



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.011.03.2019

Pan

gen. bryg. dr hab. inż. Tadeusz Szczurek

Wojskowa Akademia Techniczna
im. Jarosława Dąbrowskiego

ul. gen. Sylwestra Kaliskiego 2
00-908 Warszawa 46

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	Wojskowa Akademia Techniczna im. Jarosława Dąbrowskiego ¹ ul. gen. Sylwestra Kaliskiego 2, 00-908 Warszawa 46
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. bryg. dr hab. inż. Tadeusz Szczurek, Rektor WAT, od 1 czerwca 2016 r. ²
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 zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 15 lipca 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Bartosz Pomykała, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/96/2019 z 31 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Kanclerza Akademii⁵ związane z terminowym wdrożeniem narzędzia wspierającego informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych oraz prawidłowe stosowanie regulacji dotyczących komunikacji elektronicznej w tym zakresie. Stosownie do postanowień znowelizowanej ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶ w WAT wprowadzono komunikację elektroniczną w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp⁷. W procesie udzielania zamówień publicznych przy użyciu platformy elektronicznej, pn. Platforma e-Zamawiający⁸ 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 elektronicznych⁹. Wszyscy pracownicy Działu Zamówień Publicznych WAT biorący udział w przygotowaniu i przeprowadzaniu powyższych postępowań, odbyli szkolenia z zakresu wykorzystania i obsługi Platformy e-Zamawiający.

Natomiast nieprawidłowość stwierdzona w obszarze przygotowania Akademii do stosowania narzędzia wspierającego informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych, dotyczyła niezabezpieczenia interesów Akademii w umowie¹⁰ z dostawcą¹¹ tego oprogramowania w zakresie braku ustalenia zasad

¹ Dalej: Akademia lub WAT.

² Do 30 września 2016 r. p.o. Rektora.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym WAT (zarządzenie Rektora WAT nr 15/RKR/2016 z 20 maja 2016 r. zmienione zarządzeniami nr: 8/RKR/2017 z 3 marca 2017 r., 28/RKR/2017 z 22 sierpnia 2017 r., 5/RKR/2018 z 9 lutego 2018 r. oraz 22/RKR/2018 z 17 lipca 2018 r.) za nadzór nad procesem planowania i realizacji zamówień publicznych, w tym nad działalnością Działu Zamówień Publicznych odpowiadał Kanclerz WAT. Ponadto na podstawie pełnomocnictwa nr 31/RKR/2017 wystawionego przez Rektora WAT w dniu 31 stycznia 2017 r. Kanclerz WAT zawarł umowę o świadczenie usług elektronicznych w zakresie zapewnienia dostępu on-line do zasobów i oprogramowania Platformy e-Zamawiający.

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

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

⁸ Dalej także: Platforma.

⁹ Dz. U. poz. 1320, ze zm; dalej: rozporządzenie w sprawie komunikacji elektronicznej.

¹⁰ Dalej: umowa o świadczenie usług elektronicznych.

¹¹ Dalej: Operator.

i zakresu przechowywania i archiwizacji dokumentów elektronicznych z przeprowadzonych postępowań oraz sposobu postępowania z nimi po ustaniu umowy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

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 ustaw¹³, WAT w dniu 22 października 2018 r. zawarła z podmiotem komercyjnym umowę o świadczenie usług elektronicznych w zakresie zapewnienia dostępu on-line do zasobów i oprogramowania Platformy e-Zamawiający. Komercyjną platformę elektroniczną pn. Platforma e-Zamawiający w WAT wykorzystano do przeprowadzenia wszystkich postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej progi UE wszczętych po 18 października 2018 r.¹⁴ oraz 55 postępowań¹⁵ o wartości poniżej progów UE. Zakres usług obejmował również nielimitowaną liczbę postępowań przetargowych o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro (tj. wyłączonych z ustawy Pzp).

(akta kontroli str. 103, 108-125, 133-163, 446)

Z wyjaśnień Kanclerza WAT wynika, że wybór komercyjnego rozwiązania zamiast bezpłatnego narzędzia udostępnionego przez Urząd Zamówień Publicznych (miniPortal), wynikał z szerokiej funkcjonalności Platformy e-Zamawiający. W odróżnieniu do miniPortalu zapewnia ona kompleksową obsługę w zakresie przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym: automatycznie oblicza punkty w kryteriach oceny punktowej, wskazuje oferty z rażąco niską ceną, generuje informacje z otwarcia ofert, zawiadomienia i protokoły postępowania oraz przechowuje i archiwizuje dokumenty elektroniczne. W przypadku wystąpienia problemów technicznych, wsparcie Operatora zapewniono zarówno dla WAT, jak i wykonawców. Wpływ na wybór Platformy miała również możliwość jej zastosowania do postępowań poniżej progów UE.

Według wyjaśnień Kanclerza WAT i Kierownik Działu Zamówień Publicznych, Platformę wdrożono po zawarciu ww. umowy na przełomie października i listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 103-106)

Pierwsze postępowanie podlegające obowiązkowi komunikacji elektronicznej ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 28 listopada 2018 r.¹⁶ i przeprowadzono z wykorzystaniem Platformy.

(akta kontroli str. 103, 108, 458-461)

¹² 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.

¹³ 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.). Dalej: Nowelizacja ustawy Pzp.

¹⁴ Z dniem 18 października 2018 r., zgodnie z postanowieniami art. 1 pkt 17 i art. 15 ww. Nowelizacji ustawy Pzp, wprowadzono obowiązek stosowania elektronicznych środków komunikacji w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub przekraczającej progi UE.

¹⁵ Wszczętych po uruchomieniu Platformy do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych, tj. do 3 czerwca 2019 r.

¹⁶ <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:523571-2018:TEXT:PL:HTML&tabId=0>

Łączne koszty wdrożenia i użytkowania Platformy e-Zamawiający wyniosły 26,7 tys. zł¹⁷ i obejmowały wynagrodzenie Operatora za jej przygotowanie i konfigurację wraz ze szkoleniem on-line pracowników WAT (0,6 tys. zł) oraz za bieżące zapewnienie dostępu do Platformy i świadczenie usług serwisowych, w tym wsparcia technicznego (26,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 106-107, 131-134, 164-165)

W Regulaminie korzystania z Platformy e-Zamawiający¹⁸ (ust.1.3.) zawarto zapis w zakresie spełnienia przez nią wymagań, dotyczących obsługi komunikacji elektronicznej pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, określonych w ustawie Pzp oraz rozporządzeniu w sprawie komunikacji elektronicznej.

(akta kontroli str. 143-155)

Analiza zastosowanych rozwiązań technicznych wykazała, że stosowana przez WAT Platforma e-Zamawiający:

- przetwarza wszystkie dane identyfikujące podmiot wymagane w jednolitym europejskim dokumencie zamówienia, zgodnie z art. 10a ust. 1 w zw. z art. 25a ustawy Pzp,
- identyfikuje podmioty (użytkownicy posiadają na Platformie indywidualne konta wymagające uwierzytelnienia za pomocą hasła, system rejestruje dokonane przez użytkownika autoryzacje oraz udane i nieudane próby logowania), posiada synchronizację czasu z wzorcem zewnętrznym (Główny Urząd Miar) oraz posiada mechanizm rozliczalności (w systemie rejestrowane są zdarzenia i działania podejmowane przez użytkowników), zgodnie z §3 ust. 2 pkt 1 i 5 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej,
- posiada ochronę przed dostępem osób nieupoważnionych do treści ofert oraz wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu przed upływem wyznaczonych terminów ich otwarcia (z wykorzystaniem algorytmu AES¹⁹ z 256-bitowym kluczem szyfrującym), zgodnie z §3 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej,
- posiada funkcjonalność przyznawania uprawnionym osobom ograniczonego dostępu do dokumentacji oraz do ustalania lub zmiany terminów i składania lub otwarcia ofert (dostęp do poszczególnych funkcji oparty jest na zdefiniowanych rolach, zawierających zestaw przywilejów, odpowiadający danemu stanowisku, a czynności związane z nadawaniem uprawnień poszczególnym użytkownikom są rejestrowane), zgodnie z § 3 ust. 2 pkt. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej,
- posiada funkcjonalność trwałego usunięcia przez zamawiającego ofert zwróconych wykonawcy lub ofert wycofanych lub zmienionych, zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej,
- posiada ochronę przed nieautoryzowanym dostępem do informacji poprzez wykorzystanie bezpiecznego szyfrowanego połączenia (z wykorzystaniem szyfrowanego połączenia sieciowego TLS²⁰), zgodnie z §20 ust. 3 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 teleinformatycznych²¹,
- zapewnia integralność i autentyczność przekazywanych informacji, w tym stosowanie kwalifikowanego podpisu albo pieczęci elektronicznej (z wykorzystaniem

¹⁷ Płatność dokonana jednorazowo.

¹⁸ Zgodnie z w § 1 ust 1 umowy o świadczenie usług elektronicznych zasady użytkowania przedmiotowej aplikacji określono w odrębnym dokumencie pn. *Regulamin korzystania z Platformy e-Zamawiający*, będącym integralną częścią Platformy. Regulamin wszedł w życie z dniem 25 maja 2018 r., a jego treść została udostępniona na stronie internetowej usługodawcy wskazanej umowy. Dalej: Regulamin korzystania z Platformy.

¹⁹ AES (ang. Advanced Encryption Standard) blokowy szyfr symetryczny, jeden z najbardziej popularnych szyfrów na świecie.

²⁰ TLS (ang. Transport Layer Security) jest standardowym w Internecie rozwinięciem protokołu zapewniającym poufność i integralność transmisji danych, a także uwierzytelnienie serwera, a niekiedy również klienta.

²¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2247, dalej: Rozporządzenie KRI.

aplikacji pn. Szafir), zgodnie z art. 10a ust. 5 ustawy Pzp, art. 3 pkt 14a ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²² oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej²³,

- umożliwia archiwizację dokumentów w formie elektronicznej (dokumentacja z postępowań prowadzonych przez WAT przechowywana jest na serwerze Operatora), zgodnie z §6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej.

(akta kontroli str. 126-130, 284)

W Regulaminie korzystania z Platformy (ust. 5.1.-5.6 i 8.5.-8.6.) Akademii zagwarantowano:

- dostępność tego systemu teleinformatycznego na poziomie 99,9% w skali miesiąca,
- zgłaszanie zmiany danych konfiguracyjnych, awarii²⁴ i błędów²⁵ za pośrednictwem poczty elektronicznej i infolinii,
- usuwanie zgłoszonych awarii i błędów w działaniu Platformy w dni robocze odpowiednio w czasie 3 i 40 godzin roboczych (tj. w godz. 8-17),
- pomoc techniczną udzielaną przez Operatora w ww. godzinach roboczych zarejestrowanym użytkownikom Platformy (WAT oraz wykonawcy) w zakresie obsługi i jej bieżącego funkcjonowania za pośrednictwem poczty elektronicznej i infolinii. Numer tej infolinii znajdował się w stopce na każdej stronie Platformy²⁶.

O fakcie usunięcia awarii i błędów Operator był zobowiązany niezwłocznie powiadomić WAT za pomocą poczty elektronicznej.

Na Platformie w domenie ogólnodostępnej Operator zamieścił również Instrukcję²⁷ dla wykonawców dotyczącą składania ofert za pośrednictwem Platformy.

(akta kontroli str. 148-149, 153)

Umowa o świadczenie usług elektronicznych oraz Regulamin korzystania z Platformy nie zawierały postanowień określających sankcje związane z nieusunięciem lub nieterminowym usunięciem awarii i błędów oraz niezapewnieniem należytego poziomu usług wsparcia technicznego.

(akta kontroli str. 133-155)

Kierownik Działu Zamówień Publicznych uczestnicząca w procesie wyboru dostawcy i pośrednicząca w zawarciu umowy wyjaśniła, że przed jej zawarciem wnioskuje do Operatora²⁸ m.in. o wprowadzenie zapisów w zakresie kar umownych oraz prawa odstąpienia od niej. Operator jednak nie uwzględnił tych propozycji, uzasadniając, że w standardowych umowach nie są przewidywane zapisy o karach umownych.

Kancelarz WAT wyjaśnił natomiast, że w obecnym porządku prawnym nie ma obowiązku zastrzegania kary umownej. WAT ma prawo dochodzenia od usługodawcy naprawienia szkody w postaci odszkodowania na podstawie przepisów kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności kontraktowej.

(akta kontroli str. 172, 433-434)

Zdaniem NIK, w interesie usługobiorcy jest zamieszczenie w umowach klauzul, ustalających kary umowne, o których mowa w art. 483-485 ustawy z dnia 23 kwietnia

²² Dz.U. z 2019 r. poz. 700, ze zm.

²³ Dz.U. z 2019 r. poz. 162.

²⁴ Awaria - oznacza nieprawidłowość w działaniu Platformy e-Zamawiający powodującą całkowite jej zatrzymanie lub poważne zakłócenie jej pracy dla której nie ma alternatywnej metody wykonania danej operacji, uniemożliwiającej normalne korzystanie z jej podstawowych funkcji.

²⁵ Błąd - oznacza nieprawidłowość w działaniu Platformy e-Zamawiający niebędącą awarią, która nie uniemożliwia użytkownikom normalnego korzystania z jej podstawowych funkcji, polegającą w szczególności na ograniczeniu realizacji jednej z jej funkcji.

²⁶ https://wat.ezamawiajacy.pl/servlet/HomeServlet?MP_module=main&MP_action=mainPage&clientName=wat.

²⁷ Pt. Złożenie oferty przez Wykonawcę - Instrukcja użytkownika, https://wat.ezamawiajacy.pl/servlet/HomeServlet?MP_module=main&MP_action=publicFilesList&clientName=wat&USER_MENU_HOVER=publicFilesList.

²⁸ Za pośrednictwem poczty elektronicznej z dnia 18 września 2018 r.

1964 r. Kodeks cywilny²⁹. Zaletą kary umownej, w przeciwieństwie do odszkodowania ogólnego, jest łatwość zastosowania takiej kary, bez konieczności wykazywania powstałej szkody, co jest czasem utrudnione lub wręcz niemożliwe. Dzięki zastosowaniu kary umownej nie ma konieczności toczenia sporu o wysokość i zapłatę odszkodowania. Jedyną przesłanką do obciążenia karą umowną są zapisy w umowie, dzięki czemu w prosty sposób można wywierać wpływ na świadczenie usług w sposób należyty i w terminie. Jeśli zatem zastrzeżenie kary umownej skłania stronę zobowiązaną do ścisłego wypełnienia zobowiązania, a w przypadku jego niewykonania lub nienależytego wykonania, ułatwia i upraszcza dochodzenie odszkodowania, to jej brak, uniemożliwia WAT egzekwowanie od Operatora świadczenia usług wsparcia technicznego na warunkach określonych w Regulaminie oraz obliuguje ją do czasochłonnego dochodzenia roszczeń. Zapisy w umowie i Regulaminie umożliwiały WAT jedynie na odstąpienie od umowy bez możliwości zwrotu środków.

(akta kontroli str. 133-135)

W odniesieniu do prowadzonych po 18 października 2018 r. postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub przekraczającej progi UE z wykorzystaniem Platformy e-Zamawiający, pracownicy WAT nie zgłaszali Operatorowi żadnych awarii i błędów.

Zgłoszone przez Akademię dwa błędy dotyczyły jednego postępowania o wartości poniżej progów UE (tj. niepodlegającego obowiązkowi komunikacji elektronicznej). W postępowaniach takich WAT dopuszczała możliwość składania ofert zarówno w postaci elektronicznej, jak i pisemnej, które następnie pracownicy Działu Zamówień Publicznych wprowadzali do bazy danych Platformy. Zgłoszone błędy dotyczyły problemów z zamieszczeniem przez pracownika WAT na Platformie pisemnej oferty wykonawcy oraz wysyłki do części oferentów wezwania do wyjaśnienia treści złożonych ofert. Oba błędy zostały przez Operatora usunięte, przy czym w jednym przypadku ponad dwukrotnie (92,5 godziny robocze³⁰) przekroczono, dopuszczony w pkt 5.2 i 5.3 Regulaminu korzystania z Platformy e-Zamawiający, czas na usunięcie błędów (tj. 40 godzin roboczych). Żaden z ww. błędów oraz przedłużony czas usuwania jednego z nich nie wpłynęły na prawidłowość i terminowość prowadzonego postępowania.

(akta kontroli str. 105, 143-155, 173-185, 269, 435-436, 444-445)

Kierownik Działu Zamówień Publicznych wyjaśniła, że nie występowało do Operatora o odszkodowanie związane z ww. opóźnieniem w usunięciu błędu, ponieważ nie miał on wpływu na przebieg postępowania, jak również nie spowodował opóźnienia w wyborze najkorzystniejszej oferty.

(akta kontroli str. 437)

Pracownicy WAT nie posiadają informacji o problemach wykonawców występujących w trakcie składania ofert, ponieważ wykonawcy zgłaszają je bezpośrednio do wsparcia technicznego Operatora.

(akta kontroli str. 176)

W ocenie Kanclerza WAT przygotowanie i wdrożenie Platformy e-Zamawiający przebiegło bez problemów. Kierownik Działu Zamówień Publicznych oceniła poziom obsługi zgłaszanych Operatorowi błędów i awarii, jako zadowalający.

(akta kontroli str. 173, 437)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezabezpieczeniu w umowie o świadczenie usług elektronicznych, interesu WAT w zakresie przechowywania i archiwizacji dokumentów

Stwierdzone
nieprawidłowości

²⁹ Dz.U. z 2019 poz. 1145.

³⁰ Zgłoszenie przesłano Operatorowi za pośrednictwem poczty elektronicznej w dniu 19 lutego 2019 r. o godz. 11:01. Informację zwrotną o usunięciu błędu Operator przekazał tą samą drogą w dniu 5 marca 2019 r. o godzinie 14:35.

elektronicznych z przeprowadzonych postępowań oraz sposobu postępowania z nimi po ustaniu umowy. Zawarta umowa miała charakter umowy standardowej³¹, w której nie zawarto zapisów chroniących interes Akademii, w tym dotyczących m.in.: wymogów związanych z przechowywaniem i archiwizacją dokumentów elektronicznych wraz z metadanymi z prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, choć usługę tę Operator świadczył tak, aby na każdym etapie postępowania istniała możliwość odzwierciedlenia przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw oraz sposobu postępowania z dokumentami zgromadzonymi w archiwum Platformy e-Zamawiający po ustaniu umowy.

(akta kontroli str. 133-155, 188-189, 439-443)

Kancelarz WAT oraz Kierownik Działu Zamówień Publicznych wyjaśnili, że choć umowa nie zawiera wprost zapisów dotyczących archiwizacji dokumentów elektronicznych, to w Regulaminie korzystania z Platformy wskazano, że świadczone usługi polegają na udostępnieniu zamawiającemu i wykonawcom aplikacji do całościowej obsługi postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonych zgodnie z ustawą Pzp i rozporządzenia.

(akta kontroli str. 171-172, 433-434)

Zdaniem NIK, świadczenie przez podmiot zewnętrzny usług, które nie zostały w umowie precyzyjnie określone, wiąże się z wysokim ryzykiem nieskutecznego bądź przewlekłego dochodzenia swoich praw w przypadku wystąpienia z winy Operatora zdarzeń niekorzystnych dla WAT. Świadczenie usługi przechowywania i archiwizacji dokumentów elektronicznych, do czego WAT była zobowiązana na podstawie przepisów § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej, w sposób nieregulowany, tzn. bez określenia własności, zakresu usługi oraz odpowiedzialności za jej realizację, może negatywnie wpłynąć na przebieg prowadzonych postępowań (np. w przypadku kradzieży ofert przed ich otwarciem), a Akademię pozbawić bazy archiwalnej dokumentacji przetargowej (np. w przypadku utraty danych).

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie terminowe wdrożenie w Akademii komercyjnego narzędzia wspierającego informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych, co do których istniał wymóg użycia komunikacji elektronicznej. Rozwiązania techniczne tego narzędzia były zgodne z wymaganiami określonymi w przepisach w zakresie elektronicznej komunikacji w procesie udzielania zamówień publicznych. Operator gwarantował wymagany poziom wsparcia technicznego dla jego użytkowników.

W ocenie NIK, umowa o świadczenie usług elektronicznych nie w pełni zabezpieczała interesy WAT, nie określono w niej bowiem, zasad i zakresu świadczenia usługi przechowywania i archiwizacji dokumentów elektronicznych z przeprowadzonych postępowań, sposobu postępowania z nimi po ustaniu umowy. Umowa nie zawierała również sankcji w postaci kar umownych dla Operatora za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług wsparcia technicznego udzielanego użytkownikom Platformy podczas przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

OBSZAR

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 17 października 2018 r. w WAT wszczęto 71³², a od 18 października 2018 r. do 3 czerwca 2019 r.³³ 20 postępowań³⁴ o udzielenie

³¹ Sformułowanie umowa standardowa zostało przytoczone przez przedstawiciela usługodawcy w korespondencji e-mail z Kierownik Działu Zamówień Publicznych z dnia 20 września 2018 r.

³² W tym w okresie: od 1 sierpnia do 31 grudnia 2016 r. - 11 postępowań, od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. - 27 postępowań oraz od 1 stycznia do 17 października 2018 r. - 33 postępowania.

³³ Tj. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych.

zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi UE. Nie wystąpiły przypadki odstąpienia przez Akademię na podstawie art. 10c ust. 1 ustawy Pzp, od wymogu użycia środków komunikacji elektronicznej. Wszystkie postępowania o wartości równej lub przekraczającej progi UE wszczęte po 18 października 2018 r. oraz 55 postępowań o wartości poniżej tych progów przeprowadzono za pośrednictwem Platformy e-Zamawiający.

(akta kontroli str. 108-125)

Szczegółowym badaniem objęto wybrane trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone z zastosowaniem komunikacji elektronicznej w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości 26 030,8 tys. zł³⁵. Analiza dokumentacji tych postępowań (tj. m.in. ogłoszenie o zamówieniu i specyfikacja istotnych warunków zamówienia) wykazała, że WAT zgodnie z:

- art. 10a ust. 1 ustawy Pzp oraz § 2 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej wskazała Platformę e-Zamawiający, jako środek komunikacji z wykonawcami, wymagania organizacyjne i techniczne do jej stosowania oraz określiła wykonawcom wymóg rejestracji konta i akceptacji Regulaminu korzystania z Platformy,
- § 3 ust. 3 ww. rozporządzenia udostępniła wykonawcom informacje na temat specyfikacji połączenia, formatu przesyłanych danych oraz kodowania i oznaczania czasu przekazania danych,
- załącznikiem nr 2 do rozporządzenia KRI określiła dopuszczalne formaty przesyłanych danych³⁶ oraz maksymalny rozmiar pojedynczego pliku (100 MB).

Złożone przez wykonawców dokumenty elektroniczne, w tym wypełnione formularze ofertowe, szczegółowe opisy przedmiotu zamówienia, jednolite europejskie dokumenty zamówienia oraz dokumenty potwierdzające okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy Pzp, sporządzono w wymaganych przez WAT formatach danych oraz zawierały pozytywnie zweryfikowane przez pracowników Działu Zamówień Publicznych kwalifikowane podpisy elektroniczne znakowane czasem. Złożone oferty posiadały mechanizm ochrony przed dostępem do treści oferty przed upływem terminu otwarcia (szyfrowanie).

(akta kontroli str. 286-429, 449-451, 457)

Mimo nieokreślenia w umowie o świadczenie usług elektronicznych zasad i zakresu przechowywania i archiwizacji elektronicznych dokumentów z postępowań przeprowadzonych z użyciem Platformy e-Zamawiający, Operator świadczył taką usługę w czasie trwania tej umowy.

(akta kontroli str. 133-155, 187-190)

Kanclerz WAT oraz Kierownik Działu Zamówień Publicznych wyjaśnili m.in., iż dokumenty przechowywane są na serwerze Operatora w formie elektronicznej z zapewnieniem integralności ich treści i metadanych zabezpieczone przed usunięciem z systemu i wprowadzaniem zmian, z możliwością stałego dostępu i wyszukiwania dokumentów, ich przesyłaniem do innych systemów teleinformatycznych oraz wyeksportowania metadanych z Platformy w formacie XML. W każdym momencie WAT ma możliwość zażądania wydania dokumentacji, w ustalonej formie. W przypadku awarii Platformy, istnieje możliwość odtworzenia dokumentacji.

(akta kontroli str. 130, 171-172, 434)

W dniu 31 stycznia 2019 r. Operator poinformował Kierownik Działu Zamówień Publicznych, że po wygaśnięciu umowy lub zakończeniu współpracy bezpłatnie

³⁴ W tym: 7 postępowań w okresie od 28 listopada do 31 grudnia 2018 r. oraz 13 postępowań w okresie od 1 stycznia do 3 czerwca 2019 r.

³⁵ Nr 172/DZZ/2018 na dostawę mięsa czerwonego, podrobów i tłuszczy zwierzęcych o wartości 582,1 tys. zł, nr 32/DOI/2019 na usługi ochrony fizycznej osób, obiektów i mienia oraz transportu wartości pieniężnych przez specjalistyczną uzbrojoną formację ochronną na rzecz WAT o wartości 24 158,0 tys. zł oraz nr 46/WCY/2019 na dostawę systemu zobrazowania wielkoformatowego o wartości 1 290,6 tys. zł.

³⁶ Formaty: .pdf, .xls, .doc, .zip.

przygotuje dla WAT archiwum, obejmujące wszystkie informacje oraz dokumenty elektroniczne, w formie możliwej do odczytu bez konieczności korzystania z Platformy. Istnieje również możliwość świadczenia usługi dostępu on-line do archiwum na Platformie za kwotę 1,2 tys. zł rocznie.

(akta kontroli str. 284)

W odniesieniu do postępowań podlegających obowiązkowi komunikacji elektronicznej wykonawcy nie wnosili środków ochrony prawnej określonych w Dziale VI ustawy Pzp. Odnotowano cztery przypadki odrzucenia przez WAT ofert³⁷ złożonych w postępowaniach o wartości równej lub przekraczającej progi UE, w związku z niespełnieniem wymogów komunikacji elektronicznej. Dwie oferty nie posiadały podpisanego kwalifikowalnym podpisem elektronicznym formularza szczegółowego opisu przedmiotów zamówienia. W pozostałych dwóch ofertach wykonawcy zastosowali nieprawidłowy format plików, który uniemożliwiał ich otwarcie.

(akta kontroli str. 174, 258)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie stosowanie w WAT regulacji dotyczących komunikacji elektronicznej w procedurze udzielania zamówień publicznych. Wykorzystywany system teleinformatyczny zapewniał właściwą archiwizację oraz przechowywanie dokumentów elektronicznych i metadanych.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Szkoleniem w zakresie obsługi Platformy e-Zamawiający objęło wszystkich dziewięciu pracowników Działu Zamówień Publicznych WAT (w tym jego kierownika), zajmujących się przygotowaniem i przeprowadzaniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych za pośrednictwem tej Platformy. W szkoleniach przeprowadzonych on-line w dniach 29 października 2018 r. i 10 stycznia 2019 r. udział wzięło ww. dziewięciu pracowników, a w dniu 4 marca 2019 r. ośmiu, z uwagi na rozwiązanie umowy z jednym z nich (z dniem 15 lutego 2019 r.). Akademia nie poniosła żadnych dodatkowych kosztów tych szkoleń, ponieważ Operator Platformy przeprowadził je w ramach ww. umowy o świadczenie usług elektronicznych. Wysokość wynagrodzenia Operatora obejmującego łącznie przygotowanie i konfigurację aplikacji oraz szkolenie wdrożeniowe pracowników WAT wyniosło 0,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 107, 134, 142, 164-165, 259-262, 433, 455-456)

Kierownik Działu Zamówień Publicznych wyjaśniła, że liczba dostępnych szkoleń jest nieograniczona, a trzykrotne szkolenie dotyczące obsługi Platformy wynikało z bieżących potrzeb pracowników. Czas trwania wynosił 1-2 godz. i był uzależniony od zakresu szkolenia i ilości pytań zadawanych przez uczestników.

(akta kontroli str. 434-435)

Dodatkowo Operator udostępnił na Platformie instrukcje obsługi dla zamawiających w zakresie prowadzenia postępowań i dla wykonawców w zakresie złożenia i podpisania oferty podpisem elektronicznym) oraz film instruktażowy prezentujący proces składania ofert na Platformie e-Zamawiający.

(akta kontroli str. 153, 190-254, 452-454)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

³⁷ W postępowaniach o nr: 180/WTC/2018, 183/WEL/2018, 189/WCY/2018 oraz 194/IOE/2018.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęte przez WAT działania, mające na celu przygotowanie pracowników do obsługi narzędzi wykorzystywanych w procesie udzielania zamówień publicznych za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań zmierzających do zabezpieczenia w umowie o świadczenie usług elektronicznych interesu Akademii, poprzez zamieszczenie w niej postanowień określających zasady i zakres przechowywania i archiwizacji dokumentów elektronicznych z przeprowadzonych postępowań oraz sposób postępowania z nimi po ustaniu umowy.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Warszawa, 29 lipca 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Bartosz Pomykała
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis