



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.011.01.2019

Pan

Jarosław Wąsowski

p.o. Dyrektora Oddziału

Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Warszawie

ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/003 – Informatyzacja procesu zamówień publicznych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad ¹ , Oddział w Warszawie ² , ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Wąsowski, p.o. Dyrektora Oddziału, od 8 kwietnia 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: – Marian Gołoś, Dyrektor Oddziału od 1 stycznia 2017 r. ³ , – Tomasz Kwieciński, p.o. Dyrektora Oddziału od 14 lipca 2015 r. do 16 lutego 2016 r., – Krzysztof Kondraciuk, Dyrektor Oddziału od 17 lutego do 11 grudnia 2016 r., – Leszek Sekulski, p.o. Dyrektora Oddziału od 12 grudnia do 31 grudnia 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i wdrożenie w jednostce kontrolowanej narzędzi (systemów) wspierających informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych. 2. Stosowanie przez jednostkę kontrolowaną regulacji dotyczących komunikacji elektronicznej w procedurze udzielania zamówień publicznych. 3. Działania informacyjno-promocyjne i szkoleniowe jednostki kontrolowanej związane z informatyzacją procesu udzielania zamówień publicznych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 sierpnia 2016 r. – do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 8 lipca 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie.
Kontroler	Jerzy Kęcik, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/93/2019 z 23 maja 2019 r.

(akta kontroli str.1-2)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie stosowanie komunikacji elektronicznej w procesie udzielania zamówień publicznych przez Oddział GDDKiA.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W Oddziale, zgodnie z postanowieniami znowelizowanej 22 czerwca 2016 r. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ⁶ , stosowano komunikację elektroniczną w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej kwoty, od których uzależniony jest obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ⁷ . W procesie udzielania zamówień publicznych przy użyciu platformy elektronicznej, tj. platformy zakupowej pn. eB2B ⁸ przestrzegano regulacji określonych w rozporządzeniu 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 elektronicznych ⁹ . Wszyscy pracownicy Wydziału Zamówień Publicznych biorący udział w przygotowaniu i przeprowadzaniu powyższych postępowań, odbyli szkolenia z zakresu wykorzystania i obsługi platformy zakupowej eB2B, mając również zapewnione wsparcie techniczne podczas jego użytkowania.

¹ Dalej: GDDKiA.

² Dalej: Oddział.

³ Od 16 marca 2019 r. nieobecność usprawiedliwiona.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm., dalej: ustawa Pzp.

⁷ Dalej: zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi UE.

⁸ Dalej: platforma zakupowa eB2B.

⁹ Dz. U. poz. 1320; dalej rozporządzenie w sprawie komunikacji elektronicznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Przygotowanie i wdrożenie narzędzi (systemów) wspierających informatyzację procesu udzielania zamówień
Opis stanu faktycznego	W celu realizacji obowiązku stosowania elektronicznych środków komunikacji, wprowadzonego w art. 1 pkt 17 i art. 15 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw¹¹, we wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej progi UE wszczętych po 18 października 2018 r., Oddział wykorzystywał, jako użytkownik, komercyjną platformę zakupową eB2B. Oddział nie dysponował dokumentacją systemu. Wyboru, zakupu i wdrożenia platformy zakupowej eB2B dokonała Centrala GDDKiA, która pełni również funkcję jej administratora. Pierwsze postępowanie przeprowadzone z wykorzystaniem tej platformy ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 18 grudnia 2018 r.¹² i dotyczyło ono wykonania koncepcji rozbudowy dróg krajowych nr 48 i 60 wraz z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla tych dwóch zadań. (akta kontroli str. 11-14, 65-67, 271-272, 279-322, 324) Według Wyjaśnień p.o. Dyrektora Oddziału, wdrożenie systemu nastąpiło 16 października 2018 r. Oddział nie ponosił żadnych kosztów związanych z wdrożeniem i użytkowaniem platformy, w tym kosztów szkoleń oraz nie posiada wiedzy czy stosowana platforma zakupowa eB2B umożliwia obsługę postępowań poniżej progów UE. W Oddziale nie wystąpiły problemy w zakresie przygotowania, wdrożenia i użytkowania platformy zakupowej eB2B oraz jej obsługi (komunikacją z oferentami) w trakcie postępowań. (akta kontroli str.11-14, 17-18)
Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	W Oddziale terminowo wdrożono i stosowano system wspierający informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych, co do których istniał wymóg użycia środków komunikacji elektronicznej. Z uwagi na fakt, że wyboru, zakupu i wdrożenia platformy zakupowej eB2B dokonała Centrala GDDKiA, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny zapewnienia przez Oddział zgodności rozwiązań technicznych tej platformy z wymaganiami określonymi w przepisach w zakresie elektronicznej komunikacji w procesie udzielania zamówień publicznych.

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 Dz. U. poz. 1020, ze zm. Nowelizacji dokonano m.in. w związku z implementacją do prawa polskiego postanowień tzw. dyrektywy klasycznej (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE Dz. U. UE L 94 z 28 marca 2014 r., s. 65, ze zm.) oraz tzw. dyrektywy sektorowej (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE Dz. U. UE L 94 z 28 marca 2014 r., s. 243, ze zm.).

¹² <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:555765-2018:TEXT:PL:HTML>.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 sierpnia 2016 r. do 23 maja 2019 r. Oddział wszczął ogółem 60 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub przekraczającej progi UE, z czego do 17 października 2018 r. – 46 postępowań, a od 18 października 2018 r.¹³ do 1 czerwca 2019 r. – 14 postępowań. Sześć z nich zakończono zawarciem umowy z wybranym wykonawcą, a osiem było w toku realizacji. Wszystkie powyższe postępowania wszczęte po 18 października 2018 r. przeprowadzano za pośrednictwem platformy zakupowej eB2B.

(akta kontroli str. 53, 271-272)

Szczegółowym badaniem objęto wybrane trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, w tym dwa zakończone oraz jedno w toku¹⁴. W dokumentacji postępowań objętych badaniem kontrolnym określono wymagania organizacyjne i techniczne stosowanych środków komunikacji elektronicznej, dochowując tym samym wymogów określonych w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej. W ogłoszeniu o zamówieniu i specyfikacji istotnych warunków zamówienia¹⁵ zamieszczono informacje o sposobie komunikacji elektronicznej za pośrednictwem platformy zakupowej eB2B oraz wymagania formalne dotyczące składanych oświadczeń i dokumentów. W SIWZ wskazano m.in.

- a) zalecenia Zamawiającego dotyczące kwalifikowanego podpisu elektronicznego wraz z informacją o momencie przyjęcia oferty i o sposobie otwarcia ofert,
- b) wymagania sprzętowo-aplikacyjne umożliwiające pracę na platformie,
- c) formaty plików¹⁶ dla przesyłanych danych oraz maksymalny rozmiar pojedynczego pliku (50 MB), zgodne z wymogami określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych¹⁷,
- d) format pliku zalecanego - .pdf,
- e) informacje dotyczące kodowania i czasu odbioru danych,
- f) informacje dotyczące podpisów w przypadku konsorcjów, pełnomocnictw i podmiotów trzecich,
- g) miejsce na platformie (nazwa zakładki) zamieszczenia dokumentacji dla przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz sposób sporządzenia oferty, zobowiązania podmiotu udostępniającego swoje zasoby na potrzeby realizacji zamówienia oraz formularz jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia w postaci elektronicznej.

(akta kontroli str. 75, 80-82, 104, 112-114, 137, 147-149, 197-219)

¹³ Z dniem 18 października 2018 r., zgodnie z postanowieniami art. 1 pkt 17 i art. 15 ww. ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, wprowadzono obowiązek stosowania elektronicznych środków komunikacji w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub przekraczającej progi UE.

¹⁴ (1) Kontynuacja projektowania i budowy drogi ekspresowej S8 od węzła Marki (bez węzła) do węzła Kobylka (z węzłem) – postępowanie w toku, szacunkowa wartość zamówienia na kwotę 113 316,8 tys. zł netto, (2) Sukcesywna dostawa odzieży, obuwia i środków ochrony indywidualnej dla pracowników dla GDDKiA Oddział w Warszawie – umowa na kwotę 1 208,2 tys. zł brutto, (3) Koncepcja rozbudowy dróg krajowych nr 48, 60 wraz z uzyskaniem Decyzji o Środowiskowych Uwarunkowaniach dla zadań: rozbudowa drogi krajowej nr 48 na odcinku Koźnice-Dęblin oraz rozbudowa drogi krajowej nr 60 na odcinku Gostynin-Płock – umowa na kwotę 3.880,8 tys. zł brutto.

¹⁵ Dalej SIWZ.

¹⁶ .doc, .docx, .txt, .xlsx, .ppt, .csv, .pdf, .jpg, .git, .png, .tif, .dwg, .ath, .kst, zip, .rar.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247

W każdym z analizowanych postępowań oferenci sporządzili dokumenty elektroniczne w formatach przewidzianych w dokumentacji przetargowej. Złożone przez wykonawców dokumenty elektroniczne zostały poddane weryfikacji obejmującej poprawność zastosowanych kwalifikowanych podpisów elektronicznych za pomocą bezpłatnego oprogramowania dostarczanego przez kwalifikowanych dostawców usług zaufania¹⁸. W badanej próbie nie wystąpiły przypadki złożenia przez wykonawców ofert niespełniających wymogów komunikacji elektronicznej.

W pozostałych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub przekraczającej progi UE przeprowadzanych przez Oddział z użyciem platformy zakupowej eB2B, wystąpił jeden przypadek odrzucenia oferty z uwagi na niespełnianie wymogów komunikacji elektronicznej. W wyniku weryfikacji stwierdzono, iż nie została ona opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

(akta kontroli str. 171, 220, 224-268, 269-270)

Obecnie dokumentacja postępowań toczących się oraz zakończonych znajduje się na platformie zakupowej eB2B, do której dostęp posiada każdy uprawniony (posiadający login, i hasło) pracownik Oddziału.

Zgodnie z § 9 ust. 5 umowy zawartej przez Centralę GDDKiA z dostawcą platformy zakupowej eB2B, po zakończeniu każdego postępowania lub po zakończeniu realizacji umowy dostawca platformy w uzgodnieniu z Centralą GDDKiA, przekaże jej archiwum wszystkich postępowań, obejmujące pełną dokumentację zgromadzoną na platformie w podziale na postępowania, w formie pliku „zip” zawierającego załączniki, wsdl konfiguracji postępowania i wszystkich czynności wykonanych w postępowaniu, a paczki danych zostaną przesłane na wskazany przez Centralę GDDKiA serwer sftp.

(akta kontroli str. 291-292, 176-196)

Według wg wyjaśnień p.o. Dyrektora Oddziału, w Oddziale nie archiwizowano jeszcze dokumentacji z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych przy użyciu komunikacji elektronicznej celem przekazania jej do archiwum.

(akta kontroli str.174-175)

Wykonawcy nie wnosili środków ochrony prawnej określonych w Dziale VI ustawy Pzp, w związku z podejmowanymi przez Oddział działaniami w zakresie zapewnienia komunikacji elektronicznej w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Nie wystąpiły przypadki składania ofert na skrzynkę podawczą Oddziału. Wszystkie oferty w postępowaniach o wartości równej lub przewyższającej progi UE składano za pośrednictwem platformy zakupowej eB2B. Nie wystąpiły przypadki odstąpienia od wymogów komunikacji elektronicznej lub odrzucenia ofert złożonych w postaci skanu oferty papierowej opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym

(akta kontroli str.170, 176-196)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

¹⁸ ProCertum SmartSign – Asseco Data Systems S.A.; SecureDoc 2.0 – Eurocert Sp. z o.o.; Szafrir 2.0 – Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A.; Pem-Heart Signature – Centrum Certyfikacji Kluczy CenCert Enigma Systemy Ochrony Informacji Sp. z o.o.; Podpis Elektroniczny PWPW Sign 5 – Centrum Usług Zaufania Sigillum PWPW S.A.

OBSZAR

3. Działania informacyjno – promocyjne i szkoleniowe jednostki kontrolowanej związane z informatyzacją procesu udzielania zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

Przeszkolenie pracowników Oddziału w zakresie obsługi platformy zakupowej eB2B zapewniła Centrala GDDKiA odpowiedzialna za jej wybór, zakup i wdrożenie. Instruktaż wdrożeniowy przeprowadzono w dniach 15-16 października i 6-7 grudnia 2018 r. w formie warsztatów praktycznego wykorzystania platformy z zastosowaniem przykładowych postępowań przetargowych. Przeszkolono wszystkich siedmiu pracowników Wydziału Zamówień Publicznych Oddziału. Następnie użytkownicy systemu otrzymali link do platformy zakupowej eB2B oraz hasła dostępu. Oddział nie ponosił żadnych kosztów związanych z jej wdrożeniem, w tym kosztów szkoleń. Użytkownikom powyższego systemu (zarówno przedstawicielom GDDKiA, jak i wykonawcom) udostępniono wsparcie techniczne jego dostawcy w języku polskim i angielskim. Na platformie zakupowej, w zakładce *Kontakt*, zostały wyszczególnione telefony i adresy email do osób wyznaczonych do udzielenia pomocy. Zarówno na internetowej stronie głównej GDDKiA, jak i na stronie Oddziału zamieszczono informacje o sposobie prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub przekraczającej progi UE.

(akta kontroli str. 11-14, 17-18, 52, 221-223, 323)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

Warszawa, dnia 12 lipca 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Jerzy Kęcik
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis