



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.009.01.2019



02245519

Pan Cezary Ireneusz Nowosielski
Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej
Wojewódzki Szpital Zespolony im. J. Śniadeckiego
w Białymstoku
ul. M. Curie-Skłodowskiej 26, 15-950 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/003 – Informatyzacja procesu zamówień publicznych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Wojewódzki Szpital Zespolony im. J. Śniadeckiego w Białymstoku (dalej: „WSZ” lub „Szpital”), ul. M. Curie-Skłodowskiej 26, 15-950 Białystok	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Ireneusz Nowosielski – dyrektor od 1 sierpnia 2015 r.	(akta kontroli str. 3)
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 2 lipca 2019 r.	
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Władysław Radgowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/62/2019 z 21 maja 2019 r.	
	(akta kontroli str. 1-2)	

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489. Ustawa zwana dalej: ustawą o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Szpital wywiązał się z obowiązku stosowania komunikacji elektronicznej we wszystkich dziesięciu, wszczętych po 17 października 2018 r., postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych o wartości równej lub większej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej „zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi UE”)⁴. Zgodnie z dyrektywami UE od 18 października 2018 r. realizowano obowiązek stosowania komunikacji elektronicznej w procedurze udzielenia zamówień publicznych, zaś pierwsze z tych postępowań wszczęto 27 października 2018 r. Wszystkie objęte tym wymogiem postępowania prowadzono z wykorzystaniem udostępnionej przez Urząd Zamówień Publicznych platformy miniPortal. Pracownicy SP ZOZ zajmujący się zamówieniami publicznymi zostali przeszkoleni z zakresu obsługi elektronicznej postępowań oraz korzystania z miniPortalu. W dokumentacji trzech postępowań objętych kontrolą NIK określono wymagania organizacyjne i techniczne stosowanych środków komunikacji elektronicznej, dochowując tym samym wymogów § 2 ust. 1 i § 3 ust. 3 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 elektronicznych⁵. Złożone przez oferentów dokumenty elektroniczne zostały poddane weryfikacji obejmującej poprawność zastosowanych kwalifikowanych podpisów elektronicznych oraz oznakowania czasem tych dokumentów.

Nieprawidłowy, niespełniający wymogów § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej, był sposób przechowywania dokumentów elektronicznych związanych z postępowaniami o udzielenie zamówień publicznych. Nie były one bowiem zabezpieczone przed możliwością nieuprawnionego usunięcia lub modyfikacji, a przy tym dokumenty pochodzące z dwóch dopuszczonych źródeł nie były zgromadzone w jednym systemie w całości, co utrudniało odtworzenie w przejrzysty sposób przebiegu postępowania. Stanowiło to naruszenie § 6 pkt 2, 3 i 10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi⁶ i § 20 ust. 2 pkt 9 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 teleinformatycznych⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Stosownie do art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw⁹, w okresie od 18 października 2018 r. do rozpoczęcia kontroli NIK¹⁰, w SP ZOZ wdrożono i stosowano komunikację elektroniczną przy udzielaniu zamówień publicznych. W okresie tym wszczęto dziesięć postępowań (pierwsze z nich 27 października 2018 r.) o udzielenie zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi UE, w trakcie których korzystano z miniPortalu

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. Ustawa zwana dalej „PZP”.

⁴ Progi, o których mowa w art. 11 ust. 8 tej ustawy określone zostały w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 2479).

⁵ Dz.U. poz. 1320 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem sprawie komunikacji elektronicznej”.

⁶ Dz. U. Nr 206, poz. 1518. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi”.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem KRI”.

⁸ 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.

⁹ Dz. U. poz. 1020 ze zm.

¹⁰ W dniu 22.05.2019 r.

udostępnionego przez Urząd Zamówień Publicznych (dalej „UZP”). Trzy z tych postępowań zostały rozstrzygnięte, cztery unieważniono (trzy z powodu cen ofert przewyższających kwotę, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, jedno z powodu braku ofert), a trzy – w dniu rozpoczęcia kontroli NIK – były w trakcie rozstrzygania. W okresie objętym kontrolą nie stosowano komunikacji elektronicznej za pomocą miniPortalu w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych o wartości niższej niż określona w art. 11 ust. 8 PZP. (akta kontroli str. 4-8)

Dyrektor SP ZOZ wyjaśnił, że z uwagi na trudną sytuację finansową Szpitala (zadłużenie), zamierzano korzystać z bezpłatnej centralnej Platformy e-Zamówienia, która miała stanowić kompleksowe rozwiązanie w zakresie procesu udzielania zamówienia publicznego. Ponieważ nie doszło do stworzenia tej platformy, SP ZOZ skorzystał z rekomendowanego przez Urząd Zamówień Publicznych miniPortalu. Szpital nie opracował własnego systemu, bowiem nie pozwalały na to zasoby kadrowe Sekcji Informatyki. Nie planowano także zakupu komercyjnego portalu, skoro istniała możliwość skorzystania z bezpłatnego narzędzia. (akta kontroli str. 9-11)

W ocenie pracowników SP ZOZ zajmujących się obsługą miniPortalu¹¹, korzystanie z tego narzędzia jest łatwe. Portal ten jest funkcjonalny, zaś jego obsługa intuicyjna. Jednakże, jak wyjaśnił kierownik Działu Informatyki w SP ZOZ, „...na początku korzystania z miniPortalu nie było wiadomo gdzie znaleźć klucz prywatny do rozszyfrowania ofert. Znajdował się on w zakładce „Edycja”, nie było go w zakładce „Szczegóły”, w której intuicyjnie go szukaliśmy, bowiem tam jest tak także dostęp do klucza publicznego”. Pracownik sekcji zamówień publicznych obsługujący te postępowania zwrócił uwagę, że „...przy otwieraniu ofert, każdą ofertę trzeba oddzielnie rozszyfrować. W przypadku postępowań obejmujących wiele pakietów (np. kilkadziesiąt) gdzie wpływa kilkadziesiąt ofert, trzeba każdą z tych ofert oddzielnie rozszyfrować. Zajmuje to wówczas dużo czasu. Łatwiej byłoby jednym „kliknięciem” rozszyfrować wszystkie oferty. (akta kontroli str. 12-15)

W związku z wdrożeniem miniPortalu Szpital nie poniósł dodatkowych kosztów. Poniesiono natomiast koszty szkoleń pracowników z zakresu elektronicznej obsługi zamówień publicznych (8.800 zł) oraz 405,88 zł za podpis kwalifikowany dyrektora SP ZOZ (łącznie 9.205,88 zł). (akta kontroli str. 16, 160-163)

1.2. W okresie od 27 października 2018 r. (tj. od dnia rozpoczęcia udzielania zamówień z zastosowaniem miniPortalu) w SP ZOZ nie było problemów z miniPortalem wpływających na terminowość i prawidłowość prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Problem z funkcjonowaniem tego narzędzia wystąpił jednorazowo i dotyczył dostępności do ePUAP, ale nie wpłynęło to na prowadzone postępowanie. Jak wyjaśnił kierownik Działu Informatyki w SP ZOZ „...było to 26 marca 2019 r. kiedy nie można było ustalić liczby ofert które złożono w postępowaniu DA.ZP.242.11.2019 na „Dostawę akcesoriów i sprzętu medycznego”. Termin składania ofert i ich otwarcia upływał 27 marca 2019 r. Tego dnia (26 marca 2019 r.) był problem z wejściem do ePUAP, po udanym wejściu zrywała się komunikacja. Było to na jeden dzień przed otwarciem ofert. Dotyczyło to tylko jednego dnia i jednego postępowania w okresie od 18 października 2018 r. (tzn. od dnia stosowania miniPortalu). Nie mogliśmy ustalić ile wpłynęło ofert i nie byliśmy pewni czy awaria nie przeciągnie się na kolejne dni, kiedy miało nastąpić otwarcie ofert. Z doniesień na stronach internetowych wynikało, że był to problem ogólnopolski, wynikający ze wzmożonego tego dnia składania sprawozdań finansowych (zbliżał się końcowy termin na ich przesyłanie), z tego powodu więc nie interweniowaliśmy u administratora systemu. Jednak następnego dnia udało się pomyślnie wejść na ePUAP oraz otworzyć oferty”. (akta kontroli str. 12-13)

W okresie objętym kontrolą w dwóch przypadkach osoby zainteresowane wzięciem udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zgłaszały problemy z funkcjonowaniem miniPortalu – jednak problemy te spowodowane były ich brakiem umiejętności w posługiwaniu się aplikacją. W jednym przypadku oferent miał problem z zalogowaniem się do miniPortalu (tak przekazał w rozmowie telefonicznej). Po rozmowie z informatykiem SP ZOZ udało mu się złożyć ofertę. W drugim oferent miał kłopot

¹¹ Kierownik Działu Informatyki (administrator sieci) oraz pracownica sekcji zamówień publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości	ze złożeniem oferty i jej podpisaniem elektronicznym. Wynikało to z braku umiejętności posługiwania się aplikacją, bowiem inni oferenci nie zgłaszali takich problemów (wpłynęło 55 ofert na zamówienie obejmujące 83 pakiety). W wyniku komunikacji pracownika SP ZOZ z oferentem, także jemu udało się złożyć ofertę. W opisanych sytuacjach nie zachodziła potrzeba zgłaszania problemów do zarządzających miniPortalem. (akta kontroli str. 12-15)
OCENA CZĄSTKOWA	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
Opis stanu faktycznego	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia proces wdrożenia w SP ZOZ narzędzia wspierającego informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych, co do których był wymóg użycia komunikacji elektronicznej. Na pozytywną ocenę zasługują także działania pracowników Szpitala związane z udzielaniem oferentom pomocy przy składaniu ofert drogą elektroniczną.
OBSZAR	2. Stosowanie 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. (tj. do dnia poprzedzającego powstanie obowiązku porozumiewania się drogą elektroniczną między zamawiającymi a oferentami) wszczęto 40 postępowań o udzielenie zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi UE (łącna wartość zakończonych postępowań wyniosła 129.427,5 tys. zł). Od 18 października 2018 r. do 22 maja 2019 r. wszczęto 10 postępowań o udzielenie zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi UE, z których trzy o łącznej wartości 31.852,8 tys. zł rozstrzygnięto. Pierwsze z tych 10 postępowań zostało wszczęte w dniu 27 października 2018 r. (akta kontroli str. 4-5, 17-23)
	Na podstawie analizy danych dotyczących trzech (tj. wszystkich zakończonych w okresie od 18 października 2018 r. do 22 maja 2019 r.) postępowań o udzielenie zamówień publicznych¹² – podlegających obowiązkowi komunikacji elektronicznej – ustalono, że SP ZOZ prawidłowo realizował obowiązki wynikające z przepisów dotyczących zapewnienia takiej drogi porozumiewania się z zainteresowanymi. Przy ogłoszeniach o postępowaniu w sprawie zamówienia publicznego (ogłoszenia zamieszczono na stronie internetowej SP ZOZ w zakładce „zamówienia”¹³) zamieszczono do pobrania specyfikacje istotnych warunków zamówienia (dalej „SIWZ”), w których – m.in. stosownie do wymogów § 2 ust. 1 i § 3 ust. 3 rozporządzenia sprawie komunikacji elektronicznej – udostępniono informacje dotyczące:
	[A] Sposobu przekazywania dokumentów. Zgodnie z SIWZ za pośrednictwem miniPortalu/ePUAP należało przekazać formularz JEDZ¹⁴, oferty, zawiadomienia, oświadczenia, elektroniczne kopie dokumentów. SP ZOZ dopuszczał również składanie dokumentów elektronicznych, elektronicznych kopii dokumentów lub oświadczeń za pomocą poczty elektronicznej na adres: zamowienia.wsz@gmail.com. Warunkiem udziału w postępowaniu było posiadanie konta na ePUAP. W SIWZ znajdowały się również odesłania do zapisów w regulaminach korzystania z miniPortalu i ePUAP (wymogi techniczne i organizacyjne), zamieszczonych na stronie internetowej UZP.
	[B] Formatu przesyłanych danych, zgodnych z wymienionymi w załączniku Nr 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 teleinformatycznych¹⁵, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (.doc, .docx, .pdf, .odt).

¹² Przedmiot tych postępowań stanowiły: [1] Usługi utrzymania higieny, wykonania czynności pomocniczych przy pacjencie oraz transportu wewnętrznego, [2] Usługa prania bielizny szpitalnej, [3] Świadczenie usługi kompleksowej żywienia pacjentów.

¹³ <https://www.sniadecja.pl/index.php/zamowienia> - stan na 06.06.2019 r.

¹⁴ Jednolity europejski dokument zamówienia.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247. Przepis w dalszej treści zwany „rozporządzeniem w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności”.

- [C] Szyfrowania i oznaczania czasu odbioru danych. Za datę przekazania oferty, zawiadomień, dokumentów elektronicznych, oświadczeń lub elektronicznych kopii dokumentów lub oświadczeń przyjmowało się datę ich przekazania na ePUAP.
- [D] Wymagań w zakresie sposobu przygotowania podpisanych elektronicznie plików (pojedyncze pliki podpisane podpisem kwalifikowanym przez właściwe osoby i skompresowane do jednego pliku ZIP).
- [E] Wskazówek odnośnie podpisów w przypadku konsorcjum, pełnomocnictw, podmiotów trzecich.
- [F] Określenia momentu przyjęcia oferty oraz sposobu otwarcia ofert.

Przy sporządzaniu zapisów SIWZ dotyczących komunikacji elektronicznej korzystano ze wzoru zamieszczonego na stronie internetowej UZP „Przykładowe zapisy SIWZ dotyczące porozumiewania się Zamawiających z Wykonawcami przy użyciu środków komunikacji elektronicznej z wykorzystaniem miniPortalu”¹⁶. (akta kontroli str. 24-123)

W odpowiedzi na ogłoszenia – w trzech zbadanych postępowaniach – wpłynęły cztery oferty. Wszystkie spełniały wymogi komunikacji elektronicznej. Oferty te były prawidłowo podpisane ważnym kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz oznakowane czasem ich złożenia, co zostało zweryfikowane przez pracowników SP ZOZ (w ocenie pracowników nie było problemów z wykonaniem czynności weryfikacyjnych).

(akta kontroli str. 145-155, 164-171)

Pliki wpływające na ePUAP szyfrowane były przez oferentów na ich komputerach za pomocą aplikacji dostarczonej przez miniPortal. Oferent składając ofertę, przysyłał zaszyfrowany plik poprzez miniPortal, skąd trafiał on na skrzynkę ePUAP Szpitala. Na ePUAPie oferta zawierająca plik oznaczana była czasem („Data doręczenia”) i generowany był automatycznie dokument „Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia” (gdzie czas złożenia oferty można zweryfikować).

Korespondencja z oferentami odbywała się za pomocą skrzynki podawczej na ePUAP (były to oferty, JEDZ oraz – w przypadku jednego z oferentów – zapytania związane z SIWZ) lub poczty elektronicznej SP ZOZ (zapytania, wyjaśnienia, wezwania do uzupełnienia dokumentacji ofertowej).

(akta kontroli str. 4-5, 121-123)

W SP ZOZ wykorzystywano jedną skrzynkę podawczą na ePUAP, wspólną dla obsługi korespondencji z zakresu innych zadań Szpitala (np. wniosków o udostępnienie informacji publicznej). W SP ZOZ nie ma uregulowań dotyczących przekazywania korespondencji do właściwych komórek organizacyjnych. Jak wyjaśnił kierownik Działu Informatyki, „...ugruntowała się następująca praktyka: z platformy ePUAP generowana jest informacja o wpłynięciu korespondencji, która przekazywana jest na adres informatyka@sniadecja.pl. Informacja, że coś wpłynęło na ePUAP jest widoczna dla mnie i drugiego informatyka. Powiadomienie o informacji (pismo) jest przez któregoś z nas drukowane i przekazywane do kancelarii SP ZOZ a następnie do właściwej komórki Szpitala. W przypadku zamówień publicznych jest to informacja o wpłynięciu np. oferty i urzędowe poświadczenie jej złożenia”.

(akta kontroli str. 4-5, 12-13)

W zakresie trzech postępowań objętych kontrolą ustalono, że dokumenty elektroniczne związane z prowadzonymi postępowaniami o zamówienie publiczne, przekazywane za pośrednictwem skrzynki podawczej ePUAP Szpitala, nie były z niej usuwane i pozostawały na skrzynce. Dostęp do tych dokumentów miał kierownik Działu Informatyki (zarazem administrator sieci), jeden z informatyków z SP ZOZ oraz dyrektor Szpitala. Osoby te miały uprawnienia do pobierania, przekazywania dalej i usunięcia plików z ePUAP. Wejście na ePUAP zabezpieczono profilem zaufanym. Oprócz przechowywania plików na skrzynce ePUAP¹⁷ oraz przysyłania ich do działu zamówień publicznych, na serwerze utworzono dwa miejsca, w których przechowywano kopie dokumentacji zamówień publicznych. Kopie zapasowe wykonywane były w momencie pobrania plików z ePUAP. Na serwerze SP ZOZ postępowania zarchiwizowane były w dwóch miejscach:

¹⁶ <https://www.uzp.gov.pl/e-zamowienia2/miniportal>.

¹⁷ Adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej Szpitala w systemie e-PUAP to "WSZBiałystokSkład_ESP".

- computer→backup→F→zam_publ z dostępem dla informatyków i pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi,
- computer→backup→F→zam_publiczne_ePUAP, który był dostępny dla administratora sieci i jednego z informatyków (w katalogu tym znajdowały się pliki pobrane z platformy ePUAP, zaś opcja usuń lub modyfikuj była zablokowana, a możliwość jej odblokowania miał administrator sieci – nie można przypadkowo usunąć lub zmodyfikować plików znajdujących się w tym katalogu).

Dokumentacja elektroniczna zawierająca korespondencję pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi z podmiotami zainteresowanymi przetargami (zapytania, odpowiedzi na zapytania, wezwania do uzupełnienia ofert), gromadzona na skrzynce poczty elektronicznej zamówienia.wsz@gmail.pl nie była przechowywana ani zabezpieczana w sposób przyjęty dla dokumentów kopiowanych ze skrzynki ePUAP. Pliki te znajdowały się w skrzynce mailowej, z której nie były usuwane (przy czym była możliwość ich usunięcia). Ponadto pliki te były kopiowane przez pracownika działu zamówień publicznych do utworzonego dla każdego postępowania folderu i stamtąd również nie były one usuwane. Katalogi te znajdowały się na lokalnym dysku komputera, na którym pracowała osoba obsługująca postępowanie. Jak wyjaśnił pracownik, „... pliki nie są stamtąd usuwane, jest jednak możliwość ich usunięcia i modyfikacji ...”. Przeprowadzone oględziny zawartości dysku lokalnego wykazały, że znajdowały się na nim dokumenty związane z objętymi kontrolą postępowaniami (nie korzystano z możliwości usunięcia plików).

(akta kontroli str. 125)

W ocenie NIK stosowany przez SP ZOZ sposób przechowywania skopiowanych ze skrzynki ePUAP oraz pochodzących z poczty e-mail (o adresie *zamowienia.wsz@gmail.pl*) dokumentów elektronicznych, nie spełniał wymogów określonych w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej, ponieważ odbywał się bez zastosowania systemu teleinformatycznego spełniającego wymogi określone w rozporządzeniu oraz nie zapewniał należytego zabezpieczenia dokumentów elektronicznych postępowania przed usunięciem lub modyfikacją (co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 12-15, 124-126)

W odniesieniu do plików zarchiwizowanych na serwerze jak i na dysku lokalnym, była możliwość przesyłania ich do innych systemów informatycznych z możliwością zapisania danych w formacie XML (do czasu zakończenia kontroli NIK nie korzystano z tej możliwości).

(akta kontroli str. 126, 164-165)

2.2. W okresie objętym kontrolą w odniesieniu do prowadzonych przez Szpital po 18 października 2018 r. postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, oferty nie wnosili środków ochrony prawnej, określonych w Dziale VI ustawy PZP. Nie było przypadków odrzucenia przez SP ZOZ ofert złożonych w postaci skanu oferty papierowej opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

(akta kontroli str. 121-123, 164-165)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W SP ZOZ nieprawidłowo – tj. w sposób rodzący ryzyko utraty plików lub ich modyfikacji, a także utrudniający odtworzenie w przejrzysty sposób przebiegu postępowania o udzielenie zamówień publicznych – przechowywano część dokumentacji elektronicznej (zapisywanej tylko na stacji roboczej pracowników) związanej z tymi postępowaniami.

SP ZOZ nie posiadał systemu teleinformatycznego do sporządzania, przechowywania, przekazywania, udostępniania oraz usuwania dokumentów elektronicznych, określonego w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej. Z powodu trudnej sytuacji finansowej Szpitala nie opracowano ani nie wdrożono systemu teleinformatycznego spełniającego wymogi określone w powołanym przepisie, zaś wykorzystywany do komunikacji elektronicznej miniPortal/ePUAP nie był przystosowany do archiwizowania dokumentów. Przyjęty w SP ZOZ sposób przechowywania i zabezpieczenia dokumentacji elektronicznej powodował, że dokumenty pochodzące z dwóch dopuszczonych źródeł (skrzynka ePUAP i poczta gmail) nie były zgromadzone w jednym systemie w całości, co utrudniało odtworzenie w przejrzysty sposób przebiegu postępowania. Ponadto dokumentacja elektroniczna trzech (tj. wszystkich z zakończonych postępowań o udzielenie

zamówień publicznych) którą przekazywano do SP ZOZ bezpośrednio na skrzynkę mailową zamowienia.wsz@gmail.pl (i z niej wysyłano) bez pośrednictwa ePUAP nie została zabezpieczona przed usunięciem lub modyfikacją (były to głównie zapytania, odpowiedzi, wezwania zainteresowanych do uzupełnienia ofert, złożenia wyjaśnień). Stanowiło to naruszenie § 6 pkt 2, 3 i 10 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi oraz § 20 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia KRI, zgodnie z którymi stosowany system teleinformatyczny, używany do ewidencjonowania dokumentów odzwierciedlających przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw, powinien zabezpieczać te dokumenty przed nieuprawnionym wprowadzeniem zmian w dokumentach oraz przed ich usunięciem. Przyczyną nieprawidłowości był brak systemu teleinformatycznego oraz przepisów wewnętrznych nakładających na pracowników obowiązek prawidłowego archiwizowania dokumentacji. (akta kontroli str. 12-15, 124-125)

Dyrektor SP ZOZ wyjaśnił, że „...codziennie na skrzynkę pocztową służącą obsłudze zamówień publicznych wpływa co najmniej kilkadziesiąt wiadomości, ręczna archiwizacja wszystkich plików oraz oznaczanie ich metadanymi stanowi duże obciążenie dla zaangażowanych w te czynności pracowników. W związku z tym nie została opracowana oddzielna procedura dotycząca archiwizacji dokumentów elektronicznych. Aktualnie trwa wdrożenie systemu backupu i długoterminowej archiwizacji danych, który będzie umożliwiał archiwizację dokumentów elektronicznych z określonych serwerów i komputerów Szpitala. Po zakończeniu wdrożenia ww. systemu będzie można utworzyć dodatkowe procedury, obejmujące archiwizację dokumentów z zakresu zamówień publicznych”. (akta kontroli str. 142-144)

W okresie objętym kontrolą SP ZOZ prowadził 55 postępowań w sprawie udzielenie zamówień publicznych, z czego tylko 10 postępowań, w których istniał obowiązek prowadzenia elektronicznej komunikacji. Tym samym liczba plików, które należało zabezpieczyć przed usunięciem lub modyfikacją nie była duża. (akta kontroli str. 156-159)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK SP ZOZ prawidłowo realizował obowiązki wynikające z przepisów dotyczących komunikacji elektronicznej w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych. Nieprawidłowy był jednak sposób przechowywania części dokumentów elektronicznych związanych z tymi postępowaniami. Odbywało się to poza systemem teleinformatycznym, o którym mowa w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej i z naruszeniem § 6 pkt 2, 3 i 10 rozporządzenia w sprawie sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi oraz § 20 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia KRI. Nieprawidłowy był bowiem sposób przechowywania części dokumentacji elektronicznej zapisywanej tylko na stacji roboczej pracowników, tj. w sposób rodzący ryzyko utraty plików lub ich modyfikacji, a także utrudniający odtworzenie w przejrzysty sposób przebiegu postępowania.

OBSZAR

3. Działania informacyjno-promocyjne i szkoleniowe SP ZOZ związane z informatyzacją procesu udzielania zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

Zagadnienia związane z elektronizacją zamówień publicznych były tematem szkoleń¹⁸, w których udział wzięło siedmiu pracowników SP ZOZ (cztery osoby zajmujące się postępowaniami o udzielenie zamówień, kierownik Działu Administracji oraz dwóch informatyków). Szkolenia te przeprowadziły firmy zewnętrzne w okresie od 19 października 2017 r. do 18 lutego 2019 r., zaś ich koszt wyniósł 8.800 zł (akta kontroli str. 127-139)

Pracownicy SP ZOZ zajmujący się zamówieniami publicznymi (trzy osoby), dwóch informatyków oraz kierownik Działu Administracji zapoznali się w dniach 15-17 października 2018 r. z materiałami szkoleniowymi udostępnionymi przez UZP na stronie miniPortalu. Materiały te obejmowały instrukcję użytkownika systemu miniPortal oraz filmy instruktażowe dotyczące aplikacji do przygotowania postępowania, szyfrowania i deszyfrowania ofert, złożenia ofert i ich otwarcia oraz zmiany oferty. Materiały instruktażowe obejmowały również listę najczęściej zadawanych pytań do miniPortalu oraz zapisy SIWZ w tym zakresie.

¹⁸ Szkolenia dotyczyły różnych aspektów zamówień publicznych, w tym elektronizacji.

Testowano poszczególne etapy prowadzenia postępowania w zakresie koniecznych działań na miniPortalu (adres <https://miniportal.uzp.gov.pl/InstrukcjaObslugi.aspx>). Z zakresu systemu ePUAP szkolenie w dniu 9 czerwca 2011 r. odbył kierownik Działu Informatyki.
(akta kontroli str. 140-141)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania informacyjno-szkoleniowe SP ZOZ związane z informatyzacją procesu udzielania zamówień publicznych.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Zapewnienie przechowywania dokumentów elektronicznych związanych z prowadzonymi postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, zgodnego w wymogami rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi oraz rozporządzenia KRI.

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 dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. 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.

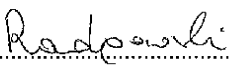
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

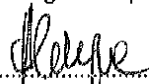
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, 11 lipca 2019 r.

Kontroler:
Władysław Radgowski
gl. specjalista k. p.


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa


.....
podpis