

Útvar hlavného kontrolóra
mesta Košice
Tr. SNP č. 48/A
040 11 Košice

MK/A/2020/17576

S T A N O V I S K O

k Rozhodnutiam jediného akcionára/spoločníka

Na základe Uznesenia z XVI. zasadnutia Mestského zastupiteľstva v Košiciach zo dňa 30. júla 2020, č. 429, bod 1. bol hlavný kontrolór mesta Košice požiadaný o predloženie stanoviska k vydaným rozhodnutiam jediného akcionára/spoločníka. V súlade s Poverením na vykonanie kontroly č. 14 zo dňa 17. 08. 2020 vykonali zamestnanci Útvaru hlavného kontrolóra mesta Košice (ďalej len „ÚHK“) kontrolu v týchto subjektoch:

1. Mesto Košice – Magistrát mesta Košice (ďalej len „MMK“), Tr. SNP 48/A, Košice,
2. Dopravný podnik mesta Košice a. s. (ďalej len „DPMK“), Bardejovská 6, Košice,
3. Mestské lesy Košice a. s. (ďalej len „ML Košice“), Južná trieda 11, Košice,
4. Tepelné hospodárstvo s. r. o. Košice (ďalej len „TEHO“), Komenského 7, Košice,
5. Bytový podnik mesta Košice s. r. o. (ďalej len „BPMK“), Južné nábrežie 13, Košice,
6. Správa mestskej zelene v Košiciach (ďalej len „SMsZ“), Rastislavova 79, Košice a
7. Zoologická záhrada Košice (ďalej len „ZOO Košice“), Ulica k Zoologickej záhrade 1, Košice.

1 VŠEOBECNÉ INFORMÁCIE

Cieľom kontroly bolo, na základe žiadosti Mestského zastupiteľstva v Košiciach o predloženie stanoviska k rozhodnutiam jediného akcionára/spoločníka – mesta Košice k vyhradeniu si práva voči právnickým osobám zriadeným a založeným mestom, posúdiť zákonnosť rozhodnutí, ich nadväznosť na ustanovenia Štatútu mesta Košice a stanov jednotlivých spoločností, právne predpoklady k vydaniu a aplikácii rozhodnutí, posúdiť primeranosť lehôt vydávania predchádzajúcich písomných súhlasov k jednotlivým úkonom, ktoré sú stanovené v rozhodnutiach.

Ďalej bolo cieľom kontroly posúdenie oprávnenosti vyžadovať súhlas mesta s obsadzovaním voľných pracovných miest v trvalom pracovnom pomere a s vyplácaním odmien zamestnancom mimo tarifného platu a ďalšie skutočnosti.

ÚHK vykonal kontrolu súladu vydaných dokumentov:

- Rozhodnutie jediného akcionára/spoločníka zo dňa 13. 11. 2012,
- Rozhodnutie jediného akcionára/spoločníka zo dňa 10. 10. 2016, (ďalej len „Rozhodnutie“),
- Postup pri zabezpečovaní činnosti organizácie zo dňa 10. 10. 2016 (ďalej len „Postup“)

a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí, zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník, zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice a zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a Štatútu mesta Košice.

Podľa § 4 ods. 3 písm. l) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) obec zakladá, zriaďuje, zrušuje a kontroluje podľa osobitých predpisov svoje rozpočtové a príspevkové organizácie, iné právnické osoby a zariadenia.

V zmysle § 10 ods. 1 zákona o obecnom zriadení orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo (v podmienkach mesta Košice mestské zastupiteľstvo, ďalej len „zastupiteľstvo“) a starosta obce (v podmienkach mesta Košice primátor). Zastupiteľstvo podľa § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení rozhoduje o základných otázkach života obce.

Niektoré kompetencie zastupiteľstva sú vymedzené aj príkladom, pričom zákon o obecnom zriadení používa pri ich vymedzovaní slovo „najmä“, z čoho vyplýva, že nejde o ich úplný výpočet. Z toho vyplýva, že obec si môže svojimi vnútornými rozhodnutiami upraviť túto pôsobnosť zastupiteľstva aj v širšom rozsahu.

Jednou z priamo vymedzených kompetencií zastupiteľstva je v zmysle § 11 ods. 4 písm. l) zákona o obecnom zriadení zriaďovať, zrušovať a kontrolovať rozpočtové a príspevkové organizácie obce a na návrh starostu vymenúvať a odvolávať ich vedúcich (riaditeľov), zakladať a zrušovať obchodné spoločnosti a iné právnické osoby a schvaľovať zástupcov obce do ich štatutárnych a kontrolných orgánov, ako aj schvaľovať majetkovú účasť obce v právnickej osobe. Zároveň podľa § 11 ods. 4 písm. a) je zastupiteľstvu vyhradené aj určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce, schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa tohto majetku a kontrolovať hospodárenie s ním.

V zákone č. 138/1991 Zb. o majetku obcí je v § 9 stanovené, že zásady hospodárenia s majetkom obce určí obecné zastupiteľstvo, pritom podľa ods. 1 písm. e) určí, ktoré úkony organizácií zriadených obcou podliehajú schváleniu orgánmi obce a podľa ods. 1 písmena f) určí spôsoby výkonu práv vyplývajúcich z vlastníctva majetkových podielov v právnických osobách založených obcou.

V zmysle § 13 ods. 1 zákona o obecnom zriadení je starosta predstaviteľom obce a najvyšším výkonným orgánom obce. Podľa § 13 ods. 4 písm. c) starosta zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým a fyzickým osobám a podľa písm. e) rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené zastupiteľstvu.

V zmysle § 13 ods. 5 zákona o obecnom zriadení je starosta štatutárnym orgánom obce, ktorý môže rozhodovaním, ale len v oblasti verejnej správy, písomne poveriť zamestnanca obce.

2 ANALÝZA DOKUMENTOV

V prípade obchodných spoločností založených mestom Košice, v ktorých je jediným spoločníkom, resp. akcionárom, pôsobnosť valného zhromaždenia vykonáva štatutárny orgán mesta Košice – primátor.

Valné zhromaždenie je najvyšším orgánom spoločnosti. Do pôsobnosti valného zhromaždenia patria záležitosti definované v zákone č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v § 125 (týkajúce sa spoločnosti s ručením obmedzeným) a v § 187 (týkajúce sa akciovej spoločnosti) a iné, pokiaľ sú zákonom, spoločenskou zmluvou alebo stanovami spoločnosti vyhradené do pôsobnosti valného zhromaždenia.

Valné zhromaždenie si môže vyhradiť rozhodovanie o veciach, ktoré inak patria do pôsobnosti iných orgánov spoločnosti (týkajúce sa spoločnosti s ručením obmedzeným), resp. rozhodnutie o ďalších otázkach, ktoré zákon alebo stanovy zahŕňajú do pôsobnosti valného zhromaždenia (týkajúce sa akciovej spoločnosti).

Vzťahy v obchodnej spoločnosti, bez ohľadu na jej formu, môžu byť upravené len v Obchodnom zákonníku a v rámci v ňom uvedených splnomocňovacích ustanovení aj spoločenskou zmluvou, resp. stanovami alebo zakladateľskou listinou.

V súčasnosti platnom znení Štatútu mesta Košice (ďalej len „Štatút“) účinnom od 01. 07. 2017 je problematika obchodných spoločností riešená v §§ 11 – 15, pričom v § 12 je stanovené, ktoré rozhodnutia mesta ako jediného akcionára/spoločníka v obchodných spoločnostiach podliehajú schváleniu zastupiteľstvom. V zmysle písm. a), b) uvedených v § 12 Štatútu schváleniu mestským zastupiteľstvom podliehajú rozhodnutia týkajúce sa zakladateľskej listiny, spoločenskej zmluvy alebo zakladateľskej zmluvy a stanov.

V Štatúte platnom v čase vydania príslušných Rozhodnutí a Postupov, ku ktorým je predkladané toto stanovisko, bolo v § 25 ods. 2 zastupiteľstvu vyhradené vykonávať práva a povinnosti akcionára/spoločníka na valnom zhromaždení v obchodných spoločnostiach v konkrétne stanovených záležitostiach. Podľa § 25 ods. 3 oprávnenia spoločníka alebo akcionára na valnom zhromaždení v ostatných veciach určených valnému zhromaždeniu zákonom, zakladateľskou listinou, spoločenskou zmluvou alebo stanovami spoločnosti, nevyhradených zastupiteľstvu podľa predchádzajúceho odseku, vykonáva primátor alebo námestníci podľa určenia zastupiteľstvom.

Kontrolné zistenia:

Uznesením Mestského zastupiteľstva v Košiciach č. 29 zo dňa 09. 02. 2015 boli vykonávaním oprávnení Mesta Košice, ako jediného akcionára/spoločníka vykonávajúceho pôsobnosť valného zhromaždenia, v rozsahu vymedzenom Štatútom v obchodných spoločnostiach poverení:

- MUDr. Richard Raši, PhD., MPH - primátor mesta Košice - DPMK, BPMK a
- JUDr. Martin Petruško - námestník primátora mesta Košice - ML Košice, TEHO.

Rozhodnutia jediného akcionára/spoločníka zo dňa 10. 10. 2016 boli vydané v súlade s vyššie uvedeným znením Štatútu, ktorý bol platný do 30. 06. 2017.

Podľa týchto Rozhodnutí postupuje aj súčasný primátor.

Vzhľadom na zmenu Štatútu od 01. 07. 2017 je odvolávka v Rozhodnutiach na § 25 ods. 3 Štatútu v súčasnosti nesprávna, čo však nemá za následok neplatnosť tohto Rozhodnutia.

Do pôsobnosti valného zhromaždenia akciových spoločností, okrem iného, patrí schválenie podnikateľských a finančných plánov pre bežnú a investičnú činnosť, teda strategických dokumentov, obsahom ktorých sú plánové náklady a výnosy v každej oblasti činnosti spoločnosti.

Podľa ustanovení čl. 8 Zakladateľskej listiny o založení spoločnosti s ručením obmedzeným TEHO funkciu valného zhromaždenia vykonáva jediný spoločník prostredníctvom svojho štatutárneho orgánu. Do jeho pôsobnosti patrí rozhodovanie, okrem iného, o obecných zásadách a politike podnikania, finančnej a úverovej politike spoločnosti, stratégii spoločnosti a schvaľovanie ročných a strednodobých plánov a rozpočtov spoločnosti.

Obdobne v Zakladateľskej listine o založení spoločnosti s ručením obmedzeným BPMK je v bode IX. zadané, čo patrí do pôsobnosti valného zhromaždenia a teda, okrem iného, aj schvaľovanie koncepcie podnikateľskej činnosti a jej zmien, schvaľovanie ročných a strednodobých plánov a rozpočtov, schvaľovanie stratégie spoločnosti, schvaľovanie poskytnutia a prevzatia úveru, či rozhodovanie o finančnej úverovej politike.

V uvedených prípadoch ide o strategické záležitosti v riadiacich a kontrolných funkciách. O všetkých ostatných záležitostiach v obchodných spoločnostiach rozhoduje predstavenstvo, resp. konateľ ako štatutárny orgán spoločnosti.

Dosiahnutie cieľov schválených vo finančnom pláne, investičnom pláne, ako aj v samotnom rozpočte je úlohou a na zodpovednosti štatutárnych orgánov spoločností/organizácií.

Ak teda je v stanovách, či zakladateľských listinách určené, čo patrí do pôsobnosti valného zhromaždenia, tak dokument Rozhodnutie jediného akcionára/spoločníka, či dokument Postup pri zabezpečovaní činnosti organizácie v niektorých prípadoch nad rámec priamo, či nepriamo zasahuje do rozhodovacích a schvaľovacích právomocí štatutárov obchodných spoločností a príspevkových organizácií. Vzhľadom na systém, akým funguje udeľovanie predchádzajúcich súhlasov, môže dochádzať k neefektívnemu, príp. ne hospodárnemu fungovaniu spoločností a poškodzovaniu majetkových a hospodárskych záujmov mesta.

Pri analýze predložených žiadostí na udelenie súhlasu, resp. udelených súhlasov bolo zistené, že dochádza k zasahovaniu do bežnej riadiacej činnosti riaditeľov spoločností a organizácií a do činností, ktorých zabezpečovanie vyplýva priamo zo zákona.

Ide napr. o povinnosti organizácií, ktoré musia byť zabezpečované na základe zákona č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Vyhlášky Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR č. 205/2010 Z. z. o určených technických zariadeniach a určených činnostiach a činnostiach na určených technických zariadeniach, či Vyhlášky Ministerstva práce, soc. vecí a rodiny SR č. 508/2009 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci s technickými zariadeniami tlakovými, zdvíhacími, elektrickými a plynovými a ktorou sa ustanovujú technické zariadenia, ktoré sa považujú za vyhradené technické zariadenia, ďalej riešenie havarijných situácií alebo napr. žiadanie súhlasu k uzavretiu zmluvy po ukončení verejného obstarávania.

Podobným prípadom je aj vyžadovanie súhlasu na prijatie jednotlivých prevádzkových zamestnancov, pričom obchodná spoločnosť má schválenú organizačnú štruktúru (poriadok), spoločnosť nemá nadstav zamestnancov a mzdové náklady by tým neboli prekračované.

V Rozhodnutí/Postupe je okrem iného uvedené: *„Podklady pre udelenie predchádzajúceho písomného súhlasu predkladá spoločnosť/organizácia minimálne 14 dní pred plánovaným úkonom, pričom za predchádzajúci súhlas sa považuje kladné písomné vyjadrenie štatutárneho orgánu akcionára/spoločníka resp. zriaďovateľa. Ak sa štatutárny orgán v stanovenej lehote nevyjadrí, platí že predchádzajúci súhlas nebol udelený.“*

Takto formulované znenie sa vymyká v praxi všeobecne používanej formulácii, že ak sa subjekt v stanovenej lehote nevyjadrí, nepodá námietky, tak sa dané berie ako udelenie súhlasu.

Z predloženej evidencie za jednotlivé spoločnosti a organizácie (spracované referátom riadenia obchodných spoločností a mestských organizácií) požadovaných predchádzajúcich súhlasov a odpovedí na ne je zrejmé, že 14-dňová lehota na doručenie písomného vyjadrenia nebola v mnohých prípadoch dodržaná. V prípadoch, keď bol súhlas udelený po 14-dňovej lehote dochádza k rozporu s vyššie uvedeným ustanovením Rozhodnutia/Postupu. Súhlasné stanoviská boli vydané takmer vo všetkých prípadoch a len v ojedinelých prípadoch nebola doručená žiadna odpoveď.

Prehľad žiadostí o udelenie predchádzajúceho súhlasu za jednotlivé spoločnosti a organizácie tvoria prílohy k tomuto stanovisku.

Prehľad o počtoch žiadostí a odpovedí zaslaných po termíne je uvedený v nasledujúcej tabuľke:

Tab. Prehľad žiadostí za jednotlivé spoločnosti/organizácie

	DPMK		ML Košice		BPMK		TEHO		SMsZ		ZOO Košice	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Celkový počet žiadostí	128	59	46	15	174	96	57	47	57	21	54	27
Počet odpovedí odoslaných po 14 dňovej lehote	63	27	24	5	72	28	23	9	22	0	15	5
<i>...v percentuálnom vyjadrení z celkového počtu (%)</i>	49,2	45,7	52,2	33,3	41,3	29,1	40,3	19,1	38,6	0	27,7	18,5

3 INÉ KONTROLNÉ ZISTENIA

Spoločnosť TEHO poskytla kontrolnému orgánu prehľad súhlasov vydaných v zmysle Rozhodnutia za rok 2019 a I. polrok 2020 a prislúchajúcu dokumentáciu.

Ďalšie dokumenty vydávané v nadväznosti na Rozhodnutie sa odvolávajú na paragrafové znenie starého Štatútu, ktoré ale podľa Štatútu účinného od 01. 07. 2017 nesúvisia s Rozhodnutím (§ 6 Štatútu rieši právomoci námestníkov primátora).

V Zmluve o výkone funkcie konateľa zo dňa 10. 12. 2018 je, okrem iného, v bode 2. 9. uvedené, že manažér sa v rámci spoločnosti zaväzuje, že nebude vykonávať bez predchádzajúceho súhlasu valného zhromaždenia dojednanie, stanovenie, či zmenu miezd, odmien alebo iných výhod pre zamestnancov, avšak v prílohe č. 1 k Pracovnej zmluve zo dňa 31. 12. 2018 je uvedené, že rozhoduje o mzdovej politike spoločnosti.

Uvedeným dochádza k rozporu, či konateľ môže alebo nemôže rozhodovať vo vyššie uvedenom.

Kontrolnou skupinou boli vyžiadané od obchodných spoločností aj odpovede na žiadosti o udelenie predchádzajúceho súhlasu. Udelenie súhlasu bolo v niektorých prípadoch podpísané riaditeľom MMK alebo námestníkom primátora (uvedené v. z.).

Kým v obchodnej spoločnosti DPMK je možné v prípade podpisovania súhlasov inou osobou, ako primátorom, aplikovať ustanovenia § 13 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, pretože organizácia je zaradená do sektora verejnej správy, tak v prípade ostatných obchodných spoločností, ktoré nie sú súčasťou verejnej správy je možné konštatovať nedodržanie § 13 ods. 5 zákona o obecnom zriadení, nakoľko udelenie súhlasu je v týchto prípadoch výhradne v kompetencii primátora a nie je možné delegovať jeho právomoc na iného zamestnanca.

4 ZÁVER

Na základe prieskumu vykonaného ÚHK v ostatných krajských mestách bolo zistené, že ani v jednom krajskom meste nie sú vydané obdobné dokumenty, ktoré by zvlášť regulovali činnosť obchodných spoločností založených mestom.

Posúdením dokumentov, ktorými sú regulované právomoci štatutárnych orgánov organizácií zriadených alebo založených mestom a ktoré boli vydané primátorom mesta, resp. námestníkom primátora vykonávajúcim oprávnenie mesta ako jediného spoločníka/akcionára ešte v roku 2016 a podľa ktorých postupuje primátor mesta aj v súčasnej dobe, je možné skonštatovať, že aj keď pri splnení podmienok určených v ods. 3 § 125 a v ods. 1 § 187 Obchodného zákonníka je to možné, tak ide o reguláciu a zasahovanie, resp. obmedzovanie výkonu právomocí štatutárnych orgánov nad obvyklý rámec definovaný všeobecne záväznými právnymi predpismi, navyše, ak tieto orgány nesú v zmysle Obchodného zákonníka a iných právnych predpisov aj samostatnú zodpovednosť.

Z tohto dôvodu a v súlade s §§ 4 a 11 zákona o obecnom zriadení odporúčame postupovať nasledovným spôsobom:

- zrušiť v súčasnosti používané Rozhodnutia jediného akcionára/spoločníka a vydané Postupy pri zabezpečovaní činnosti organizácie,
- novelizovať Štatút mesta Košice, druhá hlava „Účasť mesta v právnických osobách“, § 10 – 16,
- vzájomné vzťahy medzi mestom, ako zakladateľom a jeho obchodnými spoločnosťami presne rozpracovať v zakladateľských listinách a v stanovách, prípadne aj priamo v interných predpisoch jednotlivých spoločností,
- stanovy/zakladateľské listiny obchodných spoločností zmeniť tak, že v nich budú určené významné ekonomické, právne, obchodné úkony a záležitosti a prípady nakladania s majetkom, ktoré budú podliehať schváleniu valným zhromaždením.

Ing. Pavol Gallo
hlavný kontrolór mesta Košice

V Košiciach, 12. 10. 2020