



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYLOW

KAP.410.003.02.2019

Hubert Nowak
Prezes Urzędu Zamówień
Publicznych

Urząd Zamówień Publicznych
ul. Postępu 17A
02-676 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/003 Informatyzacja procesu zamówień publicznych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana

Urząd Zamówień Publicznych
ul. Postępu 17A
02-676 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Hubert Nowak, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, od 14 września 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełniła ponadto:

Małgorzata Stręciwilk, Prezes UZP od 8 lutego 2016 r. do 13 września 2018 r.

Zakres przedmiotowy
kontroli

1. Przygotowanie i wdrożenie w Urzędzie Zamówień Publicznych narzędzi (systemów) wspierających informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych przez Urząd.
2. Przygotowanie i wdrożenie projektu informatycznego e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne oraz platformy miniPortal.
3. Działania informacyjno-promocyjne i szkoleniowe Urzędu związane z informatyzacją procesu udzielania zamówień publicznych.

Okres objęty kontrolą

Od 1 sierpnia 2016 r. do 30 sierpnia 2019 r.

Podstawa prawna
podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy

1. Tomasz Kwitowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/53/2019 z 27 maja 2019 r.
2. Zbigniew Jachimowicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/54/2019 z 27 maja 2019 r.
3. Cezary Domasik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/55/2019 z 27 maja 2019 r.
4. Dominik Wrzesień, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/56/2019 z 27 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 1-8)

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty i pojęcia oznaczają:

- Dyrektywa klasyczna, dyrektywa 2014/24/UE – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE²;
- Dyrektywa sektorowa, dyrektywa 2014/25/UE – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE³;

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Dz. U. UE L 94 z 28 marca 2014 r., s.65, ze zm.

³ Dz. U. UE L 94 z 28 marca 2014 r., s. 243, ze zm.

- rozporządzenie w sprawie komunikacji elektronicznej - rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie użycia środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz udostępniania i przechowywania dokumentów elektronicznych⁴;
- KRI – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁵;
- PZP – Prawo Zamówień Publicznych – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶;
- COI – Centralny Ośrodek Informatyki;
- ePUAP – (elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej) – ogólnopolska platforma teleinformatyczna służąca do komunikacji obywateli i przedsiębiorców z jednostkami administracji publicznej w ujednolicony, standardowy sposób. Platforma służy również do komunikacji pomiędzy jednostkami administracji publicznej;
- Hash - wynik działania funkcji skrótu, która przyporządkowuje dowolnie dużej liczbie krótką, zawsze posiadającą stały rozmiar, niespecyficzną, quasi-losową wartość, tzw. skrót nieodwracalny. Stosuje się ją w celu ochrony przed przypadkowymi lub celowo wprowadzonymi modyfikacjami danych;
- MacOS, iOS – systemy operacyjne Apple Inc.;
- IT Seed Sp. z o.o. – wykonawca miniPortalu, zwany również w skrócie *Wykonawcą* lub *IT Seed*;
- KE – Komisja Europejska;
- MAiC – Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji;
- MC – Ministerstwo Cyfryzacji;
- MPiT – Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii;
- TED – (ang. *Tenders Electronic Daily*) – europejski dziennik zamówień publicznych, dostępny pod adresem <https://ted.europa.eu/TED>;
- UE – Unia Europejska;
- UZP – Urząd Zamówień Publicznych; zamiennie zwany również w skrócie *Urząd*;
- COAR – Centrum Obsługi Administracji Rządowej;
- Hosting - udostępnianie przez dostawcę usług internetowych zasobów serwerowni;
- CPPC – Centrum Projektów Polska Cyfrowa;
- ESODOK – Elektroniczny System Obiegu Spraw i Dokumentów.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1320, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, w UZP przygotowano i terminowo wdrożono tzw. miniPortal⁸, narzędzie wspierające zamawiających w wypełnianiu obowiązku stosowania elektronicznych środków komunikacji w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, wynikającego z dyrektyw klasycznej i sektorowej. Wdrożenie miniPortalu było celowe i wynikało z zapotrzebowania zgłaszanego przez uczestników rynku zamówień publicznych.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła zastosowania do obsługi procesu szyfrowania i odszyfrowywania ofert w miniPortalu aplikacji dostosowanej do użytku jedynie na komputerach z zainstalowanym systemem operacyjnym Microsoft Windows, co w ocenie NIK naruszało określoną w § 4 ust. 3 KRI zasadę neutralności technologicznej, zdefiniowaną w art. 3 pkt 19 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁹ i uniemożliwiało spełnienie przez zamawiających wymogu wynikającego z art. 10b PZP.

W trakcie użytkowania miniPortalu były identyfikowane częste błędy popełniane przez użytkowników, wynikające z przyjętych w tym narzędziu rozwiązań, dotyczących szyfrowania ofert. Skutkiem tych błędów była m.in. konieczność unieważniania postępowań. Pomimo roku funkcjonowania miniPortalu nie udało się zapobiec powtarzającym się błędom w tym zakresie. W UZP prowadzone są prace nad rozwiązaniami, które mają zautomatyzować proces szyfrowania, co powinno przełożyć się na zminimalizowanie możliwości popełniania błędów przez użytkowników. Ze względu na brak sformalizowania zasad współpracy pomiędzy MC a UZP w zakresie wykorzystania funkcjonalności ePUAP, wzmiankowane prace usprawniające w miniPortalu przeciągają się w czasie. Po uruchomieniu miniPortalu stwierdzono również problemy z wersją testową Portalu dla użytkowników, która nie funkcjonowała w pełnym zakresie i po ok. dwóch miesiącach została wyłączona. Przyczyną niepoprawnego funkcjonowania testowej wersji miniPortalu były problemy techniczne, które uniemożliwiły połączenie środowisk testowych Portalu i ePUAP-u.

NIK zauważa, że forma i zasady współpracy Ministerstwa i COI z UZP powinny zostać uzgodnione w taki sposób, aby nie było wątpliwości co do wzajemnych oczekiwań i ustaleń dotyczących np. obsługi zgłoszeń lub modyfikacji funkcjonalności oprogramowania, a działania te należy kontynuować w celu wyeliminowania bądź zmniejszenia skali występujących błędów i problemów.

UZP wywiązał się z roli partnera Projektu „e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne” (dalej: Projekt e-Zamówienia).

W okresie objętym kontrolą podjęto szereg działań informacyjno-promocyjnych w zakresie elektronizacji procesu udzielania zamówień publicznych, zwłaszcza poprzez zamieszczenie na stronie internetowej Urzędu filmów instruktażowych, ułatwiających korzystanie z miniPortalu.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁸ Zamiennie nazywany Portalem.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 700, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

1 Przygotowanie i wdrożenie w UZP narzędzi (systemów) wspierających informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych przez Urząd

Opis stanu faktycznego

W UZP wdrożono miniPortal jako narzędzie umożliwiające komunikację elektroniczną stosownie do wymogu określonego w art. 10a PZP. Do zakończenia czynności kontrolnych (30 sierpnia 2019 r.) w UZP nie korzystano jednak z tego narzędzia, gdyż nie prowadzono postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 PZP, w odniesieniu do których wymagana jest komunikacja elektroniczna.

(akta kontroli str. 11-18, 194-202, 940-941)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny częściowej obszaru I ze względu na nierealizowanie przez UZP, w okresie objętym kontrolą, postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 PZP.

OBSZAR

2 Przygotowanie i wdrożenie projektu informatycznego e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne oraz platformy miniPortal

2.1 Realizacja przez UZP zadań w ramach projektu e-Zamówienia

Opis stanu faktycznego

W ramach realizacji Projektu e-Zamówienia, w okresie objętym kontrolą, w UZP podejmowano następujące działania:

- w 2015 r., jak wyjaśnił Dyrektor Generalny UZP (...) *planowany był szeroki zakres usług. Platforma miała m.in. udostępniać tzw. Profil nabywcy – stanowiący miejsce prowadzenia postępowania i przechowywania dokumentów, przy czym udostępnione zamawiającym i wykonawcom usługi miały pozwalać na przeprowadzenie postępowania w sposób elektroniczny od publikacji ogłoszenia do udzielania zamówienia. Dodatkowo przyjęto założenie, że Platforma będzie umożliwiała wgląd do dokumentacji zamówienia Prezesowi UZP w ramach działań kontrolnych;*

- w marcu 2016 r. rozpoczęły się prace nad nową koncepcją e-Zamówień - Kierownictwo UZP przyjęło model o ograniczonym zakresie oferowanych usług elektronicznych, koncentrując się na zabezpieczaniu ofert/wniosków wykonawców i kontynuacji usług wcześniej oferowanych przez UZP (BZP, aukcje/licitacje) oraz zapewnieniu repozytorium danych wraz z mechanizmami umożliwiającymi pozyskiwanie informacji o prowadzonych w Polsce postępowaniach. W koncepcji założono wykorzystanie platform komercyjnych w celu zapewnienia wymaganej komunikacji elektronicznej pomiędzy zamawiającymi a wykonawcami w postępowaniach o zamówienie publiczne. W kwestii przyczyn zmiany koncepcji i zakresu Projektu, Dyrektor Generalny UZP wyjaśnił m.in., że: (...) *w roku 2016*

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

zdecydowano o przyjęciu modelu wieloplatformowego m.in. ze względu na ryzyko zaburzenia konkurencyjności wśród podmiotów oferujących komercyjne usługi w zakresie elektronicznych zamówień poprzez oferowanie przez administrację bezpłatnego narzędzia. Dodatkowo termin obowiązku elektroniczacji zamówień powyżej progowych był bardzo bliski, a realizacja Projektu w kształcie przyjętym w roku 2015, z uwagi na jego obszerny zakres była zagrożona pod względem ryzyka niewykonania pełnego zakresu w zakładanym czasie (36 miesięcy dla projektów współfinansowanych ze środków unijnych);

- 26 stycznia 2017 r. Prezes UZP zarządzeniem nr 233 powołał zespół zadaniowy do prac nad realizacją projektu informatycznego „e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne”;

- 10 lutego 2017 r. odbyła się publiczna prezentacja założeń Projektu e-Zamówienia na potrzeby ubiegania się o dofinansowanie ze środków UE;

- 17 lutego 2017 r. podpisane zostało Porozumienie Trójstronne pomiędzy Ministrem Cyfryzacji, Prezesem UZP oraz Ministrem Rozwoju i Finansów w sprawie współpracy w celu realizacji projektu budowy platformy elektronicznej do udzielania zamówień publicznych;

- 29 marca 2017 r. pomiędzy Ministrem Cyfryzacji (Liderem Partnerstwa) i Prezesem UZP (Partnerem) zawarte zostało Porozumienie o partnerstwie na rzecz wspólnego przygotowania i realizacji Projektu „e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne”, w którym określono prawa i obowiązki Ministra Cyfryzacji i Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Zgodnie z zapisami ww. Porozumienia Lider Partnerstwa odpowiadał za realizację Projektu, co obejmowało: przygotowanie, przeprowadzenie i udzielenie zamówień publicznych. Natomiast obowiązki UZP jako Partnera obejmowały w szczególności:

- wskazanie do Komitetu Sterującego Projektu przedstawiciela Kierownictwa UZP, który będzie pełnił rolę Głównego Użytkownika w Projekcie;
- przygotowanie Studium Wykonalności Projektu;
- przekazanie niezbędnych informacji w celu przygotowania przez Lidera Partnerstwa Opisu Przedmiotu Zamówienia;
- uczestnictwo w przeprowadzonych przez Lidera Partnerstwa odbiorach, w tym testach akceptacyjnych (UAT), zapewnienie udziału w nich przedstawicieli Urzędu celem potwierdzenia poprawności zakresu funkcjonalnego platformy elektronicznych zamówień;
- wsparcie Lidera Partnerstwa przy zarządzaniu Projektem oraz zapewnienie niezbędnej współpracy dla umożliwienia Liderowi Partnerstwa realizacji jego obowiązków.

Do momentu odstąpienia przez Ministra Cyfryzacji (11 marca 2019 r.) od Umowy na zaprojektowanie i wdrożenie Platformy e-Zamówienia, zawartej 6 kwietnia 2018 r. z DXC TECHNOLOGY Polska Sp. z o.o. (dawniej: ENTERPRISE SERVICES Polska Sp. z o.o.), UZP wywiązywał się z zadań określonych w Porozumieniu dla Partnera Projektu. Opracowane zostało Studium Wykonalności Projektu, zaś w posiedzeniach Komitetu Sterującego Projektu brali udział przedstawiciele Kierownictwa UZP. Urząd uczestniczył w testach, pełniąc wiodącą rolę przy merytorycznej weryfikacji funkcjonalności systemu. Pracownicy Urzędu przez cały okres trwania projektu wspierali merytorycznie MC poprzez udział w warsztatach z Wykonawcą. Opracowano również standardy usług i danych, niezbędne dla przygotowania Opisu Przedmiotu Zamówienia przez MC.

(akta kontroli str. 418-432, 439-926, 934-935)

Zgodnie z ustaleniami Komitetu Sterującego nr 45 Projektu „e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne” z 27 marca 2019 r., podjęto decyzję o zamknięciu Projektu e-Zamówienia i o realizacji elektronicznych zamówień publicznych w nowej formule projektowej, z jednoczesną zmianą beneficjenta z MC na UZP oraz przyjęcia MPiT jako partnera strategicznego. Sekretarz Stanu w MC p. K. Okoński stwierdził, że UZP powinien być beneficjentem projektu e-Zamówienia, zaś MC i MPiT partnerami ze względu na fakt, iż UZP jest właścicielem biznesowym projektu.

(akta kontroli str. 927-946)

30 maja 2019 r. zawarte zostało porozumienie o partnerstwie na rzecz wspólnego przygotowania i realizacji Projektu pn. „e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne” (UZP/P/45/2019) pomiędzy Prezesem UZP, a Ministrem Cyfryzacji. Zgodnie z postanowieniami ww. porozumienia Liderem Partnerstwa został Prezes UZP, natomiast Partnerem Minister Cyfryzacji.

(akta kontroli str. 921 poz. 57 i 58)

W maju 2019 r. do CPPC złożony został przez UZP, wraz ze Studium Wykonalności, nowy wniosek o dofinansowanie realizacji Projektu „e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne” z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. Kwota dofinansowania ze środków UE wskazana we wniosku to 34 607 304,00 zł.

Dyrektor Generalny UZP poinformował, że: *Nowy Projekt swoim zakresem uwzględnia większość planowanych funkcjonalności Platformy e-Zamówienia, określonych w projekcie poprzednim i wykorzystuje prace analityczne, wypracowane podejścia i rozwiązania, w tym odebraną dokumentację analityczno-techniczną, wykonane w ramach wskazanej powyżej umowy. Zmiany w zakresie funkcjonalnym Projektu skupiają się na włączeniu do zakresu funkcjonalności służących do komunikacji elektronicznej w procesie udzielenia zamówienia publicznego, w szczególności na kompleksowej obsłudze czynności realizowanych przez wykonawców związanych ze składaniem ofert, zaś przez zamawiających z ich przyjęciem i otwarciem. Zmiana ta wynika z wyraźnej potrzeby zgłaszanej przez uczestników rynku zamówień publicznych. 36-miesięczny czas przewidziany na realizację projektu i doświadczenia z realizacji projektu poprzedniego wpłynęły na decyzję o wyłączeniu z Projektu usługi związanej z przeprowadzeniem na Platformie aukcji i licytacji elektronicznych. Zostaną one zrealizowane w późniejszym okresie.*

(akta kontroli str. 424-428, 920-921 poz. 049 i 059)

Odnośnie działań UZP jako Lidera Partnerstwa w zakresie budowy Platformy e-Zamówienia na podstawie zmienionej koncepcji w 2019 r., Dyrektor Generalny UZP poinformował, że *wszczęcie postępowania na budowę Platformy e-Zamówienia zostało zaplanowane na drugą połowę sierpnia 2019 roku, jednak nie wcześniej niż w dniu 19 sierpnia. Obecnie trwają prace nad przygotowaniem dokumentów niezbędnych do wszczęcia postępowania, w szczególności szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia. Dopiero po opracowaniu szczegółowych wymagań w zakresie przedmiotu zamówienia, Komisja przetargowa przystąpi do oszacowania wartości zamówienia¹¹.*

(akta kontroli str. 430)

2.2 Organizacja i przebieg realizacji miniPortalu

2.2.1 Zgodność przygotowania i wdrożenia miniPortalu z zasadami efektywnego gospodarowania

¹¹ Co nastąpiło w dniu 17 września 2019 r.

Koncepcja miniPortalu została opracowana przez pracowników Urzędu w lutym 2018 r., jako dokument pn. „Proces składania ofert dla rozwiązania tymczasowego przy zastosowaniu miniPortalu (BZP) oraz ePuap”. Na posiedzeniu Komitetu Sterującego Projektu e-Zamówienia 26 marca 2018 r. została podjęta ostateczna decyzja o uruchomieniu tego narzędzia. MiniPortal został przygotowany przez IT SEED Sp. z o.o. na podstawie umowy nr UZP/DG/34/18 z 5 kwietnia 2018 r. W ramach umowy Wykonawca miał do wykonania projekt techniczny, budowę i uruchomienie systemu miniPortal oraz opracowanie dokumentacji i instrukcji do systemu. Drugim podmiotem współpracującym z UZP przy realizacji miniPortalu był COI, nadzorowany przez MC, który był odpowiedzialny za przygotowanie elektronicznych formularzy służących do komunikacji w procesie udzielenia zamówienia publicznego dostępnych na ePUAP.

(akta kontroli str. 22-41)

Odnośnie przesłanek, które zadecydowały o podjęciu prac nad przygotowaniem miniPortalu, jako rozwiązania tymczasowego do obsługi elektronicznych zamówień publicznych, Dyrektor Generalny UZP poinformował m.in., że: *Z uwagi na przedłużającą się procedurę postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przewidując ryzyko, iż do dnia 18 października 2018 r. pełne wdrożenie kompleksowego rozwiązania pozwalającego na profesjonalne i w pełni zautomatyzowane prowadzenie całego procesu udzielenia zamówienia publicznego łącznie z jego monitoringiem (wdrożenie centralnej Platformy e-Zamówień i Portali e-Uслуг) może okazać się niemożliwe, Kierownictwo UZP podjęło inicjatywę zmierzającą do udostępnienia przyjaznego i nieodpłatnego rozwiązania umożliwiającego komunikację elektroniczną między zamawiającym i wykonawcami, w szczególności elektroniczne składanie ofert i wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz oświadczeń, w tym jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia, w zgodzie z wymogami określonymi przez dyrektywy UE. Dyrektor Generalny UZP wskazał także, że (...) o swoim zapotrzebowaniu na narzędzie umożliwiające elektroniczną komunikację w procesie udzielenia zamówienia publicznego, zamawiający informowali UZP na bieżąco. Napływały liczne pytania telefoniczne o to, (...) czy UZP zapewni bezpłatne narzędzia umożliwiające zamawiającym wypełnienie narzuconego przepisami prawa obowiązku elektronicznej komunikacji. Z e-maili wpływających do UZP jasno wynikało, że wielu zamawiających nie tylko nie posiada narzędzi umożliwiających elektroniczną komunikację ale również, że nie są oni gotowi do budowy własnych narzędzi i oczekują wsparcia ze strony UZP w tym zakresie. Dyrektor Generalny UZP poinformował również, że: Z punktu ekonomicznego, dla zamawiających, którzy udzielają zamówień publicznych zaledwie kilka razy w roku albo i rzadziej zakup platformy komercyjnej byłby nieuzasadniony. A z perspektywy ilości zamawiających (około 35 000 jednostek) koszt zakupu narzędzia przez każdego z osobna, w sposób znaczący obciążałby Skarb Państwa. Ponadto, Dyrektor Generalny UZP poinformował, że (...) Z uwagi na ograniczenia czasowe i brak możliwości budowania nowego narzędzia, zaproponowano wykorzystanie istniejących systemów i przygotowanie narzędzia w oparciu o Biuletyn Zamówień Publicznych z wykorzystaniem kont użytkowników i dobudowaniu modułu, który przechowywałby klucze do odszyfrowywania ofert, a jednocześnie moduł byłby zintegrowany w zakresie przekazywania skrótu (znacznika) oferty z ePUAP, przez który wykonawcy składaliby oferty zamawiającym. Z uwagi na pilność wdrożenia takiego rozwiązania, krótki czas na budowę, testy i wdrożenie produkcyjne oraz w celu zminimalizowania ryzyka niepowodzenia, jakim jest współpraca zbyt wielu wykonawców przy jednym zamówieniu, wykonawca BZP został poproszony o wycenę prac niezbędnych do uruchomienia miniPortalu. Ponieważ koszt realizacji*

zamówienia nie przekraczało progu 30 tys. euro, zamówienie zostało udzielone dotychczasowemu wykonawcy BZP, który dysponował wystarczającą wiedzą na temat technologii i działania BZP (...). Jednocześnie wykonawca ten gwarantował prowadzenie prac w sposób niezakłócający działania BZP oraz zobowiązał się do zakończenia prac nie później niż 1 października br., co nie tylko pozwoliło na dotrzymanie terminu 18 października 2018 r., ale również dało możliwość wcześniejszego udostępnienia narzędzia użytkownikom.

(akta kontroli str. 11-18)

Zakres funkcjonalności miniPortalu został określony w załączniku nr 1 do umowy nr UZP/DG/34/18. W ramach wdrożenia systemu zostały zrealizowane wszystkie zakładane funkcjonalności, w tym w szczególności:

- 1) formularz rozpoczęcia postępowania, formularz zmiany daty składania i otwarcia ofert/wniosków, generowane pary asymetrycznych kluczy szyfrujących: publicznego i prywatnego, formularz wprowadzenia kwoty jaką zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia;
- 2) wymagane funkcjonalności w ePUAP: formularz do składania ofert/wniosków, w tym Urzędowe Poświadczenie Odbioru (UPO), formularze do komunikacji zamawiających i wykonawców, umożliwienie poprzez usługę sieciową przekazania do miniPortalu wygenerowanego przez ePUAP skrótu oferty danego wykonawcy.

Z ustaleń kontroli wynika, że wszystkie funkcjonalności były wykorzystywane przez użytkowników.

(akta kontroli str. 37-41, 194-202)

Wdrożenie i utrzymanie miniPortalu jest finansowane ze środków budżetu państwa z części 49 – Urząd Zamówień Publicznych. Łączne koszty wdrożenia miniPortalu, wynikające z umowy nr UZP/DG/34/18, której przedmiotem było przygotowanie i uruchomienie miniPortalu, wyniosły 152,5 tys. zł, z tego projekt techniczny kosztował 28,3 tys. zł, uruchomienie miniPortalu 84,9 tys. zł, przekazanie dokumentacji powykonawczej, kodów źródłowych, instrukcji użytkownika 28,3 tys. zł, trzymiesięczna opłata za świadczenie usług utrzymaniowych i wsparcia powdrożeniowego 11,1 tys. zł. Wydatki te zostały poniesione w 2018 r.

W okresie od 1 lipca 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. za usługę utrzymania miniPortalu¹² poniesiono wydatki w kwocie 53,9 tys. zł. Od 1 stycznia 2019 r. świadczenie usług utrzymania dla miniPortalu odbywa się na podstawie umowy, która swym zakresem obejmuje również moduły Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Sprawozdań Rocznych¹³. Łączny koszt utrzymania tych narzędzi od 1 stycznia 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r. wyniósł 194,1 tys. zł¹⁴. Ponadto, na podstawie odrębnej umowy¹⁵ wydatkowano: 30,1 tys. zł na wykonanie filmów instruktażowych miniPortalu oraz 8,8 tys. zł na druk broszury informacyjnej.

Przy szacowaniu wartości zamówienia na miniPortal brano pod uwagę ceny jednostkowe licencji narzędzi komercyjnych, a także informacje opublikowane przez COAR.

W trakcie realizacji miniPortalu nie wystąpiła konieczność zwiększenia nakładów finansowych, gdyż nie zmieniano zakresu jego funkcjonalności.

¹² Umowa nr UZP/DG/78/18 z dnia 29 czerwca 2018 roku na świadczenie usługi hostingu dla systemu miniPortal.

¹³ Umowy nr UZP/DG/167/18 z dnia 19 grudnia 2018 roku i nr UZP/DG/19/19 z dnia 13 marca 2019 roku na świadczenie usług dla Portalu Usługowego (dalej również „System”) składającego się z modułów: miniPortal, Biuletyn Zamówień Publicznych przed 04.05.2017 r., Biuletyn Zamówień Publicznych od 04.05.2017 r., Sprawozdania Roczne.

¹⁴ W tej kwocie zostały uwzględnione wszystkie systemy wchodzące w skład Portalu Usługowego, o którym mowa w przedmiocie umowy, w tym hosting miniPortalu.

¹⁵ Umowa nr UZP/DG/109/18 z dnia 2 października 2018 r. na wykonanie filmów instruktażowych miniPortalu.

(akta kontroli str. 17, 29-36, 42-47, 137-193, 950-1016)

W kwestii możliwości wykorzystania rozwiązań technicznych przyjętych na potrzeby miniPortalu przy budowie Platformy e-Zamówienia, Dyrektor Generalny UZP poinformował, że: *Nie przewidywano takiej możliwości. MiniPortal został uruchomiony po podpisaniu umowy na budowę i wdrożenie Platformy e-Zamówienia. Z założenia miało być to rozwiązanie tymczasowe. Koncepcja Platformy e-Zamówienia nie przewidywała pełnej obsługi komunikacji elektronicznej w procesie udzielenia zamówienia publicznego. W tym zakresie uczestnicy rynku zamówień publicznych mieli korzystać z e-USług na portalach komercyjnych, które miały być zintegrowane z Platformą e-Zamówienia.*

(akta kontroli str. 17)

Wdrożone narzędzie wspiera udzielanie zamówień publicznych o wartości zarówno powyżej, jak i poniżej kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 PZP. Z ustaleń kontroli wynika, że od uruchomienia miniPortalu do 23 sierpnia 2019 r. 1 993 podmioty przy wykorzystaniu tego narzędzia zarejestrowały 8 710 postępowań powyżej progów UE. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny UZP, w systemie miniPortal nie są zbierane dane w zakresie kategorii/typu zamawiających. Podał on także, że ocena skutków finansowych wykorzystywania miniPortalu, sprowadzona do konkretnych danych liczbowych, wskazujących uzyskane przez jednostki korzystające z systemu oszczędności, nie jest możliwa oraz że: *obecnie ponad 50% zamawiających prowadzących postępowania „unijne”, będących użytkownikami korzystającymi z miniPortalu, w sytuacji braku możliwości korzystania z bezpłatnego narzędzia udostępnianego przez administrację, byłoby zobowiązane do zapewnienia sobie na rynku komercyjnym usługi pozwalającej na przeprowadzenie procesu udzielania zamówienia w formie elektronicznej (...).*

(akta kontroli str. 22-24, 222 poz. 002, 227, 1026)

W kwestii wykorzystania miniPortalu do obsługi postępowań o udzielenie zamówienia publicznego poniżej progów UE, Dyrektor Generalny UZP poinformował, że: *Zgodnie z podjętą przez Prezesa UZP inicjatywą legislacyjną, planuje się przesunięcie obowiązku elektronicznej komunikacji w postępowaniach poniżej progów UE do 1 stycznia 2021 roku. Jeżeli do tego czasu nie zostanie uruchomiona komunikacja elektroniczna w ramach Platformy e-Zamówienia, planuje się wykorzystanie miniPortalu do obsługi wszystkich postępowań prowadzonych zgodnie z ustawą Pzp.*

(akta kontroli str. 17)

2.2.2 Zgodność miniPortalu z przepisami prawa unijnego i krajowego w zakresie komunikacji elektronicznej

Brak w miniPortalu dedykowanej funkcjonalności przechowywania dokumentacji powoduje, że zamawiający muszą we własnym zakresie zapewnić, że dokumentacja elektroniczna związana w przeprowadzanych postępowaniach jest przechowywana zgodnie z wymogami, określonymi w § 6 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej. Dokumentacja ta znajduje się na skrzynkach odbiorczych na platformie ePUAP. UZP wykorzystuje dodatkowo system obiegu elektronicznego dokumentów ESODOK, który zapewnia możliwość przechowywania i archiwizacji dokumentów, zgodnie z wymogami określonymi w § 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej. Do podpisywania i weryfikacji podpisów kwalifikowanych Urząd wykorzystywał oprogramowanie „Certum SmartSign”, dostarczone przez jednego z dostawców usług certyfikacji zarejestrowanych przez Narodowe Centrum Certyfikacji.

Ze względu na sposób funkcjonowania miniPortalu jako konglomeratu kilku różnych usług, tj.: portalu internetowego i bazy danych (określanych mianem miniPortalu), platformy ePUAP zapewniającej przesyłanie dokumentów i informacji oraz Biuletynu Zamówień Publicznych jako bazy zamawiających – ustalenia poczynione w UZP koncentrują się głównie na miniPortalu jako nowym elemencie systemu wspierającego komunikację elektroniczną w ramach zamówień publicznych zarządzaną przez Urząd¹⁶.

MiniPortal zapewnia prawidłową i pełną informację o zamawiającym, identyfikuje za pomocą loginu i hasła osoby uczestniczące w postępowaniu oraz przechowuje te informacje w powiązaniu z wykonanymi działaniami w logach systemowych, posiada synchronizację czasu z uznanymi wzorcami czasu oraz zapewnia ochronę przekazywanych treści poprzez szyfrowanie zarówno dokumentów, jak również komunikacji elektronicznej, a także umożliwia nadawanie odpowiednich uprawnień dla użytkowników.

Kontrola wykazała, że miniPortal nie zapewniał interoperacyjności ze względu na naruszenie zasady neutralności technologicznej (§ 4 ust. 3 KRI), zdefiniowanej w art. 3 pkt 19 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz nie spełniał wymogu wynikającego z art. 10b PZP, co zostało opisane szczegółowo w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 194-215)

2.2.3 Zapewnienie obsługi problemów, błędów, incydentów zgłaszanych przez użytkowników miniPortalu

Wsparcie w zakresie funkcjonalności miniPortalu prowadzą pracownicy UZP oraz w ramach podpisanych umów na świadczenie usług wsparcia i helpdesku dla użytkowników systemu, firma IT SEED. W zakresie funkcjonalności ePUAP, wykorzystywanej na potrzeby współpracy z miniPortalem, zgłoszenia przyjmuje COI, do którego są przekierowywane również zgłoszenia dotyczące komponentu ePUAP, wysłane do UZP przez użytkowników miniPortalu.

(akta kontroli str. 17, 29-47, 111-112, 230-254, 262-364, 433-438)

Umowa na przygotowanie i uruchomienie miniPortalu oraz umowy na świadczenie usług wsparcia i helpdesku dla użytkowników systemu m.in. zobowiązywały wykonawcę do świadczenia usług utrzymaniowych i wsparcia powdrożeniowego, w tym asysty technicznej i programistycznej, polegającej w szczególności na wprowadzaniu poprawek, modyfikacji, eliminowaniu nieprawidłowości, poprawie i optymalizacji działania narzędzia na życzenie zamawiającego. W ramach świadczenia usługi wsparcia i helpdesku dla użytkowników systemu miniPortal wykonawca jest zobowiązany do usuwania awarii lub usterek w czasie nie dłuższym niż pięć godzin w przedziale czasowym pomiędzy godziną 8:00 a 17:00 w dni robocze. Ponadto, zobowiązano wykonawcę, w przypadku problemów technicznych w działaniu systemu u użytkowników, do przekazania zamawiającemu analizy przypadków nieprawidłowości, awarii lub błędów. Zobowiązano go również do weryfikacji od strony technicznej postępowań prowadzonych za pośrednictwem systemu miniPortal oraz do wsparcia użytkowników w problemach związanych z korzystaniem z systemu. W powyższych umowach przewidziano sankcje w postaci odstąpienia od umowy i kary umowne, m.in. w przypadku wykonania umowy niezgodnie z określonymi wymaganiami lub z obowiązującymi przepisami. W okresie obowiązywania tych umów nie nakładano na wykonawcę kar umownych.

(akta kontroli str. 29-47, 433-438, 938-939)

¹⁶ ePUAP jest zarządzany przez COI podległy Ministerstwu Cyfryzacji.

Rejestracja problemów, błędów w zakresie obsługi incydentów w systemie miniPortal jest realizowana dwustopniowo. Pracownicy UZP odbierają zgłoszenia przesyłane pocztą elektroniczną, a następnie w przypadku wymagającym wiedzy specjalistycznej z zakresu informatyki przekazują je do rozwiązania do wykonawcy. Wszystkie zgłoszenia są drukowane, a na wydrukach jest umieszczana informacja o sposobie załatwienia zgłoszenia. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego UZP wynika, że: *wszystkie zgłoszenia użytkowników, które dotyczą funkcjonowania zaimplementowanych na ePUAPie formularzy do złożenia, zmiany, wycofania oferty lub wniosku oraz formularza do komunikacji są przekazywane do Centralnego Ośrodka Informatyki – zarządzającego ePUAP, w celu analizy. Każde zgłoszenie otrzymuje swój numer. Zgłaszając sprawę do ePUAPu Urząd prosi o bezpośredni kontakt z użytkownikiem zgłoszenia. Korespondencja jest prowadzona pomiędzy COI a użytkownikiem. Odpowiedzi są przekazane bezpośrednio na skrzynkę użytkownika. Informacja jest również przekazywana do wiadomości UZP. Zasady współpracy zostały ustalone na roboczych spotkaniach UZP z COI.*

(akta kontroli str. 430-431, 947-948)

W miniPortalu przyjęto założenie i wdrożono rozwiązanie, polegające na zobowiązaniu wykonawców do przeprowadzenia czynności szyfrowania ofert za pomocą tzw. klucza publicznego. Szyfrowanie odbywa się za pomocą dedykowanej aplikacji, którą należy pobrać ze strony miniPortalu i zainstalować na komputerze oferenta¹⁷. Zamawiający odszyfrowuje oferty/wnioski korzystając z pobranego klucza prywatnego. Następuje przy tym jednoczesna weryfikacja integralności ofert.

(akta kontroli str. 40-41)

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2019 r. wykonawca przekazał UZP¹⁸ analizę zawierającą 311 problemów (nieprawidłowości, awarii lub błędów) związanych z użytkowaniem systemu miniPortal, z tego:

- oferta zaszyfrowana nieprawidłowym kluczem publicznym – 128 pozycji;
- oferta zaszyfrowana podwójnie – 56 pozycji;
- elektroniczny obieg dokumentów (uszkodzenie hasha pliku) – 6 pozycji;
- sprawy przekazywane wg właściwości do COI, zarządzającego ePUAP - 57 pozycji;
- oferta przesłana na niewłaściwym formularzu – 28 pozycji;
- inne – 36 pozycji.

Znaczna część z nich była spowodowana błędami popełnianymi przez użytkowników miniPortalu, zaś najczęstszą przyczyną błędów było szyfrowanie ofert nieprawidłowym kluczem publicznym. Od 18 października 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. do UZP wpłynęło 229 zgłoszeń w sprawie braku możliwości odszyfrowania ofert, na które Urząd odpowiadał mailowo bądź telefonicznie¹⁹.

Kontrola NIK wykazała przypadki, w których błędy w szyfrowaniu ofert skutkowały koniecznością unieważnienia postępowania przez zamawiających, np. zgłoszenie od Samodzielnego Publicznego Wojewódzkiego Szpitala Zespólnego w Szczecinie²⁰.

Do UZP nie były zgłaszane problemy lub skargi, które wskazywałyby na niezachowanie poufności ofert i integralności danych wprowadzonych do miniPortalu.

¹⁷ Dostępny pod adresem: <https://miniportal.uzp.gov.pl/AplikacjaSzyfrowanie.aspx>.

¹⁸ Na podstawie umowy UZP/DG/176/18.

¹⁹ Okres objęty usługami wsparcia użytkowników, przez dwie kolejne umowy zawarte z IT SEED.

²⁰ Identyfikator postępowania: 3195f5d4-5d63-4790-be81-13760fe878de z dnia 17.04.2019 r.

(akta kontroli str. 116-136, 228, 365-417)

W okresie objętym kontrolą zgłoszenia od podmiotów zagranicznych ubiegających się o udzielenie zamówienia dotyczyły jedynie założenia konta na ePUAP-ie dla wykonawców zagranicznych. Urząd w odpowiedzi na zgłoszenie przysyłał instrukcję z opisami i zrzutami ekranu pokazującymi jak krok po kroku założyć konto.

(akta kontroli str. 112-114)

Szczegółowym badaniem, pod kątem dochowania procedur/terminów obsługi zgłoszeń i sposobu egzekwowania określonego poziomu wsparcia, objęto dziewięć zgłoszeń²¹ użytkowników miniPortalu dotyczących problemów i błędów, jakie wystąpiły w trakcie korzystania z systemu. Badanie wykazało, że wszystkie zgłoszenia zostały rozpatrzone niezwłocznie, zgodnie z przyjętymi procedurami. Problemy wynikały z błędów po stronie użytkowników systemu, polegających na nieprawidłowym szyfrowaniu ofert przez użytkowników, braku dostępu do strony internetowej, niewłaściwego funkcjonowania ePUAPu. Badanie wykazało, że w jednym przypadku spośród dziewięciu zbadanych, brak wsparcia dla systemów operacyjnych MacOS/iOS utrudnił udział fińskiej firmie Hypcom Oy w postępowaniu ogłoszonym przez SPZZOZ w Gryficach na dostawę komory hiperbarycznej.

(akta kontroli str. 413 poz. 013, 1017-1028)

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego wynika, że UZP wraz z COI, w celu zminimalizowania ryzyk po stronie wykonawców, wynikających z przyjętych rozwiązań w zakresie szyfrowania ofert w systemie miniPortal, planuje wprowadzić zmiany usprawniające działanie systemu, m.in. zautomatyzowanie aplikacji do szyfrowania i deszyfrowania ofert. Wprowadzona zostanie również funkcjonalność rejestracji i logowania wykonawców, dzięki czemu UZP będzie posiadało logi z czynności wykonanych przez każdego wykonawcę podczas szyfrowania ofert.

UZP opracował dokument, który został przekazany w grudniu 2018 r. do Centralnego Ośrodka Informatyki w celu weryfikacji i omówienia zmian, jakie Urząd zamierza wprowadzić, aby ograniczyć do minimum błędy generowane przez użytkowników. UZP ponownie przekazał do COI propozycje usprawnień miniPortalu 25 czerwca 2019 r. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego MC, propozycje UZP były omawiane na czerwcowym spotkaniu w COI, w czasie którego COI poinformował UZP o formalnym sposobie zlecenia tego typu modyfikacji oraz o możliwym rozpoczęciu prac przez COI w IV kwartał 2019 r.

(akta kontroli str. 117-118, 936-938, 1025)

(akta kontroli z MC str. 197-201)

W kwestii przyczyn braku wprowadzenia do dnia zakończenia kontroli modyfikacji w systemie miniPortal, pomimo blisko roku funkcjonowania systemu i wiedzy o wciąż powtarzających się błędach w szyfrowaniu ofert przez wykonawców, Dyrektor Generalny UZP wyjaśnił, że: *Wdrożenie poprawek w systemie miniPortal, w tym poprawy działania funkcjonalności w celu zautomatyzowania działania systemu nie zależy wyłącznie od działań podejmowanych przez Urząd Zamówień Publicznych. Kilukrotnie UZP zgłaszało takie zapotrzebowanie do COI celem uruchomienia tego działania, tj. poprawy funkcjonalności, tak by zminimalizować ilość popełnionych przez Użytkowników błędów. Podjęcie działań wyłącznie przez UZP mogłoby spowodować wyłączenie działania systemu miniPortal lub mogłoby mieć negatywny wpływ na działanie systemu ePUAP, tym samym UZP bez zgody i akceptacji proponowanych zmian i poprawek przez COI nie jest w stanie wdrożyć tych rozwiązań w miniPortalu. Urząd Zamówień Publicznych zgłaszał potrzebę*

²¹ Wybrane spośród 1312 zarejestrowanych zgłoszeń.

wdrożenia tych zmian już w grudniu zeszłego roku. Równolegle do zgłoszenia UZP podjął działania w ramach wykorzystania umowy wsparcia z wykonawcą IT SEED Sp. z o.o. do przygotowania się do wdrożenia wspomnianych poprawek. Poprawki są przygotowane w systemie testowym. Kolejny raz przesłano propozycje wdrożenia tych poprawek w czerwcu 2018 r. Do dnia dzisiejszego nie dostaliśmy odpowiedzi od COI w zakresie ich akceptacji. Modyfikacje są przygotowane i zaplanowane do wprowadzenia. Biorąc powyższe pod uwagę obecnie UZP oczekuje na informację od COI dotyczącą gotowości do ich wprowadzania.

(akta kontroli str. 936-937, 943 poz. od 001 do 006)

NIK zauważa, że problemy związane z obsługą systemu miniPortal, polegające głównie na błędnym szyfrowaniu ofert przez wykonawców, do dnia zakończenia kontroli nie zostały wyeliminowane. Pomimo blisko roku funkcjonowania miniPortalu nie udało się zapobiec powtarzającym się błędom w tym zakresie. Dlatego uzasadnione są zaproponowane przez UZP modyfikacje systemu poprzez zautomatyzowanie procesu szyfrowania oraz wprowadzenie możliwych weryfikacji w systemie, które mogą zminimalizować możliwość popełniania błędów przez użytkowników, a w konsekwencji pozwolą uniknąć przypadków unieważniania postępowań przetargowych przez zamawiających. W związku z powyższym, zdaniem NIK, należy kontynuować współpracę z COI w zakresie wdrożenia modyfikacji funkcjonowania miniPortalu w celu wyeliminowania, bądź zmniejszenia skali błędów.

(akta kontroli str. 1017-1028)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zastosowanie w miniPortalu do obsługi procesu szyfrowania i odszyfrowywania ofert aplikacji dostosowanej do użytku jedynie na komputerach pracujących w systemie Microsoft Windows, było dyskryminujące wobec innych funkcjonujących na rynku systemów operacyjnych, tj. MacOS/iOS, Linux i inne, co narusza zasadę neutralności technologicznej (§ 4 ust. 3 KRI), zdefiniowaną w art. 3 pkt 19 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Brak uwzględnienia innych systemów operacyjnych, w ocenie NIK, może narazić zamawiających, wykorzystujących miniPortal do przeprowadzania zamówień publicznych, na zarzut ograniczenia dostępu do postępowania, tj. naruszenia art. 10b PZP. Zgodnie z tym artykułem zamawiający zapewnia m.in., aby wykorzystywane narzędzia informatyczne do komunikacji z wykonawcami przy użyciu środków komunikacji elektronicznej oraz ich właściwości techniczne były niedyskryminujące, a także nie ograniczające wykonawcom dostępu do postępowania.

Dyrektor Generalny UZP wyjaśnił, że: *Z uwagi na fakt, iż miniPortal miał być narzędziem tymczasowym Urząd przygotował Aplikację dla systemu Windows, ponieważ korzysta z niego większość użytkowników na świecie (...) Z uwagi na tymczasowy charakter rozwiązania, oraz niewielką ilość zgłaszanych uwag w tym zakresie zdecydowano, że Urząd nie będzie ponosił kolejnych nakładów na rozbudowę miniPortalu, tym samym, że problem nie jest krytyczny, a zastosowane rozwiązanie jest ogólnie dostępne na rynku.*

NIK zwraca uwagę, że obowiązek zapewnienia niedyskryminującego dostępu do postępowania ma charakter bezwarunkowy. Należy również zauważyć, że zgodnie z § 4 ust. 3 KRI zastosowany przez podmiot realizujący zadania publiczne sposób osiągnięcia interoperacyjności nie może naruszać zasady neutralności technologicznej. Pojęcie neutralności technologicznej zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 19 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności

podmiotów realizujących zadania publiczne jako zasada równego traktowania przez władze publiczne technologii teleinformatycznych i tworzenia warunków do ich uczciwej konkurencji, w tym zapobiegania możliwości eliminacji technologii konkurencyjnych przy rozbudowie i modyfikacji eksploatowanych systemów teleinformatycznych lub przy tworzeniu konkurencyjnych produktów i rozwiązań. Nieuwzględnienie zasady neutralności technologicznej oznacza pominięcie w miniPortalu wsparcia innych niż Microsoft Windows systemów i może skutkować utrudnieniem lub wykluczeniem z udziału w postępowaniach podmiotów, które ich używają. Ustalono bowiem, że brak wsparcia dla systemów operacyjnych MacOS/iOS utrudnił udział fińskiej firmie Hypcom Oy w postępowaniu ogłoszonym przez SPZZOZ w Gryficach na dostawę komory hiperbarycznej.

(akta kontroli str. 206, 413 poz. 013)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, działania UZP związane z przygotowaniem i wdrożeniem miniPortalu pozwoliły na przygotowywanie stosunkowo niskim nakładem finansowym, w krótkim terminie, bezpłatnego narzędzia wspierającego w procesie informatyzacji zamówień publicznych zarówno zamawiających jak i wykonawców. Uruchomienie miniPortalu 4 października 2018 r. pozwoliło krajowym zamawiającym wypełnić wymogi komunikacji elektronicznej w postępowaniach przetargowych powyżej progów unijnych, nałożone dyrektywami klasyczną i sektorową. Pomimo terminowego wywiązywania się przez UZP z realizacji zadań Partnera Projektu „e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne”, Projekt ten nie został zrealizowany. NIK zwraca uwagę na potrzebę kontynuowania przez UZP współpracy z COI w celu wprowadzenia modyfikacji do systemu miniPortal pozwalających na wyeliminowanie lub zmniejszenie skali powtarzających się błędów w obsłudze systemu. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła zastosowania do obsługi procesu szyfrowania i odszyfrowywania ofert w miniPortalu aplikacji dostosowanej do użytku jedynie na komputerach z zainstalowanym systemem operacyjnym Microsoft Windows, co nie zapewniało interoperacyjności ze względu na naruszenie zasady neutralności technologicznej, zgodnie z § 4 ust. 3 KRI oraz uniemożliwiało spełnienie przez zamawiających wymogu wynikającego z art. 10b PZP.

3 Działania informacyjno-promocyjne i szkoleniowe Urzędu związane z informatyzacją procesu udzielania zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

Informacje dotyczące wsparcia zamawiających w zakresie elektronizacji procesu udzielania zamówień publicznych zamieszczane są na bieżąco na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych pod linkami:

- <https://www.uzp.gov.pl/e-zamowienia2/informacje>
- <https://www.uzp.gov.pl/e-zamowienia/elektronizacja-zamowien-publicznych>
- <https://www.uzp.gov.pl/e-zamowienia2/miniportal>
- <https://www.uzp.gov.pl/strona-glowna/slider-aktualnosci/elektronizacja-zamowien-publicznych-ponizej-progow-ue-od-1-stycznia-2021-r./elektronizacja-zamowien-publicznych-ponizej-progow-ue-od-1-stycznia-2021-r.>

Na stronie [uzp.gov.pl](https://www.uzp.gov.pl) znajduje się m.in. zakładka E-zamówienia, zawierająca cztery podzakładki:

1. Platforma e-Zamówienia
2. JEDZ (Jednolity Europejski Dokument Zamówienia)
3. miniPortal

4. Prawo

Z analizy strony internetowej UZP wynika, że zamieszczono na niej rzetelne informacje o planowanych i zrealizowanych działaniach związanych ze wsparciem elektronizacji procesu udzielania zamówień publicznych, w tym w zakresie uruchomienia i obsługi miniPortalu wraz ze środowiskiem testowym, stanu realizacji projektu e-Zamówienia oraz prowadzonych szkoleniach i instruktażach. Na stronie zawarto również siedem filmów instruktażowych obrazujących sposób korzystania z miniPortalu, w których przedstawiono sposób komunikacji pomiędzy zamawiającym a wykonawcą w zakresie: przygotowania postępowania, złożenia oferty, zmiany/wycofania oferty, otwarcia ofert, szyfrowania ofert i deszyfrowania ofert. Uruchomiono również specjalny adres mailowy: ezamowienia@uzp.gov.pl, na który można kierować zapytania związane z elektronizacją zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 932-933, 1029-1031)

Produkcyjna wersja systemu miniPortal funkcjonowała od 4 października 2018 r. Udostępniona przez UZP równolegle wersja testowa, umożliwiająca zapoznanie się z tym narzędziem nie zawierała funkcjonalności obsługiwanych poza miniPortalem i dostęp do niej został zamknięty 10 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 1031)

W kwestii przyczyn niezapewnienia użytkownikom końcowym wydzielonego środowiska testowego miniPortalu, umożliwiającego przetestowanie wszystkich jego funkcjonalności, Dyrektor Generalny UZP wyjaśnił, że: *W początkowej fazie funkcjonowania systemu, tj. po 18 października 2018 r. była udostępniona wersja testowa wyłącznie miniPortalu. Niemniej jednak, udostępnianie użytkownikom wydzielonego środowiska testowego, zawierającego wszystkie funkcjonalności nie jest możliwe ze względu na integrację miniPortalu z systemem ePUAP. Nie istnieje testowa wersja formularzy ePUAP-u, nie ma więc możliwości przejścia całego, testowego procesu komunikacji elektronicznej. Zdarza się jednak, że Wykonawcy przesyłają próbki ofert do testowo założonych na miniPortalu przez UZP postępowań. Z uwagi na brak środowiska testowego po stronie ePUAP-u użytkownicy testują system miniPortal na platformie produkcyjnej, z zaznaczeniem, że jest to postępowanie testowe. Aby użytkownik mógł przejść cały testowy proces założenia formularza postępowania (Zamawiający), zaszyfrowania i złożenia oferty (Wykonawca) oraz odszyfrowania złożonej przez Wykonawcę oferty (Zamawiający) koniecznym jest „przepuszczenie” wszystkich dokumentów (oferty) przez formularz do złożenia, zmiany, wycofania oferty lub wniosku. Tylko w tej sytuacji Zamawiający będzie mógł podjąć próbę odszyfrowania oferty. (...) Z uwagi na potrzebę wykorzystania wersji testowej do przygotowania poprawek w systemie oraz brak możliwości przejścia całej ścieżki, w grudniu 2018 r. podjęto decyzję, że wersja testowa miniPortal zostanie zamknięta dla użytkowników.*

(akta kontroli str. 933-934)

Dyrektor Biura Organizacyjno-Finansowego UZP Krzysztof Fijołek wyjaśnił, iż: (...) *odnośnie dostępu do środowiska testowego ePUAP były prowadzone rozmowy na warsztatach, które odbywały się w Centralnym Ośrodku Informatyki. ePUAP nie posiada środowiska testowego, które mógłby udostępnić użytkownikowi zewnętrznemu. Urząd Zamówień Publicznych podczas tworzenia i testowania systemu miniPortal (całego procesu złożenia oferty, w tym szyfrowanie i deszyfrowanie ofert) miał udostępnione przez COI środowisko integracyjne. Aby uzyskać dostęp do tego środowiska Urząd przekazywał adresy IP komputerów, na których te testy były prowadzone. Problem w rozmowach podczas warsztatów z COI był eskalowany, ale Urząd nie posiada korespondencji w przedmiotowej sprawie,*

z uwagi na negatywną odpowiedź COI w tym zakresie uzyskanej podczas warsztatów.

(akta kontroli str. 1024)

Z ustaleń kontroli wynika, że wsparcia w zakresie problemów związanych z testowaniem miniPortalu na bieżąco udzielali pracownicy Urzędu. Pytania dotyczące testów systemu zgłaszane są przez użytkowników telefonicznie, a odpowiedzi udzielane są na bieżąco podczas rozmowy. Problemy dotyczą m.in. procedury podpisu ofert, szyfrowania z wykorzystaniem klucza publicznego, przesyłania ofert za pomocą formularzy zaimplementowanych na ePUAP-ie. Ustalono również, że UZP nie gromadzi informacji na temat problemów związanych z testowaniem miniPortalu.

(akta kontroli str. 218, 934)

NIK zwraca uwagę, że ograniczenie z przyczyn niezależnych od UZP, możliwości zapewnienia środowiska integrującego funkcjonalności miniPortalu z formularzami ePUAP, mogło przyczynić się do wystąpienia dużej liczby błędów popełnianych zarówno przez zamawiających jak i wykonawców w trakcie korzystania z systemu, co z kolei generowało dużą liczbę zgłoszeń problemów dotyczących działania miniPortalu, przesyłanych przez użytkowników do UZP (co szczegółowo opisano w ppkt 2.2.3 niniejszego wystąpienia). Brak takiego środowiska przyczynił się także do wykorzystywania wersji produkcyjnej systemu do prowadzenia testów przez użytkowników na środowisku produkcyjnym, co z kolei mogło dodatkowo obciążać ePUAP. Potwierdza to wyjaśnienie udzielone w dniu 4 lipca 2019 r. przez Dyrektora Generalnego UZP, w którym informuje, że *UZP na swojej stronie zamieściło komunikat sugerujący uczestnikom rynku zamówień publicznych korzystającym z miniPortalu oraz ePUAP-u, aby w miarę możliwości ustalali terminy na składanie ofert z pominięciem okresu od 26 kwietnia do 2 maja 2019 r. - z uwagi na elektroniczne składanie zeznań podatkowych.*

(akta kontroli str. 215-216)

Odnosnie weryfikacji zgodności z wymogami prawnymi i bezpieczeństwa komercyjnych narzędzi do komunikacji z wykonawcami w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że *„Zamawiający korzystający z narzędzi komercyjnych zobowiązani są do nabywania i korzystania z narzędzi, które spełniają określone w przepisach wymagania, które są zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2017 roku w sprawie użycia środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz udostępniania i przechowywania dokumentów elektronicznych oraz w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 października 2018 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie użycia środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz udostępniania i przechowywania dokumentów elektronicznych”.*

(akta kontroli str. 218, 616-641, 853-926)

Ustalono, że pracownicy Urzędu prezentowali informacje o systemie miniPortal i Projekcie e-Zamówienia na 11 spotkaniach, które odbyły się w:

- Zakopanem – kwiecień 2018 r. Forum Kierowników IT w Administracji;
- Gdańsku – czerwiec 2018 r. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. XI konferencja naukowa: „Potrzeby i kierunki zmian w Zamówieniach Publicznych”. Stoлик ekspercki. Zamawiający i Wykonawcy mieli możliwość zobaczenia i przetestowania systemu miniPortal. Na konferencji obecnych było ok. 250 osób;

- Wrocławiu – lipiec 2018 r. Uniwersytet Wrocławski. Debata pn. „Konsultacje dotyczące koncepcji Nowego Prawa Zamówień”. Zamawiający i Wykonawcy mieli możliwość zobaczenia i przetestowania systemu miniPortal. Podczas debaty obecnych było ok. 150 osób, a przedstawiciele UZP występowali w charakterze ekspertów;
- Sandomierzu – sierpień 2018 rok - Letnia Szkoła Zamówień Publicznych, prelekcja dotycząca e-Zamówień;
- Poznaniu – październik 2018 r. - Targi ochrony środowiska PolEko. Wystąpienie dotyczące miniPortalu oraz stolik ekspercki UZP, przy którym Zamawiający i Wykonawcy mieli możliwość zobaczenia i przetestowania systemu miniPortal. Uczestników Targów było powyżej 400 osób;
- Jachrance – październik 2018 r. - Forum Przetargów Publicznych. Stolik ekspercki, przy którym Zamawiający i Wykonawcy mieli możliwość zobaczenia i przetestowania systemu miniPortal;
- Stalowej Woli – listopad 2018 r. Prezentacja miniPortalu zorganizowana na prośbę MZK w Stalowej Woli dla Zamawiających z Regionu. W prezentacji wzięło udział około 40 uczestników;
- Warszawie:
 - październik 2018 r. - Konferencja „Elektronizacja – przyszłość zamówień publicznych”, na którym prezentowano system miniPortal. W seminarium udział wzięło ok. 250 osób;
 - listopad 2018 r. - organizator PARP. Seminarium z cyklu Europejskie Przedsiębiorstwo pt.: "Elektronizacja zamówień publicznych w Polsce oraz RODO w zamówieniach publicznych", na którym prezentowano system miniPortal. W seminarium udział wzięło ponad 100 osób;
 - wrzesień 2018 r. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej – Zamówienia Publiczne – aktualne wyzwania. Konferencja. Prezentacja miniPortalu. Zaprezentowanie funkcjonalności miniPortalu, nowoczesnych, innowacyjnych rozwiązań, wskazanie adresatów oraz zasad funkcjonowania i sposobu korzystania;
 - wrzesień 2018 r. Seminarium pn. „Elektronizacja zamówień publicznych – praktyka i planowane zmiany”, na którym prezentowano działanie miniPortalu. W seminarium wzięło udział ok. 100 osób.

(akta kontroli str. 216-217, 943 poz. od 007 do 014)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

UZP w okresie objętym kontrolą podejmował rzetelne działania informacyjno-promocyjne w zakresie elektronizacji procesu udzielania zamówień publicznych. Na stronie internetowej uzp.gov.pl zamieszczono filmy instruktażowe, przedstawiające wszystkie elementy procesu udzielania zamówień publicznych z wykorzystaniem miniPortalu. Na Portalu zamieszczono też informację upowszechniającą wśród potencjalnych zamawiających możliwość udostępnienia bezpłatnego narzędzia jakim jest miniPortal do komunikacji elektronicznej w procesie udzielania zamówienia publicznego. NIK zwraca uwagę, że ograniczenie z przyczyn niezależnych od UZP, możliwości utworzenia środowiska testowego zapewniającego przetestowanie wszystkich funkcjonalności miniPortalu wraz z komunikacją za pośrednictwem ePUAP-u, mogło przyczynić się do wystąpienia dużej liczby błędów popełnianych zarówno przez zamawiających jak i wykonawców.

IV. Uwagi i wnioski

Uwaga W związku z wciąż powtarzającymi się błędami w szyfrowaniu ofert oraz innymi błędami popełnianymi przez użytkowników miniPortalu, NIK zwraca uwagę na konieczność wyeliminowania bądź zmniejszenia skali tego problemu, zwłaszcza wobec konsekwencji, polegających na konieczności unieważniania przez zamawiających postępowań przetargowych.

Wniosek W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością dotyczącą niezapewnienia interoperacyjności systemu miniPortal, o której mowa § 4 ust. 3 KRI, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o podjęcie działań w celu zapewnienia w systemie miniPortal dostępu do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykonawcom użytkującym inne niż Microsoft Windows, powszechnie dostępne systemy operacyjne.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa,października 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow