.

Čo sme zistili

- Podmienky obchodných verejných súťaží na prevod majetkových účastí nezabezpečovali transparentnú, nediskriminačnú a čestnú hospodársku súťaž, čo nebolo v súlade so zákonom o majetku obcí.
- Minimálna kúpna cena jednej akcie pre podmienky obchodnej verejnej súťaže bola zastupiteľstvami schválená len v intervale stanovenom valným zhromaždením emitenta, ktorý bol jediným účastníkom súťaže. Samosprávy nezabezpečili odborné externé posúdenie hodnoty jednej akcie vodárenskej spoločnosti.
- Kontrolované samosprávy sa dobrovoľne vzdali akcií, ktoré súhrnne predstavovali 9-percentný podiel na hlasovacích právach vo vodárenskej spoločnosti.
- Súhrnná menovitá hodnota akcií vo vodárenskej spoločnosti všetkých kontrolovaných subjektov bola 20,9 mil. eur, pričom celková predajná cena týchto akcií bola 8,4 mil. eur.
- V súvislosti s prevodom akcií vychádzali kontrolované subjekty predovšetkým z informácií, ktoré im boli poskytnuté z pozície akcionára emitenta, teda od budúceho súťažiaceho.

Čo odporúčame

Výboru NR SR pre verejnú správu a regionálny rozvoj

- aby inicioval zmenu zákona o majetku obcí, ktorá by komplexne a jednoznačne riešila problematiku nakladania s finančným majetkom samospráv.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť, či vybrané činnosti týkajúce sa majetkových účastí a vybraných finančných operácií miest a obcí boli v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Zároveň bolo cieľom posúdiť, či bolo v súvislosti s nakladaním s vybraným dlhodobým finančným majetkom zabezpečené zveľaďovanie, ochrana a zhodnocovanie majetku samospráv.

Rámec kontrolnej akcie

Kontrola bola zameraná na nakladanie s dlhodobým finančným majetkom vybraných samospráv. Kontrolóri na dosiahnutie požadovaného výsledku kontroly použili prístup detailného preverovania dokladov na vybranej vzorke dokladov so zohľadnením významnosti a rizika. Kontrolovaným obdobím boli roky 2022 až 2025.

Výsledky kontrolnej akcie

Hodnota dlhodobého finančného majetku, evidovaného kontrolovanými subjektmi, klesla z 25,9 mil. eur v roku 2022 na 13,5 mil. eur v roku 2025.

Tabuľka 1: Prehľad o stave dlhodobého finančného majetku kontrolovaných subjektov

Samospráva	Stav k 31.12.2022	Stav k 31.12.2023	Stav k 31.12.2024	Stav k 30.09.2025
Mesto Bardejov	9 288 164,43	5 317 779,07	5 317 779,07	5 317 779,07
Mesto Kráľovský Chlmec	1 620 317,78	1 620 317,78	663 976,66	663 976,66
Mesto Revúca	2 987 970,69	2 987 970,69	1 379 528,61	1 379 528,61
Mesto Rožňava	5 832 173,16	5 865 854,16	3 681 143,01	3 663 117,68
Mesto Sečovce	1 551 924,00	1 551 924,00	636 290,05	638 939,85
Mesto Stropkov	2 200 666,56	2 200 666,56	896 543,52	896 543,52
Obec Betliar	194 228,73	193 974,00	78 046,56	78 079,56
Obec Kečovo	97 545,41	97 545,41	39 016,64	39 016,64
Obec Okružle	121 954,46	121 954,46	48 810,44	48 810,44
Obec Poproč	592 733,00	592 733,00	269 564,44	259 465,00
Obec Šemša	146 351,99	146 351,99	58 590,96	58 590,96
Obec Trhovište	339 471,00	339 471,00	339 471,00	136 631,08
Obec Tušice	146 334,71	146 334,71	146 334,71	58 571,24
Obec Valaliky	751 707,00	751 707,00	308 226,48	308 226,48
Spolu	25 871 542,92	21 934 583,83	13 863 322,15	13 469 197,23

Zdroj: pracované NKÚ SR na základe podkladov kontrolovaných subjektov

Dôvodom zmeny hodnoty majetku bol prevod akcií vodárenskej spoločnosti. Kontrolované subjekty spolu vlastnili 632 671 akcií v celkovej účtovnej hodnote 20,9 mil. eur, pričom menovitá hodnota jednej akcie predstavovala 33 eur. Počas kontrolovaného obdobia došlo k prevodu 632 656 akcií za celkovú sumu 8,4 mil. eur, čo zodpovedalo predajnej cene 13,28 eur za jednu akciu. Hodnota majetku kontrolovaných subjektov sa týmto znížila o 12,5 mil. eur.

Celkový počet akcií vo vlastníctve kontrolovaných obcí predstavoval 9,0445-percentný podiel na základnom imaní vodárenskej spoločnosti. Po realizovaných prevodoch zostalo vo vlastníctve týchto obcí celkovo 15 kusov akcií, čo zodpovedá podielu 0,0002 % na základnom imaní vodárenskej spoločnosti.

Obce a mestá, ako akcionári vodárenskej spoločnosti, prevodom akcií prišli o hlasovacie práva zodpovedajúce počtu nimi vlastnených akcií. Tým sa zbavili možnosti ovplyvňovať rozhodnutia týkajúce sa plnenia ich zákonných povinností v oblasti zásobovania pitnou vodou, odvádzania odpadových vôd a ochrany životného prostredia. Vzdáním sa hlasovacích práv sa samosprávy vytlačili zo sféry vplyvu rozhodovania v akcionárskej štruktúre vodárenskej spoločnosti.

Vzdanie sa hlasovacích práv posilnilo postavenie ostatných akcionárov, ktorí tým získali výraznejší vplyv na rozhodovanie valného zhromaždenia, vrátane rozhodovania o použití zisku, investičnej politiky a tvorbe rezerv.

V kontrolovanom období všetky samosprávy zároveň upísali dlhopisy emitované vodárenskou spoločnosťou v celkovej sume 8,4 mil. eur. Išlo o 632 656 dlhopisov s menovitou hodnotou jedného dlhopisu 13,28 eur. Upísanie dlhopisov bolo zmluvným záväzkom vyplývajúcim zo zmlúv o prevode akcií. Išlo tak de facto o zámenu akcií s nepravidelným dividendovým potenciálom za dlhopisy s pevným úrokovým výnosom.

Transparentnosť nakladania s majetkom

Kontrolované subjekty v rokoch 2024 a 2025, v súvislosti s prevodom akcií, realizovali obchodnú verejnú súťaž. Predmetom tejto súťaže mal byť výber najvhodnejšieho návrhu na uzatvorenie zmluvy o odplatnom prevode akcií vodárenskej spoločnosti, ktoré vlastnili kontrolované samosprávy.

Podmienky obchodnej verejnej súťaže všetkých kontrolovaných subjektov boli nastavené takmer identicky. Hoci išlo o samostatné subjekty, materiály, ktoré boli predkladané obecným a mestským zastupiteľstvám (dôvodové správy k nákupu dlhopisov a prevodu akcií obce alebo mesta, podmienky obchodnej verejnej súťaže), vykazovali vysokú mieru zhody.

NKÚ SR zistil, že podľa podmienok obchodnej verejnej súťaže na prevod akcií vodárenskej spoločnosti musel súťažný návrh, okrem iného, obsahovať aj záväzok navrhovateľa v odplatnom prevode vlastníckeho práva ku konkrétnemu počtu dlhopisov Voda Spieva I., emitovaných VVS, a. s., za konkrétnu upisovaciu alebo kúpnu cenu v prospech vyhlasovateľa súťaže. Počet prevádzaných dlhopisov mal byť totožný s počtom akcií, ktoré mali byť predmetom prevodu.

Samosprávy síce vyhlásili obchodnú verejnú súťaž na prevod akcií, avšak podmienkou zapojenia sa do súťaže bol záväzok budúceho víťaza na prevod dlhopisov emitovaných konkrétnym emitentom v rovnakom počte, v akom boli akcie predávané.

Takto nastavená preferencia konkrétneho finančného produktu a stanovenie ceny priamo úspešným súťažiteľom – vyjadrené v najvhodnejšom návrhu na uzavretie zmluvy, zámere a podmienkach obchodnej verejnej súťaže – nevytvorili podmienky na realizáciu čestného súťažného prostredia. Preferencia konkrétneho dlhopisového programu a konkrétneho emitenta vopred determinovala výsledok, čím neboli splnené podmienky obchodnej verejnej súťaže podľa zákona o majetku obcí.

Minimálna kúpna cena bola u všetkých kontrolovaných subjektov stanovená v sume 13,27 eur za jednu akciu vodárenskej spoločnosti. Táto bola určená na podklade uznesenia valného zhromaždenia VVS, a. s., v júni 2023, ktorým bolo rozhodnuté o intervale kúpnej ceny, ak nadobúdateľom bude emitent (VVS, a. s.), a to v rozmedzí od 13,27 eur do 13,29 eur. Napriek minimálnemu intervalu kúpnej ceny si všetky samosprávy vybrali práve jeho spodnú hranicu.

Súťažný návrh vo všetkých prípadoch predložil len jeden navrhovateľ, ktorým bola vodárenská spoločnosť, pričom navrhovaná kúpna cena za jednu akciu bola 13,28 eur.

V súvislosti s určením minimálnej ceny jednej akcie je potrebné uviesť, že budúci súťažiaci a zároveň víťaz mal už vopred vedomosť o stanovenom intervale ceny za jednu akciu ešte pred samotným vyhlásením obchodnej verejnej súťaže. Určenie kúpnej ceny bolo súčasťou podmienok obchodnej verejnej súťaže, o ktorých obsahu, resp. hoci aj minimálnej časti obsahu, by sa mal každý potenciálny súťažiaci dozvedieť až po ich zverejnení vyhlasovateľom súťaže.

Na základe výsledkov obchodnej verejnej súťaže kontrolované subjekty uzavreli zmluvy o prevode akcií s výhradou práva spätnej kúpy (call opcia) a práva spätného predaja (put opcia). Spätne odkúpenie je zmluvne viazané na presne stanovené časové okná a samosprávy tak nemajú možnosť požadovať vrátenie akcií kedykoľvek. V priebehu 20 rokov existuje pre kontrolované subjekty len päť, resp. šesť časových okien, každé v trvaní jedného mesiaca, počas ktorých je možné toto právo uplatniť.

Hlavní kontrolóri v kontrolovanom období v súvislosti s prevodom akcií, resp. nadobudnutím dlhopisov, nevykonali žiadnu kontrolu ani iniciatívne nevypracovali odborné materiály alebo stanoviská. Vypracovanie takého stanoviska nebolo obligatórnou úlohou hlavného kontrolóra. Štatutári ani zastupiteľstvá kontrolovaných samospráv nepožiadali hlavného kontrolóra o vykonanie kontroly nakladania s dlhodobým finančným majetkom. Len v jednom prípade (obec Šemša) bolo vypracované stanovisko hlavného kontrolóra k prevodu akcií a nadobudnutiu dlhopisov.

Kontrolované subjekty vo svojich vyjadreniach uviedli, že vychádzali predovšetkým z informácií, ktoré im boli poskytnuté z pozície akcionára emitenta, teda od budúceho súťažiaceho.

Samostatnosť rozhodovania obce

Vykonané kontroly preukázali, že predkladané doklady, súvisiace s procesom realizácie obchodnej verejnej súťaže, vykazovali mimoriadne vysokú mieru zhody. Napriek tomu, že išlo o 14 samostatných a od seba nezávislých subjektov, pri ktorých samostatnosť rozhodovania a konania deklaruje aj zákon o obecnom zriadení, obsah aj formálne spracovanie dokumentov boli do veľkej miery identické, čo vyvoláva pochybnosti o ich individuálnom pôvode a samostatnom vypracovaní.

Z predložených vyjadrení a informácií, ktoré kontrolované subjekty poskytli počas priebehu kontroly, bolo zrejmé, že medzi nimi dochádzalo k vzájomnej koordinácii. Táto koordinácia sa prejavovala nielen v podobnom spôsobe argumentácie, ale aj v časovej nadväznosti jednotlivých reakcií a v opakujúcich sa tvrdeniach, ktoré pôsobili ako vopred zosúladené. Súhrn týchto okolností naznačuje, že subjekty nemuseli konať úplne nezávisle a samostatne, ale mohli postupovať v úzkej vzájomnej súčinnosti. NKÚ SR dáva do pozornosti, že charakter a štruktúra niektorých predkladaných vyjadrení vyvolávajú dojem, že do prípravy ich stanovísk mohla byť zapojená aj tretia strana mimo kontrolovaných subjektov, ktorá koordinovaný postup ďalej ovplyvňovala alebo usmerňovala.

Záver

Kontrolované obce a mestá, ako akcionári vodárenskej spoločnosti, sa vzdali hlasovacích práv zodpovedajúcich počtu nimi vlastnených akcií, čím stratili potenciálny vplyv na rozhodovanie v spoločnosti, ktorá zabezpečuje verejnú službu zásobovania vodou.

Zároveň sa tak posilnilo postavenie ostatných akcionárov, ktorí získali výraznejší vplyv na rozhodovanie valného zhromaždenia, vrátane rozhodovania o použití zisku, a to na úkor samospráv, ktoré sa akcií zbavili.

Povinnosťou samospráv je, v zmysle zákona o obecnom zriadení, okrem iného, aj zásobovanie vodou a odvádzanie odpadových vôd. NKÚ SR konštatuje, že rozvoj a údržba vodárenskej infraštruktúry je vo verejnom záujme v širšom zmysle slova. Prevod akcionárskych práv vo vodárenskej spoločnosti tak môže mať negatívny vplyv na napĺňanie tohto verejného záujmu.

Podmienky obchodnej verejnej súťaže na prevod majetkových účastí kontrolovaných samospráv boli formulované identicky a obsahovali rovnaké požiadavky, vrátane špecifických, ktoré objektívne nemohol splniť žiadny iný uchádzač. To potvrdzuje aj fakt, že vo všetkých kontrolovaných prípadoch sa do súťaže zapojil len jeden a ten istý subjekt. Tento opakovaný vzorec obchodných verejných súťaží a ich výsledkov vzbudzuje pochybnosti o tom, či boli naplnené podmienky pre riadnu hospodársku súťaž. Špecifické požiadavky viazané na konkrétny finančný produkt determinovali jediný možný výsledok, že obchodná verejná súťaž bola „šitá na mieru“ jednému riešeniu, čo nebolo v súlade so zákonom o majetku obcí.

Cena za akcie mala byť stanovená ako výsledok obchodnej verejnej súťaže. Do súťaže sa však prihlásil iba jeden záujemca. V dôsledku toho obchodná verejná súťaž vygenerovala kúpnu cenu, ktorá zodpovedala sume určenej valným zhromaždením emitenta akcií – subjektu, ktorý bol zároveň jediným účastníkom súťaže a budúcim nadobúdateľom akcií.

Hodnota dlhodobého finančného majetku, evidovaného kontrolovanými subjektmi, klesla z 25,9 mil. eur v roku 2022 na 13,5 mil. eur v roku 2025. Na uvedený pokles mal vplyv najmä prevod akcií kontrolovaných subjektov vo vodárenskej spoločnosti.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Z vykonaných kontrol bolo vypracovaných 14 protokolov o výsledku kontroly. Námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení vzniesli všetky kontrolované subjekty. Preverenie námietok bola potvrdená čiastočná opodstatnenosť námietok v dvoch prípadoch (mestá Revúca a Rožňava), v ktorých boli vypracované dodatky. V ostatných prípadoch nebola potvrdená opodstatnenosť vznesených námietok, ktoré nepredkládali nové skutočnosti v preverovaných oblastiach alebo mali len doplňujúci či vysvetľujúci charakter. NKÚ SR uložil

kontrolovaným subjektom prijať opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a predložiť správu o ich plnení.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR

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

Mesto Bardejov

Radničné námestie 16
085 01 Bardejov
☎ +421 54 486 2122
✉ info@bardejov.sk

Mesto Kráľovský Chlmec

L. Kossutha 99
077 13 Kráľovský Chlmec
☎ +421 56 63 215 83
✉ info@kralovskychlmec.sk

Mesto Revúca

Námestie slobody 13/17
050 80 Revúca
☎ +421 58 28 515 40
✉ info@revuca.sk

Mesto Rožňava

Šafárikova 499/29
048 01 Rožňava
☎ +421 58 77 731 11
✉ podatelna@roznava.sk

Mesto Sečovce

Námestie sv. Cyrila a Metoda 43/27
078 01 Sečovce
☎ +421 917 220 100
✉ info@secovce.sk

Mesto Stropkov

Hlavná 38/2
091 01 Stropkov
☎ +421 54 486 8800
✉ info@stropkov.sk

Obec Betliar

Šafárikova 67
049 21 Betliar
☎ +421 58 798 31 14
✉ obecbetliar@hotmail.com

Obec Kečovo

Kečovo 78
049 55 Kečovo
☎ +421 58 78 811 75
✉ kecovo.obec@gmail.com

Obec Okružle

Okrúhle 131
090 42 Okružle
☎ +421 54 78 810 59
✉ urad@obecokruhle.sk

Obec Poproč

Školská 2
044 24 Poproč
☎ +421 55 46 681 71
✉ info@poproc.sk

Obec Šemša

Šemša 116
044 21 Šemša
☎ +421 55 697 01 90
✉ obecsemsa@semsa.sk

Obec Trhovište

Trhovište 121
072 04 Trhovište
☎ +421 56 688 39 62
✉ info@obectrhoviste.sk

Obec Tušice

Tušice 130
072 02 Tušice
☎ +421 56 649 57 14
✉ info@obectusice.sk

Obec Valalíky

Poľná 8
044 13 Valalíky
☎ +421 55 699 98 04
✉ obec@valaliky.sk

Zoznam použitých skratiek

NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad SR
SR, Slovensko	Slovenská republika
zákon o majetku obcí	Zákon SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov
zákon o NKÚ SR	Zákon NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
zákon o obecnom zriadení	Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
vodárenská spoločnosť	Východoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s.

Prílohy

Tabuľka 2: Dopady, dôsledky a riziká vodárenských dlhopisov

Úloha samosprávy pri zásobovaní obyvateľov vodou	• Verejný charakter služby – dodávky vody. • Samospráva nie je „bežný akcionár“. • Cenu vody reguluje štát (prostredníctvom ÚRSO) na základe posúdenia objektívnych skutočností.
Finančná transakcia – akcie vs. dlhopisy	• Finančná transakcia sa neuskutočňuje jednou zámennou zmluvou, ale dvoma samostatnými zmluvami (zmluva o prevode akcií a zmluva o upísaní dlhopisov) a dvoma samostatnými finančnými transakciami.
Hodnota finančného majetku samospráv	• Mesto znížilo hodnotu svojho finančného majetku a jeho výška sa už spätným odkúpením akcií na pôvodnú hodnotu nedostane.
Hlasovacie práva	• Strata hlasovacích práv je neoddeliteľným dôsledkom prevodu akcií. • Ponechanie jednej akcie je len formálnym udržaním „členstva“ v obchodnej spoločnosti. • Dočasné vzdanie sa hlasovacích práv je kvalitatívne iné než bežný predaj. • „Malý podiel“ nie je právne irelevantný. • Spoločná váha minoritných akcionárov môže byť jedinou reálnou protiváhou voči majorite. • Vzhľadom na zmluvné podmienky vzdanie sa hlasovacích práv vo VVS, a. s. zo strany samospráv nemusí byť dočasné. • Predajom akcií samosprávami sa mení váha hlasov zostávajúcich akcionárov.
Dlhopisy a výnosy z nich	• Dlhopisy nenahrádzajú hlasovacie práva. • Dlhopisy, ktoré upísali samosprávy, sú nezabezpečené. • Výnos z upísaných dlhopisov nie je pre samosprávy garantovaný. • Vyplácanie výnosov z dlhopisov ide na úkor vyplácania dividend. • Každoročne vyplácaný výnos z upísaných dlhopisov možno použiť „voľne“. • Ekonomický výnos z upísaných dlhopisov nemôže nahradiť výkon verejných kompetencií. • Úverové zmluvy samospráv predstavujú riziko ďalšieho zadĺženia.
Spätné odkúpenie akcií	• Call a put opcia sú len zmluvné možnosti, nie garancia. • Opcia je právo odkúpiť späť všetky akcie. • Časové obdobie na uplatnenie CALL opcie samosprávami je obmedzené. • Samospráva možno nebude disponovať dostatkom finančných prostriedkov na spätné odkúpenie akcií.
Dôsledky	• Získanie externých zdrojov financovania potrieb samosprávy ako primárny argument.