

Hlavný kontrolór
Mesta Banská Bystrica

Správa hlavného kontrolóra Mesta Banská Bystrica

o vykonanej následnej finančnej kontrole č. 7/2010 – Postupov verejného obstarávateľa Mesto Banská Bystrica v procesoch verejného obstarávania so zameraním sa na elektronické verejné obstarávanie v roku 2009 a na odstránenie nedostatkov zistených pri predchádzajúcich kontrolách procesov verejného obstarávania

Správa je predkladaná v zmysle § 18f, ods.(1), písm. d) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Kontrola bola vykonaná v súlade s § 18d a 18e zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a v súlade s plánom kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra Mesta Banská Bystrica na 2. polrok 2010, bod 3.2, ktorý bol schválený uznesením MsZ č. 877/2010 – MsZ dňa 29. júna 2010.

Cieľom kontroly bolo preveriť, ako Mesto Banská Bystrica ako verejný obstarávateľ pristúpilo k zavedeniu elektronickej aukcie do procesov verejného obstarávania, do akej miery využívalo elektronicú akciu v kontrolovanom období roka 2009, aké výsledky jej zavedenie prinieslo z pohľadu šetrenia verejných prostriedkov. Ďalej bolo cieľom kontroly preveriť, či boli odstránené nedostatky zistené pri predchádzajúcich kontrolách verejného obstarávania.

Základné informácie o predmete kontroly a legislatívne východiská k jej výkonu

Verejným obstarávaním sú postupy podľa zákona, ktorými sa zadávajú zákazky na dodanie tovaru, zákazky na uskutočnenie stavebných prác alebo zákazky na poskytnutie služieb, tiež koncesia a súťaž návrhov. V rámci Európskeho spoločenstva ide o jednu z najsledovanejších oblastí so značnou dynamikou vývoja legislatívy, ktorá túto oblasť upravuje. Od 1. februára 2006 je u nás platný zákon č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tiež niekoľkokrát novelizovaný), kontrolované obdobie spadá do platnosti tohto zákona. Predmetom úpravy zákona je verejné obstarávanie zákaziek a aplikovať sú ho povinné pri zadávaní zákaziek okrem subjektov z vybraných odvetví aj subjekty z klasického sektora, na účely tohto zákona označené ako verejný obstarávateľ, ktorým je aj Mesto Banská Bystrica.

Medzi základné povinnosti verejného obstarávateľa v procese verejného obstarávania patrí podľa § 9 ods. 4 zákona povinnosť uplatňovania princípov verejného obstarávania. Pri zadávaní zákaziek musí dodržiavať princíp rovnakého zaobchádzania, princíp nediskriminácie uchádzačov alebo záujemcov, princíp transparentnosti, princíp hospodárnosti a princíp efektívnosti. Porušenie hociktorého z uvedených princípov je nutné klasifikovať ako porušenie zákona o verejnom obstarávaní.

Z pohľadu systému elektronickeho verejného obstarávania (EVO) zákon riešil komunikáciu verejného obstarávateľa s potenciálnym uchádzačom alebo záujemcom, keď s povinnosťou od 1. januára 2007 uložil verejným obstarávateľom pri zadávaní zákaziek na dodanie tovaru postupovať výlučne formou elektronickej komunikácie. Novelou zákona č. 102/2007 Z.z. z 8. februára 2007 túto povinnosť zákonodarca zjemnil ako možnú formu komunikácie. Podmienky a možnosti elektronickej komunikácie upravuje zákon najmä vo svojom § 18, elektronickej komunikácie verejného obstarávateľa sa dotýkali aj novely zákona, a to zákonom č. 232/2008 Z.z.

ohľadne kódovania a šifrovania a zákonom č. 442/2008 Z.z. ohľadne spôsobu zasielania oznámení.

V § 43 zákon upravuje pravidlá a postupy verejného obstarávateľa pri použití elektronickej aukcie (ďalej EA). Definuje ju ako opakujúci sa proces, ktorý využíva elektronické zariadenia na predkladanie nových cien upravených smerom nadol, alebo nových cien upravených smerom nadol a nových hodnôt, ktoré sa týkajú určitých prvkov ponúk, alebo nových hodnôt, ktoré sa týkajú určitých prvkov ponúk. Účelom EA je zostaviť poradie ponúk automatizovaným vyhodnotením, ktoré sa uskutoční po úvodnom úplnom vyhodnutí ponúk. Ide o modernú formu verejného obstarávania s vysokou mierou transparentnosti a efektívny nástroj znižovania ceny obstarávaných tovarov, prác a služieb pre subjekty verejného sektora. Nejde pri tom o samostatný postup zadávania zákazky, ale ide o časť postupu, ktorý nasleduje po úvodnom vyhodnutí predložených ponúk. Informáciu o tom, že sa bude pri zadávaní zákazky postupovať aj formou EA, je verejný obstarávateľ povinný uviesť už v oznámení o verejnom obstarávaní aj s uvedením podmienok. EA možno použiť v rámci „verejnej súťaže“, „užšej súťaže“, „rokovacieho konania so zverejnením“ a pri zadaní zákazky v rámci „dynamického nákupného systému“ pri opätovnom otvorení súťaže medzi všetkými účastníkmi rámcovej dohody. Kontrola sa zamerala na preverenie postupov pri EA použitých v roku 2009 a na dosiahnutú mieru šetrenia verejných prostriedkov z titulu použitia EA.

V kontrolovanom období malo Mesto Banská Bystrica vydanú internú „Smernicu č. 43/2007 o verejnom obstarávaní v podmienkach Mesta Banská Bystrica“, ktorá upravovala postup pri dodržiavaní zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a stanovovala práva, povinnosti, zodpovednosť a postup zamestnancov Mesta, ako verejného obstarávateľa. Smernica nadobudla účinnosť 1. októbra 2007. S platnosťou od 2. februára 2009 bol vydaný doplnok č. 1 smernice č. 43/2007 o verejnom obstarávaní v podmienkach Mesta Banská Bystrica, ktorý upravil rozdelenie činností v závislosti na predpokladanej hodnote zákazky pre použitie postupov verejného obstarávania. Zároveň zrušil ustanovenia prílohy č. 1 k predmetnej smernici. Táto smernica o EVO, respektíve o EA nepojednávala. Jej účinnosť skončila 1. februárom 2010, keď vstúpila do platnosti „Smernica o verejnom obstarávaní v podmienkach Mesta Banská Bystrica VP 2/2010“. Ani táto smernica o EVO, respektíve o EA nepojednáva, upravuje len povinnosť v prípade elektronického doručenia ponuky taktiež elektronicky potvrdiť jej prijatie. Rok 2010 už do kontrolovaného obdobia nespadá.

Proces zavedenia elektronickej aukcie v podmienkach verejného obstarávateľa Mesto Banská Bystrica

Uznesením č. 399/2009 – MsZ dňa 24. marca 2009 uložilo MsZ prednostovi MsÚ predložiť na rokovanie MsZ dňa 28. apríla 2009 správu o možnostiach zavedenia EA do verejného obstarávania tovarov, prác a služieb zo strany Mesta Banská Bystrica. Na rokovaní MsZ dňa 28. apríla 2009 bola predložená „Informatívna správa o možnostiach zavedenia elektronickej aukcie do procesu verejného obstarávania tovarov, prác a služieb zo strany Mesta Banská Bystrica“. MsZ informatívnu správu zobralo na vedomie a uznesením č. 403/2009 – MsZ uložilo prednostovi MsÚ zaviesť elektronickej aukciu do verejného obstarávania tovarov, prác a služieb zo strany Mesta Banská Bystrica k 1. septembru 2009 a podať o tom informatívnu správu na najbližšom rokovaní MsZ. (Opätovne bola informatívna správa prerokovaná v MsZ dňa 23. júna 2009 a uznesením č. 512/2009 – MsZ bola zobrahaná na vedomie).

Z informatívnej správy rezultoval návrh riešenia zavedenia EA do procesu verejného obstarávania v podmienkach Mesta Banská Bystrica a to v rozsahu jej využívania pri nadlimitných a podlimitných zákazkách, pri podprahových zákazkách podľa výšky finančného objemu a charakteru predmetu obstarávania a pri zákazkách s nízkou hodnotou zvažovať využitie EA podľa charakteru predmetu obstarávania. Spôsob realizácie elektronickej aukcie bol navrhnutý formou prenájmu softwarového modulu E-aukcia (zatiaľ na obdobie jedného roka) pri zabezpečovaní EA pracovníkmi MsÚ, u vybraných zložitejších podlimitných a nadlimitných zákaziek realizovať elektronickej obstarávanie formou outsourcingu. Harmonogram implementácie

služby E-aukcia stanovoval jej úplné zavedenie k termínu 1. september 2009.

Dňa 28. augusta 2009 uzavrelo Mesto Banská Bystrica na základe postupu verejného obstarávania – zákazka s nízkou hodnotou podľa § 102 zákona „Zmluva o poskytovaní služieb č. 796/2009/ORI – SRV“ s Centrálnou obstarávacou agentúrou, s.r.o. so sídlom v Nitre, predmetom ktorej bola licencia na prístup k softvérovej aplikácii na serveri poskytovateľa na zabezpečenie verejného obstarávania programovým vybavením aukčnej siene pre elektronickú aukciu s príslušným technickým zabezpečením a podporou vrátane poskytnutia školení. Zmluva bola uzavretá na dobu určitú do 31. decembra 2010.

Dňa 28. januára 2010 Mesto Banská Bystrica ako mandant podpísalo s vyššie uvedenou spoločnosťou mandátnu zmluvu na zabezpečenie kompletnej administrácie týkajúcej sa elektronických aukcií v systéme, ktorý administruje mandatár, na verejné zákazky mandanta, ktoré bude realizovať v roku 2010.

Uznesenia MsZ, prijaté v súvislosti s úlohou zavedenia EA do procesov verejného obstarávania tovarov, prác a služieb zo strany Mesta Banská Bystrica k 1. septembru 2009, boli splnené.

Kontrola procesov verejného obstarávania s využitím elektronickej aukcie v kontrolovanom období roku 2009

Pri kontrole procesov verejného obstarávania s využitím AE kontrolovaným subjektom v kontrolovanom období roka 2009 vychádzala kontrolná skupina najmä z nasledovných povinností a podmienok stanovených zákonom pre použité EA.

Ak verejný obstarávateľ chce použiť EA, musí byť možné presne určiť technické požiadavky týkajúce sa predmetu zákazky. Zároveň musí skutočnosť, že použije EA, uviesť v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania alebo v oznámení použitom ako výzva na súťaž. V súťažných podkladoch musí uviesť najmä prvky, ktorých hodnoty budú predmetom EA, pokiaľ sú tieto prvky kvantifikovateľné, limity hodnôt, ktoré možno predložiť, vyplývajúce z technických požiadaviek predmetu zákazky, informácie, ktoré budú uchádzačom sprístupnené v priebehu EA, prípadne aj termín ich sprístupnenia, dôležité informácie, ktoré sa týkajú priebehu EA, dalej podmienky, za ktorých uchádzači môžu predkladať ponuky, najmä minimálne rozdiely, ktoré sa budú pri predkladaní ponúk vyžadovať a informácie týkajúce sa použitého elektrotechnického zariadenia (podmienky a špecifikácie technického pripojenia) pri EA.

Všetkých uchádzačov, ktorých ponuky splnili určené podmienky na predloženie nových cien alebo nových hodnôt, verejný obstarávateľ vyzve k účasti na EA, pričom výzva musí obsahovať najmä všetky nutné informácie týkajúce sa pripojenia k elektronickému zariadeniu, dátum a čas začatia EA ako aj spôsob jej skončenia. Zároveň musí výzva obsahovať vzorec na určenie automatizovaného prehodnotenia poradia na základe predložených nových cien alebo nových hodnôt.

EA možno uskutočniť v niekoľkých po sebe nasledujúcich etapách, nemožno ju však začať skôr, ako dva pracovné dni odo dňa odoslania výzvy na účasť v EA. Ukončiť EA môže verejný obstarávateľ v príslušný dátum a čas, pokiaľ bol uvedený vo výzve na účasť na EA, alebo ak nedostane žiadne ďalšie nové ceny alebo nové hodnoty, prípadne ak sa dokončil počet etáp v EA, ktorý bol pevne určený vo výzve na účasť v EA.

Procesy verejného obstarávania v roku 2009, kde bola pri postupoch zadávania verejných zákaziek použitá elektronická aukcia

Kontrolná skupina podrobne preverila archivovanú dokumentáciu k jednotlivým postupom verejného obstarávania vykonávaného v kontrolovanom období kontrolovaným subjektom. Zamerala sa predovšetkým na časť postupov zameranú na zabezpečenie EA a v súvislosti s predchádzajúcou kontrolou verejného obstarávania sa zamerala na dodržiavanie príslušných legislatívnych ustanovení pri výkone predbežnej finančnej kontroly.

- **Vypracovanie prípravnej dokumentácie, projektovej dokumentácie a výkon autorského dohľadu na stavbu „Nájomné byty Hlboká – M. Bela Banská Bystrica“**

Podprahová zákazka s predpokladanou cenou 50 000,- € bez DPH, vysúťažená cena 40 180,35 € s DPH (bez DPH 33 765,- €).

Úspora dosiahnutá EA bola podľa ORI 26 459,65 €. (PROMA s.r.o – pred EA ponuková cena 66 640 € po EA 40 180,35 €). Z podkladov ale vyplýva, že pred EA bola najnižšia ponuka od firmy Aproving, s.r.o. vo výške 53 550,- €, takže vykázané šetrenie po EA predstavuje 13 369,65 €.

- **Lazovná 21, Banská Bystrica – stavebné úpravy a udržiavacie práce**

Zákazka s nízkou hodnotou, práca s predpokladanou cenou 55 530,- € bez DPH (s DPH 19% celkom 66 080,- €), vysúťažená cena 55 264,94 bez DPH (s DPH 19% celkom 65 765,28 €) s nulovým šetrením v EA.

- **Vykonávanie verejného obstarávania, poskytovanie konzultačných a poradenských služieb v oblasti verejného obstarávania pre projekty štyri základné školy**

Zákazka s nízkou hodnotou, poskytnutie služby s predpokladanou cenou 7 563,- € bez DPH (s DPH 19% celkom 9 000,-€), vysúťažená cena celkom 8 630,- € (19% DPH 0,- €) s nulovým šetrením v EA.

- **Vypracovanie prípravnej dokumentácie, projektovej dokumentácie a výkon autorského dohľadu na stavbu „Byty nižšieho štandardu Uľanka Banská Bystrica – prestavba objektu na BNS“**

Zákazka s nízkou hodnotou, poskytnutie služby s predpokladanou cenou 29 990,- € bez DPH (s DPH 19% celkom 35 688,10 €), vysúťažená cena celkom 29 900,- € (19% DPH 0,- €), s nepoužitím EA. EA neprebehla, eviduje sa však ako zákazka s použitou EA pri vyhodnocovaní.

- **Vypracovanie projektovej dokumentácie a výkon autorského dohľadu na stavbu „Rekonštrukcia pavilónov A a D bývalej ZŠ Magurská pre zariadenie Sociálneho podniku Mesta Banská Bystrica**

Zákazka s nízkou hodnotou, poskytnutie služby s predpokladanou cenou 29 000,- € bez DPH (s DPH 19% celkom 34 510,- €) , vysúťažená cena 29 000,- bez DPH (s DPH 19% celkom 34 510,- €) s nulovým šetrením v EA.

- **Banská Bystrica – zabezpečenie údržby MŠ**

Zákazka s nízkou hodnotou, práca s predpokladanou cenou 120 000,- € bez DPH, (s DPH 19% celkom 142 800,- €), vysúťažená cena 119 952,- bez DPH (s DPH 19% celkom 142 742,88 €) s nulovým šetrením v EA.

- **Zabezpečenie softvéru a licencie – elektronický vzdelávací portál; vývoj portálu–komunikačný portál pre ZŠ Tr. SNP 20, ZŠ Golianova 8 a ZŠ Bakossova 5; zabezpečenie vzdelávania expertov na tvorbu ŠkVP (školského vzdelávacieho programu); vzdelávania expertov – IKT a tvorba e-dokumnetov a školenie učiteľov na prácu s e-portálom v Centre vzdelávania na ZŠ Bakossova 5 v zmysle projektu s názvom Inovatívna forma a metódy vzdelávania na ZŠ v meste Banská Bystrica kód ITMS 26110130109**

Zákazka s nízkou hodnotou, služby s predpokladanou cenou 13 403,06 € bez DPH (s DPH 19% celkom 15 949,64 €), vysúťažená cena 13 124,- € bez DPH, (s DPH 19% celkom 15 617,56 €) s nulovým šetrením v EA.

– **Informačno – komunikačné vybavenie pre vzdelávaciu miestnosť - „Centrum vzdelávania pre realizáciu vzdelávacích aktivít“ na ZŠ Bakossova 5, ZŠ Tr. SNP 20, ZŠ Golianova 8 v zmysle projektu s názvom „Inovatívna forma a metódy vzdelávania na ZŠ v meste Banská Bystrica“, kód ITMS 26110130109**

Zákazka s nízkou hodnotou, tovary s predpokladanou cenou 17 232,82 € bez DPH (s DPH 19% celkom 20 507,05 €), vysúťažená cena 15 439,65 € bez DPH, (s DPH 19% celkom 18 373,18 €) s nulovým šetrením v EA.

– **Didaktické prostriedky pre Základnú školu Tr. SNP 20, ZŠ Golianova 8 a ZŠ Bakossova 5 v Banskej Bystrici v zmysle projektu s názvom Inovatívna forma a metódy vzdelávania na ZŠ v meste Banská Bystrica, kód ITMS 26110130109**

Zákazka s nízkou hodnotou, tovary s predpokladanou cenou 25 205,07€ bez DPH (s DPH 19% celkom 29994,03 €), vysúťažená cena 25 003,36 € bez DPH, (s DPH 19% celkom 29 754,- €) s nulovým šetrením v EA.

Z vyhodnotenia kontroly postupov verejného obstarávania pri vyššie uvedených zákazkách kontrolná skupina konštatovala nasledovné kontrolné zistenia:

Predbežná finančná kontrola pred stanovením postupu verejného obstarávania, ako aj pri podpise zmluvy (kontrolný list) bola vykonávaná nedôsledne:

- pri výkone predbežnej finančnej kontroly pre určenie navrhovaného postupu verejného obstarávania chýbal podpis za organizačno-právne oddelenie
- pri výkone predbežnej finančnej kontroly pre určenie navrhovaného postupu verejného obstarávania, ako aj pri výkone predbežnej finančnej kontroly pred podpisom u niektorých zodpovedných pracovníkov pri podpise nebol uvedený dátum
- respektíve predbežná finančná kontrola pred stanovením postupu verejného obstarávania (čerpanie finančných prostriedkov z eurofondov) nebola vykonaná vôbec, čím došlo zo strany kontrolovaného subjektu k nedodržaniu § 9 zákona č. 502/2001 o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Pri stanovení výšky šetrenia finančných prostriedkov prostredníctvom EA kontrolovaný subjekt vychádzal z rozdielu medzi výškou víťaznej ponuky a pôvodnej ponuky víťazného uchádzača. Takýto postup považuje kontrolná skupina za nesprávny, skutočné šetrenie predstavuje rozdiel medzi najnižšou ponukou pred EA a cenou dosiahnutou na AE.

Rovnako kontrolovaný subjekt uvádza 9 postupov verejného obstarávania, kde pre vyhodnotenie úspešného uchádzača bola použitá EA, v skutočnosti v kontrolovanom období bola EA použitá 8 razy.

Kontrola plnenia opatrení prijatých na nápravu nedostatkov zistených predchádzajúcou následnou finančnou kontrolou procesov verejného obstarávania (kontrola č. 2/2008) a na odstránenie príčin ich vzniku

Následná finančná kontrola č. 2/2008 uložila kontrolovanému subjektu prijať opatrenia na nápravu nedostatkov zistených touto kontrolou a to konkrétne spracovať vzor krycieho listu pre výkon predbežnej finančnej kontroly v zmysle § 9 zákona č. 502/2001 Z.z. o finančnej kontrole

a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov pri postupoch vo verejnom obstarávaní a dôsledne zabezpečovať výkon kontroly v zmysle tohto vzoru.

Vzor kontrolného listu na vykonanie predbežnej finančnej kontroly k použitému postupu verejného obstarávania bol zo strany kontrolovaného subjektu spracovaný, vo väčšine prípadov stanovenia postupu verejného obstarávania sa aj používa, nie však dôsledne (predbežná finančná kontrola nebola vykonávaná - čerpanie finančných prostriedkov z eurofondov).

Kontrolou bolo zistené, že neboli dôsledne plnené opatrenia prijaté na odstránenie nedostatkov a príčin ich vzniku prijaté pri predchádzajúcej kontrole verejného obstarávania, čím dochádza k nedodržaniu ustanovení 9 ods. 2 a 3 zákona č. 502/2001 Z.z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších prepisov (nebola vykonávaná predbežná finančná kontrola pri čerpaní finančných prostriedkov z eurofondov).

Záverečné konštatovania

Mesto Banská Bystrica zaviedlo EA pre vyhodnotenie úspešného uchádzača od septembra 2009. Kontrolná skupina vyhodnotila 4 mesiace používania tohto inštitútu a konštatuje, že EA priniesla šetrenie vo výške 13 369,65 €. Je predpoklad, že v budúcich obdobiach bude šetrenie vyššie najmä v súvislosti s viacerými EA z roku 2009, keď bol v EA aktívne účastný len jeden uchádzač, čo spôsobilo, že vlastný efekt EA sa minul účinku. V každom prípade však zavedenie verejného obstarávania prostredníctvom využívania EA prináša okrem šetrenia verejných prostriedkov aj podstatné zvýšenie transparentnosti verejného obstarávania.

Z vykonanej kontroly kontrolný orgán vypracoval dňa 30. septembra 2010 správu o výsledku následnej finančnej kontroly, s ktorou bol kontrolovaný subjekt oboznámený dňa 6. a 11. októbra 2010.

V Banskej Bystrici, dňa 28. októbra 2010

.....
Ing. Juraj Odor
hlavný kontrolór mesta