



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ. 410.012.03.2019

Pan
Tadeusz Bohdal
Rektor Politechniki Koszalińskiej
ul. Śniadeckich 2
74-453 Koszalin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/003 – Informatyzacja procesu zamówień publicznych.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Politechnika Koszalińska, ul. Śniadeckich 2, 74-453 Koszalin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Bohdal, Rektor Politechniki Koszalińskiej, od 1.09.2012 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 01.08.2016 r. – do zakończenia czynności kontrolnych tj. do 30.08.2019 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 Szczecinie
Kontroler	Krzysztof Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/104/2019 z 31.05.2019 r. (akta kontroli str.1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Politechnice Koszalińskiej³ zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych uchylającą dyrektywę 2004/18/WE⁴ oraz ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵, terminowo wdrożono elektroniczny system zamówień publicznych. Narzędzia i urządzenia wykorzystywane do celów komunikacji za pomocą środków elektronicznych, jak również ich właściwości techniczne, były ogólnie dostępne i interoperacyjne z produktami ICT⁶ będącymi w powszechnym użyciu oraz nie ograniczały dostępu wykonawców do postępowania o udzielenie zamówienia. Na trzy badane postępowania objęte obowiązkiem stosowania komunikacji elektronicznej, w dwóch prawidłowo realizowano obowiązki wynikające z przepisów dotyczących komunikacji z wykonawcami w procedurze udzielania zamówień publicznych, wraz z wymaganiami technicznymi i organizacyjnymi wysyłania i odbierania dokumentów elektronicznych i informacji przekazywanych przy ich użyciu, a także przekazywania ofert, wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz oświadczeń, w tym jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia publicznego⁷. Pracownicy Uczelni zajmujący się zamówieniami publicznymi zostali przeszkoleni z zakresu obsługi elektronicznej postępowań oraz korzystania z miniPortalu.

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

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

³ Dalej: „Uczelnia”.

⁴ Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014 r., str. 65, ze zm. dalej: Dyrektywa klasyczna.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm., dalej: ustawa PZP.

⁶ Information and Communication Technologies.

⁷ Dalej: JEDZ.

Stwierdzone w toku działań kontrolnych nieprawidłowości dotyczyły:

- nieodrzućenia w jednym z trzech badanych postępowań ofert dwóch wykonawców, które nie były opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym i udzielenia tym wykonawcom zamówień na łączną kwotę 38 350 zł, co było działaniem niezgodnym z art. 89 ust. 1 w związku z art. 10a ust. 5 ustawy PZP;
- sposobu przechowywania dokumentów elektronicznych związanych z zamówieniami publicznymi, który nie spełniał wymogów § 6 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 elektronicznych⁸, gdyż dokumenty elektroniczne (pliki) utworzone lub wpływające w trakcie procedury udzielania zamówień publicznych przechowywane były na wyodrębnionym dysku sieciowym, co utrudniało przejrzyste odtworzenie przebiegu postępowań;
- nie opracowania procedury przechowywania dokumentów elektronicznych wbrew wymogowi określonymu w § 4 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W celu zapewnienia komunikacji między zamawiającym a wykonawcą w postępowaniach o udzielanie zamówienia publicznego o wartości równej lub większej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy PZP w Uczelni wdrożono bezpłatną platformę miniPortal udostępnioną przez Urząd Zamówień Publicznych. Narzędzie wdrożono przed datą wszczęcia pierwszego postępowania, w którym istniał wymóg użycia środków komunikacji elektronicznej. Wdrożenie polegało na przyswojeniu wiedzy nt. miniPortalu i elektronicznego przesyłania ofert przez pracowników Działu Zamówień na podstawie poradnika „miniPortal. Instrukcja użytkownika systemu”. MiniPortal użytkowany był od momentu wszczęcia pierwszego postępowania prowadzonego przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, tj. od 05.11.2018 r. i obejmował wyłącznie postępowania o wartości równej lub przekraczającej progi UE.

(akta kontroli str. 114-117)

Zgodnie z § 119 Statutu Uczelni¹¹ Kanclerz kieruje administracją i gospodarką Uczelni, pełni funkcję kierownika zamawiającego w postępowaniach o zamówienia publiczne. Na pytanie o przyczyny wyboru miniPortalu do komunikacji elektronicznej Kanclerz Uczelni wyjaśnił, że: (...) *na podstawie zapowiedzi władz publicznych uruchomienia kompletnego portalu do obsługi zamówień publicznych Uczelnia uznała, że nie ma uzasadnienia ekonomicznego do zakupywania systemu komercyjnego. Skala zamówień realizowanych przez Uczelnię nie uzasadnia wydatku na tym etapie. Drugim powodem był plan zmian w elektronicznym systemie*

⁸ Dz. U. poz. 1320, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie komunikacji elektronicznej.

⁹ Dz. U. Nr 206, poz. 1518; dalej: rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi.

¹⁰ 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.

¹¹ § 119 Statutu - tekst jednolity z 17 czerwca 2015 r. wynikający z chwały Senatu Uczelni: nr 30/2006 z 21 czerwca 2006 r., nr 5/2012 z 28 lutego 2012 r., nr 26/2015 z 17 czerwca 2015 r., nr 9/2017 z 15 marca 2017 r. wraz ze zmianą wprowadzoną uchwałą Senatu nr 9/2017 z 15 marca 2017 r.

(akta kontroli str. 48-49, 114-117)

(akta kontroli str. 118-144)

(akta kontroli str. 446-448)

(akta kontroli str. 114-117)

(akta kontroli str. 114-117, 151)

4

pobrania załącznika z wiadomości otrzymanej na skrzynkę ePUAP. Problem zgłoszono do helpdesk ePUAP pod adresem epuap-pomoc@coi.gov.pl w dniu 5 grudnia 2018 r. i został ostatecznie rozwiązany po siedmiu dniach.

Opisana sytuacja nie miała wpływu na przebieg postępowania, które zostało unieważnione 28 grudnia 2018 r. na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP. Powodem unieważnienia był błąd zamawiającego, gdyż w tym postępowaniu dopuścił możliwość składania ofert, w tym oświadczenia składanego na formularzu jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia, opatrzonego podpisem zaufanym zamiast kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

(akta kontroli str. 151-179)

W opinii Kanclerza, poziom obsługi zgłoszeń problemów w systemie ePUAP jest zadowalający. Jedyny przypadek zgłoszenia problemu na helpdesk systemu ePUAP został sprawnie rozwiązany.

(akta kontroli str. 114-117)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia proces wdrożenia w Uczelni narzędzia komunikacji elektronicznej wspierającego informatyzację zamówień publicznych powyżej progów UE. Na pozytywną ocenę zasługują także podjęte rzetelne działania pracowników Uczelni w celu wyeliminowania powstałego problemu z wykorzystaniem narzędzia ePUAP.

OBSZAR

2. Stosowanie przez Uczelnię 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 komunikowania przy użyciu środków komunikacji elektronicznej) przeprowadzono 14 postępowań o udzielenie zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi UE (łączna wartość umów wyniosła 12 012,4 tys. zł), z których wszystkie zostały rozstrzygnięte. Od 18 października 2018 r. do 6 czerwca 2019 r. wszczęto 10 postępowań o udzielenie zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi UE, z których pięć o łącznej wartości 1 567 tys. zł rozstrzygnięto. Pozostałe pięć zostało unieważnionych, dwa na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP oraz trzy na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP.

(akta kontroli str. 180-182)

2.1.1. W jednym postępowaniu nr 60/US/SZP-3/2018¹⁵ na usługi społeczne o wartości powyżej 750 000 euro¹⁶, wszczętym 19 października 2018 r. nie zastosowano komunikacji elektronicznej, wbrew wymogom określonym w art. 10a ust. 5 ustawy PZP. W sekcji VI.3) ogłoszenia o zamówieniu podano m.in., że (...) *oferta musi być sporządzona z zachowaniem formy pisemnej pod rygorem nieważności. Ofertę należy złożyć pisemnie w wersji papierowej za pośrednictwem operatora pocztowego.*

(akta kontroli str. 180, 190-202)

Kierownik Działu Zamówień wyjaśnił, że (...) *postępowania obejmujące zadania z analizowanego postępowania były prowadzone wcześniej. W wyniku otwarcia ofert 16 i 17 października 2018 r. stwierdzono brak ofert na te zadania. Należało*

¹⁴ Nr 72/US/SZP-3/2018 na „Przeprowadzenie szkoleń w ramach projektu nr POWR.03.05.00-00-Z219/17 – szkolenia dla studentów Wydziału Inżynierii Lądowej, Środowiska i Geodezji oraz Wydziału Nauk Ekonomicznych”.

¹⁵ Przeprowadzenie szkoleń w ramach projektu nr POWR.03.05.00-00-Z219/17 – szkolenia dla studentów Wydziału Inżynierii Lądowej, Środowiska i Geodezji oraz Wydziału Nauk Ekonomicznych.

¹⁶ Do których zastosowanie mają przepisy art. 138g ustawy PZP.

niezwłocznie powtórzyć postępowania, aby przeprowadzić je wg dotychczasowych przepisów. W dniu 17 października 2018 r. przekazano ogłoszenie do publikacji w TED¹⁷ bez zmiany formy przygotowania oferty, tj. pozostawiono zapis o obowiązku złożenia pisemnej oferty na papierze licząc na to, że ta data będzie uznana, jako data wszczęcia postępowania. Po upływie 48 godzin od przekazania treści ogłoszenia do publikacji w TED, tj. 19 października 2018 r. zamieściliśmy ogłoszenie na stronie BIP Uczelni. Dopiero po otwarciu ofert w dniu 26 października 2018 r. zorientowaliśmy się, o niezgodności warunku złożenia ofert pisemnych w tym postępowaniu w stosunku do wymogu składania od 18 października 2018 r. ofert w postaci elektronicznej opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Efektem tego było przedłożenie 6 listopada 2018 r. Kanclerzowi Uczelni pisma zawierającego treść ogłoszenia o unieważnieniu postępowania na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP.

(akta kontroli str. 216)

Postępowanie 60/US/SZP-3/2018 to zostało unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP w dniu 6 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 183-204)

2.1.2. Analiza dokumentacji dotyczącej wybranej próby trzech¹⁸ zakończonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, podlegających obowiązkowi komunikacji elektronicznej o łącznej wartości 1 511,8 tys. zł wykazała, że zgodnie z wymogami § 2 ust. 1 oraz § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej w specyfikacji istotnych warunków zamówienia¹⁹ oraz w warunkach szczegółowych do ogłoszenia o zamówieniu²⁰ wskazano środki komunikacji elektronicznej, przy użyciu, których zamawiający będzie komunikował się z wykonawcami w postępowaniu o udzielenie zamówienia, wraz z wymaganiami technicznymi i organizacyjnymi wysyłania i odbierania dokumentów elektronicznych i informacji przekazywanych przy ich użyciu. Zamawiający podał informacje o specyfikacji połączeń, dopuszczonym formacie przesyłanych danych²¹, kodowania i oznaczania czasem odbioru danych, przygotowania plików elektronicznych, określenie momentu przyjęcia/sposobu przyjęcia ofert. Komunikacja między zamawiającym, a wykonawcami odbywała się przy użyciu miniPortalu <https://miniportal.uzp.gov.pl/>, ePUAPu <https://epuap.gov.pl/wps/portal> oraz pocztę elektroniczną zamawiającego szp@tu.koszalin.pl przy czym Wykonawca zamierzający wziąć udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, musiał posiadać konto na ePUAP. Każde postępowanie miało przyporządkowany indywidualny identyfikator wykorzystywany podczas szyfrowania składanych ofert. Poza wyjątkami opisanymi dalej, w dokumentach elektronicznych wykonawcy stosowali kwalifikowany podpis elektroniczny z kwalifikowanym znacznikiem czasu.

(akta kontroli str.213-244, 320-326, 380-409, 425-433)

W odpowiedzi na ogłoszenia - w trzech zbadanych postępowaniach - wpłynęło łącznie 19 ofert, z czego 13 spełniało wymogi komunikacji elektronicznej, bowiem zostały podpisane ważnym podpisem elektronicznym kwalifikowanym oraz oznakowane czasem ich złożenia. Z pozostałych sześciu ofert,

¹⁷ Tender Electronic Daily - Supplement do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej poświęconego europejskim zamówieniom publicznym.

¹⁸ Jedno postępowanie 1/PNOG/SZP-1/2019 na Dostawę energii elektrycznej do obiektów Politechniki Koszalińskiej oraz dwa postępowania na usługi społeczne: 64/US/SZP-3/2018 Przeprowadzenie szkoleń dla Politechniki Koszalińskiej w ramach projektu nr POWR.03.05.00-00-Z219/17 oraz 5/US/SZP-2/2019 Przeprowadzenie szkoleń w ramach projektu nr POWR.03.05.00-00-Z219/17 – szkolenia dla studentów Wydziału Elektroniki i Informatyki Politechniki Koszalińskiej.

¹⁹ Dalej: SIWZ.

²⁰ Postępowania: 1/PNOG/SZP-1, 64/US/SZP-3/2018 oraz 5/US/SZP-2/2019.

²¹ Preferowana postać oferty elektronicznej w formacie danych.pdf podpisana kwalifikowanym podpisem elektronicznym, dopuszczalne były inne formaty zgodne z wymogiem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia KRI.

- cztery²² odrzucono na podstawie art. 89 ust. 1 PZP, gdyż nie zostały opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego podpisu;

- dwie²³ pomimo, że nie były opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego podpisu zostały przyjęte jako poprawne, o czym szerzej w sekcji *ustalone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 213-215, 318-326, 388, 406-409)

W postępowaniu 1/PNOG/SZP-1/2019, w którym wymagane było złożenie JEDZ przetwarzane były wszystkie dane identyfikujące podmiot określone przepisami rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2016/7 z dnia 5 stycznia 2016 r. ustanawiającego standardowy formularz JEDZ²⁴ zgodnie z wymogami art. 10a ust. 1 w zw. z art. 25a ustawy PZP.

(akta kontroli str. 406-424)

W analizowanych postępowaniach o udzielenie zamówień nie uzależniono użycia przez wykonawcę do kontaktu z zamawiającym środków komunikacji elektronicznej od uprzedniej akceptacji przez wykonawcę regulaminu korzystania z platformy miniPortal (§ 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej).

(akta kontroli str. 213-215, 320-326, 406-409)

Przekazywanie dokumentów w postępowaniach za pomocą środków komunikacji elektronicznej spełniało warunki określone w § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej. Komunikacja między zamawiającym a wykonawcami odbywała się przy użyciu systemu miniPortal, ePUAP oraz poczty zamawiającego pod adresem szp@tu.koszalin.pl.

(akta kontroli str. 213-215, 320-326, 406-409)

Obsługę skrzynki ePUAP zapewnia Uczelniane Centrum Technologii Informatycznych²⁵. Administrowanie skrzynką podawczą „politechnika_koszalinska” powierzono Kierownikowi UCTI. Pracownik UCTI, który miał dostęp do skrzynki ePUAP przysyłał na bieżąco wiadomości dotyczące zamówień publicznych ze skrzynki ePUAP na skrzynkę mailową Działu Zamówień. Kanclerz Uczelni wyjaśnił, że w zakresie przekazywania korespondencji obowiązują zasady zbliżone do dokumentów tradycyjnych. Informacje związane z postępowaniem przetargowym są przekierowane na skrzynkę mailową działu, inne na skrzynkę Biura Rektora. Jeżeli zbliżał się termin składania ofert (konkretny dzień i godzina), pracownik UCTI prowadził bieżące monitorowanie skrzynki ePUAP i w przypadku pojawienia się oferty, miał obowiązek bezzwłocznie przesłać ją na skrzynkę Działu Zamówień.

(akta kontroli str. 446-448)

Właściwości technicznych narzędzi i urządzeń wykorzystywanych do komunikacji z wykonawcami były niedyskryminujące (miniPortal, ePUAP, Internet), ogólnie dostępne oraz interoperacyjne z produktami służącymi elektronicznemu przechowywaniu, przetwarzaniu i przysyłaniu danych będącymi w powszechnym użyciu oraz nie ograniczały wykonawcom dostępu do postępowań o udzielenie zamówienia.

(akta kontroli str. 213-215, 320-326, 406-409)

2.2. Dokumentacja elektroniczna z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych od powstania obowiązku pełnej komunikacji elektronicznej przechowywana była na wyodrębnionym dla potrzeb Działu

²² Postępowanie 5/US/SZP-2/2019.

²³ Postępowanie 64/US/SZP-3/2018.

²⁴ Dz. Urz. UE L 3 z 6.01.2016 r., str. 16.

²⁵ Dalej: UCTI.

Zamówień, sieciowym wspólnym dysku bez pośrednictwa odpowiedniego systemu teleinformatycznego. Przyjęty sposób przechowywania i zabezpieczania tej dokumentacji nie spełniał wymogów określonych w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej. Nie opracowano procedur przechowywania dokumentów ewidencjonowanych, o których mowa w § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami. Nieprawidłowość została szerzej opisana w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 446-449, 454-457)

Obowiązująca od 2012 r. na Uczelni instrukcja kancelaryjna z dnia 20 czerwca 2012 r. wprowadzała tradycyjny bezdziennikowy system kancelaryjny oparty na jednolitym rzeczowym wykazie akt. W sekcji XII *Wykorzystanie informatyki w czynnościach kancelaryjnych* wprowadzała obowiązek stosowania autoryzacji dostępu do danych przechowywanych w pamięci komputerów oraz zabezpieczanie zgromadzone danych przed ich utratą poprzez ich archiwizowanie na nośnikach informatycznych znajdujących się w innym pomieszczeniu. Instrukcja nie określała rodzajów nośników informacji wykorzystywanych do przechowywania danego.

(akta kontroli str. 462-476)

2.3. W odniesieniu do prowadzonych przez Uczelnię po 18.10.2018 r. postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, wykonawcy nie wnosili środków ochrony prawnej, określonych w Dziale VI ustawy PZP. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki odrzucenia ofert złożonych w postaci skanu oferty papierowej opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

(akta kontroli str. 446-448)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew wymogom określonym w art. 89 ust. 1 ustawy PZP w postępowaniu nr 64/US/SZP-3/2018 na usługi społeczne o wartości powyżej 750 000 euro Zamawiający nie odrzucił dwóch ofert złożonych w formie elektronicznej nieopatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym wymaganym przepisami art. 10a ust. 5 tej ustawy. Na podstawie art. 10a ust. 5 ustawy PZP oferty sporządza się, pod rygorem nieważności w postaci elektronicznej i opatruje kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Weryfikacja bezpiecznego podpisu elektronicznego²⁶ przy pomocy programu Centrum Usług Zaufania SIGILLUM PWPW SIGN 5 wykazała, że pliki ofert: Spółki z Gdańska na organizację szkoleń z AutoCAD (zadanie I) o wartości 20 800 zł²⁷ oraz Spółki z Poznania na organizację szkolenia F-gazowe kat. I (zadanie II) o wartości 17 550 zł²⁸, nie zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Na podstawie art. 89 ust. 1 tej ustawy zamawiający winien był odrzucić oferty, jeżeli były niezgodne z ustawą. Pomimo powyższych okoliczności w dniu 23 listopada 2018 r. dokonano wyboru kwestionowanych ofert w wyniku, czego udzielono zamówienia publicznego zawierając w dniu 26 listopada 2018 r. umowy z powyższymi podmiotami²⁹.

(akta kontroli str. 213-215, 255-261, 285-311, 318-319)

W sprawie przyczyn nieodrżucenia ofert, które nie były opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym Kierownik Działu Zamówień oraz przewodnicząca Komisji wyjaśnili, że członkowie Komisji uznali, że informacja zawarta na

²⁶ Przeprowadzona w trakcie kontroli NIK.

²⁷ Oferta Koszalin.pdf.

²⁸ Plik DOC071118-07112018142501.pdf.

²⁹ Odpowiednio: z PROCAD Spółka Akcyjna umowa nr 64/US/Z219/2018 – Zadanie I oraz SYSTHERM Chłodnictwo i Klimatyzacja Sp. z o.o. umowa nr 64/US/Z219/2018 – Zadanie II.

dokumentacji ePUAP „Zgłoszenie oferty/wniosku” z 7 listopada 2018 r. w przypadku oferty Procad SA oraz z 6 listopada firmy SYSTHERM Sp. z o.o. o treści „Dokument został podpisany elektronicznie. Użyj specjalnego oprogramowania, aby zweryfikować podpis” świadczyła o złożeniu podpisu kwalifikowanego pod ofertami tych wykonawców zgodnie z wymogami, o których mowa w art. 10a ustawy PZP.

(akta kontroli str. 216-223)

W sprawie sposobu weryfikacji elektronicznych podpisów pod złożonymi ofertami Kierownik Działu Zamówień oraz przewodnicząca Komisji wyjaśnili, że nie zweryfikowano poprawności podpisu elektronicznego pod tymi ofertami, gdyż oparto się na stwierdzeniu jego poprawności na podstawie powyższej informacji zamieszczonej na zgłoszeniach ofert.

(akta kontroli str. 216-222)

Zgodnie z treścią art. 18 ust. 1 ustawy PZP za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego. Na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy PZP Kierownik zamawiającego może powierzyć pisemne wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności (określonych w art. 14-27 ustawy PZP) pracownikom zamawiającego. Kanclerz, jako kierownik zamawiającego nie powierzył pisemnie wykonywania zastrzeżonych dla niego czynności innym pracownikom Uczelni.

(akta kontroli str. 314-317)

W sprawie przyczyn wyboru w postępowaniu 64/US/SZP-3/2018 ofert podlegających odrzuceniu Kanclerz wyjaśnił, że postępowanie było pierwszym zamówieniem realizowanym w trybie elektronicznym. Okres wdrożenia nowego trybu charakteryzował się tym, że wymagał przystosowania się i nauki pracowników Działu Zamówień. (...) Niezależnie od niedostatecznej weryfikacji istnienia podpisu kwalifikowanego przez komisję i pracowników Działu Zamówień, w pierwszym okresie stosowania trybu elektronicznego, wielu wykonawców nie miało świadomości znaczenia pojęcia „elektroniczny podpis kwalifikowany”, utożsamiając go z autoryzacją poprzez ePUAP. Efekt został jeszcze wzmocniony przez mylący komunikat miniPortalu („Dokument został podpisany elektronicznie”).

(akta kontroli str. 312-313)

2. Wbrew wymogom określonym w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej, na Uczelni nie ewidencjonowano w systemie teleinformatycznym dokumentów elektronicznych świadczących o wykonywaniu działalności z zakresu elektronicznych zamówień publicznych, powstających w wyniku tych postępowań lub napływających do Uczelni w związku z postępowaniami przeprowadzanymi za pomocą komunikacji elektronicznej i odzwierciedlających przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw. Dokumentacja elektroniczna z przeprowadzonych postępowań, którą zamawiający wytworzył i otrzymał w szczególności z wykorzystaniem systemu miniPortal za pośrednictwem ePUAP oraz poczty elektronicznej zamawiającego, w tym m.in.: SIWZ, ogłoszenia, oferty wraz załącznikami, oświadczenia, dokumenty, korespondencja pomiędzy zamawiającym oraz wykonawcami z wyjątkiem postępowań prowadzonych przez Kierownika Działu Zamówień przechowywana była w imiennych folderach z podziałem na poszczególne postępowania na sieciowym dysku wspólnym, dostępnym tylko dla pracowników tego działu.

Dokumentacja elektroniczna z przeprowadzonych postępowań prowadzonych przez Kierownika Działu Zamówień znajdowała się na dysku lokalnym jego

komputera³⁰. Katalog ten nie jest dostępny dla innych użytkowników, w tym również poprzez sieć komputerową. Zawartość tego katalogu nie była archiwizowana na innym nośniku. Zastosowany, rozproszony, sposób przechowywania dokumentów elektronicznych utrudniał odtworzenie w przejrzysty sposób przebiegu postępowań.

(akta kontroli str. 446-449, 454-456)

W sprawie przechowywania dokumentów elektronicznych z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych po 18.10.2018 r. (w 2018 i 2019 r.) bez ich archiwizacji oraz w sposób uniemożliwiający dostęp do tych dokumentów innym użytkownikom Kierownik Działu zamówień wyjaśnił, że nie wiedział o konieczności archiwizowania dokumentacji elektronicznej powstałej w wyniku prowadzonych postępowań. Uważał, że elektroniczne dokumenty przechowywane w wyodrębnionym katalogu na lokalnym dysku komputera stanowią archiwum tych dokumentów. Nie widział konieczności wykonywania kopii zapasowej tych danych.”

(akta kontroli str. 455)

Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej: *Zamawiający sporządza, przechowuje, przekazuje, udostępnia oraz usuwa dokumenty elektroniczne za pośrednictwem systemu teleinformatycznego spełniającego wymagania odpowiadające łącznie wymaganiom określonym:*

- 1) w przepisach wydanych na podstawie art. 18 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³¹;*
- 2) w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2b ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach³².*

W sprawie stosowanego sposobu przechowywania dokumentacji elektronicznej Kanclerz wyjaśnił, że nie wprowadzono w Uczelni centralnego mechanizmu i zasad archiwizowania dokumentów elektronicznych dla każdego działu czy sprawy. Wszystkie dane w postaci cyfrowej archiwizowane są za pomocą mechanizmów sprzętowych służących do backupu całych środowisk wirtualnych. Poza kopią generalną zasobów sieciowych, każdy dział przetwarzający tego typu dokumenty prowadził samodzielne archiwizowanie z wykorzystaniem sprzętowych zasobów sieciowych lub lokalnych.

(akta kontroli str. 446-449)

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi dokumenty elektroniczne świadczące o wykonywaniu działalności podmiotów, powstające w nich lub napływające do nich, jeżeli odzwierciedlają przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw, podlegają ewidencjonowaniu w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w § 6, i zwane są dalej "dokumentami ewidencjonowanymi". Z kolei zgodnie z § 4 ust. 2 tego rozporządzenia przechowywanie dokumentów ewidencjonowanych do czasu przekazania ich do archiwum państwowego albo brakowania wymaga w szczególności opracowania i aktualizowania szczegółowych procedur przechowywania w czasie nie krótszym niż 10 lat, z uwzględnieniem bieżącego stanu wiedzy i technologii.

W sprawie przyczyn nie wprowadzenia procedur oraz specjalistycznego systemu informatycznego do zarządzania dokumentami elektronicznymi Rektor Uczelni oraz Kanclerz wyjaśnili, że (...) w Uczelni do czasu wprowadzenia obowiązku prowadzenia postępowań o zamówienie publiczne drogą elektroniczną wszelkie

³⁰ Katalog „C:\Users\labrzycki\Desktop\POSTĘPOWANIA\ PRZETARGI”.

³¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 700, ze zm.

³² Dz. U. z 2019 r. poz. 553, ze zm.

dokumenty podlegające ewidencjonowaniu i archiwowaniu tworzone były tradycyjnie (w formie papierowej). Wszystkie dokumenty w trakcie procedowania tworzone w postaci elektronicznej są drukowane i ewidencjonowane oraz przechowywane w postaci papierowej sygnowane podpisem odręcznym. (...) W 2018 r. Uczelnia planowała wprowadzenie generalnego systemu elektronicznego obiegu informacji, który miał dotyczyć również zamówień publicznych. Źródłem finansowania zakupu i wdrożenia jest jeden z projektów POWER realizowanych przez Uczelnię. Procedury rozstrzygania wniosku, zawierania umów, a potem realizacji projektu znacznie się przedłużyły i z tego powodu dopiero teraz Uczelnia przygotowuje przetarg na realizację tego zadania. Jako pierwszy powstanie elektroniczny obieg dokumentów zawierający w sobie wymagane rozporządzeniem elementy. Uczelnia wprowadzi przejściowo system zgodny z rozporządzeniem w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi, który zapewni spełnienie wymaganych warunków do czasu wprowadzenia docelowego systemu elektronicznego obiegu dokumentów.

(akta kontroli str. 451-453, 458-460)

OCENA CZĄSTKOWA

W dwóch na trzy analizowane postępowania prawidłowo realizowano obowiązki wynikające z przepisów dotyczących komunikacji z wykonawcami w procedurze udzielania zamówień publicznych, wraz z wymaganiami technicznymi i organizacyjnymi wysyłania i odbierania dokumentów elektronicznych i informacji przekazywanych przy ich użyciu, a także przekazywania ofert, wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz oświadczeń, w tym JEDZ. W jednym postępowaniu nie wyegzekwowano obowiązku opatrzenia dwóch ofert kwalifikowanym podpisem elektronicznym w wyniku, czego wybrano oferty podlegające odrzuceniu oraz udzielono zamówień dwóm wykonawcom na łączną kwotę 38 350 zł.

Sposób przechowywania dokumentów elektronicznych związanych z tymi postępowaniami, nie spełniał wymogów § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej i był niezgodny z postanowieniami § 6 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie sposobu postępowania z dokumentami. Dokumenty te, przechowywano, bowiem w sposób utrudniający przejrzyste odtworzenie przebiegu postępowania.

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

Opis stanu faktycznego

Narzędzie do komunikacji elektronicznej wdrożono przed datą wszczęcia pierwszego postępowania, w którym użyto środków komunikacji elektronicznej. Pracownicy Działu Zamówień korzystali z materiałów szkoleniowych na stronie internetowej UZP pod adresem <https://www.uzp.gov.pl/e-zamowienia2/miniportal>, w tym z filmów instruktażowych oraz poradnika „miniPortal. Instrukcja użytkownika systemu”.

(akta kontroli str. 114-117, 461)

Pracownicy³³ Działu Zamówień brali udział w warsztatach szkoleniach zakończonych uzyskaniem certyfikatów uczestnictwa gdzie jednym z aspektów był miniPortal oraz ePUAP:

- w styczniu 2019 r. „Warsztaty Zamówień Publicznych mec. Zbigniewa Pawlaka dla Zamawiających”³⁴, których program obejmował m.in. zmiany stanu prawnego dot. sposobu udzielania zamówień publicznych począwszy od 18 października 2018 r., zamówienia publiczne powyżej progów unijnych z obowiązującą

³³ Trzech pracowników w styczniu 2019 r. oraz czterech w marcu 2019 r.

³⁴ Firma Presscom Sp. z o.o. z Wrocławia.

komunikacją elektroniczną, w tym, czym jest miniPortal e-zamówienia i jego funkcje, znaczenie ePUAP w procesie udzielania zamówienia, symulacja postępowania w trybie przetargu nieograniczonego z wykorzystaniem miniPortalu e-zamówienia oraz platformy ePUAP;

- w marcu 2019 r. szkolenie: „Wzorzec prowadzenia elektronicznych zamówień publicznych. Czynności techniczne i prawne w postępowaniu prowadzonym z użyciem środków komunikacji elektronicznej”³⁵, którego program obejmował m.in. aspekty prawne elektronicznej komunikacji o udzielenie zamówień publicznych w tym pierwsze doświadczenia i znaki zapytania dotyczące miniPortalu i ePUAP.

W okresie wcześniejszym, w maju 2018 r. trzech pracowników Działu Zamówień zostało przeszkolonych z zakresu elektronicznych zamówień publicznych: „Elektroniczne zamówienia publiczne w praktyce”³⁶. Program szkolenia obejmował: elektroniczną komunikację zamówień publicznych; elektroniczny JEDZ; planowanie zamówień publicznych; udzielanie zamówień podlegających ustawie PZP; newralgiczne aspekty przebiegu postępowania o zamówienie publiczne; umowy w zamówieniach publicznych.

(akta kontroli str. 120-140)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania informacyjno-szkoleniowe prowadzone w Uczelni związane z informatyzacją procesu udzielania zamówień publicznych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Odrzucanie ofert podmiotów ubiegających się o realizację zamówienia publicznego o wartości równej lub przekraczającej progi UE nieopatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym.
2. Przechowywanie dokumentów elektronicznych związanych z prowadzonymi postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, w sposób zgodny z wymogami rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej.
3. Opracowanie procedur dotyczących przechowywania w czasie nie krótszym niż 10 lat do czasu przekazania do archiwum państwowego dokumentów elektronicznych powstających w Uczelni lub napływających do jednostki i świadczących o wykonywaniu jej działalności, w tym w zakresie zamówień publicznych objętych obowiązkiem komunikacji elektronicznej.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 ust. 1 i 2 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

³⁵ Centrum Doradztwa i Kształcenia „Nowe Przetargi”, Warszawa.

³⁶ Firma ApexNet Sp. z o.o. S. k. z Warszawy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Szczecin, 3 września 2019 r.

Kontroler
Krzysztof Szczepaniak
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor