



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.009.05.2019



Pani Marta Wiszniewska

Rektor

Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej

im. prof. F. Szczepanika w Suwałkach

ul. Teofila Noniewicza 10, 16-400 Suwałki

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	Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa (dalej: „PWSZ” lub „Uczelnia”), ul. Teofila Noniewicza 10, 16-400 Suwałki
Kierownik jednostki kontrolowanej	dr Marta Wiszniewska – rektor PWSZ od 1 września 2016 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił także prof. Jerzy Sikorski (od 30 maja 2012 r. do 31 sierpnia 2016 r.) (akta kontroli str. 3-4 i 386)
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 ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Henryk Dąbrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/76/2019 z 17 czerwca 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Tj. do dnia 24 lipca 2019 r.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489. Ustawa zwana dalej: ustawą o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uczelnia terminowo wywiązała się z wymogu wprowadzenia (od 18 października 2018 r.) komunikacji elektronicznej w procesie udzielania 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 publicznych⁴. Począwszy od pierwszego postępowania, w którym istniał obowiązek stosowania takiej komunikacji (wszczętego 5 grudnia 2018 r.) wykorzystywano platformę miniPortal, narzędzie wspierające informatyzację procesu udzielania zamówień, udostępnione przez Urząd Zamówień Publicznych⁵. W dokumentacji – wszystkich trzech wszczętych i zbadanych postępowań o udzielenie takich zamówień – określono wymagania techniczne i organizacyjne przekazywania dokumentacji elektronicznej, dochowując wymogów określonych w § 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 elektronicznych⁶. Złożone przez wykonawców dokumenty elektroniczne poddano weryfikacji obejmującej poprawność zastosowanych kwalifikowanych podpisów elektronicznych. Czynności w tym zakresie zlecono jednak osobie nie będącej pracownikiem Uczelni, bowiem w PWSZ – mimo podjętych prób – nie zatrudniano pracownika odpowiedzialnego za przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Z tego powodu, przygotowanie i wdrożenie narzędzi wspierających informatyzację procesu udzielania zamówień Uczelni sprowadzono do upoważnienia tej osoby do dostępu do miniPortalu, a działania informacyjno-szkoleniowe ograniczono do samokształcenia pracowników uczestniczących w postępowaniach o udzielenie zamówień i obsługujących portal ePUAP⁷.

Kontrola wykazała nieprawidłowości polegające na:

- prowadzeniu komunikacji elektronicznej z wykonawcami przy wykorzystaniu dwóch prywatnych e-mailowych skrzynek pocztowych osób zaangażowanych do prowadzenia postępowań, mimo, że takiego rozwiązania nie przewidziano w unormowaniach wewnętrznych Uczelni, określających wymogi bezpieczeństwa teleinformatycznego i obiegu dokumentów,
- wykorzystaniu do prowadzenia korespondencji z wykonawcami dwóch skrzynek e-mailowych, których nie wyszczególniono w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia, co naruszało postanowienia § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej i skutkowało rozproszeniem tych dokumentów oraz nieobjęciem ich archiwizacją,
- archiwizowaniu ofert wykonawców ubiegających się o realizację zamówień publicznych (otrzymanych w formie dokumentów elektronicznych) na płytach CD, zamiast ich przechowywaniu przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, o którym mowa w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej,

co powodowało, że dokumentacja elektroniczna nie była należycie zabezpieczona przed nieuprawnionym wprowadzeniem zmian lub usunięciem, a sposób jej gromadzenia rodził ryzyko utraty plików lub ich modyfikacji oraz nie umożliwiał odtworzenia w przejrzysty sposób przebiegu postępowania.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm. Ustawa zwana dalej: „PZP”. 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) i dotyczą zamówień zwanych dalej „zamówieniami o wartości równej lub przekraczającej progi UE”.

⁵ Urząd zwany dalej „UZP”.

⁶ Dz.U. poz. 1320 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie komunikacji elektronicznej”.

⁷ Ogólnopolska platforma teleinformatyczna służąca do komunikacji obywateli i przedsiębiorców z jednostkami administracji publicznej.

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 wymogów określonych 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 ustaw⁹ Uczelnia wdrożyła i stosowała komunikację elektroniczną w procesie udzielania zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej progi UE. Nastąpiło to od 5 grudnia 2018 r., tj. od daty wszczęcia pierwszego postępowania o zamówienie publiczne, co do którego był wymóg stosowania komunikacji elektronicznej. W okresie od 5 grudnia 2018 r. do zakończenia kontroli NIK przeprowadzono trzy postępowania o udzielenie zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi UE, w trakcie których korzystano z miniPortalu udostępnionego przez UZP. Rektor PWSZ wyjaśniła, że do prowadzenia komunikacji elektronicznej wykorzystywano powyższe narzędzie, ponieważ było ono bezpłatne. Dodała, że: „Zakup komercyjnego narzędzia wiąże się ze znacznym kosztem, co przy niewielkiej ilości prowadzonych w uczelni postępowań o udzielenie zamówienia publicznego za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest wydatkiem ekonomicznie nieuzasadnionym”. (akta kontroli str. 6-8 i 284-285)

W ocenie pełniącej obowiązki Kanclerza PWSZ, funkcjonalność miniPortalu była „wystarczająca” [...] ponieważ komunikacja elektroniczna z wykonawcami w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego przebiegała bez zastrzeżeń i według osób korzystających z tego narzędzia, jego obsługa była intuicyjna i nieskomplikowana. Dodała, że osoby upoważnione¹⁰ do korzystania z miniPortalu nie zgłaszały żadnych zastrzeżeń, co do jego funkcjonowania. Wystąpiły natomiast problemy z czasowym zawieszaniem się platformy ePUAP. Samodzielnie rozwiązywał je administrator systemów informatycznych PWSZ, poprzez cofanie aktualnej operacji i odświeżanie strony. Problemów tych nie zgłaszano do administratora platformy ePUAP, ponieważ nie sygnalizowali ich inni użytkownicy platformy ePUAP (w PWSZ upoważniono osiem osób do korzystania z ePUAP). (akta kontroli str. 276 i 286-291)

W związku z korzystaniem z miniPortalu i brakiem pracownika ds. zamówień publicznych (co szerzej opisano w pkt. 2.1. i 3 niniejszego wystąpienia), PWSZ nie planowała i nie poniosła żadnych wydatków związanych z wdrażaniem narzędzi do obsługi elektronicznej zamówień publicznych. Poniesiono natomiast wydatki, związane z zatrudnieniem specjalisty w celu przygotowania i przeprowadzenia omawianych postępowań (co szerzej opisano w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 5)

Od 5 grudnia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli NIK, komunikacji elektronicznej nie stosowano w rozstrzygniętych pięciu postępowaniach przetargowych o udzielenie zamówień publicznych o wartości niższej od progów UE (o łącznej wartości 913,5 tys. zł). Pełniąca obowiązki Kanclerza PWSZ wyjaśniła, że powyższe wynikało z braku wymogu prawnego, zobowiązującego do stosowania komunikacji elektronicznej w tego rodzaju postępowaniach. (akta kontroli str. 6-7, 370-372 i 384-385)

1.2. W okresie objętym kontrolą w PWSZ nie wystąpiły problemy z obsługą miniPortalu wpływające na terminowość i prawidłowość prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Problem z funkcjonowaniem tego narzędzia, polegający na trudności w zaszyfrowaniu oferty, zasygnalizował natomiast jeden z 13 wykonawców ubiegających się o realizację analizowanych zamówień publicznych. Wykonawca ten został poinstruowany przez prowadzącego postępowanie w PWSZ o konieczności skompresowania plików, przed ich wysłaniem, co umożliwiło ich zaszyfrowanie

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 Tj. M.W., któremu zlecono prowadzenie postępowań i administrator systemów informatycznych PWSZ.

	i umieszczenie w miniPortalu. Wykonawcy uczestniczący w omawianych trzech postępowaniach przetargowych nie zgłaszali problemów związanych z korzystaniem z platformy ePUAP. (akta kontroli str. 286-291)
Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia proces wdrożenia w PWSZ narzędzia wspierającego informatyzację postępowań o udzielanie zamówień publicznych, w których istniał wymóg stosowania komunikacji elektronicznej. Właściwie także zareagowano na trudności w korzystaniu z miniPortalu, zgłoszone przez jednego z trzynastu uczestników takich postępowań, a problemy związane z działaniem platformy ePUAP rozwiązano we własnym zakresie.
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 wykonawcami) wszczęto dwa postępowania o udzielenie zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi UE. Jedno z nich unieważniono, z uwagi na brak ofert, a drugie rozstrzygnięto i udzielono zamówienia o wartości 291,1 tys. zł. Od 18 października 2018 r. do 24 czerwca 2019 r. wszczęto i zakończono trzy postępowania o udzielenie zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi UE (o łącznej wartości 3.895,8 tys. zł). Pierwsze postępowanie (o wartości 555,2 tys. zł) rozpoczęto 5 grudnia 2018 r., a dwa kolejne odpowiednio: 9 stycznia 2019 r. (o wartości 1.426,1 tys. zł) i 17 stycznia 2019 r. (o wartości 1.914,5 tys. zł)¹¹. (akta kontroli str. 6-8) Przygotowanie dokumentacji przetargowej na potrzeby analizowanych trzech zamówień, oraz „przeprowadzenie, nadzorowanie i kontrolowanie” tych postępowań – umowami zlecenia¹² – powierzono osobie nie będącej pracownikiem Uczelni (zatrudnionej w innej jednostce), ponieważ w latach 2016 – 2019 (do dnia zakończenia kontroli) w PWSZ nie zatrudniano pracownika, do którego obowiązków należałoby prowadzenie zamówień publicznych¹³. Pełniący obowiązki Kanclerza wyjaśniła, że wynikało to z braku ofert (spełniających oczekiwane kryteria w zakresie wiedzy i doświadczenia) na ogłoszonych (w latach 2018 – 2019) dziesięć konkursów na zatrudnienie specjalisty ds. zamówień publicznych. (akta kontroli str. 96-107, 119 i 286-291) W opracowanych (przez zleceniobiorcę) oraz opublikowanych ogłoszeniach i specyfikacjach istotnych warunków zamówienia (dalej „SIWZ”) – dotyczących trzech analizowanych postępowań przetargowych – określono, że komunikacja pomiędzy PWSZ a wykonawcami będzie odbywać się elektronicznie, za pośrednictwem dedykowanego formularza dostępnego na platformie ePUAP oraz przy wykorzystaniu miniPortalu. Podkreślono, że w ten sposób w szczególności składać należy oświadczenia, wnioski, zawiadomienia oraz informacje. Dopuszczono także porozumiewanie się przy pomocy dwóch prywatnych skrzynek pocztowych, bez określenia, w jakim zakresie do komunikacji elektronicznej należy wykorzystywać ten sposób komunikowania się. W SIWZ wskazano dwa adresy skrzynek

¹¹ Przedmiot tych postępowań, odpowiednio stanowiły: 1/ zakup wyposażenia dla potrzeb Centrum Symulacji Medycznej PWSZ; 2/ wyposażenie do sal i laboratoriów PWSZ, tj. laboratorium mikroskopowego, pracowni komputerowej, laboratorium chemii rolno-spożywczej i oceny jakości żywności oraz laboratorium przetwórstwa rolno-spożywczego; 3/ zakup wyposażenia sal i laboratoriów PWSZ – Aplikacyjne Centrum Mechatroniki.

¹² Pierwszą umową wynagrodzenie za przygotowanie, przeprowadzenie, nadzorowanie oraz kontrolę jednego postępowania przetargowego i zapytania z wolnej ręki w ramach projektu „Centrum Symulacji Medycznej w PWSZ” (postępowanie nr KO.100.381.6.2018) określono na 2.372 zł brutto. Druga umowa – z wynagrodzeniem na 6.000 zł brutto – dotyczyła czterech postępowań przetargowych w ramach projektu „Kształcimy zawodowo!”, w tym zbadanych postępowań nr 3/KZ/PWSZ/2019 i 4/KZ/PWSZ/2019. Zleczone zadania m.in. obejmowały: opracowanie dokumentacji przetargowej (SIWZ wraz z załącznikami, formularzem ofert i wzorów oświadczeń, wzoru umowy i ogłoszenia) oraz organizowanie pracy komisji i sporządzenie protokołu z udzielenia zamówienia publicznego.

¹³ W okresie od 22 stycznia do 30 listopada 2018 r. zadania specjalisty ds. zamówień publicznych projektu „Centrum Symulacji Medycznej” realizował ówczesny Kanclerz uczelni w ramach dodatku projektowego.

pocztowych, z których: jeden należał do osoby, która opracowała projekty ogłoszeń i SIWZ¹⁴ oraz zobowiązana została do przeprowadzenia postępowań, a drugi – do wykładowcy Uczelni, któremu powierzono kierowanie projektem „*Kształcimy zawodowo! – PWSZ w Suwałkach*” (w ramach tego projektu przeprowadzono dwa postępowania o zamówienie publiczne¹⁵). (akta kontroli str. 127-270)

Pełniąca obowiązki Kanclerza wyjaśniła, że do komunikacji elektronicznej z wykonawcami dopuszczono prywatne skrzynki pocztowe, ponieważ w PWSZ nie zatrudniano pracownika w celu prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Dodała, że w SIWZ jednoznacznie nie określono, w jakim zakresie do komunikacji należy wykorzystać miniPortal i platformę ePUAP, a w jakim zakresie skrzynki poczty elektronicznej, ponieważ postanowienia te nie budziły wątpliwości wykonawców.

(akta kontroli str. 286-291 i 370-372)

Kontrola wykazała, że nie przestrzegano postanowień SIWZ, dotyczących prowadzenia komunikacji elektronicznej przy pomocy wyznaczonych dwóch skrzynek pocztowych, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

Stosownie do wymogów § 2 ust. 1 i § 3 ust. 3 rozporządzenia sprawie komunikacji elektronicznej, w opublikowanych ogłoszeniach i SIWZ udostępniono także inne informacje oraz określono wymagania m.in. dotyczące:

- [A] Formatu przesyłanych danych (doc; docx; odt; pdf; txt; rtf; xls i xlsx) i maksymalnego rozmiaru plików przesyłanych za pośrednictwem dedykowanych formularzy do złożenia, zmiany, wycofania oferty lub wniosku oraz do komunikacji (tj. 150 MB).
- [B] Wymogu zaszyfrowania oferty, przy pomocy klucza dostępnego na miniPortalu.
- [C] Wymagań w zakresie sposobu przygotowania podpisanych elektronicznie plików (pojedyncze pliki podpisane podpisem kwalifikowanym przez właściwe osoby i skompresowane do jednego pliku ZIP).
- [D] Wskazówek odnośnie podpisów w przypadku konsorcjum, pełnomocnictw, podmiotów trzecich.
- [E] Oznaczania czasu odbioru danych. Za datę przekazania oferty, zawiadomień, dokumentów elektronicznych, oświadczeń lub elektronicznych kopii dokumentów lub oświadczeń przyjęto datę ich przekazania na ePUAP. (akta kontroli str. 127-270)

Przy sporządzaniu projektów SIWZ 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. 120-126)

W ramach trzech zbadanych postępowań nie wystąpiły przypadki odstąpienia od wymogu komunikacji elektronicznej na podstawie art. 10 c ust. 1 ustawy PZP.

(akta kontroli str. 126 i 370-372)

W odpowiedzi na ogłoszenia o postępowaniach przetargowych otrzymano dwanaście ofert, z których jedenaście spełniało wymogi określone SIWZ (jedna wpłynęła po wyznaczonym terminie). Pliki ofert wpływające na ePUAP były zaszyfrowane przez wykonawców za pomocą aplikacji zamieszczonej na miniPortalu. Po upływie terminu na składanie ofert, komisyjnie je otwarto oraz sprawdzano poprawność kwalifikowanych podpisów elektronicznych. W papierowych aktach omawianych trzech postępowań nie odnotowano czy i kiedy dokonano weryfikacji prawidłowości podpisania ofert kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Pełniąca obowiązki Kanclerza PWSZ wyjaśniła, że PZP nie wymaga osobnego dokumentowania czynności weryfikacji podpisów elektronicznych. W jej ocenie, „*Jedynym obowiązującym dokumentem jest protokół postępowania sporządzony zgodnie z wzorem z rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie*

¹⁴ Dokumenty te zatwierdziła p.o. Kanclerza PWSZ.

¹⁵ Nr 3/KZ/PWSZ/2019 i nr 4/KZ/PWSZ/2019.

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

zamówienia. W protokole nie przewidziano miejsca na opisane wyników weryfikacji podpisów elektronicznych. Gdyby w wyniku weryfikacji podpisów okazałoby się, że którakolwiek z ofert nie została podpisana ważnym kwalifikowanym podpisem elektronicznym, zostałaby odrzucona na podstawie art. 89 ust. 1 pkt. 1 PZP¹⁷.

(akta kontroli str. 120-126, 286-291 i 370-373)

Przeprowadzona w ramach kontroli NIK – za pomocą aplikacji Adobe Acrobat Reader DC i Szaflir oraz strony internetowej (<https://weryfikacjapodpisu.pl>) – weryfikacja jedenastu terminowo złożonych ofert wykazała, że zostały one podpisane ważnym kwalifikowanym podpisem elektronicznym, który zawierał oznaczenie daty i czasu złożenia podpisów. Trzy oferty opatrzone zostały także znacznikiem czasu.

(akta kontroli str. 294-327)

Główna specjalistka ds. administracyjnych Biura Projektów PWSZ, która pełniła funkcję przewodniczącego dwóch komisji przetargowych (powołanych do zamówień nr KO.100.381.6.2018 i 3/KZ/PWSZ/2019) oraz sekretarza komisji przetargowej (w postępowaniu nr 4/KZ/PWSZ/2019) wyjaśniła, że nie sprawdzano, czy złożone oferty opatrzone były znacznikiem czasu, ponieważ kwalifikowane podpisy elektroniczne zawierały określenie daty i czasu ich złożenia.

(akta kontroli str. 373)

Oferty wraz załącznikami, otrzymane w postaci dokumentacji elektronicznej, zarchiwizowano na płytkach CD, które przechowywano w segregatorach służących do gromadzenia papierowych akt poszczególnych spraw, tj. w sposób nieodpowiadający obowiązującym wymogom, co szerzej opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 120-126)

Prowadząc komunikację elektroniczną w analizowanych trzech postępowaniach Uczelnia stosowała jedną skrzynkę podawczą na ePUAP, bez wydzielenia odrębnej skrzynki pocztowej PWSZ na rzecz obsługi procesu zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 120-126 i 286-291)

Poboru dokumentacji elektronicznej z platformy ePUAP dokonywała osoba, z którą zawarto umowy zlecenia na przygotowanie i przeprowadzenie analizowanych zamówień publicznych (tj. jedna z dwóch osób upoważnionych do korzystania z miniPortalu¹⁷, a zarazem z ośmiu osób wyznaczonych do korzystania z platformy ePUAP). Dokumenty otrzymane na prywatną skrzynkę pocztową ww. osoby przekazywane były na:

- prywatną skrzynkę pocztową należącą do pracownika PWSZ, któremu od 1 lutego 2019 r. powierzono obowiązek kierowania projektem „Kształcimy zawodowo! – PWSZ w Suwałkach”, w ramach którego przeprowadzono postępowania nr 3/KZ/PWSZ/2019 i nr 4/KZ/PWSZ/2019 (pracownik ten nie uzyskał uprawnień do korzystania ze służbowej skrzynki pocztowej),
- skrzynkę pocztową PWSZ (kursy@pwsz.suwalki.pl), obsługiwaną przez pracownika Biura Projektów PWSZ, który m.in. uczestniczył w prowadzeniu postępowania nr KO.100.381.6.2018, w ramach projektu „Centrum Symulacji Medycznej”.

(akta kontroli str. 120-126, 272-275, 280-281 i 378-381)

Dokumenty elektroniczne przekazane na skrzynkę pocztową Uczelni (kursy@pwsz.suwalki.pl) nie zostały z niej usunięte (istniała jednak możliwość ich usunięcia). Powyższe dokumenty elektroniczne otrzymane na prywatną skrzynkę pocztową osoby kierującej projektem „Kształcimy zawodowo” (i z niej wysyłane) nie zostały zarchiwizowane, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w pkt. 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 367)

2.2. W odniesieniu do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonych po 18 października 2018 r. przy zastosowaniu komunikacji elektronicznej, wykonawcy nie wnosili środków ochrony prawnej określonych w Dziale VI ustawy PZP. Nie wystąpiły także przypadki odrzucenia przez Uczelnię ofert złożonych w postaci skanu oferty papierowej opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym (w SIWZ nie dopuszczono możliwości składania ofert w takiej postaci).

(akta kontroli str. 147-169, 191-225, 235-270 i 370-372)

¹⁷ Drugą upoważnioną osobą był administrator systemów informatycznych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Komunikację z wykonawcami – w trzech zbadanych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych¹⁸ – prowadzono przy wykorzystaniu dwóch prywatnych skrzynek pocztowych, mimo że dopuszczenia do użycia prywatnych kont e-mailowych w celach służbowych nie przewidywały unormowania wewnętrzne PWSZ, tj.: Polityka bezpieczeństwa informacji¹⁹; Polityka ochrony danych osobowych²⁰ ani Instrukcja kancelaryjna²¹.

We wszystkich tych trzech postępowaniach, możliwość komunikacji z wykonawcami przy wykorzystaniu dwu prywatnych skrzynek pocztowych została dopuszczona postanowieniami SIWZ²². Dotyczyło to skrzynki pocztowej osoby, której zlecono przeprowadzenie tych postępowań i skrzynki pocztowej wykładowcy wyznaczonego do kierowania projektem „Kształcimy zawodowo”, w ramach którego ogłoszono dwa z trzech omawianych postępowań. Pełniąca obowiązki Kanclerza (która zatwierdziła powyższe SIWZ) wyjaśniła, że dopuściła do użytkowania dwa adresy prywatnych skrzynek pocztowych z uwagi na brak zatrudniania w PWSZ pracownika ds. zamówień publicznych oraz dążąc do „przyspieszenia obiegu dokumentów umożliwiających złożenie ofert przez wykonawców”.

(akta kontroli str. 60-81, 147-169, 191-225, 235-270, 286-291 i 368)

Ponadto, w omawianych trzech postępowaniach, komunikację z wykonawcami prowadzono przy wykorzystaniu dwóch skrzynek pocztowych, których nie wskazano w SIWZ (jednej prywatnej i skrzynki pocztowej Uczelni (kursy@pwsz.suwalki.pl), czym naruszono postanowienia § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej. Główny specjalista ds. administracyjnych, która prowadziła korespondencję z wykonawcami (w postępowaniu przetargowym nr KO.100.381.6.2018 – zakup wyposażenia na potrzeby Centrum Symulacji Medycznej) wyjaśniła, że korzystała z wyżej wskazanej skrzynki pocztowej, ponieważ – jako osoba kierująca realizacją projektu „Centrum Symulacji Medycznej” w ramach którego postępowanie to realizowano – nie miała dostępu do prywatnej skrzynki pocztowej należącej do osoby, która przeprowadzała omawiane postępowanie (osoba ta nie była pracownikiem Uczelni). Natomiast pracownica Uczelni, która w lutym 2019 r. objęła kierownictwo realizacji projektu w ramach którego realizowano dwa pozostałe postępowania przetargowe²³ („Kształcimy zawodowo”) wyjaśniła, że na Uczelni nie wydzielono odrębnej skrzynki pocztowej na potrzeby tego projektu, co spowodowało, że nie dysponując służbową skrzynką pocztową, „z konieczności” korzystała z prywatnej poczty e-mailowej.

(akta kontroli str. 120-126, 147-169, 191-225, 235-270, 282-283, 286-291 i 380-381)

2. Dokumentację elektroniczną z wszystkich trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych, objętych obowiązkiem komunikacji elektronicznej, przechowywano niezgodnie z wymogami § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej. Oferty wykonawców z załącznikami (w tym JEDZ) zapisano bowiem na płytach CD, a korespondencja z wykonawcami była przetrzymywana na trzech skrzynkach poczty elektronicznej, w tym jednej skrzynce Uczelni i dwóch skrzynkach prywatnych. Prowadzenie korespondencji z wykonawcami przy wykorzystaniu trzech skrzynek pocztowych (w tym dwóch prywatnych) spowodowało, że nie dokonano archiwizacji 23 dokumentów elektronicznych, które otrzymano od wykonawców (pytań do specyfikacji istotnych warunków zamówienia) oraz im przekazanych po otwarciu ofert (głównie wniosków o uzupełnienie dokumentów). W myśl powołanego przepisu, zamawiający m.in. sporządza, przechowuje i usuwa dokumenty elektroniczne za pośrednictwem

¹⁸ Tj. w postępowaniach nr: KO.100.381.6.2018, 3/KZ/PWSZ/2019 i 4/KZ/PWSZ/2019.

¹⁹ Załącznik do zarządzenia nr 17 Rektora PWSZ z 9 sierpnia 2007 r.

²⁰ Załącznik do zarządzenia nr 80/2018 Rektora PWSZ z 31 lipca 2018 r.

²¹ Obowiązującej od 30 grudnia 2016 r.

²² Tj. postanowieniami ust. 8.1 pkt. 2 SIWZ w postępowaniu nr KO.100.381.6.2018 i ust. 7.1 pkt. 2 SIWZ w postępowaniach nr 3/KZ/PWSZ/2019 i nr 4 /KZ/PWSZ/2019).

²³ Dotyczy postępowań nr 3/KZ/PWSZ/2019 - zakup wyposażenia do sal i laboratoriów i nr 4/KZ/PWSZ/2019 - zakup wyposażenia na potrzeby Aplikacyjnego Centrum Mechatroniki.

systemu teleinformatycznego, który powinien spełniać wymagania określone w: [1] rozporządzeniu 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 teleinformatycznych²⁴ oraz [2] rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi²⁵. Przechowywanie dokumentów elektronicznych w Uczelni nie odbywało się za pomocą systemu teleinformatycznego spełniającego m.in. wymogi z § 20 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia KRI oraz § 6 pkt 2-3 i 10 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi. Nie było zabezpieczenia tej dokumentacji przed nieuprawnionym wprowadzeniem zmian lub usunięciem, a sposób jej gromadzenia (w różnych miejscach) utrudniał odtworzenie przebiegu postępowania oraz rodził ryzyko utraty plików lub ich modyfikacji.

(akta kontroli str. 274-275 i 367)

Rektor PWSZ wyjaśniła, że zakup wymaganego systemu teleinformatycznego nie został zaplanowany w budżecie uczelni w 2018 i 2019 roku. Dodaje, iż: „Z pozyskanych informacji wynika, że nie ma na rynku systemu teleinformatycznego dedykowanego wyłącznie do archiwizacji dokumentów elektronicznych z udzielonych zamówień publicznych, spełniających kryteria rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie wymagań technicznych formatów zapisu i informatycznych nośników danych, na których utrwalono materiały archiwalne przekazywane do archiwów państwowych. W związku z tym uczelnia musiałaby zakupić i wdrożyć system teleinformatyczny do kompleksowej obsługi elektronicznego obiegu i archiwizacji dokumentów, co wiąże się z dużymi nakładami finansowo-organizacyjnymi”.

(akta kontroli str. 120-126 i 284-285)

NIK zauważa, że od 2011 roku w administracji rządowej RP wdrażany jest system do elektronicznego zarządzania dokumentacją, autorstwa Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku. System ten rozwijany jest na zasadach niekomercyjnych i od 14 maja 2014 r. dostępny takim podmiotom jak państwowe uczelnie wyższe²⁶.

OCENA CZĄSTKOWA

PWSZ prawidłowo realizowała większość obowiązków wynikających z przepisów PZP dotyczących komunikacji elektronicznej, w trakcie przeprowadzonych trzech postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej progi UE. Nieprawidłowo natomiast przechowywano dokumentację elektroniczną z tych postępowań (w tym oferty wykonawców). Zapisano ją bowiem na płytach CD lub przetrzymywano na skrzynkach e-mailowych, zamiast przechowywać przy wykorzystaniu systemu informatycznego, o którym mowa w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej. Archiwizacją nie objęto dokumentów elektronicznych przesyłanych przy pomocy poczty elektronicznej, w tym dwóch kont prywatnych. Zastosowany, rozproszony, sposób przechowywania dokumentów elektronicznych utrudniał odtworzenie w przejrzysty sposób przebiegu postępowań i rodził ryzyko utraty plików lub ich modyfikacji.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Pracownicy PWSZ nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących elektronicznej komunikacji publicznych. Pełniąca obowiązki Kanclerza wyjaśniła, że pracownicy Uczelni uczestniczą w przeprowadzaniu postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych nie brali udziału w takich szkoleniach, ponieważ nie wiązało się to bezpośrednio z wykonywanymi przez nich obowiązkami służbowymi, „w związku z czym finansowanie tego typu szkoleń jest nieuzasadnione”. Dodaje, że archiwista i pracownicy Uczelni, którzy brali udział w komisjach przetargowych samodzielnie zapoznawali się z funkcjonowaniem miniPortalu,

²⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 2247. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem KRI”.

²⁵ Dz.U. Nr 206 poz. 1518.

²⁶ <https://ezd.gov.pl/www/ezd/projekt>

korzystając z udostępnionych przez UZP filmów instruktażowych oraz zdobywali wiedzę z zakresu informatyzacji zamówień publicznych, postępowania z dokumentami elektronicznymi oraz archiwizacją dokumentów w formie elektronicznej.²⁷ Pracownicy obsługujący elektroniczną skrzynkę podawczą, funkcjonującą w ramach platformy ePUAP korzystali z informacji zawartych w instrukcji i podręczniku użytkownika, dostępnego w zakładce „Pomoc” oraz ze wsparcia uczelnianego administratora sieci informatycznych.

(akta kontroli str. 292-293 i 370-372)

P.o. Kanclerza wyjaśniła, że działania promocyjno-szkoleniowe w zakresie informatyzacji procesu udzielania zamówień publicznych prowadzono „w wąskim zakresie”, ponieważ „w PWSZ nie ma pracownika do spraw przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Zdobyta samodzielnie przez pracowników wiedza z zakresu uwarunkowań prawnych oraz funkcjonowania miniPortalu i ePUAP jest zadowalająca, ponieważ wykonawcy nie zgłaszali problemów z komunikowaniem się”. Dodała, że: „Po zatrudnieniu pracownika do spraw związanych z zamówieniami publicznymi oraz planowanym wdrożeniu elektronicznego systemu obiegu dokumentów, działania informacyjne oraz szkoleniowe zostaną wdrożone w szerszym zakresie”.

(akta kontroli str. 370-372)

Odnosząc się do wyjaśnień należy podnieść, że do komisji przetargowych powołanych w celu przeprowadzenia trzech analizowanych zamówień publicznych powołano łącznie 12 pracowników Uczelni. Ograniczenie działań promocyjno-szkoleniowych w zakresie informatyzacji procesu udzielania zamówień publicznych do samokształcenia tych pracowników może utrudnić prawidłową realizację zadań. (akta kontroli str. 108-111 i 383)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Działania informacyjno-szkoleniowe związane z informatyzacją procesu udzielania zamówień publicznych w Uczelni ograniczono do samokształcenia pracowników, zaangażowanych do pracy w komisjach przetargowych i archiwum zakładowym. W ocenie NIK, niezapewnienie pracownikom Uczelni szkoleń dotyczących informatyzacji procesu udzielania zamówień publicznych może utrudnić prawidłowe organizowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie tych zamówień oraz ocenę prawidłowości realizacji zadań z tego zakresu, zleconych osobie nie będącej pracownikiem Uczelni.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Prowadzenie komunikacji elektronicznej z wykonawcami w sposób zgodny z wewnętrznymi unormowaniami i określony w SIWZ.
2. Zapewnienie przechowywania dokumentów elektronicznych związanych z prowadzonymi postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego spełniającego wymogi przepisów § 6 ust. 1 pkt. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej.

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.

²⁷ Pracownicy Uczelni nie uczestniczyli w testach miniPortalu.

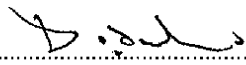
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

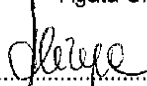
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, 2 września 2019 r.

Kontroler:
Henryk Dąbrowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

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


.....
podpis