



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.011.05.2019

Pan

Lucjan Krzysztof Chrzanowski

Urząd Miasta Żyrardowa

Pl. Jana Pawła II nr 1,
96-300 Żyrardów

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 Miasta Żyrardowa ¹ , Pl. Jana Pawła II 1, 96-300 Żyrardów.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lucjan Chrzanowski, Prezydent Miasta Żyrardowa ² od 22 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Wojciech Jasiński, Prezydent Miasta Żyrardowa, od 8 grudnia 2014 r. do 21 listopada 2018 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 19 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	Łukasz Jarocki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/94/2019 z 29 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Prezydenta Miasta związane z przygotowaniem i wdrożeniem narzędzia wspierającego informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych oraz prawidłowe stosowanie regulacji dotyczących komunikacji elektronicznej w tym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W Urzędzie Miasta Żyrardowa, 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, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp ⁶ . W procesie udzielania zamówień publicznych przy użyciu platform elektronicznych pn. miniPortal oraz pn. platformazakupowa.pl ⁷ 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 ⁸ . Wszyscy pracownicy Wydziału Zamówień Publicznych Urzędu biorący udział w przygotowaniu i przeprowadzaniu powyższych postępowań, przeszli samokształcenie z obsługi systemu miniPortal z wykorzystaniem materiałów udostępnianych przez Urząd Zamówień Publicznych oraz warsztaty szkoleniowe z zakresu wykorzystania i obsługi Platformy zakupowej.

¹ Dalej: Urząd lub Urząd Miasta.

² Dalej: Prezydent Miasta.

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 Dalej: Platforma zakupowa lub Platforma.

⁸ Dz. U. poz. 1320, ze zm.; dalej rozporządzenie w sprawie komunikacji elektronicznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W celu realizacji obowiązku stosowania elektronicznych środków komunikacji, wprowadzonego przepisami art. 1 pkt 17 i art. 15 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁰, we wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub przekraczającej progi UE wszczętych po 18 października 2018 r.¹¹ Urząd wykorzystywał platformy elektroniczne. Pierwsze postępowanie¹², podlegające obowiązkowi komunikacji elektronicznej, ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 20 października 2018 r. i przeprowadzono z wykorzystaniem platformy miniPortal udostępnionej przez Urząd Zamówień Publicznych. Następnie w dniu 16 listopada 2018 r. Urząd Miasta zawarł z podmiotem komercyjnym umowę o świadczenie usług elektronicznych w zakresie zapewnienia dostępu on-line do zasobów i oprogramowania Platformy zakupowej. Pierwsze¹³ postępowanie przeprowadzone z jej użyciem ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 20 grudnia 2018 r. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie stosowano komunikacji elektronicznej do postępowań, których wartość była niższa od progów UE.

(akta kontroli str. 19, 23-25, 27-28, 37-55, 57-61)

Zastępca Prezydenta Miasta, Sylwester Osiński wyjaśnił m.in., że nie planowano zakupu komercyjnej platformy, ponieważ postanowiono wypróbować i przetestować miniPortal, jako bezpłatne rozwiązanie zaproponowane przez Urząd Zamówień Publicznych. Jednak mimo prostej obsługi, ocenił ten system, jako rozwiązanie pomocnicze i tymczasowe, ponieważ poza spełnieniem minimalnych, ustawowych wymogów w zakresie komunikacji elektronicznej miniPortal nie zapewnia jakości ani funkcjonalności pożądaných obecnie w usługach elektronicznych. Jego obsługa nie jest intuicyjna, a korzystanie komplikuje dodatkowa aplikacja do tzw. ręcznego szyfrowania i deszyfrowania ofert z wykorzystaniem kluczy publicznych i prywatnych. Ponadto w trakcie użytkowania miniPortalu do komunikacji Urzędu z wykonawcami niezbędne jest prawidłowe skomunikowanie z dwoma dodatkowymi systemami, tj. elektroniczną skrzynką podawczą pn. Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej¹⁴ oraz funkcjonującym w Urzędzie systemem elektronicznego obiegu dokumentów pn. Elektroniczne zarządzanie dokumentacją¹⁵. Błędy, które odnotowano w Urzędzie podczas pierwszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego z użyciem komunikacji elektronicznej uniemożliwiły jego sprawny przebieg oraz groziły koniecznością unieważnienia.

(akta kontroli str. 73-74)

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 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.).

¹¹ 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.

¹² Postępowanie nr ZP.271.3.66.2018.JM na zagospodarowanie terenów zieleni publicznej w Żyrardowie - Zadanie 1.

¹³ Postępowanie nr ZP.271.3.79.2018.JM na zagospodarowanie terenów zieleni publicznej w Żyrardowie - Zadanie 2.

¹⁴ Dalej: skrzynka ePUAP.

¹⁵ Dalej: system EZD.

Zastępca Prezydenta Miasta, Łukasz Choiński, jako przyczyny zaprzestania korzystania z miniPortalu, poza opisanymi powyżej problemami, wymienił m.in. przerwy w działaniu skrzynki ePUAP, które mogą skutkować niemożnością złożenia oferty oraz prostszą i bardziej intuicyjną obsługę postępowania dla Urzędu i wykonawców w systemach komercyjnych. Przykładowo Platforma zakupowa umożliwia pełną komunikację elektroniczną pomiędzy Urzędem a wykonawcą, w tym obejmującą ogłoszenie postępowania oraz składanie ofert, oświadczeń i dokumentów w formie elektronicznej oraz posiada funkcję bezpośredniego posługiwania się kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Ponadto wyjaśnił, że decyzję o zakupie rozwiązania komercyjnego podjęto w listopadzie 2018 r. po przeprowadzeniu rozeznania rynku i spotkaniach z przedstawicielami firm oferujących rozwiązania w tym zakresie. Wybrano dostawcę zapewniającego narzędzie bezpłatne dla wykonawców.

(akta kontroli str. 18-20)

W związku z wdrożeniem narzędzia miniPortal Urząd poniósł koszt zakupu kwalifikowanego podpisu elektronicznego dla Dyrektora Wydziału Zamówień Publicznych w wysokości 0,5 tys. zł. Nie poniesiono dodatkowych kosztów szkoleń w zakresie obsługi miniPortalu. Pracownicy korzystali z bezpłatnych materiałów udostępnionych przez Urząd Zamówień Publicznych oraz wersji testowej programu w czasie pracy.

Natomiast łączny koszt wdrożenia Platformy zakupowej wyniósł 9,2 tys. zł, w tym opłata związana z uruchomieniem systemu¹⁶ (3,7 tys. zł) oraz zakup pakietu 30 postępowań (5,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 19, 73-74, 111)

Podczas pierwszego postępowania przeprowadzonego z użyciem miniPortalu w Urzędzie wystąpiły dwa problemy dotyczące:

- otwarcia złożonych ofert, które z przyczyn technicznych trwało ponad godzinę, ponieważ program wczytywał się do wersji testowej,
- pobrania/ importu załączników do złożonych ofert ze skrzynki ePUAP do systemu EZD, co uniemożliwiło pracownikom Wydziału Zamówień Publicznych otwarcie ofert przez ten system.

Oba problemy zostały rozwiązane i nie wpłynęły na rezultat postępowania. Oferenci nie zgłaszali problemów z funkcjonowaniem miniPortalu.

(akta kontroli str. 74-75, 110-111)

Zastępcy Prezydenta Miasta, Łukasz Choiński i Sylwester Osiński wyjaśnili m.in., że w pierwszym przypadku w momencie otwarcia ofert nawiązano kontakt telefoniczny z pracownikami Urzędu Zamówień Publicznych, którzy pomogli rozwiązać problem. Program zainstalowano na innym komputerze i oferty udało się otworzyć. Odnosnie do drugiego problemu, mimo uruchomienia na skrzynce ePUAP możliwości przekazywania dużych plików, szyna integracyjna z systemem EZD nie obsługiwała tej funkcjonalności. W celu otwarcia przesłanych ofert, administrator systemów informatycznych Urzędu Miasta bezpośrednio pobrał je ze skrzynki ePUAP z pominięciem systemu EZD. Powodowało to naruszenie integralności obiegu korespondencji w Urzędzie i wprowadziło niepotrzebny chaos. W Urzędzie nie gromadzono dokumentów związanych z ww. problemami, ponieważ o pomoc zwrócono się telefonicznie, nie zaistniała przesłanka unieważniająca postępowanie, a wszystkie problemy udało się finalnie rozwiązać. Poziom obsługi zgłoszonego problemu w Urzędzie oceniono pozytywnie, ponieważ udzielono jej niezwłocznie, a postępowanie udało się przeprowadzić bez naruszenia przepisów oraz bez konieczności zmiany terminów.

(akta kontroli str. 73-75, 111-112, 169)

¹⁶ W tym uruchomienie systemu, przeszkolenie pracowników, utworzenie profilu nabywcy, zapewnienie dostępu do modułów.

Brak możliwości przesyłania (ściągnięcia) plików tzw. dużej wielkości z systemu ePUAP do systemu EZD został zgłoszony producentowi tego oprogramowania przez innego użytkownika w dniu 6 listopada 2015 r. w systemie zgłoszeniowym pn. REDMINE. Zgodnie z komunikatem producenta zamieszczonym w tym systemie, mechanizm umożliwiający pobieranie plików tzw. dużej wielkości, został wdrożony w dniu 3 grudnia 2018 r. Jednak wpisy i zgłoszenia innych użytkowników wskazują, iż do dnia 23 maja 2019 r. problem nie został jeszcze w pełni rozwiązany.

(akta kontroli str. 18-19, 73-74; 183-190)

Dyrektor Wydziału Zamówień Publicznych, Jacek Mitrowski wyjaśnił m.in., że dostęp do systemu REDMINE posiadają podmioty i urzędy, biorące udział w projekcie pn. Elektroniczna Administracja, pilotowanym przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego. Od czasu pierwszego zgłoszenia ww. problemu pracownicy Urzędu obserwują informacje pojawiające się w systemie REDMINE w tym zakresie. Obecnie w Urzędzie Miasta problem transferu dużych plików ze skrzynki ePUAP do systemu EZD nie występuje.

(akta kontroli str. 183)

Zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 umowy o świadczenie usług elektronicznych¹⁷ dostawca¹⁸ ww. Platformy zakupowej zapewnił, że system w trakcie trwania umowy będzie zgodny z obowiązującym w Polsce prawem, w tym ustawą Pzp i prawem Unii Europejskiej oraz zobowiązał się do bezpłatnego dostosowywania Platformy do ich zmian. Nie ustalono kar umownych z tytułu niewypełnienia tych obowiązków.

Natomiast zgodnie z § 10 i § 12 ust. 1 umowy o świadczenie usług elektronicznych Operator zagwarantował stabilność¹⁹ działania Platformy zakupowej na poziomie 99,7%. Zgłaszanie awarii, błędów lub usterek zarówno przez Urząd, jak i wykonawców umożliwiono za pośrednictwem poczty elektronicznej lub infolinii, których adres i numer zamieszczono w zakładce *Kontakt*²⁰ na stronie internetowej Platformy zakupowej, wskazując, iż pomoc można uzyskać w dni robocze w godzinach 7-17. Dodatkowo Operator wyznaczył Urzędowi indywidualnego opiekuna, udostępniając jego dane kontaktowe. Dla każdego z ww. rodzajów problemów ustalono czas reakcji, odpowiednio 4, 8 i 48 godzin oraz czas rozwiązania odpowiednio 24 i 96 godzin oraz 7 dni roboczych od momentu zgłoszenia. Operator był zobowiązany do niezwłocznego poinformowania Urzędu za pośrednictwem poczty elektronicznej o rozwiązaniu zgłoszonego problemu. Kary umowne z tytułu obniżenia stabilności Platformy ustalono w wysokości 1% za każdy punkt procentowy poniżej gwarantowanego poziomu.

(akta kontroli str. 40-41)

Zastępca Prezydenta Miasta, Łukasz Choiński wyjaśnił m.in., że w Urzędzie nie wystąpiły problemy, błędy lub incydenty związane z przygotowaniem, wdrożeniem lub obsługą Platformy zakupowej. Poziom obsługi Operatora uważa za zadowalający, a kontakt z opiekunem klienta ocenia, jako szybki i bezproblemowy. Ponadto w powyższym zakresie nie zaistniała potrzeba stosowania sankcji wobec Operatora.

(akta kontroli str. 20)

Analiza zastosowanych rozwiązań technicznych wykazała, że stosowana przez Urząd Platforma zakupowa:

- 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 loginu i hasła, system rejestruje dokonane

¹⁷ Dalej: umowa o świadczenie usług elektronicznych.

¹⁸ Dalej: Operator.

¹⁹ Mierzonej jako iloraz liczby godzin, w czasie których Platforma była dostępna do całkowitej liczby godzin w danym roku.

²⁰ <https://platformazakupowa.pl/strona/40-kontakt>.

przez użytkownika autoryzacji, istnieje możliwość zalogowania do Platformy bez posiadania konta, wtedy niezbędne jest podanie adresu e-mail, numeru NIP, nazwy firmy oraz numeru telefonu, dodatkowo istnieje możliwość włączenia na koncie dwuetapowej weryfikacji 2FA), synchronizuje czas cyklicznie z serwerem Głównego Urzędu Miast, posiada mechanizm rozliczalności (system posiada logi systemowe, które wskazują działania wykonawców i Urzędu, system wskazuje IP, z którego łączył się wykonawca, kluczowe działania na platformie zabezpieczone są przy użyciu mechanizmów CAPTCHA), 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 AES²¹ z 256-bitowym kluczem szyfrującym, aes-256-cbc), 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 posiadają jedynie osoby upoważnione przez zamawiającego podczas tworzenia postępowania), 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 (w przypadku zwrócenia przez zamawiającego oferty albo wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub ich wycofania), zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej,
- posiada ochronę przed nieautoryzowanym dostępem przez wykorzystanie bezpiecznego szyfrowanego połączenia (szyfrowane połączenie sieciowe: SSL²², LS 1.2, ECDHE_RSA z P-256, i AES_128_GCM), 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 teleinformatycznych²³,
- zapewnia integralność i autentyczność przekazywanych informacji, w tym stosowanie kwalifikowanego podpisu albo pieczęci elektronicznej (oferty składane są i podpisywane przez wykonawców przy użyciu własnych podpisów i pieczęci elektronicznych), zgodnie z art. 10a ust. 5 ustawy Pzp, art. 3 pkt 14a ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²⁴ oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej²⁵,
- umożliwia archiwizację dokumentów w formie elektronicznej (przechowywane dokumenty w formie elektronicznej nie mogą ulec zmianie przez zamawiającego lub zostać usunięte, zamawiający ma dostęp do dokumentów w postaci listy, na żądanie zamawiającego, Operator eksportuje metadane do formatu XML), zgodnie z §6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej.

(akta kontroli, str. 67-70)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie proces terminowego wdrożenia w Urzędzie narzędzia udostępnionego przez Urząd Zamówień Publicznych oraz komercyjnego narzędzia wspierającego informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych,

²¹ Ang. Advanced Encryption Standard, tj. blokowy szyfr symetryczny, jeden z najbardziej popularnych szyfrów na świecie.

²² Ang. Secure Socket Layer.

²³ Dz.U. z 2017 r. poz. 2247, dalej: rozporządzenie KRI.

²⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 700, ze zm.

²⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 162.

co do których istniał wymóg użycia komunikacji elektronicznej. Zapewniono zgodność rozwiązań technicznych Platformy zakupowej z wymaganiami określonymi w przepisach w zakresie elektronicznej komunikacji w procesie udzielania zamówień publicznych oraz wymagany poziom wsparcia technicznego dla jego użytkowników. Pracownicy Urzędu podejmowali właściwe działania w celu usunięcia problemów związanych z otwarciem ofert oraz pobraniem załączników do ofert przesłanych z użyciem systemu miniPortal.

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 30 maja 2019 r. w Urzędzie wszczęto ogółem 21 postępowań o udzielenie zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi UE, z tego: do 17 października 2018 r. 15 postępowań, a od 18 października 2018 r. do 30 maja 2019 r.²⁶ 6 postępowań, w tym jedno z użyciem platformy miniPortal i pięć z użyciem Platformy zakupowej. Nie wystąpiły przypadki odstąpienia przez Urząd, na podstawie art. 10c ust. 1 ustawy Pzp, od wymogu użycia środków komunikacji elektronicznej.

(akta kontroli str. 20, 27-31)

Zastępca Prezydenta Miasta, Łukasz Choiński wyjaśnił m.in., że w postępowaniu przeprowadzonym z użyciem platformy miniPortal do komunikacji Urzędu z wykonawcami wykorzystywano skrzynkę ePUAP oraz pocztę elektroniczną. Skrzynka podawcza ePUAP Urzędu jest zintegrowana z systemem EZD, dlatego korespondencja elektroniczna odbierana jest, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym, bezpośrednio z tego systemu przez pracowników Wydziału Organizacyjnego. W zakresie zamówień publicznych korespondencja przekazywana jest następnie do Wydziału Zamówień Publicznych. Nie wprowadzono odrębnych, udokumentowanych procedur przekazywania korespondencji w związku z zarządzaniem usługami realizowanymi przez miniPortal i Platformę zakupową.

(akta kontroli str. 18-19, 112; 171-172, 192-209)

Szczegółowym badaniem objęto wybrane dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości 16 013,8 tys. zł, w tym jedno przeprowadzone z użyciem platformy miniPortal²⁷ oraz jedno z użyciem Platformy zakupowej²⁸. Analiza dokumentacji²⁹ (tj. m.in. ogłoszenia o zamówieniu, specyfikacje istotnych warunków zamówienia oraz wskazane w tych dokumentach regulaminy korzystania z miniPortalu i z Platformy zakupowej oraz instrukcje dla wykonawców³⁰) tych postępowań wykazała, że w Urzędzie zgodnie z:

- art. 10a ust. 1 ustawy Pzp oraz § 2 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej wskazano miniPortal oraz Platformę zakupową, jako środki komunikacji z wykonawcami oraz wymagania organizacyjne i techniczne do ich stosowania, w tym dla miniPortalu wymóg rejestracji konta oraz dla Platformy zakupowej wymóg wskazania danych identyfikacyjnych,
- § 3 ust. 3 ww. rozporządzenia udostępniono wykonawcom informacje na temat specyfikacji połączenia, formatu przesyłanych danych oraz kodowania i oznaczania czasu przekazania danych,

²⁶ Tj. do dnia rozpoczęcia kontroli.

²⁷ Postępowanie nr ZP.271.3.66.2018.JM wszczęte 20 października 2018 r. na zagospodarowanie terenów zieleni publicznej w Żyrardowie – Zadanie 1 o wartości 2 422,7 tys. zł.

²⁸ Postępowanie nr ZP.271.2.15.2019.JM wszczęte 27 marca 2019 r. na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych odebranych z terenu Miasta Żyrardowa z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy o wartości 13 571,0 tys. zł.

²⁹ Ponadto zapisy specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla postępowania przeprowadzanego z użyciem miniPortalu opracowano z wykorzystaniem przykładowych zapisów udostępnionych na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych: <https://miniportal.uzp.gov.pl/miniPortalZapisySIWZ.pdf>.

³⁰ <https://miniportal.uzp.gov.pl/InstrukcjaObslugi.aspx> oraz <https://platformazakupowa.pl/strona/45-instrukcje>.

- załącznikiem nr 2 do rozporządzenia KRI określono dopuszczalne formaty przesyłanych danych oraz maksymalne rozmiary plików lub ich paczek.

(akta kontroli str. 119-162, 193-194, 210-212)

Zastępca Prezydenta Miasta, Łukasz Choiński wyjaśnił m.in., że w Urzędzie uznano, iż ww. instrukcje czytelnie przeprowadzą wykonawców przez proces składania ofert i zawierają wszystkie informacje niezbędne do prawidłowego ich złożenia. W Urzędzie dopuszczono przesłanie ofert lub dokumentów w formatach powszechnie używanych dla plików tekstowych lub zawierających informację graficzną oraz uznano, że zaakceptowane zostaną wszystkie formaty wymienione w załączniku nr 2 do rozporządzenia KRI.

(akta kontroli str. 180)

Złożone przez wykonawców dokumenty elektroniczne zawierały pozytywnie zweryfikowane przez pracowników Wydziału Zamówień Publicznych Urzędu kwalifikowane podpisy elektroniczne znakowane czasem. Sprawdzenia dokonywano za pomocą oprogramowania dostarczanego przez kwalifikowanych dostawców usług zaufania. W badanej próbie nie wystąpiły przypadki złożenia przez wykonawców ofert niespełniających wymogów komunikacji elektronicznej.

(akta kontroli str. 78-107)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wystąpił jeden przypadek³¹ wniesienia odwołania w stosunku do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub przekraczającej progi UE przeprowadzonego z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej. Odwołanie zostało wniesione na podstawie art. 181 ust. 1 i w związku z art. 179 ust. 1 wobec naruszenia art. 7 ust. 1 ustawy Pzp. Dotyczyło to sytuacji, w której wykonawca nie złożył oferty, a jedynie sam plik podpisu elektronicznego. Z uwagi na brak oferty Urząd nie odrzucił jej ani nie wykluczył wykonawcy, a odwołania nie uwzględniono. Nie wniesiono innych środków ochrony prawnej określonych w Dziale VI ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 21, 163-166)

W Urzędzie ewidencja oraz archiwizacja elektronicznych dokumentów z postępowania przeprowadzonego za pośrednictwem miniPortalu i ich metadanych prowadzona była przy użyciu ww. elektronicznego systemu obiegu dokumentów EZD. Dodatkowo dokumenty te archiwizowano na twardym dysku.

Natomiast w odniesieniu do Platformy zakupowej zgodnie z § 2 ust. 3 lit f umowy o świadczenie usług elektronicznych Operator zapewnia archiwizację danych elektronicznych na niej zgromadzonych przez *„minimum 5 lat liczonych od daty zakończenia postępowania z dostępem pasywnym (podgląd archiwum) także po rozwiązaniu umowy”*, tj. o rok dłużej niż wymagają tego przepisy art. 97 ust. 1 ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 38, 112; 172)

W Urzędzie wystąpił jeden przypadek³² odrzucenia w dniu 1 lutego 2019 r. oferty złożonej w postaci skanu oferty papierowej opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym. W uzasadnieniu odrzucenia oferty Urząd poinformował, że oferta nie została złożona prawidłowo, gdyż dokument zamieszczony na Platformie zakupowej stanowi kopię (skan) oryginalnej oferty sporządzonej w formie pisemnej, a zgodnie z przepisem art. 10a ust. 5 ustawy Pzp, oferty sporządza się, pod rygorem nieważności, w postaci elektronicznej i opatruje się kwalifikowanym podpisem. Zdaniem Urzędu, ustawodawca wyraźnie wskazał, że istotnym jest, aby oferta została sporządzona w postaci elektronicznej, stąd dla zachowania prawidłowej formy, nie wystarczyło

³¹ Postępowanie nr ZP.271.2.4.2019.JM na budowę ścieżek rowerowych realizowanych w ramach projektu „Redukcja emisji zanieczyszczeń powietrza w gminach południowo-zachodniej części Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego poprzez budowę Zintegrowanego Systemu Tras Rowerowych - Etap 1”.

³² Postępowanie ZP.271.3.79.2018.JM na zagospodarowanie terenów zieleni publicznej w Żyrardowie – Zadanie 2, przeprowadzane w trybie przetargu nieograniczonego.

opatrzenie kopii dokumentu w postaci elektronicznej kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Wykonawca nie wniósł odwołania od tej czynności.

(akta kontroli str. 112-113, 191-192, 195)

Zastępca Prezydenta Miasta, Łukasz Choiński wyjaśnił, że w przedmiotowej sprawie, w Urzędzie kierowano się literalną wykładnią przepisów w zakresie elektronicznej zamówień publicznych oraz wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej³³ z dnia 4 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 195)

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. Wykorzystywane w Urzędzie systemy teleinformatyczne zapewniały 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

Wszyscy trzej pracownicy Wydziału Zamówień Publicznych w ramach samokształcenia w czasie pracy zapoznali się z zasadami obsługi narzędzia miniPortal, wykorzystując w tym celu bezpłatne materiały³⁴ udostępnione przez Urząd Zamówień Publicznych (w tym filmy instruktażowe, instrukcje) oraz wersję testową tego programu.

(akta kontroli str. 19, 73-74, 77, 111, 181)

Zastępca Prezydenta Miasta, Łukasz Choiński wyjaśnił m.in., iż w Urzędzie nie rozważano szkolenia pracowników z narzędzia miniPortal, gdyż dostępne darmowe materiały były wystarczające do jego sprawnego obsługi. Trudności napotkane podczas korzystania z miniPortalu nie były związane z brakiem umiejętności lub wiedzy po stronie pracowników Urzędu.

(akta kontroli str. 169)

Szkoleniem w zakresie obsługi Platformy zakupowej objęto również wszystkich trzech pracowników Wydziału Zamówień Publicznych Urzędu zajmujących się przygotowaniem i przeprowadzaniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych za pośrednictwem tej Platformy. Szkolenie w formie warsztatów przeprowadził w dniu 21 listopada 2018 r. w Urzędzie przedstawiciel Operatora. Obejmowało ono objaśnienia procedur systemu ze strony zamawiającego w zakresie elektronicznej publikacji postępowań, komunikacji elektronicznej oraz przejście przez procedurę otwarcia ofert. Urząd nie poniósł żadnych dodatkowych kosztów tych szkoleń, ponieważ Operator Platformy przeprowadził je w ramach ww. umowy o świadczenie usług elektronicznych. Wysokość wynagrodzenia Operatora obejmującego łącznie m.in. uruchomienie, utworzenie profilu nabywcy, zapewnienie dostępu do modułów oraz warsztaty szkoleniowe dla pracowników wyniosło 3,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 21-22, 38, 77, 181)

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

³³ Sygnatura akt: KIO 2611/18.

³⁴ <https://miniportal.uzp.gov.pl/InstrukcjaObslugi.aspx>.

w procesie udzielania zamówień publicznych za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej.

IV. Uwagi i wnioski

Wobec nie stwierdzenia 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, 30 lipca 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Dyrektor

Kontroler
Łukasz Jarocki
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis