



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.012.04.2019

Pani
Anna Mieczkowska
Prezydent Miasta Kołobrzeg
ul. Ratuszowa 13
78-100 Kołobrzeg

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/003 – Informatyzacja procesu zamówień publicznych.

Jednostka kontrolowana	I. Dane identyfikacyjne Urząd Miasta Kołobrzeg ul. Ratuszowa 13, 78-100 Kołobrzeg.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezydentem Miasta jest Anna Mieczkowska od 19.11.2018 r. Wcześniej od 8.12.2014 r. Prezydentem Miasta był Janusz Gromek.
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 26.07.2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrole	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontroler	Wiesław Kaszak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/121/2019 z dnia 01.07.2019 r.

(akta kontroli str.1-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wdrożenie i stosowanie w Urzędzie Miasta Kołobrzeg³ systemu elektronicznego udzielania zamówień publicznych oraz wykorzystywanie do tego celu narzędzi elektronicznych.

Urząd zgodnie z dyrektywą UE 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, wdrożył 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.

W Urzędzie prawidłowo realizowano postanowienia wynikające z przepisów 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 elektronicznych⁷ dotyczące komunikacji z wykonawcami w postępowaniu o udzielenie zamówienia,

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

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

³ Dalej: Urząd.

⁴ Dz. Urz. UEL 94 z 28 marca 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 Dz. U. poz. 1320, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie komunikacji elektronicznej.

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 publicznego. Urząd zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej prawidłowo postępował i archiwizował dokumenty elektroniczne wytworzone i uzyskane w toku postępowań o zamówienia publiczne⁸. Do tego celu wykorzystywał obowiązujący w Urzędzie system elektronicznego obiegu dokumentów e-DOK⁹.

Pracownicy Urzędu zajmujący się zamówieniami publicznymi zostali przeszkoleni z zakresu obsługi elektronicznej postępowań oraz korzystania z miniPortalu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

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

W celu udzielania zamówień publicznych o wartości równej lub większej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy PZP Urząd wdrożył bezpłatny miniPortal udostępniony przez Urząd Zamówień Publicznych. Wiedzę z zakresu funkcjonalności tego portalu pracownicy Urzędu uzyskali ze strony internetowej Urzędu Zamówień Publicznych¹¹. Do udzielania zamówień publicznych obok miniPortalu wykorzystywana była też Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej¹².

Prezydent Miasta¹³ wyjaśniła, że *Urząd rozpoczął korzystanie z miniPortalu z różnych względów. Po pierwsze w skali roku jest niewiele postępowań o wartości równej lub przekraczającej progi UE, po drugie, platforma jest nam potrzebna tylko do komunikacji z Wykonawcą, a platformy komercyjne oferowały bardzo mocno rozbudowane narzędzia, posiadające funkcje nam zbędne, po trzecie miniPortal to narzędzie udostępnione w formie nieodpłatnej, a firmy oferujące platformy prywatne były niejednokrotnie bardzo drogie. W myśl art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, środki publiczne należy wydatkować w sposób celowy i oszczędny, stąd też podjęto decyzję o wykorzystaniu bezpłatnego narzędzia i nie nabywaniu platformy komercyjnej.*

(dowód: akta kontroli str. 11-12)

W związku z wdrażaniem miniPortalu Urząd nie poniósł żadnych wydatków. Urząd poniósł wydatki w wysokości 2.141 zł, z tytułu szkoleń m.in. z zakresu „elektronizacji zamówień publicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 12, 98)

Stosowanie miniPortalu zostało wdrożone w Urzędzie z datą wszczęcia pierwszego postępowania o zamówienie publiczne, dla którego istniał wymóg użycia środków

⁸ Wszczętych po 18 października 2018 r.

⁹ Elektroniczny system obiegu dokumentów – system informatyczny przeznaczony do obsługi dokumentów elektronicznych w Urzędzie Miasta Kołobrzeg.

¹⁰ 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.

¹¹ Dalej: UZP.

¹² Dalej: ePuap.

¹³ Dalej: Prezydent.

komunikacji elektronicznej, tj. z dniem 16.11.2018 r. Informatyzacją objęto wyłącznie postępowania o wartości równej lub przekraczającej progi UE.

Prezydent podała, że na potrzeby postępowań w Urzędzie po półrocznym stosowaniu miniPortalu było to narzędzie wystarczające i oferujące funkcje, które w pełni Urząd wykorzystuje. Wyjaśniła także, że (...) *jest to narzędzie dość łatwe w obsłudze i jego użytkowanie nie stanowi większego problemu. W krótkim doświadczeniu stosowania miniPortalu, nie było jak dotąd żadnych awarii systemu czy też problemów technicznych związanych z użytkowaniem tego narzędzia.* Prezydent oceniła, że funkcjonalność oraz sposób obsługi i intuicyjność miniPortalu była wystarczająca.

Do dnia 26.07.2019 r. (zakończenie kontroli) oferenci nie zgłaszali żadnych problemów z funkcjonowaniem miniPortalu oraz platformy ePuap.

Prezydent wyjaśniła, że Urząd korzystał z obsługi technicznej miniPortalu telefonicznie, a pracownicy nie mieli problemów z dodzwonieniem się na infolinię i uzyskaniem informacji. W dwóch przypadkach pytania skierowano w postaci wiadomości e-mail. W jednym przypadku Urząd uzyskał odpowiedź, w drugim przypadku odpowiedź została udzielona w trakcie kontroli NIK w dniu 11.07.2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

W Urzędzie w badanym okresie obowiązywała Instrukcja obiegu korespondencji i dokumentów oraz zasad pracy w e-DOK przyjęta dwoma zarządzeniami wewnętrznymi¹⁴. Dokumentacja wysyłana przez klienta do Urzędu za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej i platformy ePuap wpływa – za wygenerowanym elektronicznie dla klienta urzędowym poświadczeniem odbioru do systemu e-DOK, na stanowisko pracownika w Biurze Obsługi Klienta¹⁵.

Pracownik BOK przysyłał taką korespondencję w systemie e-DOK do Sekretarza Miasta, który weryfikował i przysyłał pismo do właściwej komórki organizacyjnej Urzędu. Według ww. Instrukcji dokument elektroniczny, podpisany podpisem elektronicznym kwalifikowanym będzie zawsze dokumentem oryginalnym w wersji elektronicznej, a w wersji papierowej kopią dokumentu.

Wysyłanie korespondencji za pośrednictwem ePuap według Instrukcji odbywa się po podpisaniu dokumentu w wersji papierowej przez Prezydenta lub osoby upoważnione przez Prezydenta. Dokument w systemie e-DOK z załączonym dokumentem źródłowym w formacie WORD, Pdf, EXCEL przekazuje się w systemie e-DOK do Sekretarza Miasta celem podpisania kwalifikowanym podpisem elektronicznym i wysłania do adresata przez odpowiednie komórki Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 28-31, 38-41)

Ustalone
nieprawidłowości

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

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie terminowego wdrażania narzędzia komunikacji elektronicznej wspierającego proces zamówień publicznych powyżej progów UE.

¹⁴ Zarządzenie wewnętrzne nr 33/17 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z dnia 11.05.2017 r. (obowiązywało w okresie od 1.06.2017 r. do 20.06.2019 r.) oraz zarządzenie wewnętrzne nr 61/19 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z dnia 17.06.2019 r. obowiązywało od 1.07.2019 r.

¹⁵ Dalej: BOK.

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

W okresie od 18.10.2018 r. do dnia rozpoczęcia kontroli (02.07.2019 r.) Urząd opublikował 15 ogłoszeń o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym UE o wartości równej lub przekraczającej progi UE. W okresie od 01.08.2016 r. do 17.10.2018 r. w Urzędzie przeprowadzono 15 postępowań o wartości równej lub przekraczającej progi UE, w których nie wykorzystywano systemów i środków komunikacji elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 16-21)

Urząd zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej w ogłoszeniach o zamówieniach wszczętych po 18.10.2018 r. opublikowanych w Dzienniku Urzędowym UE wskazał w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia¹⁶ środki komunikacji elektronicznej, przy użyciu, których 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.

W SIWZ zawarto informacje o specyfikacji połączeń, dopuszczonym formacie przesyłanych danych, kodowania i oznaczania czasu odbioru danych, przygotowania plików elektronicznych, określenie momentu przyjęcia/sposobu przyjęcia ofert. Maksymalny rozmiar plików przesyłanych za pośrednictwem dedykowanych formularzy do: złożenia, zmiany, wycofania oferty lub wniosku oraz do komunikacji wynosił 150 MB. Za datę przekazania oferty, wniosków, zawiadomień, dokumentów elektronicznych, oświadczeń lub elektronicznych kopii dokumentów lub oświadczeń oraz innych informacji przyjęto datę ich przekazania na ePuap. Identyfikator postępowania i klucz publiczny dla danego postępowania o udzielenie zamówienia dostępne były na liście postępowań na miniPortalu oraz stanowił załącznik do SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 54-56)

W postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzanych z użyciem komunikacji elektronicznej przetwarzane były wszystkie dane identyfikujące podmiot wymagane w formularzu jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia¹⁷ oraz przepisami art.10a ust. 1 w zw. z art. 25a ustawy PZP.

(dowód: akta kontroli str. 60, 82-95)

W postępowaniach o udzielenie zamówień po 18.10.2018 r. przeprowadzonych za pomocą środków komunikacji elektronicznej w SIWZ - zamieszczano informację dla wykonawcy o akceptacji przez niego regulaminu (instrukcji miniPortalu) korzystania z serwisu udostępnianego przez zamawiającego (§ 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej). Publikowany był także link do strony UZP, gdzie opisana była zasada działania systemu miniPortal wraz z uwagami i opisem problemów.

(dowód: akta kontroli str. 55)

Przekazywanie dokumentów w postępowaniach za pomocą środków komunikacji elektronicznej spełniało warunki określone w § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej. Komunikacja elektroniczna odbywała się za pomocą miniPortalu¹⁸ i ePuapu¹⁹. W SIWZ zamawiający zastrzegł sobie możliwość kontaktu

¹⁶ Dalej: SIWZ.

¹⁷ Dalej: JEDZ. Określony w załączniku nr 2 do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2016/7 z dnia 5 stycznia 2016 r. ustanawiające standardowy formularz jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia. (Dz. Urz. UE L 3 z 6 stycznia 2016 r., str. 16)

¹⁸ <https://miniportal.uzp.gov.pl/>

z wykonawcami (komunikacja wyłącznie zamawiającego z wykonawcami) za pomocą poczty elektronicznej Urzędu²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 247-248)

Wszystkie dane odnośnie funkcjonowania miniPortalu i ePuapu Urząd uzyskał i pobrał z bezpłatnych instrukcji i filmów instruktażowych zamieszczonych na stronie internetowej UZP²¹.

(dowód: akta kontroli str. 55, 71, 97)

Z dokonanych oględzin poszczególnych narzędzi do obsługi miniPortalu i ePuapu przez kontrolera przy współudziale Informatyka Urzędu wynikało, że system ePuap umożliwiał identyfikację podmiotu zamawiającego, jak i oferenta oraz zapewniał rozliczalność działań podejmowanych przez podmioty przekazujące. Pracownicy Biura Zamówień Publicznych Urzędu²² posiadali indywidualne konto w narzędziu miniPortal. Autoryzacja odbywała się poprzez podanie loginu i hasła. Użytkownicy posiadali ten sam login i hasło przy logowaniu się do Biuletynu Zamówień Publicznych²³. Do komunikacji z wykonawcą wykorzystywany był formularz na platformie ePUAP, do którego każdy użytkownik posiadał indywidualne konto. Do ePuap logowanie odbywało się poprzez login oraz hasło.

Czas był automatycznie synchronizowany z wzorcem czasu w sieci Internet. MiniPortal rejestrował wszystkie operacje wykonane przez użytkownika. Operacje były widoczne w systemie w tabeli „Historia zmian”, w której zapisane były wszystkie typy aktywności użytkownika. Operacje były powiązane z użytkownikiem, tj. BZPU. Dokumenty zabezpieczane były przed nieupoważnionym dostępem przed upływem wyznaczonych terminów składania ofert, poprzez zastosowanie kluczy szyfrujących udostępnionych przez narzędzie miniPortal. Algorytmy szyfrujące nie były znane użytkownikowi.

W narzędziu miniPortal przewidziano dwie grupy: wykonawca i zamawiający. BZPU obsługiwało miniPortal, jako zamawiający, któremu przypisano uprawnienia niezbędne do przeprowadzenia postępowań dla tego typu użytkownika. BZPU nie miało możliwości zapoznania się z ofertą wycofaną przed upływem terminu składania ofert. Wszelkie wymagania dotyczące standardów komunikacji i formatów danych podawane były w SIWZ. System miniPortal udostępniony był przez Internet, a przesyłane przez strony zamówienia publicznego pliki danych były zabezpieczone poprzez szyfrowanie transmisji za pomocą protokołu SSL.

Korespondencja pomiędzy stronami zamówienia publicznego wysyłana była bezpośrednio poprzez ePuap. Po zalogowaniu się na ePuap pracownik BZPU wysyłał korespondencję za pomocą Formularza Komunikacji²⁴ zamieszczonego na miniPortalu. Firma, która składała ofertę, musiała mieć założony profil zaufany na ePuapie oraz posiadać kwalifikowany podpis cyfrowy do uwierzytelniania dokumentów. Skrzynkę przetargi@um.kolobrzeg wykorzystywano do komunikacji w przypadku m.in. pytań w sprawie zamówienia kierowanych przez wykonawców do zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 247-248)

Informacje o parametrach i standardach wykorzystywanych przez system wspierający komunikację elektroniczną w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego zapisane były w dokumencie SIWZ. System ePuap posiadał historię

¹⁹ <https://epuap.gov.pl/wps/portal>

²⁰ przetargi@um.kolobrzeg

²¹ <https://www.uzp.gov.pl/e-zamowienia2/miniportal>

²² Dalej: BZPU.

²³ Dalej: BZP-UZP.

²⁴ Dalej: Formularz Komunikacji.

logowania. Zawarte były w niej takie informacje jak: godzina, data, IP komputera, dokładny czas wejścia i wyjścia z systemu.

(dowód: akta kontroli str. 54-56, 249-251)

Po opublikowaniu zamówienia w systemie miniPortal, system generował klucz publiczny oraz identyfikator postępowania. Dane te wraz z całym zestawem dokumentów przygotowanym przez wydział merytoryczny publikowane były na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu²⁵.

Wykonawcy mogli zwracać się do Zamawiającego z zapytaniami o wyjaśnienie treści zawartych w SIWZ używając Formularza Komunikacji przesyłanego na skrzynkę ePuap:/umkolobrzeg/skrytka.

Zamawiający wskazał w SIWZ dopuszczalny format kwalifikowanego podpisu elektronicznego jako:

- dokumenty w formacie „pdf” zaleca się podpisywać formatem PAdES;

- dokumenty inne niż „pdf” należy użyć formatu XAdES.

Potencjalni wykonawcy musieli zaszyfrować ofertę wykorzystując do tego aplikację z miniPortalu i wysłać za pomocą formularzy dedykowanych na platformę ePuap. Informacja o wysłaniu oferty trafiała do systemu miniPortal. Oferty czekały do momentu ich otwarcia w terminie określonym w SIWZ. Po tym terminie w systemie miniPortal pojawiał się klucz prywatny. Następnie zbierane były wszystkie dane tj: zaszyfrowane oferty z platformy ePuap, klucz prywatny z miniPortalu, login do BZP-UZP, identyfikator postępowania. Pracownicy Urzędu na posiedzeniu komisji przetargowej w sposób jawny odszyfrowywali oferty za pomocą aplikacji do szyfrowania/odszyfrowania ofert. Ofertę można było odczytać dopiero po odszyfrowaniu, po uzyskaniu klucza prywatnego w miniPortalu.

(dowód: akta kontroli str. 71-74, 77)

Uprawnienia do logowania się do BZP-UZP posiadało dwóch pracowników BZPU oraz kierownik. W Urzędzie stosowano jedną wspólną skrzynkę podawczą na ePuap. Na platformie ePuap nie było możliwości otwarcia oferty, ponieważ były one zaszyfrowane. W Urzędzie funkcjonowała *Instrukcja Zarządzania Systemem Informatycznym*, służącym do przetwarzania danych osobowych, która opisywała w jaki sposób przyznawane są uprawnienia do Systemów Informatycznych dla pracowników jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 260-266)

Połączenie z miniPortalem oraz ePuapem były połączeniami bezpiecznymi szyfrowanymi. System (kwalifikowane podpisy cyfrowe) wykorzystywał podpisy elektroniczne Certum QCA 2017 firmy Assec SA oraz Krajowej Izby Rozliczeniowej KIR.SA. Podmioty wpisane były do Centrum Certyfikacji <https://www.nccert.pl/uslugi.htm>.

(dowód: akta kontroli str. 271)

Weryfikacja podpisu elektronicznego odbywała się w Urzędzie za pomocą programu elektronicznego Madkom SA, dostawcy usług zaufania. W celu uwierzytelnienia wyniku weryfikacji oryginał w postaci elektronicznej był opatrywany pieczęcią elektroniczną Madkom SA. W trakcie procesu weryfikacji podpisów elektronicznych pracownicy BZPU nie napotykali na problemy z tym związane.

Elektroniczne Poświadczenie Weryfikacji (EPW) zawierało dane dotyczące:

- integralności (np.: *podpisane dane nie zostały zmodyfikowane od czasu ich elektronicznego uwierzytelnienia* – integralność zachowana),
- osoby podpisującej (podane było nazwisko),
- rodzaju uwierzytelnienia (*kwalifikowany podpis elektroniczny*),

²⁵ Dalej: BIP (adres: www.kolobrzeg.pl, BIP – zakładka Gospodarka).

- czasu złożenia (data oraz godzina złożonego podpisu).

Szczegółowa weryfikacja objęła dodatkowo elektroniczne dane dotyczące algorytmu funkcji skrótu (np. SHA), formatu podpisu (np. XAdES-BASELINE-B), statusu certyfikatu (np.: *zweryfikowano pozytywnie*), okresu ważności certyfikatu, typu zobowiązania (*formalne zatwierdzenie*), podpisanych danych (np. podpisano zewnętrzny plik *espd-response.pdf*, nie znaleziono pliku o podanej nazwie, zweryfikowano z plikiem o podanej sumie kontrolnej), numeru seryjnego certyfikatu, wystawcy certyfikatu (COPE SZAFIR – Kwalifikowany, Krajowa Izba Rozliczeniowa SA. (*zaufany*)).

Weryfikację certyfikatu przeprowadzano przy użyciu bezpłatnych narzędzi:

OCSF-<http://ocsp.elektronicznypodpis.pl>),

CRL- http://elektronicznypodpis.pl/crl/crl_ozk52.crl).

(dowód: akta kontroli str. 172-185)

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

(dowód: akta kontroli str. 73-74)

Pierwsze zamówienie w stosunku, do którego zaistniał wymóg stosowania komunikacji elektronicznej zostało wszczęte w Urzędzie 16.11.2018 r.

Analiza dwóch zamówień²⁶ przeprowadzonych z wykorzystaniem systemu komunikacji elektronicznej i wszczętych 11.02.2019 r. (wartość umowna 6.794.658,50 zł) i 07.02.2019 r. (zamówienie unieważnione) wykazała, że:

- komunikacja między zamawiającym a oferentami, składanie ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, oraz oświadczeń, w tym oświadczenia na formularzu JEDZ, odbywała się przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, zgodnie z art. 10a ust. 1 ustawy PZP,
- zamawiający w SIWZ udostępniał informację na temat specyfikacji połączenia, formatu przesyłanych danych oraz kodowania i oznaczania czasu odbioru danych,
- dokumenty przesłane drogą elektroniczną przez oferenta były dostosowane do wskazań zamawiającego odnośnie formatu, parametrów wykorzystywanego sprzętu elektronicznego oraz technicznych warunków i specyfikacji połączenia (art. 10a ust. 4 ustawy PZP).

(dowód: akta kontroli str. 100-139, 151-170, 186-188, 189-210)

W przypadku postępowania wszczętego 11.02.2019 r. *Odbiór i transport odpadów komunalnych gromadzonych na terenie nieruchomości zamieszkałych oraz na nieruchomościach w części zamieszkałych, a w części wykorzystywanych do*

²⁶ 1) Przetarg nieograniczony (11.02.2019 r. – ogłoszenie): Odbiór i transport odpadów komunalnych gromadzonych na terenie nieruchomości zamieszkałych oraz na nieruchomościach w części zamieszkałych, a w części wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej położonych na obszarze Gminy Miasto Kołobrzeg. Ogłoszenie o zamówieniu (TED – tenders electronic daily): usługi związane z odpadami 2019/S 029-064863. – postępowanie zrealizowano – udzielono zamówienia.

2) Przetarg nieograniczony (7.02.2019 r. - ogłoszenie): Zakup i montaż wyposażenia do profesjonalnego, bezpiecznego, certyfikowanego placu zabaw dostosowanego do potrzeb dzieci 3-4 letnich oraz dzieci z niepełnosprawnościami w Ośrodkach Wychowania Przedszkolnego wraz z wymianą powierzchni placu zabaw na profesjonalną i bezpieczną dla dzieci w jednym z Ośrodków, realizujących projekt „Równy Start – zwiększenie dostępu do edukacji przedszkolnej dla dzieci 3 i 4 letnich oraz dzieci z niepełnosprawnościami na terenie Gminy Miasto Kołobrzeg. Ogłoszenie o zamówieniu (TED – tenders electronic daily): dostawy 2019/S 027-059465 – postępowanie unieważniono – nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu (art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP).

prowadzenia działalności gospodarczej położonych na obszarze Gminy Miasto Kołobrzeg- dotyczącego odbioru i transportu odpadów komunalnych - oferta i wnioski, w tym JEDZ sporządzony był w postaci elektronicznej i opatrzony ważnymi kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi, zgodnie z art. 10a ust. 5 ustawy PZP. Upoważnieni pracownicy Urzędu przy weryfikacji podpisów w dokumentach elektronicznych nie stwierdzili błędów i problemów w tym zakresie, oferent stosował kwalifikowany podpis elektroniczny opatrzony kwalifikowanym znacznikiem czasu. Postępowanie zakończyło się wyborem wykonawcy i podpisaniem umowy;

(dowód: akta kontroli str. 140-150, 168-185)

W postępowaniu wszczętym 07.02.2019 r.²⁷ Zakup i montaż wyposażenia do profesjonalnego, bezpiecznego, certyfikowanego placu zabaw dostosowanego do potrzeb dzieci 3-4 letnich oraz dzieci z niepełnosprawnościami w Ośrodkach Wychowania Przedszkolnego wraz z wymianą powierzchni placu zabaw na profesjonalną i bezpieczną dla dzieci w jednym z Ośrodków, realizujących projekt „Równy Start – zwiększenie dostępu do edukacji przedszkolnej dla dzieci 3 i 4 letnich oraz dzieci z niepełnosprawnościami na terenie Gminy Miasto Kołobrzeg – dotyczącym zakupu i montażu wyposażenia placów zabaw oraz wymiany ich nawierzchni - do Urzędu wpłynęła drogą elektroniczną²⁸ jedna oferta na formularzu dedykowanym ePuap. Termin składania ofert wyznaczono do godz. 10⁰⁰ 28.03.2019 r. Otwarcie ofert nastąpiło 28.03.2019 r. o godz. 13⁰⁰. Komisja Przetargowa stwierdziła, że wpłynęła jedna oferta. Oferta ta według Komisji Przetargowej nie została zaszyfrowana. W protokole z postępowania podano, że nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu (art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP) i unieważniono postępowanie.

W dniu 02.04.2019 r. Prezydent zatwierdził prace Komisji przetargowej i powiadomiono oferenta o unieważnieniu postępowania. W uzasadnieniu podano, że oferta została odrzucona, ponieważ:

- była niezgodna z ustawą – art. 10g ustawy PZP, który odwołuje się do przepisów Rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej, które to określa w § 2 ust.1., iż „Zamawiający wskazuje w ogłoszeniu lub w SIWZ albo (...) środki komunikacji elektronicznej, przy użyciu, których będzie komunikował się z wykonawcami w postępowaniu o udzielenie zamówienia (...)”,*
- jej treść nie odpowiada treści SIWZ (...): Zgodnie z zapisami rozdziału I pkt 19: „Wymagania techniczne i organizacyjne wysyłania i odbierania dokumentów elektronicznych, elektronicznych kopii dokumentów i oświadczeń oraz informacji przekazywanych przy ich użyciu opisane zostały w Regulaminie korzystania z miniPortalu oraz Regulaminie ePuap”, oraz rozdziału II, pkt 2: „Sposób złożenia oferty, w tym zaszyfrowania oferty opisany został w Regulaminie korzystania z mniPortal. Ww. zapisy wyraźnie stanowią, iż oferta wykonawcy powinna zostać zaszyfrowana, Wykonawca zaś złożył ofertę oraz formularz cenowy w postaci odszyfrowanej. Zaszyfrowane zostały tylko 3 podpisy²⁹.*

Zamawiający przekazał ww. informację oferentowi pismem z 02.04.2019 r.³⁰, poprzez ePuap oraz e-mailem.

(dowód: akta kontroli str. 236-241)

Zamawiający w dniu otwarcia ofert 28.03.2019 r. o godzinie 13: 41 wysłał zapytanie na adres mailowy: miniPortal@uzp.gov.pl czy oferta złożona w poniżej opisany sposób została złożona poprawnie:

²⁷ Publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod numerem: 2019/S 027-059465, zmiana ogłoszenia z 14.03.2019 r.: 2019/S 052-119474.

²⁸ <https://miniportal.uzp.gov.pl/-ePUAP:/umkolobrzeg/skrytka>.

²⁹ xades:espd-response.pdf; Potwierdzenie transakcji – Biglo Place Zabaw Kom. Sp. z o.o. ul. Zwycięstwa 27..._22719386_20190311_14940.pdf; Załącznik nr 1 do SIWZ Buglo Place Zabaw. docx.

³⁰ Znak BZ.271.82.2018.II.

W dniu 28.03.2019 r. próbowaliśmy dokonać otwarcia oferty. Od wykonawcy przez ePuap otrzymaliśmy dokumenty (...) – była to zmiana oferty stąd dwa zaszyfrowane pliki. Oferta wykonawcy złożona, jako zmiana została niezaszyfrowana (...). W pliku zaszyfrowanym, po jego odszyfrowaniu nie widzimy zaszyfrowanej oferty tylko zaszyfrowane podpisy, brakuje też pozostałych dokumentów jak JEDZ czy wadium. Oferty złożonej przed zmianą nie można w ogóle odszyfrować.

(dowód: akta kontroli str. 211-224, 225-235)

W trakcie kontroli NIK 11.07.2019 r., Zespół Service Desk (ePuap) poinformował, iż podczas przesyłania oferty w postępowaniu przetargowym przez portal ePuap nie ma możliwości, aby dołączony zaszyfrowany załącznik został odszyfrowany i dotarł w takiej postaci na skrzynkę odbiorcy.

(dowód: akta kontroli str. 244-245)

12.07.2019 r. firma biorąca udział w unieważnionym przetargu poinformowała Urząd, że złożyła niezaszyfrowaną ofertę.

(dowód: akta kontroli str. 246)

W zarządzeniu wewnętrznym nr 37/18 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z 25.05.2018 r. w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego Polityki ochrony danych osobowych w Urzędzie przyjęto m.in. instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych. Instrukcja regulowała sposób archiwizowania dokumentów elektronicznych zgodny z wymogiem określonym w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej. Archiwizowanie odbywało się w systemie e-DOK.

Urząd w badanym okresie zgodnie z ww. instrukcją prowadził archiwizację dokumentów elektronicznych za pomocą programu Cobian Backup. Dokumenty elektroniczne zapisywane były, co tydzień na serwerze NAS Urzędu. Okresowo kopie zapisywane były na nośniku zewnętrznym i przekazywane do drugiej lokalizacji tj. Wydziału Zarządzania Kryzysowego. Archiwizowane dokumenty zabezpieczone były poprzez stosowanie środków kryptograficznych ochrony danych i zapisane na serwerze z zabezpieczonym dostępem uniemożliwiającym nieuprawnionym użytkownikom dostępu do niego. Pracownicy BZPU mieli dostęp do ww. dokumentów, ponieważ były one zapisane u nich lokalnie na dysku w komputerze z możliwością ich wyszukiwania poprzez wyszukiwarkę systemu Windows. Była także możliwość przesyłania dokumentów do innych systemów oraz zapisywanie wyeksportowanych metadanych w formacie xml.

(dowód: akta kontroli str. 248, 254)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wystąpiły przypadki odrzucenia przez zamawiającego ofert złożonych w postaci skanu oferty papierowej opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Nie stwierdzono również przypadków odstąpienia przez zamawiającego od wymogu stosowania komunikacji elektronicznej w postępowaniach o zamówienie publiczne.

(dowód: akta kontroli str. 23)

Ustalone
nieprawidłowości

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

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wdrożenie i stosowanie przez Urząd regulacji dotyczących komunikacji elektronicznej w procedurze udzielania zamówień publicznych.

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

Pracownicy BZPU szkolili się w zakresie elektronicznych zamówień publicznych na podstawie prezentacji multimedialnych dotyczących miniPortalu, udostępnionych w postaci filmów instruktażowych, udostępnionych na stronie UZP, instrukcji, regulaminów oraz wzorów zapisów. Przed wykorzystaniem miniPortalu do obsługi zamówień publicznych testowano to narzędzie z wykorzystaniem systemu dostępnego pod adresem <https://miniportal.uzp.gov.pl/> (wersja produkcyjna).

Pracownicy BZPU brali też udział w następujących szkoleniach prowadzonych przez firmy zewnętrzne:

- *Elektroniczne zamówienia publiczne* – jedna osoba. Szkolenie obejmowało podstawy prawne stosowania komunikacji elektronicznej, pisemność i forma elektroniczna, podpis kwalifikowany, informacje i nośniki w komunikacji elektronicznej w zamówieniach publicznych, system teleinformatyczny do komunikacji elektronicznej. Szkolenie przeprowadzone przez firmę zewnętrzną³¹. Koszt szkolenia 1250 zł;
- *Udzielanie zamówień publicznych* - dwie osoby. Szkolenie obejmowało elektroniczną obsługę zamówień publicznych, w tym m.in. instrumenty elektroniczne w zamówieniach, elektroniczne oświadczenia woli, podpis elektroniczny, pieczęć elektroniczna, zamówienia publiczne w polskim porządku prawnym. Szkolenie przeprowadził nieodpłatnie UZP w ramach projektu „Efektywne Zamówienia publiczne – wzmocnienie potencjału administracji”. Pracownicy otrzymali zaświadczenia o odbyciu szkolenia;
- *Stosowanie elektronicznej komunikacji w zamówieniach publicznych* – trzy osoby. Szkolenie obejmowało wyzwania i problemy związane z praktycznym stosowaniem komunikacji elektronicznej pomiędzy wykonawcą a zamawiającym. Szkolenie nieodpłatne;
- *Seminarium z zakresu prawa zamówień publicznych* – dwie osoby. Szkolenie obejmowało m.in. tematykę elektronicznej obsługi zamówień publicznych. Szkolenie nieodpłatne przeprowadzone przez podmiot zewnętrzny³². Uczestnicy otrzymali certyfikaty uczestnictwa,
- *Komunikacja elektroniczna w zamówieniach publicznych* – trzy osoby w Webinarium LEX. Szkolenie nieodpłatne,
- *Zamówienia Publiczne w świetle nadchodzącej elektronicznej obsługi* – jedna osoba. Szkolenie przeprowadzone przez firmę zewnętrzną³³. Koszt szkolenia 891 zł. Uczestnik otrzymał certyfikat uczestnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 43-52, 98)

Ustalone
nieprawidłowości

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

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania informacyjno-szkoleniowe prowadzone w Urzędzie w zakresie informatyzacji procesu udzielania zamówień publicznych.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

³¹ Akademia Zamówień Jukam.

³² Pomerania Brokers Spółka z o.o.

³³ ApexNet. Pieniądze Publiczne.

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 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.

Szczecin, dnia 31 lipca 2019 r.

Kontroler
Wiesław Kaszak
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....