

Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava-Petržalka

Materiál na rokovanie
miestneho zastupiteľstva
dňa 26.3.2019

Materiál číslo: 39/2019

Správa
o kontrole správnosti metodického postupu verejných obstarávaní
na dodávku potravín pre jednotlivé Školské jedálne pri materských
školách v zriaďovateľskej pôsobnosti Mestskej časti Bratislava-Petržalka
a pre jednotlivé Školské jedálne pri základných školách v zriaďovateľskej
pôsobnosti Mestskej časti Bratislava-Petržalka vykonaných v rokoch 2017 a 2018
Strediskom služieb školám a školským zariadeniam Petržalka a Základnými školami

Predkladateľ:
Stanislav Fiala
miestny kontrolór

Materiál obsahuje:
1. Návrh uznesenia
2. Dôvodová správa
3. Materiál

Zodpovedný:
Stanislav Fiala
miestny kontrolór

Spracovateľ:
Stanislav Fiala
miestny kontrolór

1. Návrh uznesenia

Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava-Petržalka

berie na vedomie

Správu o kontrole správnosti metodického postupu verejných obstarávaní na dodávku potravín pre jednotlivé Školské jedálne pri materských školách v zriaďovateľskej pôsobnosti Mestskej časti Bratislava-Petržalka a pre jednotlivé Školské jedálne pri základných školách v zriaďovateľskej pôsobnosti Mestskej časti Bratislava-Petržalka vykonaných v rokoch 2017 a 2018 Strediskom služieb školám a školským zariadeniam Petržalka a Základnými školami

2. Dôvodová správa

Predkladaný materiál je zostavený ako súhrnná správa z čiastkových správ o kontrole správnosti metodického postupu verejných obstarávaní na dodávku potravín pre jednotlivé Školské jedálne pri materských školách a pre jednotlivé Školské jedálne pri základných školách v zriaďovateľskej pôsobnosti Mestskej časti Bratislava-Petržalka vykonaných v rokoch 2017 a 2018 Strediskom služieb školám a školským zariadeniam Petržalka (ďalej len stredisko) a základnými školami.

Kontrola bola vykonaná v súlade s § 18f ods. 1 písm. h) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, v súlade s Plánom kontrolnej činnosti miestneho kontrolóra na obdobie od 1. januára 2019 do 30. júna 2019 a na základe Poverenia miestneho kontrolóra číslo 1/2019 zo dňa 22. januára 2019 pre zamestnancov útvaru miestneho kontrolóra. Vykonaná kontrola bola do Plánu kontrolnej činnosti zaradená na základe požiadania starostu mestskej časti. Výstupmi o kontrole boli tri čiastkové správy, ktorým v dvoch prípadoch predchádzali návrhy čiastkových správ (t.j. výstup z kontroly bol s kontrolnými zisteniami – nedodržaniami internej smernice a osobitného predpisu).

3. Materiál

Miestny úrad mestskej časti Bratislava-Petržalka útvár miestneho kontrolóra

Oprávnená osoba: miestny kontrolór mestskej časti Bratislava-Petržalka, útvár miestneho kontrolóra na základe písomného poverenia

Povinná osoba: Stredisko služieb školám a školským zariadeniam Petržalka a jednotlivé školské jedálne pri materských školách (ďalej len ŠJ pri MŠ) a školské jedálne pri základných školách (ďalej len ŠJ pri ZŠ)

Predmet kontroly: preverenie správnosti metodického postupu verejných obstarávaní na dodávku potravín

Cieľ kontroly: posúdenie správnosti metodického postupu verejných obstarávaní na dodávku potravín v jednotlivých ŠJ pri materských školách a ŠJ pri ZŠ v zriaďovateľskej pôsobnosti Mestskej časti Bratislava-Petržalka. Kontrola sa zamerala detailnejšie aj na kontrolu samotného procesu verejného obstarávania a predložených podkladov s ohľadom na právny stav v čase vykonávania verejného obstarávania.

Kontrolované obdobie: roky 2017 a 2018

Miesto a čas vykonania kontroly: miestny úrad, stredisko, jednotlivé ŠJ pri ZŠ a ŠJ pri MŠ

Kontrola bola vykonaná: v súlade s ustanovením § 18f ods. 1 písm. h) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, Plánom kontrolnej činnosti miestneho kontrolóra na obdobie od 1. januára 2019 do 30. júna 2019 schváleného uznesením č. 34 zo dňa 5. februára 2019 a Poverením miestneho kontrolóra číslo 1/2019 zo dňa 22. januára 2019.

3.1 Preverenie správnosti metodického postupu verejných obstarávaní na dodávku potravín všetkých subjektov

Stredisko a jednotlivé ŠJ pri MŠ - rok 2017 a 2018

ŠJ pri MŠ si nákup potravín realizujú na základe delegovania tejto právomoci v zmysle internej smernice vydanjej štatutárom strediska. V kontrolovanom období boli v účinnosti dve smernice a to Smernica č. 2/2016 (účinná od 2. 3. 2016), resp. Smernica č. 1/2017 o verejnom obstarávaní v podmienkach strediska účinná od 1. 11. 2017.

Zriaďovacia listina strediska zo dňa 1. júla 2009 v Čl. III. uvádza: „*Stredisko zabezpečuje odbornú, technickú a materiálnu pomoc školám a školským zariadeniam, bežnú údržbu vlastnými kapacitami, verejné obstarávanie tovarov, služieb a prác*“. Rovnako i v zmysle Štatútu strediska zo dňa 2. júla 2009 v súlade s Článkom 4 ods. b) *stredisko zabezpečuje verejné obstarávanie tovarov, prác a služieb spojené s riadnym prevádzkovaním škôl a školských zariadení vo svojej pôsobnosti*. Článok 8 ods. 2 Štatútu strediska služieb charakterizuje materské školy a ŠJ ako preddavkové zariadenia, ktoré hospodária s prideleným preddavkom z rozpočtu strediska služieb. Stredisko pri príprave aj vyhodnocovaní plnenia rozpočtu v prílohe uvádza pod samostatným kódom každú MŠ

osobitne aj s údajmi o požiadavkách resp. plnení rozpočtu v podrobnom členení na samostatné položky. Od roku 2018 sú príjmy a výdavky súvisiace s potravinami povinne rozpočtované a v prehľade plnenia rozpočtu za rok 2018 stredisko uvádza pod ekonomickou klasifikáciou 633011 skutočné plnenie rozpočtovaných príjmov za potraviny. Vždy po schválení rozpočtu a po jeho rozpise stredisko posielala finančné prostriedky na samostatné potravinové účty jednotlivých ŠJ pri MŠ.

V nadväznosti na cieľ kontroly postavenie ŠJ pri materskej škole spĺňa charakter nezávislosti od strediska, čím je odôvodnené postupovanie v zmysle § 6 ods. 3 druhej vety zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní) podľa ktorej „*Predpokladanú hodnotu zákazky možno určiť na úrovni samostatnej prevádzkovej jednotky, ak táto prevádzková jednotka nezávisle uskutočňuje verejné obstarávanie*“. K uvedenému prikladá útvar miestneho kontrolóra metodické usmernenie Úradu pre verejné obstarávanie zverejnené pod č. 699-5000/2018 zo dňa 18. januára 2018, podľa ktorého „*ak určitý verejný obstarávateľ (napr. verejná vysoká škola) má zriadené prevádzkové jednotky (napr. by mohlo ísť o fakulty vysokých škôl) a tieto spĺňajú požiadavku nezávislosti od verejného obstarávateľa (napr. dispozícia vlastným rozpočtom, delegovanie kompetencií a výlučná zodpovednosť prevádzkovej jednotky za realizáciu verejného obstarávania), je možné predpokladanú hodnotu zákazky stanoviť bez ohľadu na predpokladanú hodnotu obdobnej zákazky uskutočňovanej verejným obstarávateľom. Postavenie organizačnej jednotky nie je zákonom o verejnom obstarávaní podmienené existenciou osobitnej právnej subjektivity.*“

V zmysle metodického usmernenia Úradu pre verejné obstarávanie pod č. 11407-5000/2018 zo dňa 18. septembra 2018 platí, že „*na účely určenia predpokladanej hodnoty daného obstarávania by sa malo spresniť, že pri určovaní predpokladanej hodnoty by sa malo umožniť vychádzať z rozdelenia obstarávania len vtedy, keď je to odôvodnené z objektívnych dôvodov. Napríklad by mohlo byť dôvodné určiť predpokladanú hodnotu zákazky na úrovni samostatnej prevádzkovej jednotky verejného obstarávateľa, akou sú napríklad školy alebo materské škôlky, a to za predpokladu, že daná jednotka je samostatne zodpovedná za svoje obstarávanie. To možno predpokladať, ak samostatná prevádzková jednotka nezávisle vykonáva postupy obstarávania a prijíma rozhodnutia o nákupe, disponuje samostatným rozpočtovým riadkom pre predmetné obstarávanie, uzaviera zmluvu nezávisle a financuje zákazku z rozpočtu, ktorý má k svojej dispozícii. Rozdelenie nie je odôvodnené, ak verejný obstarávateľ iba decentralizovane organizuje obstarávanie.*“

Pri posudzovaní správnosti metodického postupu verejného obstarávania na dodávku potravín jednotlivými ŠJ bolo zistené postupovanie v súlade so zákonom č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní. Hodnota jednotlivých zákaziek vo všetkých ŠJ nepresahovala finančný limit stanovený najviac do 40 000 EUR bez DPH. ŠJ zabezpečovali potraviny spôsobom civilnej zákazky s nízkou hodnotou v zmysle § 5 ods. 4 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a v súlade s vlastnými smernicami o verejnom obstarávaní. Jednotlivé výzvy - prieskumy trhu boli zrealizované začiatkom januára 2017 a 2018.

3.2 Iné kontrolné zistenia vzťahujúce sa k výkonu verejného obstarávania

V rámci preverenia procesu verejného obstarávania bola vybraná kontrolná vzorka a v súvislosti s jej kontrolou boli zistené nasledovné nedostatky a to:

1. nedodržanie Čl. 11 ods. 3 a Čl. 13 ods. 1 Smernice č. 2/2016 (kontrolná vzorka za rok 2017 a 2018), nepodpísaním celoročnej objednávky, resp. zmluvy i riaditeľom strediska,

2. nedodržanie § 7 ods. 2 s ohľadom na § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov, neoverením celoročných objednávok resp. zmluvy základnou finančnou kontrolou v roku 2017 a 2018,

3. nedodržanie § 117 ods. 1 poslednej vety zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní v nadväznosti na čl. 11 ods. 3 Smernice č. 2/2016, resp. Smernice č. 1/2017, nepredložením a nepreukázaním cenových ponúk ostatných zúčastnených uchádzačov.

3.3 Jednotlivé ŠJ pri ZŠ - rok 2017

Útvar miestneho kontrolóra na základe získaných údajov o hodnote jednotlivých zákaziek na dodávku potravín preveril, že hodnota zákaziek ŠJ pri ZŠ Lachova 1, ŠJ pri ZŠ Prokofievova 5 a Nobelovo nám. 6 nepresahovala finančný limit stanovený v zmysle ustanovenia § 5 ods. 4 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní (t. j. menej ako 40 000 EUR bez DPH). Pri posudzovaní správnosti metodického postupu verejného obstarávania na dodávku potravín v ŠJ pri ZŠ Lachova 1, Prokofievova 5 a Nobelovo nám. 6 (viď tabuľka č. 1, str. 3) bolo zistené postupovanie v súlade so zákonom č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní.

Hodnota jednotlivých zákaziek v ŠJ pri ZŠ Gessayova 2, Tupolevova 20, Dudova 2, Budatínska 61, Černyševského 8, Turnianska 10, Holíčska 50 a Pankúchova 4 presahovala finančný limit stanovený v zmysle ustanovenia § 5 ods. 4 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní (t. j. viac ako 40 000 EUR bez DPH). Objemy skutočných ročných fakturovaných dodávok potravín boli v rozpätí od 40 096,61 EUR bez DPH do 77 373,28 EUR bez DPH.

Bolo zistené, že ŠJ pri ZŠ zabezpečovali potraviny nesprávnym spôsobom prostredníctvom civilnej zákazky s nízkou hodnotou v zmysle § 5 ods. 4 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a v súlade so Smernicou o verejnom obstarávaní č. 05/2013SME+F 01–F 02/2013 (účinnou do 16. januára 2017 vrátane). Uvedená smernica stanovovala i postupy a povinnosti organizácií zriadených mestskou časťou Bratislava-Petržalka v procese verejného obstarávania a podľa článku 8 ods. 3 tejto smernice „Organizácie zriadené mestskou časťou si verejné obstarávanie na potraviny zabezpečujú priamo – jednoduché zákazky (do 40 000,00 € bez DPH na každú komoditu v kalendárnom roku)...“. Uvedené verejné obstarávanie bolo realizované s použitím postupu rozdelenia komodít (podľa CPV kódov) a tie boli jednotlivo obstarávané.

V zmysle § 6 ods. 5 prvej vety zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní (platného v čase realizovania verejného obstarávania - začiatok januára 2017) platilo: „Ak je dodávka tovaru rozdelená na niekoľko častí v rámci zadávania jednej zákazky, z ktorých každá bude predmetom samostatnej zmluvy, predpokladaná hodnota zákazky sa určí ako súčet predpokladaných hodnôt všetkých častí zákazky.“

K uvedenej skutočnosti bolo Úradom pre verejné obstarávanie stanovené metodické usmernenie pod č. 10555-5000/2018 z 24. augusta 2018, ktoré definuje: „O nedovolené rozdelenie zákazky môže ísť v situácii, keď verejný obstarávateľ rozdelí rovnaké, či obdobné plnenie zákazky do viacerých zákaziek a pre každú z nich vyhlási samostatné verejné obstarávanie, pričom ide o také predmety plnenia, ktoré z hľadiska funkčného, ekonomického, časového, miestneho, z hľadiska technických špecifikácií a pod. spolu súvisia a zároveň zadanie takýchto zákaziek v rámci jedného verejného obstarávania by malo za následok použitie prísnejšieho postupu, resp. použitie postupov zadávania zákaziek podľa zákona

o verejnom obstarávaní.“ V rovnakom metodickom usmernení sa uvádza, že „zákonom o verejnom obstarávaní vymedzený limit určený pre zabezpečenie potravín pre vyššie uvedené subjekty sa vzťahuje na potraviny ako celok (viď. vymedzenie v § 5 ods. 3 písm. c) cit. zákona: „tovar, ktorým sú potraviny“) a nie samostatne na jednotlivé „podkategórie“ (mäso, zelenina, mliečne výrobky, pečivo...).“

Uvedené zákazky na potraviny ako celok za jednotlivé ŠJ pri ZŠ presiahli finančný limit v zmysle § 5 ods. 3 písm. c), podľa ktorého „Podlimitná civilná zákazka zadávaná verejným obstarávateľom je zákazka, ktorej predpokladaná hodnota je nižšia ako finančný limit podľa odseku 2 a súčasne rovnaká alebo vyššia ako 40 000 eur, ak ide o zákazku na dodanie tovaru, ktorým sú potraviny...“. V nadväznosti na uvedené mali byť uvedené dodávky potravín zabezpečované na základe verejného obstarávania (ako podlimitná zákazka) v zmysle citovaného ustanovenia v prvej časti vety. Rovnako tak zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní stanovuje v § 108 ods. 1 písm. c): „Pri podlimitných zákazkách verejný obstarávateľ postupuje... podľa § 109 až 112 alebo podľa § 113 až 116, ak ide o dodanie tovaru, ktorým sú potraviny...“.

Rovnako tak uvádza aj metodické usmernenie Úradu pre verejné obstarávanie pod č. 3-2017 z 25. septembra 2017: „Ak je predmetom podlimitnej zákazky tovar, ktorým sú potraviny (PHZ nižšia ako finančný limit pre nadlimitnú zákazku a súčasne rovnaká alebo vyššia ako 40 000 eur) verejný obstarávateľ si rovnako, ako v prípade uvedenom v III. bode, môže zvoliť postup, ktorý použije pri jej zadávaní; buď postupuje s využitím elektronického trhoviska alebo bez využitia elektronického trhoviska [§ 108 ods. 1 písm. c) zákona]“.

Uvedený postup verejného obstarávania (podlimitnej zákazky) stanovuje možnosť realizácie verejného obstarávania s použitím elektronickej aukcie (t.j. elektronický kontrakčný systém) alebo bez použitia elektronickej aukcie. Na uvedené zákazky (dodávky potravín) sa vzťahuje tretia časť zákona.

V jednotlivých ŠJ pri ZŠ rozdelením zákazky v zmysle CPV kódov podľa jednotlivých komodít - presiahnutím finančného limitu zákazky na dodávku potravín nad 40 000 EUR bez DPH (nerealizovaním podlimitnej zákazky na dodávku potravín) nebolo postupované v súlade s § 5 ods. 3 písm. c), § 6 ods. 5 prvej vety v nadväznosti na § 108 ods. 1 písm. c) zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní.

3.4 Jednotlivé ŠJ pri ZŠ - rok 2018

Útvar miestneho kontrolóra konštatuje, že zákon o verejnom obstarávaní neupravuje samotný formálny postup verejného obstarávateľa pri zadávaní civilných zákaziek s nízkou hodnotou. Uvedené potvrdzuje i metodické usmernenie Úradu pre verejné obstarávanie vydané pod č. 5-2018 s účinnosťou od 20. apríla 2018, kde v bode XXI. uvádza: „Zákon neupravuje žiadny formálny postup, ktorý by mal verejný obstarávateľ aplikovať pri zadávaní zákazky s nízkou hodnotou. Verejný obstarávateľ by mal však postupovať tak, aby prioritne zohľadnil najmä princíp hospodárnosti a efektívnosti vychádzajúc pritom predovšetkým z charakteru, rozsahu, dostupnosti a hodnoty predmetu zákazky s nízkou hodnotou“.

K uvedenému prikladá útvar miestneho kontrolóra metodické usmernenie Úradu pre verejné obstarávanie č. 5-2018 zo dňa 20. apríla 2018, podľa ktorého odporúča „Verejným obstarávateľom špecifikovať pravidlá, ktoré bude uplatňovať pri zadávaní zákaziek s nízkou hodnotou vo svojich interných predpisoch alebo riadiacich aktoch. Okrem zásad uvedených v bodoch XIX. a XXI. je vhodné pri úprave pravidiel zadávania zákaziek s nízkou hodnotou

zohľadniť aj hodnotu zákazky. Pri zákazke, ktorej hodnota sa pohybuje v spodnej hranici finančného limitu pre daný typ zákazky, je vhodné zohľadniť aj vedľajšie náklady, ktoré by pri nastavení príliš formalizovaných pravidiel, mohli viesť k predraženiu zákazky. Naopak, ak ide o zákazku, ktorá je vo vyššej hodnote, je vhodné, aby verejný obstarávateľ prijal aspoň elementárne pravidlá zadávania s prihliadnutím na princípy verejného obstarávania.“

V roku 2018 všetky ŠJ pri ZŠ postupovali podľa zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní. Zmenou v zákone č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní sa od 1. novembra 2017 navýšil finančný limit pre civilnú zákazku s nízkou hodnotou (z pôvodných 40 000 EUR bez DPH) na hodnotu do 200 000 EUR bez DPH. Na základe tejto skutočnosti realizovali všetky ŠJ pri ZŠ dodávky potravín ako zákazky s nízkou hodnotou.

Postup všetkých ŠJ pri ZŠ pri výbere verejného obstarávania na zabezpečenie dodávky potravín bol útvárom miestneho kontrolóra pre rok 2018, ako civilnej zákazky s nízkou hodnotou, vyhodnotený ako zákonný.

3.5 Odovzdanie výstupov o kontrole, námietky, opatrenia a ukončenie kontroly

Odovzdanie návrhu správy – stredisko: 1. marec 2019

Odovzdanie návrhu správy – základné školy: 7. - 8. marec 2019

Počet kontrolných zistení v stredisku: 3

Počet kontrolných zistení v základných školách: 1

Lehota na zaslanie písomného zoznamu prijatých opatrení: 11. marec 2019

Lehota na splnenie opatrení: 28. jún 2019

Lehota na prijatie námietok k zisteniam, navrhnutým odporúčaniam a lehotám na zaslanie písomného zoznamu prijatých opatrení i na splnenie opatrení: 11. marec 2019

Námietky povinných osôb: bez námietok

Odovzdanie správy – stredisko: 14. marec 2019

Odoslanie správy – základné školy: 15. marec 2019

Opatrenia - stredisko:

Stredisko doručilo dňa 11. marca 2019 prijaté opatrenia formou Príkazu č. 1/2019 a to nasledovne:

1. Všetky celoročné objednávky, resp. zmluvy na dodávku potravín do školských jedální musia byť podpísané riaditeľom SSŠaŠZP.
Termín plnenia: trvale Zodpovedný: riaditeľ SSŠaŠZP
2. Pred uzatvorením celoročnej objednávky, resp. zmluvy na dodávku potravín do školských jedální, musí byť vykonaná základná finančná kontrola v zmysle zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o doplnení niektorých zákonov.
Termín plnenia: trvale Zodpovedný: riaditeľ SSŠaŠZP
3. Výber dodávateľa potravín, pri prieskume trhu, musí byť vždy realizovaný na základe predloženej ponuky uchádzača na dodávku potravín, resp. získaných podkladov iným spôsobom.
Termín plnenia: trvale Zodpovedný: riaditeľ SSŠaŠZP, vedúca ŠJ
4. Podľa možnosti realizovať výber dodávateľa potravín na dlhšie obdobie v súlade s § 5, ods. 3 a 4, zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní.
Termín plnenia: trvale Zodpovedný: riaditeľ SSŠaŠZP

Tieto opatrenia zaslané strediskom boli útvaram miestneho kontrolóra akceptované.

Opatrenia - základné školy:

Riaditelia ôsmych základných škôl v stanovenom termíne prijali písomné prijaté opatrenia k zistenému nedostatku v stanovenom termíne.

Opatrenia, prijaté riaditeľmi základných škôl, smerovali najmä k dodržiavaniu normatívneho právneho aktu – zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní, metodických usmernení a interných smerníc s trvalou účinnosťou.

Tieto prijaté opatrenia boli útvaram miestneho kontrolóra akceptované.

Správa z vykonanej kontroly v plnom znení s kompletnou dokumentáciou bude v termíne zverejnenia materiálov na rokovanie miestneho zastupiteľstva poslancom Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava-Petržalka k dispozícii k nahliadnutiu na útvare miestneho kontrolóra.