Opinia w sprawie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dla zadań objętych projektem nr BKA-POIS.10/200/2018.PD2017-18-OP (1)

1. **Termin kontroli:**

   Na dokumentach: 28 maja – 6 czerwca 2018 r.
   Upoważnienie: Nie dotyczy

2. **Rodzaj kontroli:**

   kontrola procedur zawierania umów związanych z realizacją Planu Działań sektora środowisko za lata 2017-2018 (NFOŚiGW)

3. **Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli:**

A. Art. 9 ust. 2 pkt 7 i art. 23 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U z 2017 r., poz. 1460).
B. Porozumienie w sprawie systemu realizacji Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko" na lata 2014-2020 dla osi priorytetowej II *Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu*, zawarte w Warszawie w dniu 19 listopada 2014 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju a Ministrem Środowiska, zmienione stosownymi aneksami.
C. Porozumienie w sprawie realizacji Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko" na lata 2014-2020 dla osi priorytetowej II *Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu* zawarte w Warszawie w dniu 19 lutego 2015 r. pomiędzy Ministrem Środowiska a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, reprezentowanym przez Panią Małgorzatę Skuchę, Prezes Zarządu, zmienione stosownymi aneksami.
D. Zalecenia dla instytucji zaangażowanych w realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 w zakresie procedur kontrolnych oraz systemu rocznych rozliczeń.

4. **Podstawowe informacje**

a. Jednostka kontrolująca: Ministerstwo Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa.
b. Jednostka kontrolowana: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ul. Konstruktorska 3A, 02-673 Warszawa
c. Nazwa projektu: Plan Działań sektora środowisko za lata 2017-2018 (NFOŚiGW)
d. Nazwa zamówienia: Organizacja i obsługa logistyczna trzydniowego wyjazdu szkoleniowego połączonego z wizytacją obiektów
e. Rodzaj zamówienia: usługi
f. Numer postępowania: DDZ/21/18R2015/2017.
g. Tryb postępowania: postępowanie na podstawie umowy ramowej zgodnie z art. 101 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164)
h. Szacunkowa wartość zamówienia w PLN (netto) 23 908,50 zł.
i. Data wszczęcia postępowania: 9.06.2017 r.
j. Nr i data ogłoszenia o zamówieniu: nie dotyczy
k. Numer i data zawarcia umowy: Umowa Realizacyjna nr 2017/0145/NFK z dnia 21.06.2017 r.
l. Wartość umowy: 24 840,00 zł brutto
m. Nazwa i adres Wykonawcy, któremu udzielono zamówienia: „Platon" Zarządzanie i Finanse dr Adam Ugrewicz, Wysoka, ul. Chabrowa 39 lok.7, 52-200 Wrocław

n. Inne informacje: umowa zawiera oznakowania zgodne z obowiązującymi w tym zakresie wytycznymi dotyczącymi POIiŚ

5. Zestawienie ustaleń kontroli:

a) Podczas przeprowadzonej kontroli dostrzeżono następujące naruszenia przepisów ustawy Pzp mogące skutkować nałożeniem korekty finansowej: brak

b) Dostrzeżone dodatkowe uchybienia, które nie skutkują nałożeniem korekt finansowych:

1) Zamawiający ustalił wadium w wysokości 1 000 zł. Wartość szacunkowa zamówienia wyniosła 23 908,50 zł. Zgodnie z art. 45 ust. 4 ustawy Pzp zamawiający określa kwotę wadium w wysokości nie większej niż 3% wartości zamówienia. Zatem wadium nie powinno przekraczać 717,25 zł.

2) W siwz występuje niespójność w określeniu długości wyjazdu szkoleniowego. Przedmiotem zamówienia zgodnie z pkt. 3 Części I siwz jest organizacja i obsługa logistyczna trzydniowego wyjazdu szkoleniowego połączonego z wizytacją obiektów. Termin wykonania zamówienia to 5-7 lipca 2017 r. Natomiast w pkt. 17.1 (opis sposobu obliczenia ceny) i 18.2 (kryteria oceny ofert) Części I siwz jest mowa o wyjeździe dwudniowym. Niemniej wykonawcy przesłali oferty na szkolenie trzydniowe, zatem niespójność ta nie wprowadziła ich w błąd.

3) Przesłane oferty nie zostały wycenione według kryteriów i sposobu oceny ofert określonych w pkt. 18 Części I siwz, niemniej jednak nie miało to wpływu na wynik postępowania. W postępowaniu zostały złożone 2 oferty. Wykonawca nr 1 (Biuro Rezerwacji Karpacz Agnieszka Mieszkalska) zaproponował cenę oraz wykazał doświadczenie Opiekuna grupy takie jak w umowie ramowej. Wykonawca nr 2 (Platon, Zarządzanie i Finanse dr Adam Ugrewicz), z którym została podpisana umowa realizacyjna, zaproponował cenę nieco niższą niż w umowie ramowej oraz wykazał się nowym doświadczeniem ponad to wskazane w umowie ramowej, tj. organizacją 88 szkoleń, które odbyły się w okresie 16 listopada 2015 r. – 9 czerwca 2017 r. W związku z tym, Wykonawca ten otrzymał najwyższą punktację w kryterium doświadczenie. Punktacja Wykonawcy nr 1 w kryterium doświadczenia została obliczona według wzoru określonego w pkt. 18.2 Części I siwz, i wyniosła 16,42 pkt.

We wniosku z dnia 19 czerwca 2017 r. do Członka Zarządu NFOŚiGW Komisja przetargowa uznała, że Wykonawca nr 2 „wskazał większe doświadczenie od wykazanego w ramach postępowania o zawarcie Umowy ramowej o 88 dodatkowych wyjazdów szkoleniowych Opiekuna grupy". Natomiast w wykazie osób przy pozycji nr 42, 49, 50 nie podano dokładnej daty szkolenia, a w pozycji 63 nie podano dokładnej daty szkolenia i liczy uczestników. Zatem te szkolenia nie powinny być brane pod uwagę w ocenie doświadczenia Opiekuna grupy. Art. 26 ustawy Pzp nie ma zastosowania do niniejszego postępowania, zatem wykonawca nie ma możliwości poprawienia wykazu doświadczenia Opiekuna grupy.

Zgodnie z pkt 18.2 Części I siwz, w przypadku, gdy zamówienie będzie wykonywać jako Opiekun grupy ta sama osoba co wskazana w ofercie złożonej w postępowaniu o zawarcie Umowy ramowej i nie będzie wykazane większe doświadczenie tej osoby, tj. dodatkowa (większa) liczba wyjazdów szkoleniowych jako Opiekun grupy niż ta, która przyjęta była przy ocenie w ramach postępowania o zawarcie Umowy ramowej (liczba wyjazdów szkoleniowych wskazana w tej Umowie), Wykonawca otrzyma liczbę punktów w ocenie punktowej taką samą jaką uzyskał w postępowaniu o zawarcie Umowy ramowej.

W związku z powyższym Wykonawca nr 1, który w postępowaniu na umowę ramową otrzymał 32,31 pkt. w kryterium doświadczenia, tyle samo punktów powinien otrzymać w ocenie w postępowaniu na umowę realizacyjną, ponieważ nie wykazał się nowym doświadczeniem. Natomiast w kryterium doświadczenia otrzymał 16,42 pkt.

Wobec powyższego Wykonawca nr 1 powinien otrzymać z obu kryteriów sumaryczną liczbę punktów w wysokości 72,31. Natomiast otrzymał 56,42 pkt. Niemniej jednak liczba tych punków nie przekroczyła liczby punktów Wykonawcy nr 2, który otrzymał 97,22 pkt. Zatem Wykonawca nr 1 złożył mniej korzystną ofertę. Pomimo błędów w obliczeniach punktów została wybrana oferta korzystniejsza pod względem kryteriów oceny ofert.

Zgodnie z art. 92 ust 1 ustawy Pzp Zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. W przypadku, gdyby błędne wyliczenie oceny punktowej miało wpływ na wybór najkorzystniejszej oferty, doszłoby do naruszenia ww. przepisu. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 20 kwietnia 2018 r. *w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień* (Dz. U. 2018 r. poz. 971) (dalej Taryfikator) naruszenie art. 91 ust. 1 w związku z art. 2 pkt. 5 ustawy Pzp polegające na wyborze oferty na podstawie innych kryteriów oceny ofert niż określone w siwz może skutkować korektą w wysokości 25% z możliwością jej obniżenia do wysokości 10% lub 5%. Niemniej jednak, w przypadku niniejszego postępowania błędne obliczenia nie miały wpływu na wynik postępowania.

Pomimo powyższych uwag, sposób oceny ofert w kryterium doświadczenia nie zapewnia równego traktowania wykonawców i wyboru najkorzystniejszej oferty. Zastrzeżenia budzi zapis, zgodnie z którym *w przypadku, gdy zamówienie będzie wykonywać jako Opiekun grupy ta sama osoba co wskazana w ofercie złożonej w postępowaniu o zawarcie Umowy ramowej i nie będzie wykazane większe doświadczenie tej osoby, tj. dodatkowa (większa) liczba wyjazdów szkoleniowych jako Opiekun grupy niż ta, która przyjęta była przy ocenie w ramach postępowania o zawarcie Umowy ramowej (liczba wyjazdów szkoleniowych wskazana w tej Umowie), Wykonawca otrzyma liczbę punktów w ocenie punktowej taką samą jaką uzyskał w postępowaniu o zawarcie Umowy ramowej.*

Zgodnie z pkt. 18 Części I siwz. ocena w kryterium doświadczenia powinna być dokonywana według wzoru:

$$(B) = \frac{\text{Liczba wyjazdów Opiekuna grupy w ocenianej ofercie}}{\text{Oferta z najwyższą liczbą wyjazdów Opiekuna grupy}} \times 60 \text{ pkt.}$$

Wzór taki był również zastosowany przy ocenie ofert w postępowaniu na Umowę ramową.

Powyższe zapisy nie zapewniają konkurencji pomiędzy uczestnikami postępowania na umowę realizacyjną, w sytuacji, gdy w postępowaniu na umowę realizacyjną co najmniej jeden z oferentów wykaże się dodatkowym doświadczeniem (większym niż w postępowaniu na umowę ramową) i/lub w postępowaniu tym wezmą udział dwaj oferenci.

Gdy wykonawca wykazuje nowe doświadczenie Opiekuna grupy, wówczas jego ocena punktowa jest liczona według powyższego wzoru, w którym mianownik ułamka (oferta z najwyższą liczbą wyjazdów Opiekuna grupy) może mieć inną wartość niż mianownik ułamka, za pomocą którego była liczona liczba punktów w postępowaniu na umowę ramową. Oznacza to, że jego ocena punktowa jest liczona w odniesieniu do największego doświadczenia, którym wykazał się jeden z oferentów w postępowaniu na umowę realizacyjną.

Jednocześnie oferent, który nie wykazał nowego doświadczenia Opiekuna grupy otrzymuje ocenę jaką otrzymał w umowie ramowej, czyli jego ocena punktowa jest liczona według wzoru, gdzie mianownik ułamka może przyjąć inną wartość. Oznacza to, że jego ocena punktowa jest liczona w odniesieniu do największego doświadczenia, którym wykazał się jeden z oferentów w postępowaniu na umowę ramową.

W sytuacji, w której w postępowaniu na umowę realizacyjną nie wziął udziału wykonawca, który uzyskał największą ocenę punktową w kategorii doświadczenia, a oferty złożyliby pozostali dwaj oferenci i nie przedstawiliby dodatkowego doświadczenia Opiekuna grupy, ich ocena punktowa byłaby liczona w odniesieniu do wykonawcy, który wykazał się największym doświadczeniem w postępowaniu na umowę ramową, ponieważ ocena byłaby przyznana w wysokości jak w postępowaniu na umowę ramową.

Natomiast gdyby ich ocena punktowa byłaby liczona jedynie w odniesieniu do wykonawcy, który spośród nich wykazał większe doświadczenie Opiekuna grupy, przy założeniu, że zaproponowaliby tę samą cenę, wynik postępowania byłby inny, niż w powyższym przypadku.

Gdy w siwz przewidziano możliwość wykazanie nowego doświadczenia Opiekuna grupy, powinno być zapewnione, aby porównane zostały między sobą wyłącznie oferty złożone w danym postępowaniu, w odniesieniu do ofert w nim złożonych, a nie w odniesieniu do ofert złożonych w postępowaniu na umowę ramową.

Zgodnie z Taryfikatorem naruszenie art. 7 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 2 Pzp polegające na określeniu kryteriów oceny ofert w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję oraz nie zapewnia równego traktowania wykonawców oraz naruszenie art. 91 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 Pzp polegające na zastosowaniu kryteriów oceny ofert w sposób, który nie zapewnia wyboru najkorzystniejszej oferty może skutkować korektą finansową w wysokości 25% z możliwością obniżenia do wysokości 10% lub 5%. Niemniej jednak niniejsze postępowanie jest postępowaniem na umowę realizacyjną, w związku z czym tak skonstruowany sposób oceny ofert nie zaburza konkurencji wśród szerokiego grona wykonawców. Ponadto w niniejszym postępowaniu, wykonawca, który nie wykazał dodatkowego doświadczenia Opiekuna otrzymał liczbę punktów wyliczoną według wzoru, a nie otrzymał liczbę punktów jak w umowie ramowej. Zatem nie zastosowano wątpliwego zapisu siwz.

c) Zalecenia pokontrolne:

L.p.	Pkt w części inf. pok.	Podsumowanie ustalenia	Zalecenia pokontrolne	Termin realizacji zalecenia	Stopień ważności
1	5. b) 1)	Zamawiający ustalił wadium w wysokości 1 000 zł. Wartość szacunkowa zamówienia wyniosła 23 908,50 zł. Zgodnie z art. 45 ust. 4 ustawy Pzp zamawiający określa kwotę wadium w wysokości nie większej niż 3% wartości	Zaleca się ustalanie wartości wadium, zgodnie z art. 45 ust. 4 ustawy Pzp	Na bieżąco, od momentu gdy opinia pokontrolna stanie się ostateczna	wysoki

		zamówienia. Zatem wadium nie powinno przekraczać 717,25 zł.			
2	5. b) 2)	W siwz występuje niespójność w określeniu długości wyjazdu szkoleniowego.	Zaleca się staranne sporządzanie treści siwz.	Na bieżąco, od momentu gdy opinia pokontrolna stanie się ostateczna	wysoki
3	5. b) 3)	Sposób oceny ofert w kryterium doświadczenia nie zapewnia równego traktowania wykonawców i wyboru najkorzystniejszej oferty. Zastrzeżenia budzi zapis, zgodnie z którym *w przypadku, gdy zamówienie będzie wykonywać jako Opiekun grupy ta sama osoba co wskazana w ofercie złożonej w postępowaniu o zawarcie Umowy ramowej i nie będzie wykazane większe doświadczenie tej osoby, tj. dodatkowa (większa) liczba wyjazdów szkoleniowych jako Opiekun grupy niż ta, która przyjęta była przy ocenie w ramach postępowania o zawarcie Umowy ramowej (liczba wyjazdów szkoleniowych wskazana w tej Umowie), Wykonawca otrzyma liczbę punktów w ocenie punktowej taką samą jaką uzyskał w postępowaniu o zawarcie Umowy ramowej.*	Podczas prowadzenia kolejnych postępowań o podobnym przedmiocie zaleca się, rezygnację z zapisu siwz dotyczącego przyznawania punktów w kryterium doświadczenia w wysokości jak w postępowaniu na umowę ramową, gdy wykonawca nie wykaże dodatkowego doświadczenia Opiekuna grupy.	Na bieżąco, od momentu gdy opinia pokontrolna stanie się ostateczna	wysoki
4	5. b) 3)	Przesłane oferty nie zostały wycenione według kryteriów i sposobu oceny ofert określonych w pkt. 18 Części I siwz, niemniej jednak nie miało to wpływu na wynik postępowania	Zaleca się dokonywanie oceny ofert zgodnie z kryteriami i sposobem oceny ofert opisanymi w siwz	Na bieżąco, od momentu gdy opinia pokontrolna stanie się ostateczna	wysoki
5	5. b) 3)	We wniosku z dnia 19 czerwca 2017 r. do Członka Zarządu NFOŚiGW Komisja	Zaleca się staranną weryfikację ofert	Na bieżąco, od momentu gdy opinia	wysoki

		przetargowa uznała, że Wykonawca nr 2 „wskazał większe doświadczenie od wykazanego w ramach postępowania o zawarcie Umowy ramowej o 88 dodatkowych wyjazdów szkoleniowych Opiekuna grupy". Natomiast w wykazie osób przy pozycji nr 42, 49, 50 nie podano dokładnej daty szkolenia, a w pozycji 63 nie podano dokładnej daty szkolenia i liczy uczestników. Zatem te szkolenia nie powinny być brane pod uwagę w ocenie doświadczenia Opiekuna grupy.		pokontrolna stanie się ostateczna	
6	5. b) 3)	Przesłane oferty nie zostały wycenione według kryteriów i sposobu oceny ofert określonych w pkt. 18 Części I siwz, niemniej jednak nie miało to wpływu na wynik postępowania (...). Sposób oceny ofert w kryterium doświadczenia nie zapewnia równego traktowania wykonawców i wyboru najkorzystniejszej oferty. Zastrzeżenia budzi zapis, zgodnie z którym *w przypadku, gdy zamówienie będzie wykonywać jako Opiekun grupy ta sama osoba co wskazana w ofercie złożonej w postępowaniu o zawarcie Umowy ramowej i nie będzie wykazane większe doświadczenie tej osoby, tj. dodatkowa (większa) liczba wyjazdów szkoleniowych jako Opiekun grupy niż ta, która przyjęta była przy ocenie w ramach postępowania o zawarcie Umowy ramowej (liczba wyjazdów szkoleniowych*	Należy dokonać przeglądu dokumentacji wszystkich postępowań na umowy realizacyjne w ramach Umowy ramowej nr 2016/0030/NFK z dnia 18 lutego 2016 r. pod kątem prawidłowości przeliczenia oceny ofert, zgodnie z treścią siwz, oraz sprawdzenia, czy zastosowanie kwestionowanego zapisu siwz nie wpłynęło na wybór najkorzystniejszej oferty. W celu potwierdzenia wykonania niniejszego zalecenia należy przesłać wyniki	Na bieżąco, od momentu gdy opinia pokontrolna stanie się ostateczna	wysoki

		wskazana w tej Umowie), Wykonawca otrzyma liczbę punktów w ocenie punktowej taką samą jaką uzyskał w postępowaniu o zawarcie Umowy ramowej.	przeprowadzonej analizy do Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie Środowiska.		
Termin przekazania informacji o sposobie wdrożenia zaleceń pokontrolnych lub przyczynach niepodjęcia odpowiednich działań: 6 sierpnia 2018 r.					

6. Załączniki

Brak

7. Tryb odwoławczy

Kierownikowi jednostki kontrolowanej lub osobie przez niego upoważnionej przysługuje prawo zgłoszenia w terminie 14 dni od dnia otrzymania opinii pokontrolnej, umotywowanych pisemnych zastrzeżeń do tej opinii.
W przypadku braku zgłoszenia zastrzeżeń przekazana wersja opinii staje się ostateczna.
Opinię pokontrolną sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla jednostki kontrolującej i jednostki kontrolowanej.

Sporządził:

Lp.	Imię i nazwisko	Podpis	Data
1.	Katarzyna Żebrowska	K. Żebrowska	3.07.2018.

Weryfikował:

Lp.	Imię i nazwisko	Podpis	Data
	Artur Konarski		3.07.2018

Zatwierdził:

Lp.	Imię i nazwisko	Podpis	Data
	Monika Chryplewicz Kałwa	Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Zastępca Dyrektora M. Chryplewicz Kałwa	03.07.2018 r.

Monika Chryplewicz Kałwa