



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.012.05.2019

Pani
Marzena Podzińska
Burmistrz Pyrzyc
Plac Ratuszowy 1
74-200 Pyrzyce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/003 – Informatyzacja procesu zamówień publicznych.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Pyrzycach.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Burmistrzem Pyrzyc jest Marzena Podzińska od 04.12.2014 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 28.06.2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontroler	Wiesław Kaszak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/94/2019 z dnia 16.05.2019 r. (akta kontroli str.1-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie Miejskim w Pyrzycach³ zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych⁴ uchylającą dyrektywę 2004/18/WE oraz ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵, 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.

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, 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.

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. 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 Dz. U. z 2017 r. poz. 1320, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie komunikacji elektronicznej.

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

W toku działań kontrolnych stwierdzono nieprawidłowość, która polegała na braku przechowywania dokumentów elektronicznych z postępowań⁸ o zamówienie publiczne za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, co było niezgodne z wymogami określonymi w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

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

1.1. W celu udzielania zamówień publicznych o wartości równej lub większej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy PZP¹⁰ Urząd wdrożył bezpłatny miniPortal udostępniony przez Urząd Zamówień Publicznych. Wiedzę z zakresu funkcjonalności tego portalu pracownicy Urzędu uzyskali ze strony internetowej Urzędu Zamówień Publicznych¹¹ oraz w wyniku przeprowadzonej przez Informatyka Urzędu 20.06.2018 r. rozmowy z przedstawicielem UZP.

Burmistrz Pyrzyc¹² wyjaśniła, że zdecydowano się na skorzystanie z miniPortalu, ponieważ było to rozwiązanie darmowe i budziło zaufanie, gdyż było stworzone przy udziale UZP i udostępnione na ich stronie internetowej. Wskazała również, że funkcjonalność portalu ocenia na poziomie średnim i niezadowolającym. Obsługa samego systemu miniPortal uniemożliwia zautomatyzowanie całego procesu zamówienia w jednym systemie. Wiąże się to z dodatkowymi czynnościami, jakie trzeba przeprowadzić, aby cały proces „elektronizacji zamówienia” zadziałał w sposób prawidłowy. MiniPortal wraz z aplikacją do szyfrowania i odszyfrowania ofert stanowił tylko część systemu. Drugą część stanowiła Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej¹³.

W związku z wdrażaniem miniPortalu w Urzędzie poniesiono wydatki na szkolenie dwóch pracowników w łącznej kwocie 640 zł. Stosowanie miniPortalu zostało wdrożone w Urzędzie z datą wszczęcia pierwszego postępowania o zamówienie publiczne, dla którego istniał wymóg użycia środków komunikacji elektronicznej, tj. z dniem 18.12.2018 r. Informatyzacją objęto wyłącznie postępowania o wartości równej lub przekraczającej progi UE. Innych wydatków z tym związanych nie poniesiono w Urzędzie.

Od czasu wdrożenia systemu miniPortal w Urzędzie w dniu 25.04.2019 r. wystąpił błąd, ujawniony przez komisję przetargową 29.04.2019 r., polegający na braku oferty z załącznikami na formularzu dedykowanym przesłanym przez jednego z wykonawców, za pośrednictwem skrzynki podawczej ePuap.

Burmistrz uznała, że zakres funkcjonalności, w tym wsparcie użytkownika było niewystarczające i rozpoczęto w Urzędzie procedurę zakupu innego systemu. Przyczynami podjęcia działań w celu zakupu rozwiązania komercyjnego była według wyjaśnień Burmistrz niewystarczająca funkcjonalność miniPortalu, w tym sposób obsługi i intuicyjność tego narzędzia.

(akta kontroli str. 7-18, 28)

⁸ Wszczętych po 18 października 2018 r.

⁹ 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.

¹⁰ Dalej: progi UE

¹¹ Dalej: UZP.

¹² Dalej: Burmistrz.

¹³ Dalej: ePuap.

1.2. Do dnia 29.04.2019 r. oferenci nie zgłaszali żadnych problemów z funkcjonowaniem miniPortalu oraz platformy ePuap. W dniu 29.04.2019 r. stwierdzono, iż jeden z dwóch formularzy dedykowanych znajdujących się na skrzynce ePuap nie zawierał oferty z załącznikami. Problem wystąpił w ramach postępowania wszczętego 19.03.2019 r. W chwili otwarcia ofert 29.04.2019 r. komisja przetargowa stwierdziła, że spośród dwóch ofert jedna była kompletna przesłana za pomocą formularza dedykowanego i została bez problemu odszyfrowana. Drugi formularz dedykowany, przesłany 25.04.2019 r. w tym postępowaniu nie zawierał oferty z załącznikami. Po rozmowie telefonicznej z oferentem i potwierdzeniu, że wysłana oferta zawierała załącznik, zamawiający zgłosił problem do pomocy technicznej ePuap. Zgłoszenia w dniu 29.04.2019 r. o godzinie 12:11 dokonał Informatyk Urzędu za pomocą e-maila na adres epuap-pomoc@coi.gov.pl.

(akta kontroli str. 18-22, 169-172)

W odpowiedzi z 15.05.2019 r., tj. po upływie 16 dni od zgłoszenia problemu, Zespół Service Desk¹⁴ za pomocą epuap-pomoc@coi.gov.pl poinformował Informatyka Urzędu, że problem z pobraniem załączników na platformie ePuap występował dla części pism w przypadku zajścia kilku zdarzeń, które spowodowały usunięcie załącznika z platformy ePuap zanim odbiorca zdążył pobrać załączniki. Zdaniem ZSD dołączenie załącznika na platformie ePuap powoduje nadanie uprawnień do załącznika dla odbiorcy. Załączniki na ePuap są usuwane po pobraniu przez system zewnętrzny oraz po usunięciu pisma przez odbiorcę oraz nadawcę. Usuwanie załączników, dla których nie ma uprawnień jest procesem automatycznym. W przypadku pism wysyłanych przez stronę obywatel.gov.pl (dotyczy to również zamówień publicznych) nie były nadawane uprawnienia dla nadawcy. W efekcie, jeżeli proces automatyczny uruchomił się pomiędzy dodaniem załącznika do pisma a wysłaniem do odbiorcy to taki załącznik był usuwany, ponieważ nie były nadane uprawnienia ani dla nadawcy ani dla odbiorcy. ZSD poinformował także, że zostały wdrożone poprawki, aby nie były usuwane załączniki po ich wysłaniu i przed pobraniem oraz, że w przypadku usuniętych załączników z platformy ePuap nie ma możliwości ich odtworzenia, ponieważ usunięte załączniki nie są nigdzie dodatkowo zapisywane.

(akta kontroli str. 23-26, 154)

Powyższy błąd miał istotny wpływ na terminowość i prawidłowość prowadzonego w Urzędzie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i w efekcie skutkowało unieważnieniem tego postępowania.

(akta kontroli str. 28, 154-165)

Burmistrz wyjaśniła, że poziom obsługi zgłoszeń problemów w zakresie miniPortalu/ePuap określa na poziomie niezadowalającym. Zastrzeżenia budzi długość oczekiwania na połączenie z konsultantem pomocy technicznej oraz długi okres interpretacji opisanego błędu w działaniu ePuap. Rejestracja błędu nastąpiła w dniu 29.04.2013 r. a odpowiedź do Urzędu wpłynęła dopiero w dniu 15.05.2019 r.

(akta kontroli str. 28)

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. Na pozytywną ocenę zasługują także podjęte rzetelne działania pracowników Urzędu w celu wyeliminowania powstałego problemu z wykorzystaniem narzędzia ePuap.

¹⁴ Dalej: ZSD.

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

2.1. W okresie od 18.10.2018 r. do dnia rozpoczęcia kontroli (20.05.2019 r.) Urząd opublikował trzy ogłoszenia 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 nie prowadzono postępowań o wartości równej lub przekraczającej progi UE.

(akta kontroli str. 12)

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 Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia¹⁵ 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 czasem odbioru danych, przygotowania plików elektronicznych, określenie momentu przyjęcia/sposobu przyjęcia ofert. Komunikacja z zamawiającym mogła odbywać się także za pomocą poczty elektronicznej na adres skrzynki podawczej ePuap Gminy Pyrzyce i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

W postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzanych z użyciem komunikacji elektronicznej przetwarzane były wszystkie dane identyfikujące podmiot wymagane w formularzu jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia¹⁶ oraz przepisami art.10a ust. 1 w zw. z art. 25a ustawy PZP.

(akta kontroli str. 31-49, 62-65, 80)

W postępowaniach o udzielenie zamówień po 18.10.2018 r. przeprowadzonych za pomocą środków komunikacji elektronicznej w SIWZ - zamieszczono informację dla wykonawcy o akceptacji przez niego regulaminu (instrukcji miniPortalu) korzystania z serwisu udostępnianego przez zamawiającego (§ 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej).

(akta kontroli str. 32, 37, 46)

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 i ePuap.

Wszystkie dane odnośnie funkcjonowania miniPortalu i ePuapu Urząd uzyskał ze strony internetowej UZP i z działu pomocy technicznej ePuapu oraz w wyniku szkolenia online przed uruchomieniem wersji produkcyjnej miniPortalu.

Z dokonanych oględzin poszczególnych narzędzi do obsługi miniPortalu i ePuapu przez kontrolera przy współudziale Informatyka Urzędu¹⁷ wynikało, że system ePuap umożliwiał identyfikację podmiotu zamawiającego jak i oferenta oraz zapewniał rozliczalność działań podejmowanych przez podmioty przekazujące. Logowanie użytkowników w Urzędzie do systemów odbywało się dwuetapowo. W pierwszym etapie następowało logowanie do jednostek komputerowych za pomocą indywidualnego loginu i hasła, w drugim etapie do oprogramowania właściwego. Do

¹⁵ Dalej: SIWZ.

¹⁶ Załącznik nr 2 do Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2016/17 z dnia 5 stycznia 2016 r. ustanawiające standardowy formularz jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia. Dalej: formularz JEDZ.

¹⁷ Damian Kogut – Informatyk Urzędu.

Biuletynu Zamówień Publicznych¹⁸ logowanie odbywało się poprzez login oraz hasło. Do systemu miniPortal logowanie odbywało się poprzez login oraz hasło takie samo jak do BZP. Do ePuap logowanie odbywało się poprzez login oraz hasło. Uprawnienia do logowania się do BZP posiadał pracownik Wydziału Planowania Inwestycji i Drogownictwa, a w razie jego nieobecności kierownik ww. Wydziału. Wiadomości w ePuap odbierane były przez pracownika wydziału organizacyjnego – sekretariat, a w razie jego nieobecności wiadomości te drukował informatyk Urzędu. Firma która składała ofertę, musiała mieć założony profil zaufany na platformie ePuap oraz posiadać kwalifikowany podpis cyfrowy do uwierzytelniania dokumentów. W komunikacji pomiędzy zamawiającym i oferentem kierownik jednostki (Burmistrz) wykorzystywał platformę ePuap oraz kwalifikowany podpis elektroniczny.

System ePuap oraz system miniPortal korzystał z własnych rozwiązań synchronizacji czasu. Zamawiający nie synchronizował czasu w tych aplikacjach. Nie było takiej opcji dostępnej w tym oprogramowaniu.

(akta kontroli str. 50-54, 66-67, 68-70, 81)

System ePuap posiadał historię logowania. Zawarte były w niej takie informacje jak (godzina, data, IP komputera, dokładny czas wejścia i wyjścia z systemu). Sprawdzone najstarsze logi dla użytkowników:

- pracownik sekretariatu: 02.12.2016 r.,
- informatyk: 02.03.2016 r.

Logowanie powiązane było z użytkownikiem. System miniPortal posiadał historię pracy. W tej historii zapisane było Id postępowania, tytuł postępowania, data i godzina zdarzenia, aktywność opisująca czynności wykonywane na portalu. Operacje były powiązane z użytkownikiem - program użytkowała tylko jedna osoba w Urzędzie. Historia logowania do miniPortalu przechowywana była w tym systemie.

(akta kontroli str. 82)

Po opublikowaniu zamówienia w systemie miniPortal, system generował klucz publiczny oraz Id postępowania. Dane te wraz z całym zestawem dokumentów przygotowanym przez wydział merytoryczny publikowane były na Stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu¹⁹ (<http://bip.pyrzyce.um.gov.pl/zamowienia>). Publikowane były także – instrukcja miniPortalu dla oferentów oraz link do strony UZP, gdzie opisana była zasada działania systemu miniPortal wraz z uwagami i opisem częstych problemów. Potencjalni oferenci 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 otwarcia ofert w określonym terminie. 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, 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. Odszyfrować ją można było dopiero po uzyskaniu klucza prywatnego w miniPortalu.

Z ustaleń jakie uzyskał Urząd w UZP wynikało, iż wszystkie dane szyfruje się za pomocą PGP²⁰ (zgodne z wytycznymi Ministerstwa Cyfryzacji).

(akta kontroli str. 68, 83)

Uprawnienia do logowania się do BZP posiadał pracownik wydziału Planowania

¹⁸ Dalej: BZP.

¹⁹ Dalej: BIP.

²⁰ System szyfrująco-deszyfrujący.

Inwestycji i Drogownictwa oraz na wypadek jego nieobecności kierownik ww. wydziału. Wiadomości w ePuap odbierane były przez pracownika wydziału organizacyjnego – sekretariat, a w razie jego nieobecności wiadomości drukowane były przez informatyka i przekazywane osobie odpowiedzialnej. W Urzędzie stosowano jedną wspólną skrzynkę podawczą. Na platformie ePuap nie było możliwości otwarcia oferty, ponieważ były one zaszyfrowane. W systemie miniPortal była możliwość zmiany daty, zakończenia postępowania, unieważnienia postępowania. W Urzędzie funkcjonowała Instrukcja Zarządzania Systemem Informatycznym, która opisywała w jaki sposób przyznawane są uprawnienia do systemów informatycznych dla pracowników jednostki.

(akta kontroli str. 84)

W systemie ePuap można było usunąć dokument. Dostęp do systemu posiadał pracownik sekretariatu oraz w zastępstwie informatyk Urzędu. W systemie miniPortal można było zakończyć postępowanie lub je unieważnić. Informacje publikowane były w BIP. Informacje o parametrach i standardach wykorzystywanych przez system wspierający komunikację elektroniczną w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego zapisane były w dokumencie SIWZ.

(akta kontroli str. 37-40, 84-85)

Do szyfrowania poczty e-mail użytkowane były protokoły SSL/TLS. System wspomagający zamówienia publiczne udostępniony był przez sieć Internet. Połączenie z miniPortalem oraz ePuapem były połączeniami bezpiecznymi szyfrowanymi. System (podpisy cyfrowe kwalifikowane) wykorzystywał podpisy elektroniczne Krajowej Izby Rozliczeniowej²¹. Podmiot wpisany był do Centrum Certyfikacji <https://www.nccert.pl/uslugi.htm>. Urząd posiadał umowę z dostawcą podpisów kwalifikowanych.

(akta kontroli str. 69-70)

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.

(akta kontroli str. 80)

Pierwsze zamówienie w stosunku, do którego zaistniał wymóg stosowania komunikacji elektronicznej zostało wszczęte w Urzędzie 13.12.2018 r.

Analiza dwóch zamówień²² przeprowadzonych z wykorzystaniem systemu komunikacji elektronicznej po 18.10.2018 r. wykazała, że:

- komunikacja między zamawiającym a oferentami, składanie ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, oraz oświadczeń, w tym oświadczenia składanego na formularzu JEDZ, odbywało się przy użyciu

²¹ Dalej: KIR SA.

²² 1) Zarządzenie Burmistrza Pyrzyc nr 14/2018 z 13.12.2018 r. przetarg nieograniczony: Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Pyrzyce i ich zagospodarowanie. Ogłoszenie o zamówieniu (TED – tenders electronic daily): usługi związane z odpadami 2018/S 243-557160. – postępowanie unieważniono – cena złożonej oferty przewyższa kwotę, którą Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia (art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy PZP),
2) Zarządzenie Burmistrza Pyrzyc nr 79/2019 z 19.03.2019 r. przetarg nieograniczony: Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Pyrzyce i ich zagospodarowanie. Ogłoszenie o zamówieniu (TED – tenders electronic daily): usługi związane z odpadami 2019/S 059-134011. – postępowanie unieważniono – postępowanie obciążone niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego (art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP).

- środków komunikacji elektronicznej, zgodnie z art. 10a ust 1 ustawy PZP;
- oferty i wnioski, w tym formularze JEDZ sporządzone były w postaci elektronicznej i opatrzone ważnymi kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi, zgodnie z art. 10a ust. 5 ustawy PZP. Upoważnieni pracownicy Urzędu przy weryfikacji podpisów nie stwierdzili błędów i problemów w tym zakresie;
- oferenci stosowali kwalifikowany podpis elektroniczny z kwalifikowanym znacznikiem czasu w dokumentach elektronicznych;
- zamawiający w SIWZ (załącznik do ogłoszenia o przetargu) udostępniał informację na temat specyfikacji połączenia, formatu przesyłanych danych oraz kodowania i oznaczania czasu odbioru danych;
- dokumenty przesłane drogą elektroniczną przez oferentów były dostosowane do wskazań zamawiającego odnośnie formatu, parametrów wykorzystywanego sprzętu elektronicznego oraz technicznych warunków i specyfikacji połączenia (art. 10a ust. 4 ustawy PZP).

Analizowane postępowania zostały unieważnione: zamówienie z 13.12.2018 r. - cena złożonej oferty przewyższała kwotę, którą Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia (art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy PZP); zamówienie z 19.03.2019 r. - postępowanie obarczone było niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego (art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP), co było związane ze stwierdzonym błędem w funkcjonowaniu systemu ePuap po otwarciu formularzy dedykowanych w dniu 29.04.2019 r. (co opisano powyżej w punkcie 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Kierownik Wydziału Organizacyjnego zwróciła się 15.05.2019 r. z wnioskiem do Burmistrza o zwiększenie środków finansowych w planach budżetu roku 2019 z przeznaczeniem, w tym m.in. w kwocie 15 tys. zł na zakup programu do obsługi przetargów publicznych. Był to efekt stwierdzonego problemu z narzędziem informatycznym ePuap, skutkującego unieważnieniem postępowania i koniecznością eliminacji nieprawidłowości w działaniu tego narzędzia.

Uchwałą z 30 maja 2019 r. nr XI/74/19 Rada Miejska w Pyrzycach przyjęła zmiany w budżecie Gminy Pyrzyce na rok 2019 zwiększając środki finansowe na zakup oprogramowania do obsługi przetargów publicznych (dział 750, rozdział 75023) o kwotę 15 tys. zł.

(akta kontroli str. 31-49, 128-129, 144-153)

2.2. Urząd w badanym okresie nie prowadził tzw. elektronicznego archiwum w rozumieniu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi²³ (zagadnienie to szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Oględziny systemów informatycznych do obsługi zamówień miniPortal i ePuap wykazały, że historia postępowań w zamówieniach w systemie elektronicznym widniała na miniPortalu. Oferty, które zostały przesłane za pomocą dedykowanych formularzy po skopiowaniu nie były usuwane z ePuap. Po przeprowadzeniu postępowania oferta nagrywana była na nośnik danych w postaci płyty dvd i przekazywana do wydziału merytorycznego (Wydział Nieruchomości i Środowiska).

(akta kontroli str. 54-56, 86)

W Urzędzie zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych²⁴

²³ Dz. U. Nr 206, poz. 1518.

²⁴ Dz. U. Nr 14, poz. 67.

obowiązywał tradycyjny system wykonywania czynności kancelaryjnych, zgodnie z którym dokumentacja przechowywana była w formie papierowej. Archiwizacja dokumentacji wytworzonej w formie elektronicznej odbywa się poprzez:

- 1) nadanie przez pracownika merytorycznego daty wytworzenia dokumentu oraz przypisanie klasyfikacji zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt;
- 2) wersja elektroniczna dokumentu stanowiła integralną część dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne;
- 3) dokumentacja przechowywana była w segregatorze w szafie na akta zamkniętej na klucz, do którego dostęp miał pracownik merytoryczny.

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.

(akta kontroli str. 86, 130-139, 140-143)

2.3. W odniesieniu do prowadzonych przez Urząd po 18.10.2018 r. postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, wykonawcy nie wnosili środków ochrony prawnej, określonych w Dziale VI ustawy PZP.

(akta kontroli str. 98, 111, 125)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość:

Urząd, wbrew wymogowi określonemu w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej, nie ewidencjonował w systemie teleinformatycznym dokumentów elektronicznych świadczących o wykonywaniu działalności z zakresu elektronicznych zamówień publicznych, powstających w wyniku tych postępowań lub napływających do Urzędu w związku z postępowaniami przeprowadzanymi za pomocą komunikacji elektronicznej i odzwierciedlających przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw.

(akta kontroli str. 86)

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 publiczne;*
- 2) *w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2b ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1506 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 1086).*

Burmistrz wyjaśniła, że Urząd był przekonany, że system e-Zamówienia oraz miniPortal zapewnia kompleksową obsługę realizowanych w formie elektronicznej zamówień publicznych, w tym że także będą posiadać funkcjonalności związane z prowadzeniem ewidencji przebiegu załatwiania spraw oraz archiwizacji dokumentów elektronicznych. Obecnie została rozpoczęta procedura zakupu systemu do kompleksowej obsługi zamówień publicznych, w którym wymagane będzie zgodność systemu z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu w sprawie informatyzacji zamówień publicznych.

(akta kontroli str.167-168)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w Urzędzie 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 publicznego.

Negatywnie ocenia NIK tylko sposób przechowywania w Urzędzie dokumentów elektronicznych związanych z prowadzonymi elektronicznie postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego, gdyż odbywało się to poza systemem teleinformatycznym, o którym mowa w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej.

OBSZAR

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

Z zakresu elektronicznych zamówień publicznych zostało przeszkolonych dwóch pracowników. Szkolenie „Elektroniczne zamówienia publiczne w praktyce” pracownicy odbyli 19.02.2019 r. i uzyskali certyfikaty z jego ukończenia. Szkolenie realizowane było przez wykonawcę zewnętrznego²⁵, a koszty poniesione przez Urząd dla dwóch osób wyniosły 640 zł.

Program szkolenia obejmował:

- wymagania znowelizowanej ustawy dotyczącej elektronizacji zamówień publicznych i rozporządzenia w sprawie elektronizacji zamówień;
- wymagania formalne dla platformy e-Uslug;
- jednolity europejski dokument zamówienia;
- bezpieczny podpis elektroniczny, a ePuap, zewnętrzny znacznik czasu, szyfrowanie;
- portale e-Uslug i e-Zamówienia.

W części praktycznej szkolenia przeprowadzono:

- warsztaty w oparciu o Portal e-Uslug Smardz;
- wprowadzenie do systemu – dostęp, role, bezpieczeństwo danych, założenie i opublikowanie postępowania w przetargu nieograniczonym;
- odpowiedzi na pytania do SIWZ, otwarcie i ocena ofert, wybór najkorzystniejszej oferty, zmiana a wycofanie elektronicznej oferty, obostrzenia dotyczące jawności ofert i możliwości utajnienia treści;
- omówienie wymagań technicznych związanych z Portalem e-Uslug Smart PZP.

Urząd wykorzystywał materiały i narzędzia w postaci miniPortalu i instrukcji zamieszczonych na stronie UZP. Urząd testował miniPortal w wersji szkoleniowej przed pierwszym postępowaniem.

(akta kontroli str. 71-77)

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 związane z informatyzacją procesu udzielania zamówień publicznych.

²⁵ Firma - Wektor Wiedzy z Rzeszowa.

IV. Uwagi i wnioski

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

- Wnioski Przechowywanie dokumentów elektronicznych związanych z zamówieniami publicznymi za pośrednictwem systemu teleinformatycznego spełniającego wymagania określone w przepisach § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie 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 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 26 lipca 2019 r.

Kontroler
Wiesław Kaszak
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor