



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.011.04.2019

Pan

Grzegorz Benedykciński

Urząd Miejski w Grodzisku Mazowieckim

ul. T. Kościuszki 32a

05-825 Grodzisk Mazowiecki

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	Urząd Miejski w Grodzisku Mazowieckim, ul. T. Kościuszki 32a, 05-825 Grodzisk Mazowiecki ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Benedykciński, Burmistrz Grodziska Mazowieckiego ² od 9 lipca 1994 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 5 lipca 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Wanda Dąbrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/92/2019 z 22 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Burmistrza dotyczące wdrożenia i stosowania platformy miniPortal w procesie komunikacji elektronicznej przy udzielaniu zamówień publicznych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W Urzędzie Miejskim w Grodzisku Mazowieckim, stosownie do postanowień znowelizowanej 22 czerwca 2016 r. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ⁵ , wprowadzono 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 ⁶ . W procesie udzielania zamówień publicznych przy użyciu platformy elektronicznej pn. miniPortal, 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 ⁷ . W Urzędzie zapewniono właściwe przechowywanie dokumentów elektronicznych i metadanych z prowadzonych postępowań w użytkowanym systemie teleinformatycznym pn. Elektroniczny Obieg Dokumentów ⁸ . Wszyscy pracownicy Urzędu biorący udział w przygotowaniu i prowadzeniu powyższych postępowań odbyli stosowne szkolenia z zakresu wykorzystania i obsługi platformy miniPortal.

¹ Dalej: Urząd lub Zamawiający.

² Dalej: Burmistrz.

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

⁶ Dalej: zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi UE.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1320; dalej rozporządzeniem w sprawie komunikacji elektronicznej.

⁸ Dalej: EZD.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ 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 ustaw¹⁰, Urząd Miejski w Grodzisku Mazowieckim wykorzystywał platformę elektroniczną pn. miniPortal udostępnioną przez Urząd Zamówień Publicznych, we wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej progi UE wszczętych po 18 października 2018 r., Pierwsze postępowanie przeprowadzone z wykorzystaniem miniPotralu ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 5 grudnia 2018 r. i dotyczyło ono dostawy gazu ziemnego i usługi dystrybucji dla obiektów Gminy Grodzisk Mazowiecki. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie stosowano komunikacji elektronicznej do postępowań, których wartość była niższa od kwot, od których uzależniony jest obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej.

(akta kontroli str. 8-12 i 104-109)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że na etapie przygotowywania do wdrożenia elektronicznej komunikacji zamówień publicznych, w Urzędzie nie rozważano możliwości wyboru rozwiązania komercyjnego, ponieważ rozwiązanie przygotowane przez Urząd Zamówień Publicznych jest gwarantem dobrej jakości. Funkcjonalność platformy miniPortal jest wystarczająca, sposób obsługi nieskomplikowany, a poruszanie po systemie intuicyjne. Jako dodatkowe atuty i przesłanki wyboru wskazał ogólnodostępny i bezpłatny charakter tego narzędzia. Stwierdził również, że po rozpoczęciu użytkowania narzędzia (zarówno miniPortal, jak i Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej pn. ePUAP) nie wystąpiły problemy z ich dostępnością lub funkcjonalnością, w związku z czym nie zgłaszano problemów w zakresie ich przygotowania, wdrożenia i użytkowania. Nie wystąpiły również przypadki wpływu niezaszyfrowanej oferty na ePUAP.

(akta kontroli str. 13 i 104-109)

W związku z wdrożeniem miniPotralu, w okresie objętym kontrolą, Urząd poniósł wyłącznie koszty dotyczące szkoleń wszystkich pięciu pracowników uczestniczących w procesie komunikacji elektronicznej przy udzielaniu zamówień publicznych. Łączny koszt tych szkoleń wyniósł 4,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 6-7 i 16-17)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie proces wdrożenia w Urzędzie Miejskim narzędzia wspierającego informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych, co do których istniał wymóg użycia komunikacji elektronicznej.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ 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.).

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. Urząd wszczął ogółem 29 postępowań o udzielenie zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi UE, z czego do 17 października 2018 r. – 17 postępowań, a od 18 października 2018 r. do 23 maja 2019 r. – 12 postępowań. Wszystkie postępowania wszczęte po 18 października 2018 r. przeprowadzano za pośrednictwem narzędzia miniPortal. Komunikacja między zamawiającym a wykonawcami obejmowała w szczególności składanie ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz oświadczeń, w tym sporządzonych z wykorzystaniem formularza jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia. Nie wystąpiły przypadki odstąpienia przez Zamawiającego od wymogu użycia środków komunikacji elektronicznej przy składaniu ofert z uwagi na brak przesłanek określonych w art. 10c ust. 1 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli, str. 8-12, 14-15 i 104-109)

Burmistrz wyjaśnił, że skrzynka podawcza Urzędu prowadzona na platformie ePUAP jest zintegrowana z elektronicznym systemem obiegu dokumentów EZD, dlatego korespondencja elektroniczna odbierana jest bezpośrednio z tego systemu. Zgodnie z posiadanymi uprawnieniami, obsługujący go pracownicy Referatu Działalności Gospodarczej i Informacji niezwłocznie przekazują otrzymane dokumenty do właściwych komórek, w tym Wydziału Zamówień Publicznych i Zaopatrzenia.

(akta kontroli str. 108)

Analiza dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych z zastosowaniem komunikacji elektronicznej¹¹ wykazała, że stosownie do postanowień § 2 ust 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej, Zamawiający wskazał m.in. środki komunikacji elektronicznej, przy użyciu których będzie komunikował się z wykonawcami oraz określił wymagania techniczne i organizacyjne wysyłania i odbierania dokumentów elektronicznych¹².

W specyfikacji istotnych warunków zamówienia¹³ obu postępowań poinformowano wykonawców, że komunikacja elektroniczna prowadzona będzie z wykorzystaniem platformy miniPortal, a warunkiem wzięcia udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jest posiadanie konta na ePUAP. Ponadto Zamawiający wskazał, że dane należy przysyłać w formacie pdf, a maksymalny rozmiar plików nie może przekroczyć 150MB. Za datę przekazania dokumentów przyjęto datę ich wpływu na ePUAP. Szyfrowanie ofert oraz odszyfrowywanie i ich otwarcie będzie prowadzone przy użyciu aplikacji dostępnej na miniPotralu za pomocą klucza publicznego i prywatnego. Ponadto ustalono wymóg przekazania oferty na formularzu¹⁴ dostępnym na ePUAP i miniPortal oraz złożenia jej w oryginale i opatrzenia podpisem kwalifikowanym. W SIWZ zamieszczono również odesłania do instrukcji, regulaminów oraz procedur użytkowania narzędzia miniPotral w zakresie wymagań technicznych i organizacyjnych użycia środków komunikacji elektronicznej w postępowaniach¹⁵.

Analiza dokumentów złożonych przez zamawiających w związku z ogłoszonymi przez Urząd postępowaniami wykazała, że wszyscy wykonawcy, przy użyciu wskazanego

¹¹ (1) Postępowanie Nr ZP.271.3.2019 wszczęte w dniu 10 stycznia 2019 r. na Świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego drogowego na liniach komunikacji miejskiej (w tym przewozu szkolnych uczniów szkół gminnych) na terenie Gminy Grodzisk Mazowiecki oraz (2) Postępowanie Nr ZP.271.17.2019 wszczęte 13 marca 2019 r. na Udzielenie kredytu długoterminowego w kwocie 20 000 000,00 PLN z przeznaczeniem na spłaty kredytów i pożyczek z lat ubiegłych oraz na sfinansowanie deficytu.

¹² Określając wymogi, sposób i zasady porozumiewania się przy miniPortalu Urząd wzorował się na przykładowych zapisach SIWZ opracowanych przez Urząd Zamówień Publicznych i udostępnionych na stronie <https://miniportal.uzp.gov.pl/miniPortalZapisySIWZ.pdf>.

¹³ Dalej: SIWZ.

¹⁴ Pn. Formularz złożenia oferty, zmiany lub wycofania oferty lub wniosku.

¹⁵ Regulamin korzystania z systemu miniPortal, Regulamin ePUAP.

środka komunikacji elektronicznej, złożyli oświadczenia sporządzone z wykorzystaniem jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia, wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz oferty opatrzone ważnym kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Weryfikowanie przez Zamawiającego zgodności i ważności kwalifikowanego podpisu elektronicznego następowało automatycznie po otwarciu dokumentu za pomocą stosowanego w Urzędzie oprogramowania *Szafir* i *Pem-Hart Signature*¹⁶.

W analizowanych przypadkach nie stwierdzono przypadków złożenia przez wykonawców oferty nie spełniającej wymogów komunikacji elektronicznej. Wykonawcy składający oferty nie korzystali ze środków ochrony prawnej, określonych w Dziale VI ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 14-15, 18-66 i 109)

Naczelnik Wydziału ds. Informatyki wyjaśnił, że dotychczas nie wystąpiły problemy przy weryfikacji podpisów elektronicznych.

(akta kontroli str. 64)

Ewidencja oraz archiwizacja dokumentów elektronicznych oraz ich metadanych prowadzona była przy użyciu elektronicznego systemu obiegu dokumentów EZD, wdrożonego w ramach realizacji projektu *Rozwój elektronicznej administracji w samorządach województwa mazowieckiego* wpisanego do RPO WM 2007 - 2013 w działaniu 2.2. *Rozwój e-usług*. Administratorem systemu EZD jest Marszałek Województwa Mazowieckiego. W toku oględzin tego systemu stwierdzono, że spełnia on wymagania określone w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej, a także w § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi¹⁷. Zaewidencjonowane w nim dokumenty elektroniczne oraz metadane pozwalały na odzwierciedlenie przebiegu postępowania, a system posiadał zabezpieczenie przed nieuprawnionym dostępem, modyfikacją lub usunięciem dokumentu. Dodatkowo archiwizacja prowadzona była na dysku sieciowym na serwerze Urzędu.

(akta kontroli str. 67-103)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

W okresie objętym kontrolą przygotowaniem i przeprowadzaniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych zajmował się Wydział Zamówień Publicznych i Zaopatrzenia Urzędu, w którym wg stanu na 23 maja 2019 r. zatrudnione były cztery osoby¹⁸. W związku z wprowadzeniem miniPortalu wszyscy pracownicy tego Wydziału odbyli zewnętrzne szkolenia z zakresu obsługi platformy i zamieszczania informacji

¹⁶ Wykorzystywane oprogramowanie jest dostarczane bezpłatnie z zakupionymi podpisami elektronicznymi. Wersje instalacyjne oprogramowania (instalacja, aktualizacja) pobierane są z oficjalnych stron internetowych firm, certyfikujących podpisy elektroniczne.

¹⁷ Dz. U. Nr 206 poz. 1518.

¹⁸ Naczelnik Wydziału oraz trzech pracowników na stanowisku głównego specjalisty.

o postępowaniach¹⁹ oraz posiadają, zapewniony przez firmę szkoleniową, 12-miesięczny dostęp do platformy szkoleniowej tzw. edustrefy, zawierającej elektroniczne materiały z bieżącymi informacjami na temat przetargów elektronicznych. Jeden pracownik Wydziału ds. Informatyki uczestniczył w szkoleniu *Elektroniczne zamówienia publiczne w praktyce*. W ramach samokształcenia pracownicy zajmujący się przygotowaniem i prowadzeniem postępowania o zamówienie publiczne mieli możliwość korzystania z materiałów instruktażowych udostępnionych przez Urząd Zamówień Publicznych na stronie www.uzp.gov.pl. Przed pierwszym postępowaniem przeprowadzanym z użyciem komunikacji elektronicznej pracownicy testowali również możliwości obsługi miniPortalu w wersji testowej (demonstracyjnej).

Ponadto w zakresie obsługi elektronicznej skrzynki podawczej Urzędu na ePUAP, przeszkolono ogółem trzech pracowników²⁰, z czego jeden odbył szkolenie wewnętrzne przeprowadzone przez Kierownika Referatu oraz Administratora ePUAP w Urzędzie.

(akta kontroli str. 16-17)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

IV. Uwagi i wnioski

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w kontrolowanej działalności. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje 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, 12 lipca 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Wanda Dąbrowska
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis

¹⁹ Szkolenie pt. Jak w praktyce przeprowadzić elektroniczny przetarg, w którym uczestniczył Naczelnik Wydziału odbyło się 25-26 października 2018 r., a szkolenie pt. Jak prawidłowo wdrożyć i zastosować elektroniczne zamówienie? Kurs krok po kroku dla praktyków., w którym uczestniczyli pozostali trzej pracownicy Wydziału odbyło się 12-13 lutego 2019 r.

²⁰ Pracownik Wydziału Organizacyjnego oraz Wydziału ds. informatyki (Administrator ePUAP) zostali przeszkoleni w 2015 r., a osoba obsługująca ePUAP od 26 czerwca 2018 r. w wydziale Organizacyjnym odbyła szkolenie wewnętrzne w Urzędzie.