

ORN- VII.17.10.21.2019

15)



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

URZĄD MIEJSKI W BIAŁYMSTOKU  
BIURO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Dnia **2019-07-16**

WPLYNEŁO

Nr rej. .... zał. ....

LBI.410.009.02.2019

WPLYNEŁO  
URZĄD MIEJSKI W BIAŁYMSTOKU  
Kancelaria Ogólna (16)

Dnia **2019-07-15**

Załączniki szt. ....

Nr rejestru (17) **Dk/185355/dbIP**

Prezydent Miasta Białegostoku  
Tadeusz Truskolaski  
Urząd Miejski w Białymstoku  
ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok

B2P  
2019.07.15

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/003 – Informatyzacja procesu zamówień publicznych

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białymstoku, ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Truskolaski, Prezydent Miasta Białegostoku od 5 grudnia 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Przygotowanie i wdrożenie w jednostce kontrolowanej narzędzi (systemów) wspierających informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych.</li><li>2. Stosowanie przez jednostkę kontrolowaną regulacji dotyczących komunikacji elektronicznej w procedurze udzielania zamówień publicznych.</li><li>3. Działania informacyjno-promocyjne i szkoleniowe jednostki kontrolowanej związane z informatyzacją procesu udzielania zamówień publicznych.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 sierpnia 2016 r. - do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 8 lipca 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Tomasz Pomian, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/64/2019 z 21 maja 2018 r. (akta kontroli str.1-2)

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dz. U. 2019 r. poz. 489. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.



## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W Urzędzie terminowo<sup>4</sup> wdrożono do użytkowania system wspierający informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych oraz przygotowano pracowników do pracy z tym systemem. Wszystkie postępowania o udzielenie zamówień publicznych o wartości równej lub większej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>5</sup>, prowadzono z wykorzystaniem platformy miniPortal, udostępnionej przez Urząd Zamówień Publicznych (dalej „UZP”). W dokumentacji dwóch objętych kontrolą NIK postępowań określono wymagania organizacyjne i techniczne stosowanych środków komunikacji elektronicznej, określonych w § 2 ust. 1 i § 3 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie użycia środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz udostępniania i przechowywania dokumentów elektronicznych<sup>6</sup>. Wszystkie złożone przez wykonawców dokumenty elektroniczne zostały poddane przez pracowników Urzędu weryfikacji obejmującej poprawność zastosowanych kwalifikowanych podpisów elektronicznych oraz oznakowania czasem tych dokumentów.

Nieprawidłowy był natomiast sposób przechowywania dokumentów elektronicznych, który nie spełniał wymogów § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej. Bowiem ich przechowywanie (na poczcie email departamentów Urzędu) nie zabezpieczało przed wprowadzeniem zmian lub ich usunięciem, co stanowiło naruszenie § 6 pkt 2-3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi<sup>7</sup> oraz § 20 ust. 2 pkt 9 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 teleinformatycznych<sup>8</sup>. Ponadto dokumentów pochodzących z dwóch dopuszczonych źródeł (skrzynka ePUAP i poczta email) nie zgromadzono w jednym miejscu, co utrudniało odtworzenie w przejrzysty sposób przebiegu załatwiania i rozstrzygnięcia spraw.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>9</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

1.1. Stosownie do wymogów określonych w art. 10a ust. 1 PZP w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>10</sup>, w Urzędzie wdrożono i stosowano komunikację elektroniczną w procesie udzielania zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej progi UE. Nastąpiło to od dnia 17 stycznia 2019 r., tj. od daty wszczęcia pierwszego postępowania o zamówienie publiczne, co do którego był wymóg stosowania komunikacji elektronicznej.

Do dnia zakończenia kontroli wszczęto dziewięć takich postępowań, w trakcie których korzystano z systemu miniPortal/ePUAP. Dwa z tych postępowań zostały rozstrzygnięte i zakończone podpisaniem stosownych umów, kolejne dwa unieważniono (z powodu cen ofert przewyższających kwotę, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Tj. od pierwszego postępowania, przy którym istniał obowiązek komunikacji elektronicznej.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm. Ustawa zwana dalej „PZP”.

<sup>6</sup> Dz.U. poz. 1320 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie komunikacji elektronicznej”.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 206, poz. 1518. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi”.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2247. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem KRI”.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Dz.U. poz. 1020 ze zm.



zamówienia), a pięć – do dnia zakończenia kontroli NIK – było w trakcie rozstrzygania. W okresie objętym kontrolą nie stosowano komunikacji elektronicznej w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych o wartości niższej niż określona w art. 11 ust. 8 PZP.

(akta kontroli str. 3-4)

Dyrektor Biura Zamówień Publicznych Urzędu (zwanego dalej „BZP”) wyjaśniła, że „mając wiedzę o przygotowywaniu przez UZP ogólnodostępnego i bezpłatnego systemu do przeprowadzenia postępowania w formie elektronicznej i w związku z udostępnieniem narzędzi w postaci miniPortal/ePUAP jednostka, pomimo planowanego w 2018 r. zakupu systemu komercyjnego, wstrzymała się i zdecydowała o korzystaniu z ww. narzędzi. W ocenie jednostki funkcjonalność miniPortalu jest wystarczająca, lecz system nie powinien umożliwiać złożenia oferty po upływie terminu na składanie ofert, a klucz publiczny po tym terminie winien być niedostępny. W stanie obecnym jest nadal aktywny i umożliwia złożenie oferty po terminie. Sposób obsługi systemu jest prosty i intuicyjny”. Sekretarz Miasta podał, że „z uwagi na powzięte informacje, iż w najbliższych latach centralna platforma do przeprowadzania zamówień publicznych nie zostanie uruchomiona, podjęta została decyzja o zakupie komercyjnego oprogramowania”. Dodatkowo Dyrektor BZP podała, że „decyzja o zakupie komercyjnego oprogramowania do przeprowadzania w formie elektronicznej postępowań o udzielenie zamówień publicznych podyktowana jest koniecznością zapewnienia kompleksowej archiwizacji dokumentacji elektronicznej, czego nie zapewnią miniPortal i ePUAP, a zaimplementowanie innych mechanizmów archiwizacji jest pracochłonne i zajmuje nieproporcjonalnie dużo czasu w stosunku do osiąganych efektów. Pozwoli to również uniknąć sytuacji, która miała miejsce 29 marca 2019 r., kiedy serwery platformy ePUAP były przeciążone i nie było możliwości zalogowania się. Związane to było z wymogiem składania zeznań podatkowych za rok 2018”.

(akta kontroli str. 5-12, 200-202)

Łączne koszty wdrożenia miniPortalu/ePUAP w Urzędzie wyniosły 17.745,55 zł, z czego 15.550 zł stanowiły koszty przeszkolenia 18 pracowników w zakresie elektronizacji zamówień, zaś 2.195,55 zł koszty zakupu podpisów kwalifikowanych niezbędnych do obsługi skrzynki ePUAP.

(akta kontroli str. 5-8, 196-199)

1.2. Z informacji uzyskanej w Urzędzie wynika, iż w okresie objętym kontrolą tylko w jednym przypadku zgłaszano problemy z funkcjonowaniem miniPortalu. Dotyczyło to postępowania na „Budowę ulicy KD-D łączącej przedłużenie ul. J. Kuronia z przedłużeniem ul. Wiewiórczej w Białymstoku” gdzie termin składania ofert był wyznaczony na dzień 29 marca 2019 r. Jak podała Dyrektor BZP „tego dnia ePUAP nie działał i nie było możliwości zalogowania się i pobrania złożonych ofert. Zamawiający otrzymywał liczne telefoniczne sygnały od Wykonawców, że mają problem ze złożeniem oferty zarówno 28 jak i 29 marca 2019 r. Zamawiający dopiero 01 kwietnia 2019 r. miał możliwość pobrania ofert ze skrzynki ePUAP. Ponadto, oferta jednego z Wykonawców, pomimo tego że była widoczna w terminie składania ofert na miniPortal, nie była widoczna na skrzynce ePUAP (Wykonawca twierdził, że złożył ją w sposób prawidłowy)”. Z analizy dokumentacji wynika, iż komisja przetargowa uznała, że oferta nie została w ogóle złożona. Następnie Urząd zamieścił na stronie internetowej stosowne informacje z sesji otwarcia ofert wskazując, iż nie było oferty tego wykonawcy na ePUAP i że wykonawca ten nie jest uczestnikiem postępowania o przedmiotowe zamówienie publiczne<sup>11</sup>.

Dodatkowo Dyrektor BZP podała, że „podczas sesji otwarcia ofert Zamawiający w obecności wykonawców próbował nawiązać kontakt telefoniczny z osobą wskazaną do kontaktu w sprawach ePUAP. Po 45 min. oczekiwania na rozmowę uzyskano informację o awarii systemu (przeciążonych serwerach uniemożliwiających zalogowanie się). Jednocześnie nie uzyskano informacji o terminie jej zakończenia. Pomimo długotrwałego nie działania systemu brak było informacji na ten temat na stronie UZP”. W związku z zaistniałą sytuacją pracownik BZP Urzędu (emailiem z 1 kwietnia 2019 r.) zwrócił się z pytaniem do UZP prosząc o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie (braku możliwości pobrania ofert z systemu), na które do dnia dzisiejszego nie otrzymał odpowiedzi.

<sup>11</sup> Postępowanie zakończyło się wyborem najkorzystniejszej oferty i zawarciem umowy.



Mając powyższe na uwadze, Dyrektor BZP podała, że „negatywnie ocenia poziom obsługi zgłoszeń problemów w zakresie przygotowania, wdrożenia i użytkowania miniPortalu/systemu ePUAP”.  
(akta kontroli str. 3-13, 200-202, 211-216)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia proces wdrożenia w Urzędzie narzędzia wspierającego informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych. Na pozytywną ocenę zasługują również działania pracowników Urzędu w przypadku wystąpienia problemów z obsługą systemu miniPortal/ePUAP.

OBSZAR

## **2. Stosowanie regulacji dotyczących komunikacji elektronicznej w procedurze udzielania zamówień publicznych**

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W okresie od 1 sierpnia 2016 r. do 17 października 2018 r. (tj. do dnia poprzedzającego powstanie obowiązku porozumiewania się drogą elektroniczną między zamawiającymi a wykonawcami) przeprowadzono 96 postępowań o udzielenie zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi UE (łącznie wartość umów wyniosła 481.514,8 tys. zł). Od 18 października 2018 r. do 1 lipca 2019 r. wszczęto 9 postępowań o udzielenie zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi UE, z których dwa o łącznej wartości 8.046,7 tys. zł rozstrzygnięto. Ustalono, że pierwsze z tych dziewięciu postępowań zostało wszczęte w dniu 17 stycznia 2019 r. (akta kontroli str. 3-4, 14)

W wyniku analizy danych dotyczących dwóch zakończonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych – podlegających obowiązkowi komunikacji elektronicznej – ustalono, że w Urzędzie prawidłowo realizowano obowiązki wynikające z przepisów dotyczących zapewnienia takiej drogi porozumiewania się z zainteresowanymi. I tak: w objętych badaniem ogłoszeniach o postępowaniu w sprawie zamówienia publicznego (zamieszczonych na stronie internetowej Urzędu) wskazano środki komunikacji elektronicznej, przy użyciu których będzie realizowana komunikacja z wykonawcami, zaś w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej „SIWZ”) uszczegółowiono i udostępniono – stosownie do wymogów § 2 ust. 1 i § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej – informacje dotyczące:

- [A] Komunikacji, która odbywać się ma przy użyciu miniPortalu (<https://miniPortal.uzp.gov.pl/>), ePUAPu (<https://epuap.gov.pl/wsp/portal>) oraz poczty elektronicznej departamentów Urzędu, w których prowadzono postępowania. Warunkiem udziału w postępowaniu było posiadanie konta na ePUAP z dostępem do formularzy: złożenia, zmiany, wycofania oferty lub wniosku oraz do formularza do komunikacji. W SIWZ jednoznacznie określono, iż za pośrednictwem miniPortalu/ePUAPu wykonawcy składają dokumenty zawarte w ofercie, tj.: formularz ofertowy, pełnomocnictwo lub inny dokument potwierdzający uprawnienie do podpisania oferty, Jednolity Europejski Dokument Zamówienia („JEDZ”) wykonawcy, dokumenty dotyczące innego podmiotu (jeżeli dotyczy) oraz dokument wadium w formie niepieniężnej. W pozostałych przypadkach dopuszczono możliwość składania dokumentów (oświadczeń, wniosków, zawiadomień itp.) również za pomocą poczty elektronicznej departamentów Urzędu, w których prowadzono postępowania.
- [B] Formatu przesyłanych danych (.pdf, .doc, .docx, .rtf, .xps, .odt), przy czym wykonawcy mogą przygotować dokumenty w każdym innym formacie określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia KRI i podpisać kwalifikowanym podpisem elektronicznym. W SIWZ wskazano, iż preferowany przez Urząd format oświadczeń i dokumentów to pdf.
- [C] Kodowania i oznaczania czasu odbioru danych. Za datę przekazania oferty, wniosków, zawiadomień, dokumentów elektronicznych, oświadczeń lub elektronicznych kopii dokumentów lub oświadczeń oraz innych informacji przyjmowało się datę ich przekazania na ePUAP.
- [D] Wymagań w zakresie sposobu przygotowania podpisanych elektronicznie plików (pojedyncze pliki podpisane podpisem kwalifikowanym przez właściwe osoby i skompresowane do jednego pliku ZIP).



[E] Wskazówek odnośnie podpisów w przypadku konsorcjum, pełnomocnictw, podmiotów trzecich.

[F] Określenia momentu przyjęcia oferty, informacje dotyczące sposobu otwarcia ofert.

Przy sporządzaniu zapisów SIWZ dotyczących komunikacji elektronicznej korzystano ze wzoru zamieszczonego na stronie internetowej UZP „Przykładowe zapisy SIWZ dotyczące porozumiewania się Zamawiających z Wykonawcami przy użyciu środków komunikacji elektronicznej z wykorzystaniem miniPortalu<sup>12</sup>”. (akta kontroli str. 15-94)

W odpowiedzi na ogłoszenia – w dwóch zbadanych postępowaniach – wpłynęło 16 ofert, z czego 12 spełniało wymogi komunikacji elektronicznej bowiem zostały podpisane ważnym podpisem elektronicznym kwalifikowanym oraz oznakowane czasem ich złożenia. Z pozostałych czterech ofert, dwie zostały wniesione nieskutecznie (jedną złożono po upływie terminu składania ofert, zaś drugą z powodu złożenia uszkodzonych plików w formacie pdf, których nie można było otworzyć), natomiast pozostałe dwie oferty, na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 1 i art. 89 ust. 1 pkt 7b ustawy PZP, odrzucono (jedną z powodu złożenia dwóch różnych ofert, zaś drugą – gdyż dokument gwarancji wadialnej został złożony bez podpisu elektronicznego). Pliki wpływające na ePUAP kodowane były przez wykonawców na ich komputerach za pomocą aplikacji dostarczanej przez miniPortal. Wykonawca składając ofertę, przysyłał zakodowany plik poprzez miniPortal, skąd trafiał on na skrzynkę ePUAP Urzędu. Po upływie terminu na składanie ofert członek komisji przetargowej sprawdzał na miniPortalu ile ofert złożono w postępowaniu, następnie pobierał te oferty ze skrzynki ePUAP i zapisywał je na swoim komputerze (oferty zaszyfrowane). W terminie otwarcia ofert w obecności wykonawców na sali wyposażonej w rzutnik i ekran (gdzie zebrani mogli śledzić wszystkie czynności) przewodniczący informował jaką kwotę Zamawiający ma zamiar przeznaczyć na realizację zamówienia, prezentowano ile ofert złożono, pobierano z miniPortalu klucz prywatny i odszyfrowywano każdą z pobranych ofert a następnie odczytywano każdą z nich. Po publicznym otwarciu ofert wszystkie dokumenty zawarte w ofertach weryfikowano w zakresie poprawności podpisów (programem SZAFIR). (akta kontroli str. 15-21, 95-99, 180-191, 211-221)

Korespondencja z oferentami odbywała się za pomocą skrzynki podawczej na ePUAP (były to oferty, JEDZ, oświadczenia o grupie kapitałowej oraz w przypadku jednego z oferentów – aneks do gwarancji wadialnej, zgoda na przedłużenie terminu związania ofertą, pełnomocnictwo do podpisania aneksu do gwarancji wadialnej, odpowiedź na wezwanie do złożenia dokumentów oraz złożone dokumenty) oraz skrzynek poczty elektronicznej departamentów Urzędu prowadzących postępowania (zapytania, wyjaśnienia, wezwania do uzupełnienia dokumentacji ofertowej). (akta kontroli str. 100-175)

W zakresie postępowań objętych kontrolą ustalono, że dokumenty elektroniczne związane z prowadzonymi postępowaniami o zamówienie publiczne, przekazywane za pośrednictwem skrzynki podawczej ePUAP Urzędu, nie były z niej usuwane i pozostawały na tej skrzynce. Dokumenty te nie były ewidencjonowane i przechowywane w funkcjonującym programie SmartDoc, który wspomaga system zarządzania obiegiem dokumentów w Urzędzie. Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta, „ePUAP jest rządową platformą, archiwizacja odbywa się na poziomie centralnym”. (akta kontroli str. 100-178)

Dokumentacja elektroniczna zawierająca korespondencję pracowników Urzędu zajmujących się zamówieniami publicznymi z zainteresowanymi przetargami (głównie zapytania, odpowiedzi na zapytania, wezwania do uzupełnienia ofert) była gromadzona w skrzynkach mailowych departamentów ([dos@um.bialystok.pl](mailto:dos@um.bialystok.pl) i [zdm@um.bialystok.pl](mailto:zdm@um.bialystok.pl)), w których prowadzono postępowania o zamówienie publiczne objęte kontrolą NIK, ale nie była właściwie przechowywana ani zabezpieczona. Ustalono, że dokumenty elektroniczne zamówień publicznych objętych badaniem znajdowały się w skrzynkach mailowych<sup>13</sup>, z których nie były usuwane, ale istniała możliwość ich usunięcia. W wyjaśnieniu Sekretarz Miasta podał, że „założona zostanie nowa skrzynka, do której będą trafiały automatycznie

<sup>12</sup> <https://www.uzp.gov.pl/e-zamowienia2/miniportal>.

<sup>13</sup> Przy czym tylko niektóre z tych dokumentów (pisma i prośby wykonawców) zostały zeskanowane i zarejestrowane w SmartDoc. Poza tym każdy z tych dokumentów został zarejestrowany pod indywidualnym numerem.



*wszystkie dokumenty elektroniczne przesyłane za pomocą skrzynki elektronicznej. Dostęp do tej skrzynki będzie miał tylko administrator systemu. W ten sposób zapewnimy integralność i nieusuwalność dokumentów".* (akta kontroli str. 152-179)

Badanie kontrolne NIK wykazało, że archiwizacja tej korespondencji odbywała się za pomocą: 1/ kopii zapasowej w każdy dzień roboczy na dedykowany zewnętrzny zasób dyskowy, 2/ kopii zapasowej w każdą sobotę na dedykowany zewnętrzny zasób dyskowy, 3/ kopii miesięcznej (w pierwszą niedzielę miesiąca) na zewnętrzny zasób dyskowy, a następnie archiwizacja na taśmy magnetyczne. Do wykonywania kopii zapasowych serwerów systemu pocztowego wykorzystywano oprogramowanie *Veeam Backup and Replication*, wykonujące kopie zapasowe całych maszyn wirtualnych. Do archiwizacji na taśmy magnetyczne wykorzystywano oprogramowanie *Backup Exec*.

Ustalono, że funkcjonujący w Urzędzie system *SmartDoc* (do elektronicznego zarządzania dokumentami) nie był wykorzystywany do przechowywania wytworzonych lub otrzymanych dokumentów elektronicznych związanych z postępowaniami o udzielanie zamówień publicznych (zamieszczono w nim tylko pojedyncze, różne rodzajowo, dokumenty z tych postępowań). Stosowany natomiast w Urzędzie sposób przechowywania dokumentów elektronicznych (maili) w skrzynkach pocztowych nie spełniał wymogów określonych w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej, ponieważ nie zapewniał należytego zabezpieczenia dokumentów elektronicznych postępowania przed usunięciem lub modyfikacją (co szerzej opisano w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”).

W ramach dwóch zbadanych postępowań nie korzystano z możliwości przesyłania zarchiwizowanych plików do innych systemów informatycznych i zapisania ich w formacie XML. Nie wystąpiły również przypadki odstąpienia od wymogu komunikacji elektronicznej na podstawie art. 10c ust. 1 ustawy PZP. (akta kontroli str. 176-179, 200-202)

**2.2.** W odniesieniu do prowadzonych w Urzędzie, po 18 października 2018 r., postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy nie wnosili środków ochrony prawnej, określonych w Dziale VI ustawy PZP. Nie wystąpiły też przypadki złożenia w postaci skanu ofert papierowych opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym (w SIWZ nie dopuszczono takiej możliwości). (akta kontroli str. 192)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Stosowany przez Urząd sposób przechowywania dokumentów elektronicznych dotyczących postępowań o udzielenie zamówień publicznych, które wymagały elektronicznej komunikacji, nie spełniał wymogów § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej. Ustalono, że dokumentacja elektroniczna dwóch (tj. wszystkich zakończonych) postępowań o udzielenie zamówień publicznych, którą przekazywano do Urzędu bezpośrednio na skrzynki mailowe departamentów (i z nich wysyłano), bez pośrednictwa ePUAP, nie była zabezpieczona przed wprowadzeniem zmian/usunięciem lub modyfikacją, co stanowiło naruszenie § 20 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia KRI i § 6 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi. Dokumenty pochodzące z dwóch dopuszczonych źródeł (skrzynka ePUAP i poczta email departamentów) nie były zgromadzone w jednym miejscu, co utrudniało odtworzenie w przejrzysty sposób przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw oraz rodziło ryzyko utraty plików i ich modyfikacji.

W wyjaśnieniu Sekretarz Miasta podał, że „w celu zapewnienia integralności i archiwizacji dokumentów elektronicznych złożonych w dotychczas prowadzonych postępowaniach Urząd dokona ich zagregowania w jednym miejscu, tj. w programie *SmartDoc*, który wspomaga system zarządzania obiegiem dokumentów w Urzędzie. Dotychczasowy sposób przechowywania i zabezpieczenia dokumentacji elektronicznej był traktowany jako tymczasowy, do czasu zakupu komercyjnego oprogramowania bądź wdrożenia rozwiązań rządowych”. (akta kontroli str. 100-179)



OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK pracownicy Urzędu prawidłowo realizowali obowiązki wynikające z przepisów dotyczących komunikacji elektronicznej w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych. Natomiast sposób przechowywania dokumentów elektronicznych, związanych z tymi postępowaniami, nie spełniał wymogów § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej i był niezgodny z postanowieniami § 6 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi oraz § 20 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia KRI. Dokumenty te, przechowywano bowiem w sposób rodzący ryzyko utraty plików lub ich modyfikacji, a także utrudniający przejrzyste odtworzenie przebiegu postępowania.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Urząd zapewnił przeszkolenie pracowników z elektronizacji zamówień publicznych oraz z obsługi miniPortalu i systemu ePUAP.

W wyniku analizy dokumentacji ustalono, że w okresie od 19 stycznia 2018 r. do 9 kwietnia 2019 r. w 12 szkoleniach zewnętrznych (między innymi dotyczących: 1/ elektronizacji zamówień publicznych w praktyce, 2/ zamówienia publiczne w świetle elektronizacji, 3/ sprawne przeprowadzenie postępowania elektronicznego. Praktyczne i konkretne wskazówki jak udzielić zamówienia z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych) wzięło udział 18 pracowników Urzędu, z tego 17 zajmowało się (lub będą się zajmować) postępowaniami o udzielenie zamówienia z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej oraz jeden informatyk, który udziela komisji przetargowej wsparcia informatycznego. Całkowity koszt tych szkoleń wyniósł 15.500 zł, z tego w 2018 r. – 11.040 zł oraz w 2019 r. (do kwietnia) – 4.460 zł.

Ponadto ustalono, że w dniach 27 lutego i 6 marca 2019 r. przeprowadzono szkolenia wewnętrzne dotyczące elektronicznej formy prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jego przygotowania i przebiegu, którymi objęto odpowiednio: 30 i 20 pracowników, w tym 13 i 20 zajmujących się (lub będących się zajmować) tymi postępowaniami. Pracownicy korzystali także ze szkoleń prowadzonych w formie webinarium organizowanych przez portal ZP. Przeszkoleniem objęto wszystkich pracowników odpowiedzialnych za obsługę procesów udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 193-199)

W Urzędzie – jak wyjaśniła Dyrektor BZP – testowano „miniPortal przed jego faktycznym wykorzystaniem do obsługi postępowania o zamówienie publiczne. Do testów wykorzystywano jedynie system dostępny pod adresem <https://miniportal.uzp.gov.pl/> (wersja produkcyjna). UZP nie udostępnił innej (testowej) wersji systemu”. Ponadto „Urząd wykorzystywał wszelkie materiały i narzędzie informatyczne udostępnione (na stronie) przez UZP”.

(akta kontroli str. 200-210)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania informacyjno-szkoleniowe związane z informatyzacją procesu udzielania zamówień publicznych realizowane przez pracowników Urzędu.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie przechowywania dokumentów elektronicznych związanych z prowadzonymi postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego spełniającego wymogi rozporządzenia KRI oraz rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi.



## 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 Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania  
wykonania wniosku

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.

Białystok, 12 lipca 2019 r.

Kontroler:  
Tomasz Pomian  
główny specjalista k. p.

  
.....  
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
Agata Ciupa

  
.....  
podpis



