



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.009.03.2019



02245619

Pan
Wojciech Borzuchowski
Dyrektor
Oddziału Generalnej Dyrekcji
Dróg Krajowych i Autostrad
w Białymstoku
ul. Zwycięstwa 2, 15-703 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/003 – Informatyzacja procesu udzielania 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	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział w Białymstoku, ul. Zwycięstwa 2, 15-703 Białystok (zwany dalej „Oddziałem GDDKiA”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Borzuchowski – Dyrektor Oddziału GDDKiA, od 7 kwietnia 2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: 1. Jerzy Doroszkiewicz – Dyrektor Oddziału od 25 czerwca 2007 r. do 10 stycznia 2017 r., 2. Maciej Bernard Gorysz – p.o. Dyrektora Oddziału od 11 stycznia do 6 kwietnia 2017 r.
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 zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 8 lipca 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 Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI.63/2019 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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wdrożenie i realizację komunikacji elektronicznej w procesie udzielania zamówień publicznych przez Oddział GDDKiA.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Oddziale GDDKiA wywiązano się z obowiązku stosowania komunikacji elektronicznej we wszystkich siedmiu – wszczętych od 18 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*”). Taki sposób komunikacji stosowany był od pierwszego postępowania, podlegającego temu obowiązkowi, wszczętego 13 listopada 2018 r. W dokumentach rozpoczynających – trzy objęte badaniami kontrolnymi – postępowania określono wymagania organizacyjne i techniczne stosowanych środków komunikacji elektronicznej, dochowując tym samym wymogów § 2 ust. 1 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 elektronicznych⁴. Złożone przez wykonawców dokumenty elektroniczne zostały poddane weryfikacji obejmującej poprawność zastosowanych kwalifikowanych podpisów elektronicznych, co skutkowało odrzuceniem po jednej ze złożonych ofert w dwóch z trzech zbadanych postępowań.

Pracownikom Oddziału GDDKiA (odpowiedzialnym za komunikację elektroniczną w procesie udzielania zamówień publicznych) zapewniono szkolenia dotyczące informatyzacji procesu udzielania tych zamówień, a wykonawcom – niezbędne informacje z tym związane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W Oddziale GDDKiA stworzono warunki techniczne do prowadzenia – w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego – komunikacji między zamawiającym a wykonawcami (w tym składania ofert i oświadczeń, m.in. jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia⁶) przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Stosownie do wymogów określonych w art. 10a ust. 1 PZP w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw⁷, w – ogłaszanych od 18 października 2018 r. – postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych o wartości przekraczającej progi UE⁸ zastosowano komunikację elektroniczną. Pierwsze postępowanie o udzielenie takiego zamówienia w Oddziale GDDKiA zostało wszczęte w dniu 13 listopada 2018 r. Prawidłowość prowadzenia takich postępowań szerzej opisano w pkt. 2.1 niniejszego wystąpienia. (akta kontroli str. 4-6, 15-22)

Postępowania te były prowadzone z wykorzystaniem platformy zakupowej <https://gddkia.eb2b.com.pl/> (zwanej dalej „systemem eb2b” albo „platformą zakupową”), której wybór, zakup i wdrożenie zostały dokonane przez Centralę GDDKiA. W związku z tym – w świetle wyjaśnienia Dyrektora Oddziału – w tutejszym Oddziale GDDKiA nie były znane szczegóły związane z zakupem i wdrożeniem, w szczególności przesłanki wyboru systemu,

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 Dz.U. z 2017 r. poz. 1320, ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem sprawie komunikacji elektronicznej”.

⁵ 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.

⁶ Zwanego dalej „JEDZ”.

⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 1020, ze zm.

⁸ Nie wystąpiły postępowania o udzielenie zamówień publicznych o wartości równej progom UE.

koszty i dokładne terminy jego wdrożenia ani zakres świadczenia usług wsparcia dla wdrożonego systemu. Nie dysponowano umową zakupu systemu eb2b ani jego dokumentacją techniczną. W Oddziale GDDKiA nie było też osoby posiadającej uprawnienia administratora tego systemu.

Z tych względów nie było możliwe pełne zbadanie sposobu zapewnienia zgodności rozwiązań przyjętych w systemie eb2b z przepisami obowiązującymi w zakresie elektronicznej komunikacji w procesie udzielania zamówień publicznych⁹, m.in. takich cech systemu jak integralność¹⁰ i rozliczalność¹¹. (akta kontroli str. 23-27, 282-286)

Według wyjaśnień Dyrektora Oddziału GDDKiA:

- na poziomie Oddziału nie wystąpiły problemy (błędy / incydenty) związane z wdrożeniem lub obsługą systemu eb2b ani „wdrożeniem komunikacji elektronicznej w procedurze udzielania zamówień publicznych w Oddziale” („jakie problemy występują u wykonawców Oddział nie posiada [...] wiedzy”),
- osoby obsługujące ten system mają stały dostęp telefoniczny do przedstawicieli wykonawcy systemu – istnieje możliwość konsultacji telefonicznych (poziom obsługi w zakresie bieżącego użytkowania był „zadawający, na wszystkie zapytania telefoniczne zostały udzielone merytoryczne odpowiedzi”)¹²,
- wdrożenie systemu eb2b nastąpiło przed 18 października 2018 r., „pierwsze szkolenie odbyło się 16.10.2018 r.” (przy czym według korespondencji w sprawie tego szkolenia, miało ono charakter „przedwdrożeniowego szkolenia”).

System eb2b był wykorzystywany w Oddziale GDDKiA wyłącznie do obsługi postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej progi UE. Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych wyjaśniła, że system umożliwia również obsługę zamówień o wartościach poniżej tych progów i będzie do tego wykorzystywany „od dnia, kiedy zostanie wprowadzona obowiązkowa pełna elektronizacja zamówień”.

(akta kontroli str. 255-262, 282-286, 291-292)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Oddziale GDDKiA wdrożono system wspierający informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych. Nastąpiło to przed rozpoczęciem pierwszego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia, co do którego był wymóg użycia komunikacji elektronicznej. Z uwagi na fakt, że zakup systemu eb2b został przeprowadzony przez Centralę GDDKiA, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny zapewnienia przez Oddział zgodności rozwiązań przyjętych w systemie z przepisami w zakresie elektronicznej komunikacji w procesie udzielania zamówień publicznych.

⁹ W tym z przepisami: 1/ rozdziału 2a PZP 2/ rozporządzenia w sprawie środków komunikacji elektronicznej; 3/ 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 teleinformatycznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2247), zwane dalej „rozporządzeniem KRI”.

¹⁰ Zgodnie z § 2 pkt 5 rozporządzenia KRI właściwość polegająca na tym, że zasób systemu teleinformatycznego nie został zmodyfikowany w sposób nieuprawniony.

¹¹ Zgodnie z § 2 pkt 18 rozporządzenia KRI właściwość systemu pozwalająca przypisać określone działanie w systemie do osoby fizycznej lub procesu oraz umiejscowić je w czasie.

¹² Według wyjaśnienia Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych, telefoniczne konsultacje dotyczyły spraw związanych z bieżącym użytkowaniem systemu, m.in. sposobu zakończenia postępowania w tym systemie oraz przepisania konta osobistego w aplikacji FreeOTP (aplikacja przekazująca kody do odszyfrowania dokumentów elektronicznych przekazywanych za pomocą systemu eb2b).

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., w Oddziale GDDKiA przeprowadzono łącznie 31 postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości przekraczającej progi UE, z których 30 zakończono zawarciem umów (o łącznej wartości 2.583.543.960 zł), a jedno unieważniono. W żadnym z nich nie stosowano komunikacji elektronicznej.

Od 18 października 2018 r. do rozpoczęcia kontroli NIK w Oddziale GDDKiA¹³ wszczęto ogółem siedem postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości przekraczającej progi UE (nie wystąpiły zamówienia o wartości równej progom UE). Jedno z nich zakończyło się zawarciem umowy (na opracowanie koncepcji programowej w ramach zadania dotyczącego budowy odcinka drogi krajowej nr 8), kolejne dwa postępowania zostały unieważnione (na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 PZP, gdyż oferty przewyższały kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia), a pozostałe cztery postępowania były w toku (po otwarciu ofert). Wszystkie te postępowania prowadzono przy zastosowaniu środków komunikacji elektronicznej z wykorzystaniem systemu *eb2b*.

(akta kontroli str. 4-22)

Badaniami kontrolnymi objęto trzy z tych siedmiu postępowań. Dotyczyły one zamówień, których przedmiot stanowiły: [1] opracowanie Koncepcji programowej w ramach zadania pod nazwą „Budowa drogi krajowej Nr 8 na odcinku Korycin – Suchowola z obwodnicą Suchowoli o długości ok. 15,30 km” (usługi inżynierii projektowej w zakresie inżynierii lądowej i wodnej) – zawarto umowę z wynagrodzeniem 1.799.349,95 zł brutto, [2] usługi utrzymania zieleni przydrożnej (drzew i krzewów) w granicach pasa drogowego na terenie Rejonu w Augustowie, Białymstoku i Zambrowie (usługi pielęgnacji, usuwania i sadzenia drzew) – postępowanie unieważnione, [3] bieżące utrzymanie obiektów inżynierskich w ciągu drogi S8 Prosiénica – Zambrów km 561+734 – 576+600 i S8n Mężenin – Jeżewo km 15+232 – 29+492 (usługi w zakresie eksploatacji mostów i tuneli, odśnieżania, usuwania oblodzeń) – postępowanie w toku (po otwarciu ofert).

(akta kontroli str. 28-43)

Wszystkie te trzy postępowania przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego, a w ogłoszeniu i Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej „SIWZ”) zawarto informację, że komunikacja między zamawiającym a wykonawcami odbywać się będzie przy użyciu *platformy zakupowej* (<https://gddkia.eb2b.com.pl/>)¹⁴. W SIWZ wszystkich trzech zbadanych postępowań podano informacje, iż wykonawca zobowiązany jest złożyć, aktualne na dzień składania ofert, oświadczenie stanowiące wstępne potwierdzenie, że wykonawca nie podlega wykluczeniu z postępowania i spełnia warunki udziału w postępowaniu (w formie JEDZ¹⁵), w postaci elektronicznej opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym¹⁶. Określono także sposób komunikacji oraz zasady dotyczące składanych oświadczeń i dokumentów (m.in. obejmujące elementy wymienione w § 3 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej), w szczególności:

- poinformowano, iż korzystanie z *platformy zakupowej* przez wykonawcę jest bezpłatne,
- za datę wpływu oświadczeń, wniosków, zawiadomień oraz informacji przyjmuje się datę ich wczytania do *platformy zakupowej*;

¹³ Kontrolę rozpoczęto w dniu 22 maja 2019 r.

¹⁴ Dodano, że ilekroć w SIWZ lub w przepisach o zamówieniach publicznych mowa jest o stronie internetowej należy przez to rozumieć także *platformę zakupową*.

¹⁵ Sporządzonego zgodnie ze wzorem standardowego formularza określonego w rozporządzeniu Wykonawczym Komisji Europejskiej wydanym na podstawie art. 59 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE.

¹⁶ Dodano, że wykonawca wypełnia JEDZ, tworząc dokument elektroniczny, a przy tym: [1] może korzystać z narzędzia ESPD lub innych dostępnych narzędzi lub oprogramowania, które umożliwiają wypełnienie JEDZ i utworzenie dokumentu elektronicznego; [2] JEDZ został przygotowany wstępnie przez zamawiającego dla danego postępowania (w formacie xml – do zaimportowania w serwisie ESPD) i jest dostępny na stronie internetowej zamawiającego w miejscu zamieszczenia SIWZ; [3] szczegółowe informacje związane z zasadami i sposobem wypełnienia JEDZ, znajdują się także w wyjaśnieniach Urzędu Zamówień Publicznych, dostępnych na stronie Urzędu, w *Repozytorium Wiedzy*, w zakładce Jednolity Europejski Dokument Zamówienia.

- wskazano wyznaczone przez zamawiającego osoby do kontaktowania się z wykonawcami;
- podano instrukcję korzystania z *platformy zakupowej* (w przypadku posiadania konta na tej platformie – zgłoszenie do postępowania poprzez zalogowanie wykonawcy do platformy, a przy braku konta – w zakładce „Postępowania”, „Lista postępowań otwartych” wybrać dane postępowanie oraz korzystając z polecenia „zgłoś się do udziału w postępowaniu” przejść do formularza rejestracyjnego);
- podano zalecenia odnośnie kwalifikowanego podpisu elektronicznego (dla dokumentów w formacie „pdf” – zalecono podpis formatem PAdES, a dla dokumentów w innym formacie – podpis formatem XAdES);
- określono niezbędne wymagania sprzętowo-aplikacyjne umożliwiające pracę na platformie zakupowej¹⁷;
- wskazano – dopuszczone odpowiednimi przepisami prawa (zgodne z wymienionymi w załączniku Nr 2 do rozporządzenia KRI) – formaty przesyłania danych, tj. m.in.: doc, docx, txt, xls, xlsx, ppt, csv, pdf, jpg, gif, png, tif, dwg, ath, kst, zip, rar, zalecając wykorzystywanie plików w formacie *pdf* (maksymalny rozmiar pojedynczego pliku określono na 50 MB, przy czym nie określono limitu liczby plików);
- zamieszczono informację na temat kodowania i czasu odbioru danych, tj. że:
 - pliki oferty załączone przez wykonawcę na platformie i zapisane, widoczne są w platformie jako zaszyfrowane, a możliwość otwarcia plików będzie dopiero po odszyfrowaniu przez zamawiającego po upływie terminu otwarcia ofert;
 - oznaczenie czasu odbioru danych przez platformę stanowi przypiętą do dokumentu elektronicznego datę oraz dokładny czas (hh:mm:ss), znajdującą się po lewej stronie dokumentu w kolumnie „Data przesłania”.

W SIWZ poinformowano wykonawców, że:

- dokumentacja postępowania dostępna jest na platformie w zakładce „Załączniki”¹⁸,
- ofertę i JEDZ sporządza się pod rygorem nieważności w postaci elektronicznej i opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym,
- dokumenty lub oświadczenia, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia¹⁹, dotyczące wykonawcy i innych podmiotów, na zdolnościach lub sytuacji, których polega wykonawca (na zasadach określonych w art. 22a PZP) i dotyczące podwykonawców, składane są w oryginale w postaci dokumentu elektronicznego lub elektronicznej kopii dokumentu / oświadczenia (poświadczonych za zgodność z oryginałem przy użyciu kwalifikowanego podpisu elektronicznego).

Wykonawców zobowiązano do złożenia – za pośrednictwem *platformy zakupowej* – wraz z ofertą i JEDZ: [1] wykazu osób skierowanych przez wykonawcę do realizacji zamówienia publicznego, [2] zobowiązań innych podmiotów, w przypadku gdy wykonawca miał polegać na zdolnościach innych podmiotów, w celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu, [3] pełnomocnictwa do reprezentowania wszystkich wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia, ewentualnie umowy o współdziałaniu, z której będzie wynikać przedmiotowe pełnomocnictwo, [5] dokumentów, z których wynika prawo do podpisania oferty (oryginał w postaci dokumentu elektronicznego) względnie do podpisania innych oświadczeń lub dokumentów składanych wraz z ofertą, [6] oryginału gwarancji lub poręczenia, jeśli

¹⁷ Wymagania te to: [1] stały dostęp do sieci Internet o gwarantowanej przepustowości nie mniejszej niż 2 mb/s, [2] komputer klasy PC lub MAC: pamięć min. 4 GB RAM, Procesor Intel iV 4 GHz, jeden z systemów operacyjnych – MS Windows 7, Mac OS x 10,4, Linux lub ich nowsze wersje, [3] zainstalowana dowolna przeglądarka internetowa obsługująca TLS 1.2, w najnowszej wersji, w przypadku Internet Explorer minimalna wersja 10.0, [4] włączona obsługa JavaScript, [5] zainstalowany program Acrobat Reader lub inny obsługujący pliki w formacie „pdf”.

¹⁸ Pobranie dokumentu po kliknięciu na wybrany załącznik i polecenia „Pobierz”, a wszystkich załączników jednocześnie – poleceniem „pobierz paczkę”, a następnie „pobierz wszystkie załączniki organizatora”.

¹⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1126, ze zm.

wadium wnoszone jest w innej formie niż pieniądź²⁰.

Wykonawcy zostali poinformowani (w SIWZ), że po upływie terminu składania ofert nie będzie możliwe złożenie oferty na platformie zakupowej (o terminie złożenia oferty decyduje czas pełnego przeprocesowania transakcji na platformie zamawiającego). Otwarcie ofert nastąpi za pośrednictwem platformy, po uprzednim ich odszyfrowaniu (informacja z otwarcia ofert opublikowana będzie na platformie w zakładce „Załączniki” i zawierać będzie dane określone w art. 86 ust. 5 PZP).

(akta kontroli str. 28-43, 94-112, 170-191, 212-232)

W żadnym z trzech zbadanych trzech postępowań, zamawiający nie odstąpił od zasady stosowania komunikacji elektronicznej (możliwość przewidziana na mocy art. 10c ust. 1 ustawy PZP) ani nie skorzystał z – przewidzianej w art. 10d PZP – możliwości wprowadzenia wymogu użycia narzędzi, urządzeń lub formatów plików, które nie są ogólnie dostępne. Użycie przez wykonawcę do kontaktu z zamawiającym środków komunikacji elektronicznej nie zostało uzależnione od uprzedniej akceptacji przez wykonawcę regulaminu korzystania z serwisu udostępnianego przez zamawiającego (możliwość § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej), gdyż Oddział GDDKiA takim regulaminem nie dysponował.

(akta kontroli str. 28-43)

Przebieg objętych badaniem postępowań prowadzonych z wykorzystaniem systemu eb2b przedstawiał się następująco:

- [1] Po zamieszczeniu w systemie ogłoszenia o postępowaniu²¹, w systemie były odnotowywane dane wykonawców (imię i nazwisko osoby, adres firmy), którzy wyrazili zainteresowanie – pobrali załączniki lub złożyli oferty/załączniki, z rejestracją daty i czasu pobrania lub złożenia. Fakt złożenia oferty/załączników uwidocznił w zakładce „Uczestnicy”;
- [2] Treść złożonych ofert oraz załączników nie była widoczna pracownikowi prowadzącemu postępowanie (sekretnarzowi) do czasu ich odszyfrowania. W dacie/czasie otwarcia ofert pojawiała się możliwość ich odszyfrowania za pomocą kodu, otrzymanego przez pracownika zamawiającego, poprzez odrębną aplikację (na ograniczony czas). Po jego wprowadzeniu, były automatycznie odszyfrowane wszystkie dokumenty załączone przez oferentów w danym postępowaniu.
- [3] Po upływie terminu na składanie ofert, a przed upływem terminu ich otwarcia, pracownik prowadzący postępowanie zamieszczał (w systemie) informację o kwocie przewidzianej na sfinansowanie zamówienia. Przy czym informacja taka została zamieszczona w przypadku jednego z trzech zbadanych postępowań, gdyż takie rozwiązanie stosowano od 14 lutego 2019 r., kiedy otrzymano stosowne wytyczne z Centrali GDDKiA (Departamentu Prawnego i Zamówień Publicznych). Wcześniej informację o kwocie przewidzianej na sfinansowanie zamówienia zamieszczano tylko w zestawieniu ofert, sporządzanym po ich otwarciu i widocznym wykonawcom poprzez system. W SIWZ – w tym zakresie – zawarto zapis: „Otwarcie ofert nastąpi w dniu [...] o godzinie [...] za pośrednictwem Platformy. Otwarcie ofert na Platformie dokonywane jest poprzez odszyfrowanie i otwarcie ofert. Informacja z otwarcia ofert opublikowana będzie na Platformie w zakładce „Załączniki” i zawierać będzie dane określone w art. 86 ust. 5 ustawy Pzp”.

²⁰ Ofertę, JEDZ oraz pozostałe dokumenty i oświadczenia należy wczytać jako załączniki na platformie, według Instrukcji korzystania z platformy. Wykonawca składa ofertę na platformie w następujący sposób: [1] w zakładce „Załączniki” dodaje dokumenty podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym poprzez polecenie „Dodaj załącznik”, wybranie docelowego pliku, który ma zostać wczytany oraz opisanie nazwy identyfikującej załącznik. W przypadku zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa w treści dokumentu, wykonawca zaznacza polecenie „Załącznik stanowiący tajemnicę przedsiębiorstwa”. Wczytanie załącznika następuje poprzez polecenie „Zapisz”; [2] potwierdzeniem prawidłowo złożonej oferty (dodania załącznika) jest automatyczne wygenerowanie komunikatu systemowego o treści „Plik został wczytany” po każdej prawidłowo wykonanej operacji (wczytania załącznika).

²¹ Według opisu systemu dostępnego na stronie <http://eb2b.com.pl/#/opis-systemu> (część „Zgodność z PZP”), system zapewnia „Automatyczne przesyłanie ogłoszeń o postępowaniach bezpośrednio z systemu eb2b do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej”. W Oddziale GDDKiA rozwiązania takiego nie stosowano.

- [4] Po otwarciu ofert, wykonawcy otrzymywali e-maila powiadamiającego o dokumentach (w tym zestawieniu ofert) zamieszczanych w systemie przez zamawiającego.
- [5] Następowo pobranie paczek dokumentów danego oferenta i weryfikacja podpisu elektronicznego w aplikacji Adobe Acrobat Reader DC lub Szafrir 2 (pliki xades – dwa pliki: podpis i dokument oddzielnie).
- [6] W systemie prowadzono całą korespondencję z oferentami: wezwania do wyjaśnień – wyjaśnienia, zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, informacje o zwrocie wadium. (akta kontroli str. 23-44)

W świetle badań kontrolnych, w tym przeglądu dokumentów elektronicznych analizowanych postępowań bezpośrednio w systemie *eb2b*, system ten spełniał wymogi przekazywania dokumentów w postępowaniu za pomocą środków komunikacji elektronicznej, ustalone przepisami § 3 ust. 2 pkt 1-4 i 6 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej, w szczególności zapewniał:

- a) identyfikację podmiotów przekazujących, ustalenie dokładnego czasu i daty przekazania tych dokumentów,
- b) ochronę przed dostępem do treści tych dokumentów przed upływem wyznaczonych terminów ich otwarcia,
- c) możliwość ustalania oraz zmiany terminów składania i otwarcia tych dokumentów wyłącznie przez osoby uprawnione,
- d) możliwość udostępniania wyłącznie osobom uprawnionym całości lub części danych zawartych w tych dokumentach na poszczególnych etapach postępowania,
- e) możliwość usunięcia – przez wykonawcę – oferty w sposób uniemożliwiający ich odzyskanie i zapoznanie się przez użytkowników z ich treścią²² (według wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych, „zamawiający nie ma możliwości usuwania dokumentów Wykonawcy z platformy *eb2b*”).

W Oddziale GDDKiA nie było możliwe ustalenie czy system *eb2b* zapewnia – przewidzianą w § 3 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej – możliwość praktycznego zagwarantowania jednoznacznego wykrycia ewentualnego naruszenia lub próby naruszenia wymogów wskazanych w ww. pkt. a – c. W zbadanych postępowaniach nie odnotowano takich zdarzeń. (akta kontroli str. 23-44, 287-290)

W rezultacie analizy dokumentacji zamawiającego i dokumentów złożonych przez oferentów za pośrednictwem systemu *eb2b* – w ramach badanych trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego – ustalono m.in., że:

- [A] Wykorzystywane przez Oddział GDDKiA do elektronicznej komunikacji z wykonawcami system *eb2b* spełniał wymogi ustalone w art. 10b ustawy PZP (był narzędziem: niedyskryminującym, ogólnie dostępnym oraz interoperacyjnym z produktami służącymi elektronicznemu przechowywaniu, przetwarzaniu i przesyłaniu danych, będącymi w powszechnym użyciu ani nie ograniczał wykonawcom dostępu do postępowania o udzielenie zamówienia).
- [B] Zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej, dokumenty elektroniczne przekazywane za pośrednictwem systemu *eb2b*, zostały sporządzane w formatach: pdf, doc, xls, jpg, tj. w formatach danych określonych w załączniku Nr 2 do rozporządzenia KRI²³ (§ 4 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej).
- [C] Ważność i prawidłowość kwalifikowanych podpisów elektronicznych była weryfikowana przez pracownika Oddziału GDDKiA prowadzącego postępowanie. W rezultacie

²² W SIWZ zapisano, że – przed upływem terminu składania ofert – wykonawca za pośrednictwem platformy zakupowej może wprowadzić zmiany do złożonej oferty lub wycofać ofertę (może samodzielnie usunąć wczytaną przez siebie ofertę / załączniki. Po upływie terminu do składania ofert wykonawca nie może skutecznie dokonać zmiany ani wycofać złożonej oferty / załączników. Również według dostępnego na stronie internetowej producenta opisu systemu *eb2b*, możliwości takie system ma zapewniać.

²³ W załączniku nr 2 – Formaty danych oraz standardy zapewniające dostęp do zasobów informacji udostępnianych za pomocą systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych.

weryfikacji, w dwóch z trzech postępowań²⁴ odrzucono dwie oferty, które nie zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym (po jednej ofercie z odpowiednio sześciu i pięciu ofert złożonych). W innym postępowaniu²⁵ poddano ocenie ofertę złożoną w formie skanu dokumentu papierowego podpisanego kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Stosowano przy tym różne praktyki w zakresie dokumentowania czynności weryfikujących. W jednym z badanych postępowań (najwcześniejszym)²⁶ przeprowadzenie weryfikacji niektórych dokumentów (głównie ofert i JEDZ) potwierdzały wydruki wyników – dokonanych w aplikacjach *Szafir 2* lub *Adobe Acrobat Reader DC* – sprawdzeń prawidłowości podpisów elektronicznych i oznaczenia dokumentów czasem, w kolejnym postępowaniu²⁷ zachowano pliki z zapisanymi wynikami weryfikacji, a w ostatnim²⁸ – nie zachowano udokumentowania tych czynności. Kwestie ważności podpisów elektronicznych potwierdzono w ramach badań w toku kontroli NIK (podpisy zostały pozytywnie zweryfikowane certyfikatem kwalifikowanym). Na pracowników Oddziału GDDKiA nie nałożono obowiązku dokumentowania weryfikacji w tym zakresie.

[D] Wszystkie oferty – według oznaczenia czasu odbioru danych przez system *eb2b* – zostały złożone przed upływem terminu składania ofert. W ramach weryfikacji w aplikacji *Adobe Acrobat Reader DC* lub *Szafir 2* – dokonanej w toku kontroli NIK – stwierdzono, że w każdym z postępowań w aplikacji *Szafir 2* wystąpiły informacje, że dokumenty (łącznie 12 oferentów) nie zostały oznaczone czasem (dotyczyło to odpowiednio dokumentów złożonych przez: pięciu z siedmiu, trzech z czterech i czterech z czterech wykonawców, których oferty poddano ocenie). Przy czym, w przypadku dokumentów dziewięciu z 12 tych oferentów w komunikatach generowanych przez aplikację zawarte było potwierdzenie czasu złożenia podpisu, a pozostałych trzech – według aplikacji *Adobe Acrobat Reader DC*, czas złożenia podpisu został pobrany z zegara na komputerze osoby składającej podpis.

W Oddziale nie opracowano procedur postępowania z dokumentami elektronicznymi i weryfikacją ich prawidłowości. (akta kontroli str. 23-43)

Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych – odnosząc się do kwestii dokumentowania weryfikacji dokumentów elektronicznych i nieopracowania procedur postępowania z takimi dokumentami – wyjaśniła, że „weryfikacja podpisów elektronicznych [...] przeprowadzana jest przy pomocy aplikacji *Szafir 2* lub *Acrobat Reader*. W pierwszych postępowaniach przetargowych prowadzonych z zastosowaniem środków komunikacji elektronicznej, weryfikacja podpisów elektronicznych była dokonywana poprzez sprawdzenie podpisu z zastosowaniem jednej z ww. aplikacji z jednoczesnym dokumentowaniem tej czynności poprzez wydruk, bądź wykonanie zrzutu ekranu (*Print Screen*) i zapisanie w postaci elektronicznej jako pliku. Z uwagi na fakt, że weryfikacja podpisów w postępowaniu przetargowym dotyczy dużej ilości dokumentów, a czynność dokumentowania tej weryfikacji jest bardzo pracochłonna [...] Zamawiający zapisuje (przechowuje) dokumentację z postępowania na dysku i płycie CD, dlatego też możliwe jest w każdej chwili kontrolne zweryfikowanie prawidłowości złożonych podpisów. W związku z powyższym w kolejnych postępowaniach przetargowych, po dokonaniu weryfikacji prawidłowości złożonych podpisów elektronicznych zaprzestano dokumentowania wyników weryfikacji, bowiem ideą elektroniczacji jest m.in. minimalizowanie tzw. biurokracji. W celach kontrolnych/sprawdzających istnieje w każdej chwili możliwość dokonania ponownej (sprawdzającej) weryfikacji. [...] Z uwagi na fakt, iż wszelkie czynności związane z platformą *eb2b* podejmowane były przez Centralę GDDKiA, dlatego też Oddział [...] nie opracowywał żadnych procedur dotyczących działań podejmowanych w związku z udzielaniem zamówień publicznych z wykorzystaniem systemu *eb2b*, m.in. kwestie związane z różnymi komunikatami dotyczącymi oznaczenia dokumentów czasem”. (akta kontroli str. 287-290)

²⁴ Postępowania: 1/ O.BI.D-3.2413.20.2018 (usługa utrzymania zieleni), 2/ O.BI.D-3.2413.6.2019 (utrzymanie obiektów inżynierskich).

²⁵ Postępowanie nr O.BI.D-3.2413.19.2018 (opracowanie koncepcji programowej budowy drogi).

²⁶ Postępowanie nr O.BI.D-3.2413.19.2018 (opracowanie koncepcji programowej budowy drogi).

²⁷ Postępowanie O.BI.D-3.2413.20.2018 (usługa utrzymania zieleni).

²⁸ Postępowanie O.BI.D-3.2413.6.2019 (utrzymanie obiektów inżynierskich).

Zdaniem NIK, wskazane byłoby opracowanie i wdrożenie procedur związanych z komunikacją elektroniczną w procesie udzielania zamówień publicznych przy wykorzystaniu systemu eb2b. Ujednoliciłoby to sposób postępowania pracowników w tym zakresie, w tym weryfikacji prawidłowości kwalifikowanych podpisów elektronicznych i oznaczania czasem dokumentów elektronicznych oraz dokumentowania tych czynności.

2.2. W Oddziale GDDKiA nie było możliwe szczegółowe zweryfikowanie zagadnień związanych z przechowywaniem dokumentów elektronicznych (ofert sporządzonych w postaci elektronicznej, JEDZ itp.) z postępowań o udzielenie zamówień prowadzonych z zastosowaniem systemu eb2b, gdyż system ten nie posiadał zakładki dotyczącej przechowywania plików archiwalnych. Nie dysponowano dokumentacją techniczną tego systemu ani osobą posiadającą uprawnienia administratora tego systemu. Według opisu systemu, dostępnego na stronie <http://eb2b.com.pl/#/opis-systemu> (część „Zgodność z PZP”), system ma zapewniać „bezpieczne przechowywanie dokumentacji postępowania, przekazanie danych na serwery sftp Klienta eb2B”.

W ramach, przeprowadzonych w dniach 7 - 12 czerwca 2019 r., badań kontrolnych trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych (szerzej opisanych w pkt. 2.1 niniejszego wystąpienia) ustalono, że wszystkie dokumenty elektroniczne i korespondencja pomiędzy zamawiającym a wykonawcami były dostępne w systemie eb2b dla uprawnionych pracowników Oddziału (mających dostęp na podstawie indywidualnego loginu i hasła).

(akta kontroli str. 26-43)

Z badań kontrolnych trzech wyżej opisanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz wyjaśnień Naczelnika WZP i Dyrektora Oddziału GDDKiA, wynikało, że upoważnieni pracownicy dodatkowo archiwizowali pliki z procesu udzielania zamówień publicznych na płytach CD.

(akta kontroli str. 28-43, 282-286)

W zakresie stosowania komunikacji elektronicznej, wykonawcy nie wnosili środków ochrony prawnej (określonych w Dziale VI PZP) w żadnym z siedmiu postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości większej od progów UE, przeprowadzonych w Oddziale GDDKiA po 18 października 2018 r.

(akta kontroli str. 28-43, 282-286)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację w Oddziale GDDKiA ustalonych przepisami obowiązków związanych z procesem komunikacji elektronicznej w procedurze udzielania zamówień publicznych.

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

Opis stanu
faktycznego

Na stronie internetowej Oddziału GDDKiA zamieszczono informację o tym, że postępowania o udzielenie zamówień publicznych o wartości równej lub większej od progów UE, wszczęte od 18 października 2018 r., są prowadzone z wykorzystaniem platformy zakupowej <https://gddkia.eb2b.com.pl/>, a pozostałe postępowania – na dotychczasowych zasadach. Poinformowano o bezpłatnej rejestracji zainteresowanych na platformie zakupowej, co umożliwi im otrzymywanie informacji o prowadzonych postępowaniach. Podano link, za pośrednictwem którego można dokonać takiej rejestracji (<https://gddkia.eb2b.com.pl/contractor-registration.html>). Przypomniano, „że w przypadku tzw. postępowań unijnych, wszczętych od dnia 18 października 2018 r.: oferty, wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, oświadczenie, o którym mowa w art. 25a ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym jednolity elektroniczny dokument zamówienia, sporządza się, pod rygorem nieważności, w postaci elektronicznej i opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym”. Poinformowano, że szczegółowe informacje o sposobie pozyskania usługi kwalifikowanego podpisu elektronicznego i warunkach jej użycia można znaleźć na stronach internetowych kwalifikowanych dostawców usług zaufania (podano adres internetowy, pod którym zamieszczono listę tych dostawców, tj. <http://www.nccert.pl/kontakt.htm>).

(akta kontroli str. 242-243)

Każdy z pięciu pracowników Wydziału Zamówień Publicznych (dalej „WZP”), w tym Naczelnik i jego Zastępca odbyli jednodniowe szkolenia z zakresu obsługi systemu eb2b w pracowniach komputerowych Ośrodka Konferencyjnego GDDKiA (ich koszty poniosła Centrala GDDKiA). Trzech pracowników uczestniczyło w szkoleniu przedwdrożeniowym, a Naczelnik WZP i jego Zastępca w instruktażu wdrożeniowym, odpowiednio 16 października i 7 grudnia 2018 r. Według wyjaśnienia Dyrektora Oddziału GDDKiA szkolenia te były wystarczające do sprawnej obsługi systemu eb2b, a polegały na praktycznym jego użyciu (praca na wersji roboczej) i testowaniu przeprowadzenia postępowania.
(akta kontroli str. 244-245, 255-262, 282-286, 293)

Poza szkoleniem z zakresu obsługi systemu eb2b, w latach 2018 – 2019 pracownicy WZP odbyli po trzy – cztery inne szkolenia dotyczące informatyzacji procesu zamówień publicznych²⁹. Były to następujące szkolenia: „Elektronizacja zamówień publicznych – praktyczne konsekwencje dla zamawiających i wykonawców” (18 kwietnia 2018 r. – dwie osoby), „Elektronizacja zamówień publicznych w praktyce” (25 października 2018 r. – dwie osoby), „Zamówienia publiczne 2018 po zmianach. Elektronizacja zamówień oraz RODO” (7 listopada 2018 r. – cztery osoby), „Elektroniczna forma prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego – przygotowanie, przebieg, problemy praktyczne, opinie UZP i orzecznictwo KIO” (22 maja 2019 r. – trzy osoby). Na realizację tych szkoleń Oddział GDDKiA wydatkował łącznie 4.240zł, w tym 2.860 zł w 2018 roku i 1.380 zł w 2019 roku.
(akta kontroli str. 244-254, 263-281, 293)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, podjęte na poziomie Oddziału GDDKiA, działania informacyjno-promocyjne i szkoleniowe dotyczące informatyzacji procesu udzielania zamówień publicznych.

IV. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

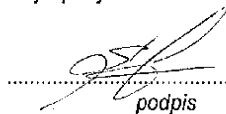
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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.

Białystok, 11 lipca 2019 r.

Kontroler:
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

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


.....
podpis

²⁹ Naczelnik WZP odbył cztery takie szkolenia, a jego Zastępca – jedno szkolenie.