

Na rokovanie Mestského zastupiteľstva mesta Piešťany dňa 14.12.2017

Názov materiálu: Analýza možností vstupu Mesta Piešťany do riešenia prevádzky, rekonštrukcie a rozvoja Kúpaliska Eva

Materiál obsahuje: Dôvodová správa - analýza

Návrh na uznesenie:

Mestské zastupiteľstvo mesta Piešťany po prerokovaní

A/ Analýzu možností vstupu Mesta Piešťany do riešenia prevádzky, rekonštrukcie a rozvoja Kúpaliska Eva

- **berie na vedomie**

Stanovisko Mestskej rady mesta Piešťany:

Uznesenie MsR č. 143/2017

Mestská rada mesta Piešťany po prerokovaní

A/ Berie na vedomie

Analýzu možností vstupu Mesta Piešťany do riešenia prevádzky, rekonštrukcie a rozvoja Kúpaliska Eva.

Prítomných : 6

Za : 6 (M. Valo, Ing. Brna, Mgr. Drahovský, PhDr. Malík,
Ing. Hudcovič, Ing. Babičová)

Stanovisko Komisie pre legislatívu a právo MsZ Piešťany:

Uznesenie č. 50/2017 Komisia Analýzu možností vstupu Mesta Piešťany do riešenia prevádzky, rekonštrukcie a rozvoja Kúpaliska Eva **vzala na vedomie.**

Spracovateľ: JUDr. Pavol Vermeš, PhD. – vedúci Oddelenia právnych a klientskych služieb MsÚ Piešťany

Predkladateľ: Miloš Tamajka, M.B.A. – primátor mesta Piešťany

Dátum vyhotovenia: 05.12.2017

Dôvodová správa

Plnenie uznesenia MsZ č. 167/2017 - analýza možností vstupu Mesta Piešťany do riešenia prevádzky, rekonštrukcie a rozvoja Kúpaliska Eva.

Dňa 20.09.2017 bolo prijaté nasledovné **uznesenie MsZ č. 167/2017**

Mestské zastupiteľstvo mesta Piešťany po prerokovaní

A/ Ukladá MsÚ spracovať a predložiť na rokovanie MsZ v decembri 2017 materiál analyzujúci možnosti vstupu Mesta Piešťany do riešenia prevádzky, rekonštrukcie a rozvoja Kúpaliska Eva.

Prítomných : 12

Za : 12

Vo veci plnenia uznesenia MsZ č. 167/2017 predkladáme nasledovnú analýzu možností vstupu Mesta Piešťany do riešenia prevádzky, rekonštrukcie a rozvoja Kúpaliska Eva, ktorá je v bode I. prevzatou analýzou, ktorá bola Mgr. Ervínom Paradim -vedúcim Referátu právneho MsÚ Piešťany poskytnutá vtedajšiemu vedeniu mesta v roku 2011, nakoľko sa príslušný právny stav zásadným spôsobom nezmenil:

I.

Podľa § 19 ods. 1 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy verejné prostriedky možno použiť na účely, ktoré sú v súlade s osobitnými predpismi, v tom istom ustanovení § 19 ods. 6 citovaný zákon ustanovuje, že verejné prostriedky sa môžu používať na krytie nevyhnutných potrieb a opatrení vyplývajúcich osobitných predpisov, ako aj, že subjekt verejnej správy je povinný pri používaní verejných prostriedkov zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť ich použitia.

Podľa § 7 zákona č. 583/2004 Z.z. v znení neskorších predpisov o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy z rozpočtu obce sa uhrádzajú výdavky spojené so správou, údržbou a zhodnocovaním majetku iných osôb, ktorý obec užíva na plnenie úloh podľa osobitných predpisov.

Podľa § 7 ods. 2 zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov orgány obce a organizácie sú povinné majetok obce zveľaďovať, chrániť a zhodnocovať. Podľa § 8 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov majetok obce slúži na plnenie úloh obce a podľa § 8 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. majetok obce sa má zveľaďovať a zhodnocovať a vo svojej celkovej hodnote zásadne nezmenšený zachovať.

Podľa § 4 ods. 2 písm. h) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov úlohou (pôsobnosťou) obce je aj utváranie podmienok pre telesnú kultúru a šport a v písmene k) je úlohou obce aj vykonávať vlastnú investičnú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov obce a rozvoja obce.

Z uvedených ustanovení možno výkladom odvodiť, že územná samospráva v zásade nemôže investovať do majetku, ktorý nevlastní, ak predmetná investícia nie je spojená s plnením jej úloh, súčasne musí ísť vždy o krytie nevyhnutných úloh a opatrení vyplývajúcich z osobitných predpisov. Nakladanie s finančnými prostriedkami, ako aj s majetkom obce, musí vždy napĺňať kritériá efektívnosti a účinnosti ich vynaloženia.

Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy taxatívne vymenúva, na aký účel je prípustné použiť rozpočtové prostriedky obce (mesta). Použitie výdavkov rozpočtu obce (mesta), ktoré je prípustné na správu, údržbu a zhodnocovanie do vlastného alebo cudzieho majetku upravuje zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy vo vyššie citovanom samostatnom ustanovení. Investovanie finančných prostriedkov do majetku, ktorý mesto nevlastní, ale užíva, je prípustné len v prípade, ak mesto takýto majetok užíva na plnenie svojich úloh podľa osobitných predpisov. Osobitným predpisom bude najmä zákon o obecnom zriadení, prípadne iné zákony, ktorými zákonodarca deleguje na obec (mesto) úlohy napr. v rámci tzv. preneseného výkonu štátnej správy. V takomto prípade možno finančne kryť tiež len nevyhnutné potreby a opatrenia.

Z osobitného predpisu - zákona o obecnom zriadení - síce vyplýva, že úlohou obce je vytvárať podmienky pre telesnú kultúru a šport a za týmto účelom investovať, avšak navrhovaný model spojený s investovaním a sanáciou majetku súkromnej spoločnosti, hoci dlhodobu prenajatého, podľa nášho názoru ide nad rámec predmetnej úlohy (pôsobnosti) obce, taktiež nejde z pohľadu mesta o (ekonomicky) nevyhnutné potreby a opatrenia. Ak by sme pripustili opačný výklad, mesto by mohlo touto cestou sanovať nehnuteľný majetok v súkromnom vlastníctve i ďalších podnikateľov v oblasti cestovného ruchu na území mesta, nakoľko tento druh podnikateľskej činnosti vždy viac či menej súvisí s utváraním zdravých životných podmienok a podporou športového prípadne kultúrneho vyžitia obyvateľstva i návštevníkov mesta. Išlo by však o postup obchádzajúci zmysle a účel § 19 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách. Na danej skutočnosti nič nemení ani fakt, že mesto by malo zhodnocovaný majetok v dlhodobom nájme, nakoľko nájom a vlastníctvo sú z právneho hľadiska celkom odlišné inštitúty (právne postavenie vlastníka je výrazne silnejšie a dominantnejšie ako právne postavenie nájomcu). Zdôrazňujeme, že podľa nášho výkladu vyššie citovaných právnych predpisov majetkom obce bez ďalšieho treba vždy rozumieť majetok vo vlastníctve obce. Preto sa domnievame, že za daných okolností by nájom majetku súkromnej akciovej spoločnosti za účelom okrem iného i investovania rozpočtových zdrojov mesta do tohto majetku mohlo byť posudzované ako porušenie rozpočtových pravidiel a porušovanie povinností pri správe majetku.

Postavenie mesta ako nájomcu prináša viaceré riziká - prípad konkurzu, reštrukturalizácie, exekúcie, likvidácie akciovej spoločnosti, odstúpenie od zmluvy zo strany prenajímateľa SLKP a.s. (napr. podľa § 679 ods. 3 Občianskeho zákonníka), prevod vlastníctva kúpaliska vlastníkom počas doby nájomného vzťahu (možnosť obmedziť len zmluvnou pokutou alebo obdobnou sankciou), ako aj právne komplikácie, ktoré sa môžu vyskytnúť rozdelení, zlúčení, splynutí akciovej spoločnosti. Taktiež bude potrebné preskúmať, z hľadiska právnej istoty, právny titul nadobudnutia majetku vlastníkom - zrejme privatizačná zmluva a jej plnenie vo väzbe na predmet nájmu, otázku, či vlastníkom nie je povinný v zmysle podmienok privatizačnej zmluvy areál kúpaliska riadne udržiavať a prevádzkovať. Osobitne sa tiež treba zaoberať otázkou hľadania právne konformného riešenia vo vzťahu k legislatíve upravujúcej štátnu pomoc. Faktom totiž zostáva, že v súčasnosti je kúpalisko súkromným vlastníctvom a poskytuje komerčné služby. Uzatvorením nájomnej zmluvy preberá Mesto na seba neprimerané riziká, ktoré by v súvislosti s nutnou rekonštrukciou a prevádzkou inak niesol vlastníkom (tzv. riziko výstavby- zodpovednosť za rekonštrukciu areálu po technickej stránke, tzv. riziko dostupnosti- starostlivosť o areál v rámci jeho prevádzky a o dodržanie parametrov kvality poskytovaných služieb a najmä tzv. riziko dopytu- o služby nemusí byť v budúcnosti záujem a mestu sa peniaze nevrátia), zmluva (ktorej výhodnosť je otázna) síce umožní majetok prevádzkovať, avšak v konečnom dôsledku dôjde k zhodnoteniu cudzieho majetku súkromnej spoločnosti bez akýchkoľvek rizík pre túto spoločnosť vyplývajúcich z danej

„transakcie“. Tu sa dostávame aj k problému či takýto model nemožno kvalifikovať ako neoprávnenú štátnu pomoc. Štátna pomoc je vo všeobecnosti v rozpore s pravidlami voľného trhu EÚ (ES) a je pre EÚ (ES) neprijateľná, okrem stanovených výnimiek, ktoré sú definované na rôznych úrovniach (smernice, blokové výnimky, tzv. pravidlo „de minimis“, schválené grantové schémy a podporné programy, individuálne schvaľovanie). Ak parametre projektu nie sú schválené orgánom, ktorý schému riadi, je potrebné štátnu pomoc notifikovať a Európska komisia musí potvrdiť, že táto štátna pomoc nenarúša súťaž. Trvá to mesiace. V opačnom prípade Európska komisia môže začať konať a udeliť mimoriadne vysoké sankcie za poskytnutie nelegálnej štátnej pomoci. Preto je potrebné dôsledne zhodnotiť, či každý návrh má také parametre, aby nemohol byť považovaný za štátnu pomoc, resp. ak takéto parametre má, tak potom dodržať všetky postupy, aby išlo štátnu pomoc oprávnenú.

II.

Mesto Piešťany, s prihladením na vyššie uvedené ustanovenia všeobecne záväzných právnych predpisov, nemá možnosti priameho vstupu do riešenia prevádzky, rekonštrukcie a rozvoja, keďže taký vstup mesta (napr. na základe nájomnej zmluvy alebo akejkoľvek inej zmluvy, ktorou by mesto nezískalo vlastnícke právo) by nebol v súlade s právnou úpravou uvedenou v bode I.

Možnosti prípadného nepriameho vstupu Mesta Piešťany do riešenia prevádzky, rekonštrukcie a rozvoja prostredníctvom rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie mesta vylučujú ustanovenia zákona č. 138/1991 Zb. najmä z dôvodu, že tieto môžu spravovať len majetok vo vlastníctve mesta. Taktiež to vylučujú ustanovenia § 21 ods. 2, 3 zákona č. 523/2004 Z.z., pričom je zároveň ďalším rizikom aj prípadná stratovosť prevádzkovania Kúpaliska Eva v spojitosti s ust. § 21 ods. 12 zákona č. 523/2004 Z.z.:

Zriaďovateľ príspevkovej organizácie je povinný ju zrušiť k 31. decembru roka, v ktorom zistí, že

a) tržby príspevkovej organizácie nepokrývajú jej výrobné náklady v súlade s odsekom 2 počas najmenej dvoch po sebe bezprostredne nasledujúcich rokov alebo

b) príspevková organizácia nespĺňa podmienky podľa odseku 3; ako aj podľa jeho § 28 ods. 1, 2 a 3: Rozpočtová organizácia nemôže vykonávať podnikateľskú činnosť, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Náklady na túto činnosť musia byť kryté výnosmi z nej. Prostriedky získané z rozdielu medzi výnosmi a nákladmi po zdanení zostávajú v plnom rozsahu ako doplnkový zdroj ďalšieho rozvoja a skvalitňovania činnosti rozpočtovej organizácie. Príjmy a výdavky na podnikateľskú činnosť sa rozpočtujú a sledujú na samostatnom účte. Tým nie sú dotknuté ustanovenia osobitných predpisov o financovaní vedľajšieho hospodárstva.

Príspevková organizácia môže vykonávať so súhlasom zriaďovateľa podnikateľskú činnosť nad rámec hlavnej činnosti, pre ktorú bola zriadená, iba ak plní úlohy určené zriaďovateľom. Náklady na podnikateľskú činnosť musia byť kryté výnosmi z nej. Príjmy a výdavky na túto činnosť sa rozpočtujú a sledujú sa na samostatnom účte.

Ak je hospodárskym výsledkom podnikateľskej činnosti k 30. septembru rozpočtového roka strata, je vedúci rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie povinný zabezpečiť, aby bola do konca rozpočtového roka vyrovnaná, alebo urobiť také opatrenia na ukončenie podnikateľskej činnosti, aby sa v ďalšom rozpočtovom roku už nevykonávala.

Nielen s poukazom na fakt, že Mesto Piešťany nie je vlastníkom Kúpaliska Eva a prevádzka kúpaliska má charakter podnikateľskej činnosti, ale aj s prihliadnutím na vyššie uvedené ustanovenia právnych predpisov, prichádza do úvahy iba rekonštrukcia a prevádzkovanie kúpaliska prostredníctvom obchodnej spoločnosti mesta. Avšak aj pri tejto možnosti je potrebné vziať do úvahy zákonnú úpravu finančnej kontroly v zmysle zákona č. 357/2015 Z.z. v aktuálnom znení – hlavne ustanovenia o hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti každej finančnej operácie, ktorú by mesto uskutočnilo vo veci riešenia prevádzky, rekonštrukcie a rozvoja Kúpaliska Eva.

V praxi by to mohlo znamenať **riešenie rekonštrukcie a prevádzkovania kúpaliska prostredníctvom už existujúcej obchodnej spoločnosti mesta, a tým aj minimalizácia všetkých súvisiacich nákladov** napr. vytvorením len nevyhnutne potrebného počtu príslušných pracovných miest. Mestská obchodná spoločnosť by mohla kúpalisko vziať do nájmu za účelom jeho rekonštrukcie a prevádzky a následne by mohla znižovať náklady na prevádzku kúpaliska formou zmluvnej spolupráce napr. za účelom spolufinancovania prevádzkových nákladov športovými subjektmi.