



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
EWA POLKOWSKA

KAP.410.003.03.2019

Pan
Tomasz Żuchowski
p.o. Generalnego Dyrektora Dróg
Krajowych i Autostrad

Generalna Dyrekcja Dróg
Krajowych i Autostrad
ul. Wronia 53
00-874 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	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, ul. Wronia 53, 00-874 Warszawa (dalej: GDDKiA)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Żuchowski, p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad od 30 sierpnia 2018 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą funkcję pełnili: Jacek Gryga, p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad od 10 listopada 2017 r. do 29 sierpnia 2018 r. Krzysztof Kondraciuk, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad od 12 grudnia 2016 r. do 9 listopada 2017 r. Jacek Bojarowicz, p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad od 4 grudnia 2015 r. do 12 grudnia 2016 r. (akta kontroli str. 251-252)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i wdrożenie w jednostce kontrolowanej narzędzi (systemów) wspierających informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych. 2. Stosowanie przez jednostkę kontrolowaną regulacji dotyczących komunikacji elektronicznej w procedurze udzielania zamówień publicznych. 3. Działania informacyjno-promocyjne i szkoleniowe jednostki kontrolowanej związane z informatyzacją procesu udzielania zamówień publicznych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 sierpnia 2016 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 27 sierpnia 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Stefan Bator, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/64/2019 z 26 czerwca 2019 r. 2. Bartosz Tajer, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/65/2019 z 26 czerwca 2019 r. (akta kontroli str.1-4)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania GDDKiA w zakresie wdrożenia wymaganej przepisami prawa elektronicznej komunikacji w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej kwoty, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: progi UE).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W GDDKiA wdrożono, przed datą wszczęcia pierwszego postępowania, co do którego istniał wymóg użycia środków komunikacji elektronicznej, narzędzie informatyczne wspierające komunikację elektroniczną pomiędzy wykonawcami a zamawiającym, a proces wyboru narzędzia był poprzedzony szczegółową analizą dostępnych rozwiązań. Wdrożone narzędzie spełniało określone przepisami prawa wymagania techniczne, a w umowie z jego dostawcą należycie zapewniono wsparcie użytkowników z Centrali i oddziałów regionalnych GDDKiA.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia również działania GDDKiA w obszarze zastosowania regulacji dotyczących komunikacji elektronicznej w procedurze udzielania zamówień publicznych. Elektroniczna dokumentacja postępowań prowadzonych przez Centralę i oddziały GDDKiA była przechowywana w archiwum na wdrożonej w GDDKiA platformie elektronicznej, gdzie została zabezpieczona przed modyfikacją lub usunięciem, a ponadto podjęto działania w celu zapewnienia przenoszenia dokumentacji archiwalnej z platformy na wydzielony serwer w GDDKiA.

Pracownikom Centrali i oddziałów regionalnych GDDKiA zapewniono szkolenia, a wykonawcom ubiegającym się o zamówienie publiczne – niezbędne informacje, związane z obowiązkiem zapewnienia elektronicznej komunikacji w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i wdrożenie w jednostce kontrolowanej narzędzi (systemów) wspierających informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

1.1. W GDDKiA stworzono warunki techniczne i organizacyjne do prowadzenia w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, komunikacji między zamawiającym a wykonawcami (w tym składania ofert i oświadczeń, m.in. jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia – JEDZ) przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

Stosownie do wymogów określonych w art. 10a ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej: ustawa PZP) w związku z art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw⁵, we wszczętych od 18 października 2018 r. postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej progi UE, zastosowano komunikację elektroniczną pomiędzy zamawiającym a wykonawcami. Pierwsze postępowanie w GDDKiA, w którym wystąpił obowiązek zastosowania

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 1020, ze zm.

komunikacji elektronicznej, zostało ogłoszone 30 października 2018 r. przez Oddział GDDKiA w Szczecinie⁶. W objętej kontrolą Centrali GDDKiA pierwsze postępowanie z zastosowaniem obowiązkowej komunikacji elektronicznej zostało wszczęte 28 marca 2019 r.⁷ Obowiązkiem elektronizacji komunikacji objęto w GDDKiA wyłącznie postępowania o wartości równej lub przekraczającej progi UE.

(akta kontroli str. 5, 8, 19, 230-231, 233-234, 236, 246)

1.2. Do obsługi postępowań o wartości równej lub przekraczającej progi UE w Centrali i 16 oddziałach regionalnych GDDKiA wykorzystywano gotowe narzędzie, tj. *Platformę Zakupową eB2B*, autorstwa eB2B Sp. z o.o. sp. k. (dalej: dostawca platformy)⁸. Wdrożenie w GDDKiA modułu tej platformy zapewniającego obsługę postępowań o zamówienie publiczne nastąpiło na podstawie umowy nr 4274/2018 z dnia 4 października 2018 r. W trakcie wdrożenia dostawca platformy dostosował narzędzie do potrzeb GDDKiA m.in. w zakresie wyglądu i zastosowania logotypu GDDKiA. Proces wdrożenia w GDDKiA przebiegł bez opóźnień i zastrzeżeń, dostawca platformy udostępnił wersję produkcyjną 15 października 2018 r., zaś platforma została odebrana przez GDDKiA bez zastrzeżeń 16 października 2018 r., tj. zgodnie z § 2 ust. 7 ww. umowy i przed wszczęciem pierwszego postępowania wymagającego zastosowania obowiązkowej komunikacji elektronicznej.

(akta kontroli str. 5, 9, 21-61, 98, 103, 109, 229, 232, 318-333)

1.3. Za realizację umowy nr 4274/2018 w Centrali GDDKiA odpowiadają pracownicy Wydziału Zamówień Publicznych w Departamencie Prawnym i Zamówień Publicznych. Do zadań Wydziału należy m.in. weryfikacja użytkowników obsługujących platformę, nadawanie i odbieranie uprawnień.

(akta kontroli str. 100, 106-107, 253-277)

1.4. Zgodnie z § 1 ust. 10 pkt 8 umowy nr 4274/2018 dostawca platformy zobowiązał się do udostępnienia, po sześciu miesiącach od dnia podpisania umowy, funkcjonalności umożliwiającej obsługę zamówień publicznych, których wartość nie przekracza kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy PZP (poniżej 30 tys. euro). Ustalono, że funkcjonalność ta została uruchomiona, natomiast nie była wykorzystywana w okresie objętym kontrolą. Pełniący obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad Pan Tomasz Żuchowski wyjaśnił, że *Wdrażanie funkcjonalności zamówień „bagatelnych” (art. 4 pkt. 8) oraz „krajowych” (poniżej progu z art. 11 ust. 8) uwzględniono w umowie z uwagi na realizowaną umowę na zaprojektowanie i budowę platformy e-Zamówienia (projekt MC i UZP) oraz przewidywaną konieczność integracji portali/platform komercyjnych z tą platformą. Ustawodawca, implementując w 2016 roku, postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65) do ustawy Pzp, przewidział wejście w życie obowiązku stosowania elektronizacji dla zamówień poniżej progów unijnych, równolegle z tzw. zamówieniami unijnymi na datę 18 października 2018 r. Obowiązek elektronizacji dla zamówień „krajowych” został przesunięty nowelizacją na datę 1 stycznia 2020 r., a w projekcie ustawy przewiduje się przesunięcie go na datę 1 stycznia 2021 r. Reasumując, funkcjonalności są dostępne, natomiast w GDDKiA proces*

⁶ Przetarg nieograniczony na wykonanie koncepcji programowej wraz z dokumentacją związaną z rozpoznaniem podłoża gruntowego dla zadania pt. *Budowa obwodnicy Gryfina w ciągu drogi krajowej nr 31*.

⁷ Przetarg nieograniczony – *Centralny Projekt Wdrożeniowy – Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T Etap 1*.

⁸ Wybór dostawcy na podstawie zarządzenia nr 49 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 18 października 2013 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych wyłączonych spod stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, ze zm.

elektronizacji zamówień ma zastosowanie tylko do postępowań o wartości przekraczającej progi unijne.

(akta kontroli str. 21-61, 230, 233-234)

1.5. W § 4 ust. 5 umowy nr 4274/2018 wskazano łączne koszty wdrożenia i użytkowania przez GDDKiA (Centrala i 16 oddziałów) platformy w okresie 15 miesięcy oraz przeprowadzenia szkoleń użytkowników, tj. 159 040,23 zł. Do dnia 8 lipca 2019 r. z powyższej kwoty wydatkowano łącznie 108 486,00 zł, z tego: 11 070,00 zł na wdrożenie, konfigurację platformy i przeszkolenie pracowników oraz 97 416,00 zł na utrzymanie platformy od listopada 2018 r. do czerwca 2019 r. Z wyjaśnień p.o. Generalnego Dyrektora DKiA wynika, że w związku z wdrożeniem platformy GDDKiA nie poniosła żadnych innych kosztów, dotyczących zakupu sprzętu informatycznego, dostosowania infrastruktury informatycznej, zakupu podpisów elektronicznych, wynikających z konieczności dodatkowego przeszkolenia pracowników, czy też zatrudnienia dodatkowych pracowników.

(akta kontroli str. 6, 12, 20-61, 100, 108, 110-118, 158-178)

1.6. Na wybór przez GDDKiA platformy eB2B, jak podał p.o. Generalnego Dyrektora DKiA, wpływ miały następujące czynniki: uwarunkowania techniczne, zakres praw do korzystania z narzędzia oraz składniki cenotwórcze wpływające na koszt wdrożenia narzędzia. Pełniący obowiązki Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśnił, że wybór narzędzia został poprzedzony dialogiem technicznym z pięcioma dostawcami rozwiązań, podczas którego analizowano m.in.:

- zakres funkcjonalności;
- sposoby uwierzytelnienia;
- możliwości zdefiniowania organizacji pracy/procesów (*workflow*);
- możliwości tworzenia raportów/statystyk;
- wymagania organizacyjne i procesowe, niezbędne do wdrożenia narzędzia w GDDKiA;
- warunki ochrony treści ofert oraz danych osobowych;
- warunki dostosowania do komunikacji z platformą tworzoną przez Urząd Zamówień Publicznych i Ministerstwo Cyfryzacji⁹;
- sposób wytwarzania i gromadzenia dokumentacji;
- wymagania infrastrukturalne do spełnienia przez GDDKiA (zapewnienie zasobów sprzętowych, przepustowości sieci, bezpieczeństwa);
- dostępne rodzaje licencji i wymagania licencyjne (czy do korzystania z narzędzia potrzebne jest inne oprogramowanie);
- możliwość integracji z innymi systemami GDDKiA;
- model wdrożenia dla rozproszonej struktury;
- migrację danych do i z narzędzia;
- rekomendacje w zakresie prowadzenia szkoleń, infolinii, *helpdesk*;
- rekomendacje w zakresie utrzymania i wprowadzania zmian w narzędziu;
- składniki cenotwórcze (tj. zakres funkcjonalności, rodzaje usług wsparcia, zakres utrzymania, poziom dostępności, koszty usług powiązanych np. hostingu, itp.).

⁹ W ramach projektu e-Zamówienia – Elektroniczne zamówienia publiczne.

Według wyjaśnień p.o. Generalnego Dyrektora DKiA, powyższe uwarunkowania (...) zdecydowały o rekomendacji wyboru aktualnie wykorzystywanego narzędzia, jako systemu obsługującego zamówienia publiczne w formie elektronicznej.

(akta kontroli str. 5, 9, 11, 293-317)

1.7. W zakresie rezygnacji z możliwości wykorzystania przez GDDKiA narzędzia *miniPortal* Urzędu Zamówień Publicznych do obsługi komunikacji elektronicznej w postępowaniach o zamówienie publiczne, p.o. Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśnił m.in., że (...) *Komórka ds. zamówień publicznych w Centrali GDDKiA na bieżąco śledziła postęp prac w procesie elektronizacji zamówień publicznych w kontekście działań ze strony rozwiązań rządowych. Od samego początku – jeszcze na etapie przygotowania przez UZP – miniPortal i formularze/usługi ePUAP budziły nasze obawy o komunikację elektroniczną (...). W dniu 28 maja 2018 r. MPiT¹⁰ poinformowało, że miniPortal oraz ePUAP mogą nie spełnić wymagań GDDKiA w zakresie wymaganej przepustowości, ponieważ skrzynka podawcza e-PUAP pozwala na załączanie plików o ograniczonej wielkości. Ponadto, przedstawiciele GDDKiA byli zaproszeni przez UZP do testów (pilotażu) miniPortalu. Udostępniono nam aplikację, loginy i hasła dostępu, niestety nie udało się nam uzyskać pełnego połączenia z miniPortalem i przejść przez proces komunikacji w całości. Główną przyczyną był brak połączenia z usługami ePUAP. Pomimo naszej stałej współpracy z UZP, testy w których uczestniczyliśmy nie powiodły się, największy problem generowany był przede wszystkim przez ePUAP (...) Biorąc powyższe pod uwagę GDDKiA, jako zamawiający mający około 10% wartości rynku zamówień, w tym znaczną część zamówień finansowaną ze środków UE, nie może sobie pozwolić na ryzyko zakłóceń i np. z powodu wady w postępowaniu spowodowanej niewłaściwie funkcjonującym narzędziem informatycznym doprowadzić do jego unieważnienia, a w przypadku korzystania z miniPortalu i ePUAP ryzyko jest duże i może skutkować niepowetowanymi stratami, stąd też decyzyja o rozwiązaniu sprawdzonym na rynku (...).*

(akta kontroli str. 6, 9, 12)

1.8. Wdrożona w GDDKiA platforma eB2B spełniała wymagania, określone w przepisach prawa, w szczególności:

- spełniała wymogi ustalone w art. 10b ustawy PZP – dostęp do narzędzia (udostępnionego pod adresem: <https://gddkia.eb2b.com.pl>) odbywał się za pomocą przeglądarki internetowej, niezależnie od użytkowanego na urządzeniach systemu operacyjnego (obsługa systemów z rodziny *Windows*, *Linux*, *MacOS*);
- spełniała warunki określone w § 3 ust. 2 i § 4 rozporządzenia 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 elektronicznych¹¹, tj. umożliwiała:
 - identyfikację podmiotów, ustalenie dokładnego czasu i daty przekazania dokumentów oraz rozliczalność (rejestrację) wszystkich działań, podejmowanych w platformie przez użytkowników w GDDKiA, wykonawców oraz pracowników dostawcy platformy, a także informowanie wszystkich uczestników postępowania o zdarzeniach zachodzących w danym postępowaniu;

¹⁰ Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii.

¹¹ Dz. U. poz. 1320, ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie komunikacji elektronicznej).

- ochronę przed dostępem do treści ofert przed upływem wyznaczonych terminów ich otwarcia – szyfrowanie ofert w platformie odbywa się automatycznie bez udziału użytkowników ani oferentów; dostęp uprawnionych użytkowników w GDDKiA do treści ofert (podgląd/odszyfrowanie/edycja/usunięcie) jest zablokowany do czasu zakończenia etapu składania ofert; dopiero po upływie terminu na składanie ofert uprawnieni użytkownicy w GDDKiA mają możliwość odszyfrowania złożonych ofert; pracownicy dostawcy platformy nie posiadają dostępu do przekazywanych ofert; możliwość odszyfrowania ofert została ograniczona do użytkowników, którym przyznano stosowne uprawnienia do danego postępowania; do odszyfrowania stosuje się ograniczone czasowo kody, generowane przez zewnętrzną aplikację, instalowaną na telefonach komórkowych uprawnionych użytkowników w GDDKiA;
- możliwość ustalania oraz zmiany terminów składania i otwarcia tych dokumentów wyłącznie osobom uprawnionym – w platformie przewidziano możliwość definiowania ról i uprawnień; w GDDKiA określono role uczestników postępowań (*Sekretarz, Obserwator, Superobserwator, Administrator*) i przysługujące im uprawnienia;
- udostępnianie danych z dokumentów postępowań wyłącznie osobom uprawnionym – wgląd do dokumentów postępowań przechowywanych na platformie posiadają upoważnieni użytkownicy z Centrali/oddziałów GDDKiA w ramach przypisanych im postępowań; dokumenty przechowywane na platformie zostały zabezpieczone przed możliwością wprowadzenia do nich zmian lub ich usunięcia;
- jednoznaczne wykrycie ewentualnego naruszenia lub próby naruszenia wymogów, o których mowa w powyższych tiret – w platformie rejestrowane są (w postaci logów zdarzeń) wszystkie operacje, wykonywane przez użytkowników; rejestrowane informacje umożliwiają identyfikację użytkownika, adresu IP użytkowanego urządzenia, zasobu platformy, który jest poddawany operacji użytkownika, a także daty i czasu operacji; bieżący dostęp do rejestru logów posiada Administrator merytoryczny w Centrali GDDKiA¹²;
- w przypadku wycofania oferty albo wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu usunięcie tego dokumentu w sposób uniemożliwiający odzyskanie i zapoznanie się z jego treścią – do wycofania oferty do upływu terminu składania ofert uprawniony został wyłącznie wykonawca, a usunięcie wymaga podania przez niego uzasadnienia tej decyzji; brak możliwości odzyskania oferty usuniętej przez wykonawcę;
- przekazywanie dokumentów elektronicznych w formatach plików, zgodnych z formatami wymienionymi w załączniku 2 do rozporządzenia 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 teleinformatycznych¹³;

Ponadto, platforma spełniała wymogi określone w rozporządzeniu KRI, w zakresie zachowania: dostępności, integralności, poufności zasobów i rozliczalności działań użytkowników, bowiem:

¹² Pracownik Wydziału Zamówień w Departamencie Prawnym i Zamówień Publicznych.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247 (dalej: rozporządzenie KRI).

- posiadała ochronę przed nieautoryzowanym dostępem do informacji poprzez wykorzystanie bezpiecznego szyfrowanego połączenia i wymóg uwierzytelnienia serwera przy pomocy zaufanego certyfikatu;
- wszystkie działania podejmowane przez użytkowników platformy były rejestrowane;
- umożliwiała definiowanie i przypisanie ról oraz uprawnień, które były przydzielane po uprzedniej analizie przez pracowników Centrali GDDKiA zasadności ich nadania; modyfikacja i wycofanie uprawnień odbywały się niezwłocznie po zaistnieniu przesłanek to uzasadniających;
- dostawca platformy zapewniał systematyczne tworzenie kopii bezpieczeństwa platformy i jej bazy danych.

(akta kontroli str. 34-61, 68-77, 82-97, 201-203, 229, 233, 293-317)

1.9. W § 1 ust. 4 i § 2 ust. 6 umowy nr 4274/2018 przewidziano obowiązek zapewnienia przez dostawcę platformy zgodności narzędzia z przepisami prawa oraz jej dostosowania w przypadku *zasadnej i udokumentowanej* niezgodności z przepisami ustawy PZP. Ponadto w § 1 ust. 10 pkt 6 ww. umowy dostawca platformy zobowiązał się, że (...) *dołoży wszelkich starań aby dostosować platformę do narzędzia, które planuje oddać do użytkowania Ministerstwo Cyfryzacji (...), o ile taki obowiązek będzie wynikał z obowiązującego prawa.*

(akta kontroli str. 21-61)

1.10. W § 8 umowy nr 4274/2018 przewidziano sankcje (kary umowne) z tytułu m.in.:

- opóźnienia w udostępnieniu platformy GDDKiA (udostępnienie po terminie wynikającym z umowy, przedstawienie do odbioru z naruszeniem terminu określonego w umowie);
- naruszenia integralności złożonych ofert przed terminem ich otwarcia, skutkującego obowiązkiem unieważnienia postępowania;
- opóźnienia w usunięciu błędów ponad terminy ustanowione w części *Wsparcie techniczne* załącznika nr 1 do ww. umowy.

Z ustaleń kontroli w Centrali GDDKiA wynika, że nie wystąpiły sytuacje, które uzasadniałyby nałożenie na dostawcę platformy powyższych kar.

(akta kontroli str. 29-31, 34-36, 98-99, 103-106, 109, 232)

1.11. W związku z wdrożeniem platformy eB2B w GDDKiA, w § 7 umowy nr 4274/2018 oraz załączniku nr 1 do tej umowy zostały określone warunki świadczenia przez dostawcę platformy usług wsparcia i serwisu dla GDDKiA. Określono w nich m.in. kategoryzację błędów i czasy ich naprawy, kanały komunikacji i zgłaszania problemów/błędów, czasy reakcji na określone rodzaje błędów. Zobowiązano dostawcę do prowadzenia rejestru wszystkich czynności związanych ze świadczeniem usług serwisowych i gwarancyjnych. Dostawca został zobowiązany również do wykonywania regularnych kopii zapasowych platformy i jej bazy danych oraz ewentualnego odtworzenia utraconych danych. W przypadku konieczności przeprowadzenia serwisowania platformy, dostawca był zobowiązany do informowania z co najmniej 48-godzinnym wyprzedzeniem przed rozpoczęciem serwisowania. Jak wyjaśnił p.o. Generalnego Dyrektora DKiA, w trakcie dotychczasowego użytkowania platformy nie było takich przerw serwisowych, o których dostawca platformy informowałby GDDKiA. Wyjaśnił jednocześnie, że (...) *technologia w jakiej wykonana jest Platforma (PHP) nie wymaga przeważnie stosowania przerw serwisowych znanych ze środowisk takich jak Java czy C# (znanych na przykład z serwisów bankowych). Aktualizacje mogą być wgrywane w trakcie pracy serwerów w sposób niezauważalny dla użytkowników.*

Do zgłaszania problemów i błędów zostali uprawnieni wszyscy użytkownicy platformy w Centrali i 16 oddziałach GDDKiA. Bieżący wgląd w listę zgłoszeń posiadał Administrator merytoryczny platformy w Centrali GDDKiA, który weryfikował stan i sposób realizacji zgłoszeń przed wypłatą transz wynagrodzenia dla dostawcy platformy. GDDKiA była na bieżąco informowana przez dostawcę platformy o naprawie błędów lub wdrożeniu modyfikacji za pośrednictwem poczty elektronicznej.

Do dnia 1 sierpnia 2019 r. w rejestrze zgłoszeń (dostępnym pod adresem: zgloszenia.eb2b.com.pl) zarejestrowano dziewięć zgłoszeń, w tym: cztery zgłoszenia błędów, cztery zgłoszenia modyfikacji i jeden wniosek o rozbudowanie funkcjonalności platformy. Z przeprowadzonej w trakcie kontroli NIK analizy tych zgłoszeń wynika, że zostały one obsłużone przez dostawcę platformy (poprzez udzielenie wyjaśnień użytkownikom lub wprowadzenie modyfikacji funkcjonalności zgodnie ze zgłoszeniami) i nie występowały w tym zakresie opóźnienia. Jak wyjaśnił p.o. Generalnego Dyrektora DKiA, w związku z postępowaniami wszczętymi w Centrali GDDKiA nie dokonywano zgłoszeń gwarancyjnych ani serwisowych, dotyczących działania i obsługi platformy. Ponadto zarówno w Centrali, jak i oddziałach nie stwierdzono problemów z jakością ani terminowością usług wsparcia świadczonych przez dostawcę platformy, wobec czego nie nakładano na niego kar umownych.

(akta kontroli str. 29-30, 103-104, 204-228, 229, 233, 236, 240-245)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia proces wdrożenia w Centrali i oddziałach GDDKiA narzędzia wspierającego elektroniczną komunikację w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. Platformę eB2B wdrożono w GDDKiA przed datą wszczęcia pierwszego postępowania, co do którego istniał wymóg użycia środków komunikacji elektronicznej, a proces wyboru narzędzia był poprzedzony szczegółową analizą rozwiązań udostępnionych na rynku. Wdrożone narzędzie spełniało wymagania techniczne, określone w przepisach prawa. W umowie z dostawcą platformy określono warunki świadczenia usług wsparcia oraz przewidziano kary za niedotrzymanie przez niego warunków umownych.

OBSZAR

2. Stosowanie przez jednostkę kontrolowaną regulacji dotyczących komunikacji elektronicznej w procedurze udzielania zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie od 1 sierpnia 2016 r. do 17 października 2018 r. w Centrali GDDKiA przeprowadzono łącznie 17 postępowań o udzielenie zamówienia o wartości równej lub wyższej od progów UE, natomiast w okresie od 18 października 2018 r. do dnia rozpoczęcia kontroli – jedno postępowanie pt. *Centralny Projekt Wdrożeniowy – Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T Etap 1*. Było ono realizowane przy zastosowaniu środków komunikacji elektronicznej z użyciem platformy eB2B (postępowanie w toku). W postępowaniu nie wystąpiły przypadki złożenia przez oferentów ofert w postaci skanu papierowego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

(akta kontroli str. 15-19, 78-80, 82-97, 179-200, 230, 234-235)

2.2. Stosownie do § 2 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej, w ogłoszeniu o zamówieniu i Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ) dla ww. postępowania zawarto informację, że komunikacja między GDDKiA

a wykonawcami odbywać się będzie w formie elektronicznej, przy użyciu platformy eB2B. W SIWZ zawarte zostały informacje dotyczące:

- obowiązku wypełnienia, przez wykonawcę i podmioty udostępniające mu swój potencjał, formularzy JEDZ w formie dokumentów elektronicznych, opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym;
- sposobu komunikacji w postępowaniu i wymogów formalnych dotyczących składanych dokumentów i oświadczeń, w szczególności:
 - wskazano, że komunikacja pomiędzy stronami postępowania (przekazywanie dokumentów, oświadczeń, zapytań, wyjaśnień, informacji) odbywa się przy użyciu platformy eB2B;
 - podano zalecenia dotyczące stosowania kwalifikowanego podpisu elektronicznego;
 - wyszczególniono niezbędne wymagania sprzętowo-programowe, umożliwiające pracę na platformie;
 - określono dopuszczalne (zgodne z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia KRI) formaty plików i maksymalny rozmiar pojedynczego pliku;
 - wskazano informacje dotyczące szyfrowania ofert i czasu wpływu/odbioru danych;
 - zamieszczono skróconą instrukcję korzystania z platformy;
- szczegółowego sposobu przygotowania ofert;
- zasad wprowadzenia zmian lub wycofania oferty.

(akta kontroli str. 119-157, 280-292)

2.3. W celu weryfikacji ważności i prawidłowości kwalifikowanych podpisów elektronicznych, w GDDKiA stosowano narzędzia do weryfikacji podpisów udostępniane przez pięciu dostawców usług zaufania¹⁴. Jak wyjaśnił p.o. Generalnego Dyrektora DKiA (...) *rozwiązanie takie przyjęto, aby uzyskać rozeznanie funkcjonalności tych rozwiązań, mając na uwadze w szczególności stosunkowo krótki okres obowiązywania przepisów dotyczących elektronicznej zamówień publicznych*. W GDDKiA nie ustanowiono procedur, dotyczących postępowania w przypadku wykrycia błędów w trakcie weryfikacji podpisów elektronicznych. Pełniący obowiązki Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśnił, że (...) *w Centrali w okresie po złożeniu ofert wszczęto postępowanie pn. Centralny Projekt Wdrożeniowy – Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T Etap 1, w którym nie wystąpiły problemy z związane z weryfikacją podpisów elektronicznych (...) procedury mają na celu przyjęcie określonego sposobu postępowania dla działań nieustandaryzowanych, natomiast proces weryfikacji podpisów elektronicznych jest procesem opartym o zewnętrzne i ustandaryzowane narzędzia/usługi. Z tego też względu GDDKiA nie ustanawiała w tym zakresie odrębnych procedur*.

(akta kontroli str. 230, 235, 293-317)

2.4. W § 9 umowy nr 4274/2018 określono zasady przekazywania do GDDKiA dokumentacji archiwalnej postępowań, zgromadzonej na platformie eB2B. Zgodnie z powyższym przepisem, przekazywanie dokumentów będzie odbywać się sukcesywnie po zakończeniu każdego postępowania lub po zakończeniu realizacji umowy. Jak ustalono, dokumentacja elektroniczna postępowań była przechowywana i zabezpieczona w archiwum na platformie eB2B (dostępna dla uprawnionych użytkowników w GDDKiA, bez możliwości jej modyfikacji lub usunięcia, co opisano w ppkt 1.8 w obszarze 1. niniejszego wystąpienia), natomiast

¹⁴ Cencert, Eurocert, KIR, PWPW, Certum.

nie rozpoczęto procesu jej przekazywania z platformy do GDDKiA. Pełniący obowiązki Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśnił, że (...) *wiele postępowań jest jeszcze w toku, inne postępowania są świeżo po udzieleniu zamówienia (podpisania umowy), w związku z czym proces przejmowania dokumentacji dla postępowań zakończonych jeszcze się nie rozpoczął. Dokumentacja postępowań zakończonych jest dostępna i odpowiednio zabezpieczona na Platformie zakupowej (...) GDDKiA ma stały dostęp do wszystkich postępowań od początku współpracy z Wykonawcą (...) po przekazaniu GDDKiA kopii, Wykonawca nadal zobowiązany jest posiadać wszystkie dane w swojej infrastrukturze.* W trakcie kontroli prowadzone były prace przygotowawcze, dotyczące połączenia platformy eB2B z wydzielonym w GDDKiA serwerem sftp¹⁵, w celu zapewnienia przenoszenia dokumentacji zakończonych postępowań z platformy, w tym rejestrów czynności/operacji związanych z danym postępowaniem (logów).

(akta kontroli str. 31-32, 100, 106, 295)

2.5. W zakresie stosowania komunikacji elektronicznej w ramach prowadzonego przez Centralę GDDKiA postępowania *Centralny Projekt Wdrożeniowy – Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T Etap 1* oferenci nie wnosili środków ochrony prawnej, określonych w Dziale VI ustawy PZP.

(akta kontroli str. 6, 13-14)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia stosowanie przez Centralę GDDKiA regulacji dotyczących komunikacji elektronicznej w procedurze udzielania zamówień publicznych. Prowadzone przez Centralę postępowanie pt. *Centralny Projekt Wdrożeniowy – Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T Etap 1* odbywało się z zastosowaniem komunikacji elektronicznej. W dokumentacji postępowania zostały określone zasady komunikacji i środki elektroniczne, przy zastosowaniu których odbywała się komunikacja z wykonawcami. Elektroniczna dokumentacja postępowań prowadzonych przez Centralę i oddziały GDDKiA była przechowywana i zabezpieczona w archiwum na wdrożonej platformie zakupowej. Podjęto również działania w celu zapewnienia przenoszenia dokumentacji archiwalnej z platformy na wydzielony serwer w GDDKiA.

OBSZAR

3. Działania informacyjno – promocyjne i szkoleniowe jednostki kontrolowanej związane z informatyzacją procesu udzielania zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

3.1. W GDDKiA zapewniono przeszkolenie z obsługi wdrożonej platformy eB2B dla pracowników Centrali i wszystkich 16 oddziałów regionalnych, odpowiedzialnych za realizację zamówień publicznych. W § 2 ust. 3 umowy nr 4274/2018 dostawca platformy został zobowiązany do przeprowadzenia, do 16 października 2018 r., cyklu 10 szkoleń obsługowych dla pracowników GDDKiA i Administratora merytorycznego (około 70 osób). Szkolenia miały obejmować m.in. przygotowanie i przeprowadzenie postępowania wraz z załączeniem dokumentów, generowanie raportów, przysyłanie kompletu danych postępowania. W ramach wynagrodzenia dla dostawcy platformy w § 4 ust. 2 ww. umowy uwzględniono wynagrodzenie z tytułu przeprowadzenia cyklu szkoleń. Z ustaleń kontroli wynika, że do 16 października 2018 r. przeszkolonych zostało łącznie 63 pracowników z Centrali (w tym Administrator) i ze wszystkich oddziałów GDDKiA. Ponadto, po

¹⁵ SSH File Transfer Protocol – bezpieczny protokół transmisji plików.

16 października 2018 r. przeszkolono kolejnych 21 pracowników GDDKiA. Szkolenia miały formę warsztatów, polegających na indywidualnej pracy przy komputerze, z wykorzystaniem platformy. Szkolenie prowadzili wykwalifikowani pracownicy dostawcy platformy na produkcyjnej wersji platformy, wdrożonej w GDDKiA.

(akta kontroli str. 6, 13, 22-24, 26, 62-67, 81, 110, 159-162, 293)

3.2. W ramach § 2 umowy nr 4274/2018 dostawca platformy zobowiązał się do przygotowania *Instrukcji Użytkownika Platformy*. Ustalono, że dokument ten został opracowany w wersji dla wykonawców oraz dla użytkowników w GDDKiA. Instrukcje zostały opublikowane w platformie w zakładkach dotyczących pomocy i były na bieżąco aktualizowane przez dostawcę platformy.

(akta kontroli str. 23, 98, 102-103, 295, 305-306, 247-248, 249 [pliki: *instrukcja_obsługi_pz_-_aktualizacja.pdf* i *instrukcja_dla_oferenta_01.07.2019.pdf*, 250])

3.3. Na stronie internetowej GDDKiA w zakładce *Zamówienia publiczne* zamieszczono szczegółowe informacje i zalecenia dla podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne, dotyczące:

- wykorzystania platformy eB2B do prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości równej lub większej od progów UE, wszczętych od 18 października 2018 r.;
- możliwości bezpłatnej rejestracji na ww. platformie, w celu umożliwienia udziału w postępowaniach i otrzymywania informacji o prowadzonych postępowaniach (z podaniem linku za pośrednictwem którego można dokonać rejestracji¹⁶);
- obowiązku sporządzania, w przypadku postępowań wszczętych od 18 października 2018 r., ofert, wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, oświadczeń, o których mowa w art. 25a ustawy PZP, w tym JEDZ w postaci elektronicznej, pod rygorem nieważności oraz opatrywania tych dokumentów kwalifikowanym podpisem elektronicznym;
- możliwości pozyskania usługi kwalifikowanego podpisu elektronicznego i informacji o warunkach użycia tej usługi na stronach internetowych kwalifikowanych dostawców usług zaufania, których lista znajduje się pod adresem: <http://www.nccert.pl/kontakt.htm>.

(akta kontroli str. 278-279)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzenie przez GDDKiA działań informacyjnych i szkoleniowych, związanych z obowiązkiem informatyzacji zamówień publicznych o wartości powyżej progów UE wszczętych od 18 października 2018 r. oraz z wdrożeniem w GDDKiA narzędzia wspierającego elektroniczną komunikację w procesie udzielania zamówień publicznych.

IV. Uwagi i wnioski

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w kontrolowanej działalności Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

¹⁶ <https://gddkia.eb2b.com.pl/contractor-registration.html>

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.

Warszawa, września 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Ewa Polkowska

.....
podpis