



HLAVNÝ KONTROLÓR
Mesto Stará Ľubovňa, Obchodná ul. č. 1, 064 01 Stará Ľubovňa

určené
primátor mesta
poslanci mestského zastupiteľstva

Váš list číslo/zo dňa

Naše číslo

Vybavuje/linka/e-mail

Stará Ľubovňa

/2018/SidJ Ing. Šidlovský/4315245/kontrolor@staralubovna.sk

7.1.2019

VEC :

TRANSFORMÁCIA PODNIKANIA OBCHODNÝCH SPOLOČNOSTÍ _ ROZŠÍRENIE ORGANIZAČNEJ ŠTRUKTÚRY MESTA O ÚTVAR MEDIÁLNYCH A INFORMAČNÝCH ČINNOSTÍ

Na základe informácií z rokovania s primátorom mesta predkladám stanoviska ku transformácii obchodných spoločností, zmene organizačného poriadku Mesta Stará Ľubovňa a prílohy č. 1 Organizačnej štruktúry Mestského úradu v Starej Ľubovni o činnosti, ktoré do 31.12.2018 zabezpečovali a aj naďalej zabezpečujú obchodné spoločnosti mesta: Ľubovnianska mediálna spoločnosť, s.r.o., IČO: 36477206, v zastúpení Mário Veverka, konateľ (ďalej len „EMS, s.r.o“) a MARMON, s.r.o. IČO: 36515469 v zastúpení Pavol Kocurko, konateľ (ďalej len MARMON, s.r.o.).

Mesto Stará Ľubovňa od 1.4.2019 plánuje zabezpečovať:

- **vydávanie týždenníka Ľubovnianskych novín (48 č. ročne/á 12 strán formátu A4, plnofarebný obojstranný týždenník/dvojtyždenník),**
- **vysielanie Ľubovnianskej televízie (47 vysielaní ročne/60 minútové spravodajstvo premiérové, 3x repríza),**
- **prevádzkovanie Domu Ľubovnianskeho mešťana a informačného centra (x-mesiakov , x-dní v týždni (počet hodín/deň).**

Zákonné predpoklady :

- zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších zmien a doplnkov,
- zákon č. 138/1991 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o majetku obcí v znení neskorších zmien a doplnkov,
- Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom mesta Stará Ľubovňa a s majetkom štátu, ktorý mesto užíva, účinné od 18.02.2016,
- Organizačný poriadok Mestského úradu v Starej Ľubovni z júna 2016, Príloha č. 1 Organizačná štruktúra od 1.6.2016,
- Pracovný poriadok zamestnancov Mesta Stará Ľubovňa platný od 1.10.2015,
- zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších zmien a doplnkov.

Výňatok z odporúčaní hlavného kontrolóra zaoberať sa **mestskému zastupiteľstvu a primátorovi mesta v odbornej diskusii, prípadne prijať konkrétne úlohy zamerané na:**

- *prijímanie štrukturálnych zmien v oblasti zvyšovania a tvorby vyššieho prebytku bežného a kapitálového rozpočtu, o.i. aj za účelom znižovania vlastných výdavkov a zvyšovania vlastných príjmov,*

- *d'alšie hľadanie disponibilných finančných prostriedkov mesta vyplývajúcich zo štrukturálnych zmien činnosti mesta a obchodných spoločností, prerozdelenia činností vykonávaných v rámci príspevku príp. obchodnej činnosti mestských spoločností,*
- *venovanie väčšej pozornosti majetku mesta, ktorý nie je intenzívne využívaný a negeneruje dodatočné nedaňové príjmy,*
- *presadzovanie a zavádzanie takých finančných nástrojov pre samosprávu, ktorými sa bude zvyšovať miera ich samofinancovania meraná pomerom vlastných príjmov vrátane bežných transferov k bežným výdavkom,*
- *zavedenie benchmarkov – kvantifikácia merateľných ukazovateľov, definovanie zmluvy o zabezpečení výkonov súvisiacich s obstaraním služieb vo verejnom záujme so všetkými obchodnými spoločnosťami príspevkovou spoločnosťou mesta,*
- *vybudovanie vnútorných mechanizmov a pravidiel umožňujúcich rozhodovanie na základe najvyššej hodnoty za verejné peniaze.*

Navrhované alternatívy diverzifikácie činnosti možno skôr hodnotovo definovať ako transformácia (realokácia) činností obchodných spoločností. V dlhšom časovom horizonte by sa už mohlo jednať o reštrukturalizáciu, čo je jedným zo spôsobov riešenia hroziaceho úpadku spoločnosti. Proces reštrukturalizácie prebieha samostatným všeobecne záväzných právnym predpisom, zákonom o konkurze a reštrukturalizácii. Navrhovaný spôsob transformácie v podobe sústredenia sekundárnych činností obchodných spoločností pod sústredený organizačný útvar mesta predstavuje súhrn rozhodnutí, ktoré majú oporu v zákonných predpokladoch vyššie definovaných.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení prostredníctvom § 8 ods. 4 umožňuje, aby mesto používalo majetok na účely výkonu podnikateľskej činnosti. V tomto prípade prichádzajú dva spôsoby ako môže využívať majetok na podnikanie, a to:

- a. mesto bude vykonávať podnikateľskú činnosť na základe živnostenského oprávnenia,
- b. mesto vloží majetok ako vklad do základného imania obchodnej spoločnosti podľa § 6 ods. 4 zákona č. 158/1991 Zb. o majetku obcí v platnom znení ,
- c. mesto zverí časť majetku do správy právnickej osoby založenej mestom, ktorá bude vykonávať podnikateľskú činnosť za podmienok podľa § 6a zákona o majetku obcí.

Návrh transformácie činností, charakteristika možných alternatív riešenia vychádza z dostupných údajov a informácií poskytnutých v mieste a čase štatutárom mesta.

ALTERNATÍVA Č. 1: VYKONÁVANIE PODNIKATELSKEJ ČINNOSTI MESTOM STARÁ ĽUBOVŇA

V zmysle § 2 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v platnom znení, živnosťou je sústavná činnosť prevádzkovaná samostatne, vo vlastnom mene, na vlastnú zodpovednosť, za účelom dosiahnutia zisku a za podmienok ustanovených týmto zákonom. Mesto môže prevádzkovať živnosť na základe **živnostenského oprávnenia**. V prípade, že mesto má záujem prevádzkovať činnosť, ktorá je zaradená do zoznamu voľných živností, postačí, ak v súlade s §45 ods. 1 živnostenského zákona ohlásí úmysel prevádzkovať živnosť živnostenskému úradu miestne príslušnému podľa sídla právnickej osoby.

V zmysle § 11 ods. 1 živnostenského zákona je mesto povinné **ustanoviť si zodpovedného zástupcu**, prostredníctvom ktorého bude zabezpečovať odborné vykonanie činnosti, ktorá bude predmetom podnikania, počas prevádzkovania živnosti. Týmto zodpovedným zástupcom môže byť odborný zamestnanec mesta, ktorý musí byť počas prevádzkovania živnosti v pracovnom pomere k mestu, pričom zodpovedný zástupca musí spĺňať všeobecné podmienky prevádzkovania živnosti.

V súlade so zákonom o obecnom zriadení môže mesto vykonávať vlastnú podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov obce a rozvoja. Ak sa mesto rozhodne podnikat' vlastným menom a bude vykonávať činnosť, ktorá je živnosťou, vzťahuje sa na ňu živnostenský zákon resp. ďalšie zákony tak, ako na ktoréhokolvek iného podnikateľa. Na podnikateľské účely môže používať aj mestský majetok. **O tejto forme využitia mestského majetku môže ale nemusí rozhodnúť mestské**

zastupiteľstvo. Zákonnou podmienkou je, že náklady na podnikateľskú činnosť musia byť kryté výnosmi z nej. Zisk z podnikateľskej činnosti mesta po zdanení je príjmom bežného rozpočtu mesta ako doplnkový zdroj financovania.

Jedným z rozhodujúcich cieľov podnikania by malo byť vytváranie vhodných ekonomických podmienok na vykonávanie podnikateľských aktivít súkromného sektora a nie ich suplovanie mestom.

V súlade s príslušnou dokumentáciou organizácie a riadenia by malo **vykonávanie navrhovaných činností prebiehať v rámci organizačnej štruktúry Mesta Stará Ľubovňa, príslušného organizačného útvaru – oddelenia, referátu.** Všetky **materiálne – technické, finančné a ľudské zdroje by mali byť v zriaďovateľskej a riadiacej pôsobnosti mesta.** Pracovno – právne vzťahy by mali byť riešené v súlade so zákonom č. 311/2011 Z.z. zákonník práce v znení neskorších zmien a doplnkov, zákonom č. 553/2003 Z.z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone prác vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Konečné zostatky účtov – inventúrne súpisy stavu majetku (hmotný a nehmotný hnutelný majetok), pohľadávok, záväzkov (stav k 31.12.2018) by mali byť podkladom pre ďalšie pokračovanie činnosti a založenie počiatkových stavov.

Z prehľadu nákladov a výnosov spoločnosti LMS, s.r.o. je možné predpokladať, že **charakter a výška jednotlivých (pod hlavičkou mesta už príjmových aj výdavkových) položiek by sa zásadným spôsobom meniť nemali.** Až na výdavky v časti **prevádzkové náklady: ostatné služby (vedenie účtovníctva a i.).** Výška a zloženie ostatných prevádzkových nákladov - **voda, teplo, elektrina, by mali závisieť od počtu a rozlohy pridelených (nových alebo redukcia existujúcich) kancelárskych a nebytových priestorov.** Ostatné prevádzkové náklady – nájomné, by mali byť predmetom ďalšej ponuky, možnosti získania ďalších prostriedkov zriaďovateľa. Jednotlivé úkony, činnosti – postupné kroky transformácie činnosti by sa mali zrealizovať prostredníctvom protokolov o prevzatí a odovzdaní stavu - pohľadávok, záväzkov, zásob, majetku, atď. (viď. inventúra a inventúrne zostatky).

V tejto alternatíve by sa malo uvažovať aj nad **úkonmi spojenými so vstupom spoločnosti do likvidácie alebo bez možnosti likvidácie, pokračovanie (v nevyhnutnom režime) z dôvodu časového nesúladu prenosu vysielacej licencie.** (Názov TPS: Ľubovnianska TV, Meno vysielateľa: Ľubovnianska mediálna spoločnosť, spol. s r.o., Sídlo vysielateľa: Stará Ľubovňa, vysielateľ: s licenciou.)

Obec - mesto je podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky. Mesto je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami. (Podľa ust. § 29a zákona o obecnom zriadení ak sa v tomto zákone alebo osobitnom predpise používa slovo „obec“, rozumie sa tým aj mesto, ak z tohto zákona alebo z osobitného predpisu nevyplýva, že ich ustanovenia sa vzťahujú len na obec alebo len na mesto.)

Mestá sú zaradené v druhej skupine zákona č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších zmien a doplnkov, konkr. ust. § 12 ods. 3 písm. b) ako **daňovník nezaložený alebo nezriadený na podnikanie.**

Predmetom dane daňovníkov, ktorí nie sú založení alebo zriadení na podnikanie,⁶⁷⁾ sú príjmy z činností, ktorými dosahujú zisk alebo ktorými sa dá zisk dosiahnuť, a to vrátane príjmov z predaja majetku, príjmov z nájomného, príjmov z reklám, príjmov z členských príspevkov, príjmov, z ktorých sa daň vyberá podľa § 43 a príjmov na základe zmluvy o sponzorstve v športe^{29ab)}.

Mesto je povinné požiadať správcu dane o **registráciu**, ak: získa na území Slovenskej republiky povolenie na podnikanie alebo oprávnenie na podnikanie, a to do konca kalendárneho mesiaca po uplynutí mesiaca, v ktorom získala povolenie alebo oprávnenie na podnikanie.

Daňovníci, ktorí nie sú zriadení alebo založení na podnikanie sa pre účely zákona č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o dani z príjmov“) považujú za právnické osoby zriadené podľa osobitných predpisov.

Príjmom sa rozumie peňažné a nepeňažné plnenie dosiahnuté aj zámenou, ocenené cenami bežne používanými v mieste a čase plnenia alebo spotreby, a to podľa druhu, kvality, prípadne miery opotrebenia predmetného plnenia.

Zdaniteľným príjmom je príjem, ktorý je predmetom dane a nie je oslobodený od dane podľa tohto zákona ani medzinárodnej zmluvy. O príjem, ktorý je predmetom dane a je od dane oslobodený, sa základ dane zníži v podanom daňovom priznaní.

Príjmy, ktoré nie sú predmetom dane z príjmov obce sú taxatívne vymedzené v § 12 ods. 7 zákona o dani z príjmov.

Príjmy, ktoré sú u právnických osôb oslobodené od dane sú uvedené v § 13 zákona o dani z príjmov. Oslobodený od dane môže byť len ten príjem, ktorý je predmetom dane. U miest sú od dane oslobodené, napr. príjmy:

- plynúce z činnosti, ktorá je ich základnou činnosťou vymedzenou osobitným predpisom okrem príjmov z predaja majetku, príjmov z nájomného, príjmov z reklám, príjmov z členských príspevkov, ak nie sú oslobodené podľa písm. b) až f) alebo odseku 2, príjmov na základe zmluvy o sponzorstve v športe, príjmov z činností, ktoré sú podnikaním a príjmov, z ktorých sa daň vyberá zrážkou,
- z prenájmu a z predaja ich majetku,
- finančné prostriedky plynúce z grantov poskytovaných na základe medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Daňovým výdavkom je výdavok (náklad) na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie zdaniteľných príjmov preukázateľne vynaložený daňovníkom a zaúčtovaný v účtovníctve daňovníka,

Mesto je povinné účtovať v sústave podvojného účtovníctva podľa [Opatrenia MF SR č. MF/16786/2007-31 z 8. augusta 2007](#), ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovej osnove pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, obce a vyššie územné celky v znení neskorších predpisov. V zmysle § 5 ods. 1 písm. p) postupov účtovania pre podvojnú účtovníctvo rozpočtových organizácií pri vytváraní analytických účtov je mesto povinné zohľadňovať aj potreby členenia na účely podľa osobitných predpisov (napr. zákona o dani z príjmov).

Ak mesto vykonáva podnikateľskú činnosť súčasne so svojou hlavnou činnosťou, malo by si zabezpečiť v **analytickej evidencii oddelené sledovanie príjmov**, ktoré sú predmetom zdanenia daňou z príjmov, a výdavkov vynaložených na tieto príjmy, od príjmov, ktoré nie sú predmetom dane alebo sú od dane oslobodené.

ALTERNATÍVA Č. 2: VYKONÁVANIE ČINNOSTI NEZISKOVOU ORGANIZÁCIOU POSKYTUJÚCOU VŠEOBECNE PROSPEŠNÉ SLUŽBY

Materiálno – technické prostriedky, personálne zdroje by mali ostať takmer nezmenené, podobne ako alternatíva č. 1. Alternatíva č. 2 by mala **ponúknuť širšie možnosti viaczdrojového financovania** prostredníctvom:

- **grantových schém,**
- **zákona o investičnej pomoci,**
- **kompensačnej pomoci,**
- **príspevkov ako sociálny podnik.**

Súčasťou činnosti by mohla byť aj grafická tvorba a dizajn, ktorú v súčasnosti mesto obstaráva z externého prostredia.

STANOVISKO HLAVNÉHO KONTROLÓRA

Týmto predkladám písomné stanovisko k zámeru transformácie činností, odborný pohľad na jednotlivito vykonávané, prípadne ešte pripravované úkony z hľadiska dodržiavania zákonnosti, so zameraním sa na dodržiavanie hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti pri hospodárení s verejnými prostriedkami. V predkladanom odbornom pohľade upriamujem pozornosť na legislatívny prierez, zákonné predpoklady možnosti vykonávania transformácie činností v rámci navrhovaných alternatív.

Spôsob hospodárenia s majetkom obce je predmetom samostatnej právnej úpravy zákona o majetku obcí. Táto právna úprava sa vyznačuje kladením požiadaviek na hospodárnosť, efektívnosť a transparentnosť realizácie majetkovoprávných úkonov mesta vychádzajúc predovšetkým zo skutočnosti, že majetok mesta má slúžiť na plnenie jej verejnoprávných funkcií.

Majetok mesta, ktorý sa používa na účely živnosti, je naďalej povinné zveľaďovať, chrániť a zhodnocovať. Z tohto dôvodu pred samotným prevádzkovaním živnosti, by malo mesto zhodnotiť riziká s tým spojené a ich dopad na majetok a schopnosť zabezpečovať úlohy, ktoré sú jej zákonom o obecnom zriadení zverené.

Na základe uvedených skutočností ako hlavný kontrolór mesta **odporúčam transformáciu činností, ktoré nie sú v súčasnosti procesne nastavené na komerčné zhodnotenie** (personálne, marketingovo, organizačne ani technicky), **vykonávať pod organizačnou jednotkou mesta alebo n.o..** Pred samotným rozhodnutím je dôležité uskutočniť **cieľavedomé strategické plánovanie**, ktoré nebude odrážať iba jednoročné vízie.

Transformácia činností by mala obsahovať podrobne rozpracovaný **zámer a ciele (kvantifikácia výstupov a kvalitatívna úroveň výstupov) mesta**, ktoré by mesto predpokladalo realizovať z výdavkov rozpočtu. V rozpočte mesta by mal byť podrobne (položkovite) finančne definovaný ako **Program 11 Šport a kultúra**, stanovený zámer a aktivity, zodpovednosť; **ново-navrhovaný podprogram by mal mať stanovený cieľ, ukazovateľ a hodnotu plnenia**. V číselnom vyjadrení by tak predstavoval predpokladané použitie finančných prostriedkov v rámci navrhovaných položiek výdavkov. **Cieľ, ukazovateľ a hodnota plnenia by mali byť vecne a hodnotovo zadefinované, vyhodnoteniu úspešnosti plnenia ukazovateľa by sa mala venovať pozornosť a vyhodnocovať úspešnosť**. Aktivita programu, podprogramu by sa mala systematicky vyhodnocovať aj z hľadiska výsledkov a výstupov (merateľných ukazovateľov).

Oprávnenie mesta vykonávať podnikateľskú činnosť sa z hľadiska činnosti mesta tiež považuje za **výkon samosprávy**. Rozsah oprávnenia vykonávať podnikateľskú činnosť je však limitované v ust. § 4 ods. 3 písm. k) zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorého mesto vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť **v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov a rozvoja mesta**. Pri rozhodovaní mesta, či začne podnikáť nie je smerodajná vidina zisku, ale musí sa dbať predovšetkým o verejné potreby jej obyvateľstva, nakoľko mesto môže podnikáť len v oblasti spojenej so zabezpečovaním potrieb obyvateľov mesta a jej rozvoj t. j. ide výlučne o oblasť súvisiacu s úlohami, ktorých zabezpečenie boli zákonom o obecnom zriadení mestu zverené.

Mesto vo vzťahoch súvisiacich s podnikaním vystupuje ako **subjekt súkromného práva a nemôže určovať zmluvné podmienky vlastného podnikania** ako subjekt verejnej moci **v podobe normatívneho právneho aktu, t. j. všeobecne záväzného nariadenia obce**. Pri podnikaní musí rešpektovať všetky právne normy regulujúce činnosť na danom úseku.

S pozdravom

Ing. Ján Š i d l o v s k ý, v.r.
hlavný kontrolór