Warszawa, 24 lutego 2023 r.

Znak sprawy: KW-ZSS.1712.59.2022.TTR

Pani

Agnieszka Jakubowska Dyrektor

Biura Gospodarki Odpadami Urzędu m.st. Warszawy

# **Wystąpienie pokontrolne**

Na podstawie § 22 ust. 10 Regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 312/2007 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy (z późn. zm.), w związku kontrolą przeprowadzoną przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy w Biurze Gospodarki Odpadami Urzędu m.st. Warszawy (dalej BGO) od 1 września 2022 r. do 10 listopada 2022 r., dotyczącą realizacji wybranych elementów umów serwisowych systemów informatycznych w roku 2021, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 21 grudnia 2022 r., stosownie do § 39 ust. 1 i 2 zarządzenia Nr 1837/2019 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie zasad i trybu postępowania kontrolnego (dalej: Zarządzenie), przekazuję Pani niniejsze Wystąpienie pokontrolne.

Kontrolą objęto realizację i rozliczanie, w roku 2021, umów nr UMIA/BC/B/X/2/2/3/56/20-21 z dnia 26 maja 2020 r. (dalej Umowa 20-21) i nr UMIA/BC/B/X/2/2/3/66/21-22 z dnia 11 maja 2021 r. (dalej Umowa 21-22 oraz Umowy) na świadczenie usług utrzymania i rozwoju systemu informatycznego wspomagającego gospodarkę odpadami komunalnymi SIGOK-MGA, w zakresie jego utrzymania i rozwoju.

System SIGOK-MGA jest wykorzystywany przez BGO oraz urzędy dzielnic m.st. Warszawy do rozliczeń z właścicielami nieruchomości za gospodarowanie odpadami.

Umowy, w imieniu Miasta Stołecznego Warszawy, zawarł ówczesny Dyrektor Biura Cyfryzacji Miasta Urzędu m.st. Warszawy (dalej BCM). Właścicielem biznesowym systemu SIGOK-MGA jest Dyrektor BGO, co m.in. oznacza, iż BGO odpowiadało za określanie wymagań biznesowych dla tego systemu, tj. określanie i potwierdzanie zmian merytorycznych jakich system wymaga.[[1]](#footnote-1) Natomiast BCM zapewniało BGO niezbędne w tym zakresie wsparcie informatyczne. Zgodnie z § 14 Umów, nadzór nad ich realizacją odpowiadali: w zakresie merytorycznym - wyznaczeni pracownicy BGO, a w zakresie formalnym i informatycznym - wyznaczeni pracownicy BCM.

W ramach świadczenia usług utrzymania systemu SIGOK-MGA, wszyscy użytkownicy byli uprawnieni do zgłaszania uwag dotyczących bieżącego funkcjonowania systemu, w tym ewentualnych awarii, błędów i usterek. Zleceń dotyczących rozwoju systemu SIGOK-MGA, w ramach realizacji Umowy

1. 21, mogli dokonywać jedynie wskazani pracownicy BCM, natomiast w ramach realizacji Umowy
2. 22, także wskazani pracownicy BGO.

Odbiór każdego z elementów umowy wymagał sporządzenia stosownego dokumentu potwierdzającego prawidłowości jego realizacji, tj. protokołu odbioru usług. Podpisane bez zastrzeżeń przez przedstawicieli Miasta Stołecznego Warszawy protokoły odbioru usług uprawniały Wykonawcę do wystawiania faktur za wykonane usługi. Pracownicy BGO uczestniczyli zarówno w odbiorach usług rozwoju, jak również usług utrzymania systemu SIGOK-MGA.

Zgodnie z § 6 Umowy 20-21, w trakcie odbioru usług utrzymania systemu SIGOK-MGA, BGO zobowiązane było do weryfikacji przygotowanych przez Wykonawcę raportów zawierających wykaz i zakres usług faktycznie świadczonych w danym miesiącu, stanowiących załącznik do comiesięcznych protokołów odbiorów. Natomiast BCM zobowiązane było do weryfikacji zarówno raportów, jak również protokołów odbiorów. Jednak zgodnie ze wzorem protokołu odbioru usług utrzymania systemu, stanowiącym załącznik nr 5 do Umowy 20-21, dokument taki powinien zostać zweryfikowany przez BGO i BCM. Również w przypadku odbioru usług tego typu w ramach realizacji Umowy 21-22, do weryfikacji comiesięcznych protokołów wraz ze sprawozdaniami ze zgłoszeń serwisowych zobowiązane były BGO i BCM. W odniesieniu do odbioru usług rozwoju systemu SIGOK-MGA, obowiązek weryfikacji protokołów, zgodnie z Umową 20-21 spoczywał jedynie na BCM, natomiast w przypadku Umowy 21-22, także na BGO.

Wyniki kontroli dają podstawę do pozytywnej z zastrzeżeniami oceny działalności BGO w zakresie objętym kontrolą.[[2]](#footnote-2) Pozytywna ocena wynika z faktu, iż w trakcie kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w sprawowaniu przez BGO nadzoru nad realizacją Umów w zakresie rozwoju systemu SIGOK-MGA. Natomiast zastrzeżenia odnoszą się do stwierdzonych nieprawidłowości związanych z odbiorami przez pracowników BGO usług utrzymania systemu SIGOK-MGA, które mogły mieć wpływ na rozliczenie tych prac. Ponadto ustalono, iż BGO w trakcie realizacji Umowy 21-22, dysponowało jedynie jej projektem, a nie ostateczną wersją zawartej umowy.

W roku 2021 wykryto dwa błędy systemu SIGOK-MGA, w przypadku których Wykonawca zobowiązany był do ich usunięcia w terminach określonych w Umowach. W przeciwnym przypadku, tj. przekroczenia czasu na usunięcie błędu, należało obciążyć Wykonawcę karami umownymi. W dniu 28 stycznia 2021 r. wykryto błąd niekrytyczny, a w dniu 19 listopada 2021 r. wykryto błąd krytyczny. W obydwu przypadkach Wykonawca usunął błędy w terminach określonych w Umowach.[[3]](#footnote-3) Zgodnie z informacją Biura Informatyki Urzędu m.st. Warszawy, informacja o wykryciu oraz usunięciu powyższych błędów przekazana została wszystkim użytkownikom systemu SIGOK-MGA za pośrednictwem dedykowanego „deklaracjom i opłatom śmieciowym" kanału aplikacji Microsoft Teams.

W trakcie kontroli ustalono, iż wbrew obowiązkowi wynikającemu z Umów, informacja o powyższych błędach nie została zawarta przez Wykonawcę w protokołach odbioru usług utrzymania systemu SIGOK-MGA oraz w załączonych do nich sprawozdaniach. Jak już wspomniano, dokumenty te, zgodnie z Umowami, powinny być zweryfikowane m.in. przez pracowników BGO. Tymczasem pracownicy BGO, pomimo posiadania wiedzy o przedmiotowych błędach, nie dokonali weryfikacji przekazanych przez Wykonawcę dokumentów i zatwierdzili protokoły[[4]](#footnote-4), w których brak było istotnych informacji mogących mieć wpływ na rozliczenie usług.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi w trakcie kontroli, pracownicy BGO nie zgłaszali w ogóle uwag do protokołów odbioru usług utrzymania systemu, w tym do tych, w których nie zawarto informacji o wykrytych błędach (krytycznym i niekrytycznym) i podpisywali je, gdyż protokoły te były już wcześniej podpisane przez pracownika BCM odpowiedzialnego za nadzór informatyczny i formalny nad realizacją Umów. Ponadto zgodnie z tymi wyjaśnieniami. Pracownicy BGO nie wiedzieli, iż załącznikami do protokołów odbiorów są sprawozdania, gdyż informacja taka nie została zamieszczona na protokołach, a sprawozdania takie nie były im przekazywane. W wyjaśnieniach zwrócono także uwagę, iż pracownicy BGO nie posiadali wiedzy o wszystkich zgłoszeniach serwisowych, gdyż nie mieli wglądu do systemu w którym zgłoszenia takie rejestrowano.

Jednocześnie w wyjaśnieniach potwierdzono, iż pracownicy BGO posiadali wiedzę o wykryciu oraz usunięciu przez Wykonawcę dwóch przedmiotowych błędów (krytycznego i niekrytycznego).

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uznanie, ponieważ zgodnie z Umowami pracownicy BGO byli zobowiązani do weryfikacji informacji zawartych w protokołach odbioru usług utrzymania systemu SIGOK-MGA oraz w załączonych do nich sprawozdaniach. Podpisanie protokołu odbioru usług utrzymania systemu SIGOK-MGA przez pracownika BCM nie zwalniało pracownika BGO z realizacji nałożonego na niego, wskazanego powyżej, obowiązku. Jednocześnie fakt, iż protokoły zawierały załączniki wynikał wprost z treści Umów, tj. § 6 ust 1 Umowy 20-21, gdzie wskazano, iż załącznikiem jest raport zawierający wykaz i zakres usług faktycznie świadczonych w danym miesiącu i § 6 ust. 2 lit a Umowy 21-22 - sprawozdanie ze zgłoszeń serwisowych. Przy czym stosowny zapis znajdował się również, w posiadanym przez BGO projekcie Umowy 21-22. Tak więc w przypadku braku dostarczenia załącznika do protokołu odbioru (sprawozdania) należało wystąpić do Wykonawcy lub BCM o jego przekazanie.[[5]](#footnote-5) Odnosząc się do braku możliwości wglądu przez pracowników BGO do systemu, w którym rejestrowano zgłoszenia serwisowe, w efekcie czego pracownicy BGO nie mogli weryfikować informacji zawartych w załącznikach do protokołów, należy wskazać, iż BGO nie wystąpiło do BCM o zapewnienie takiego dostępu pracownikom BGO. Natomiast w razie stwierdzenia rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a stanem wykazanym w protokole lub w załączniku do protokołu, należało wystąpić do Wykonawcy o doprowadzenie do zgodności tych stanów. W przypadku braku uzupełnienia informacji przez Wykonawcę należało odmówić podpisania protokołu albo podpisać go ze stosownymi zastrzeżeniami.

Ponieważ, zgodnie z Umowami, w przypadku stwierdzenia awarii lub błędu systemu (błędu krytycznego, błędu niekrytycznego lub usterki), termin ich usunięcia może mieć wpływ na wysokość kar umownych, którymi powinien zostać obciążony Wykonawca, to informacja o takich zdarzeniach powinna być bezwzględnie i każdorazowo odnotowana w protokołach odbioru.

Dodatkowo należy wskazać, iż w sprawozdaniach za rok 2021 nie znalazła się informacja o dwóch przywołanych błędach systemu SIGOK-MGA, w przypadku których termin ich usunięcia mógł mieć wpływ na obciążenie Wykonawcy karami umownymi, a zawarto w nich informację o 626 zgłoszeniach dotyczących bieżącego wsparcia użytkownika, w przypadku których termin realizacji nie mógł mieć wpływu na obciążenie Wykonawcy karami umownymi.

W trakcie kontroli ustalono także, iż dwukrotnie[[6]](#footnote-6) protokół odbioru usług utrzymania systemu SIGOK- MGA został zatwierdzony przez pracownika BGO, który zgodnie z Umowami nie był do tego wyznaczony.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi w trakcie kontroli, powyższe zdarzenia miały związek z nieobecnością w pracy pracowników BGO wyznaczonych do nadzoru merytorycznego nad realizacją Umów, a podpisy złożyli pracownicy, którzy ich wówczas zastępowali. Wyjaśniano, iż w przypadku protokołu odbioru za miesiąc luty 2021 r. podpis został złożony na polecenie służbowe wydane przez ówczesnego Dyrektora BGO (sprawozdanie, stanowiące załącznik do tego protokołu, podpisał pracownik BGO wskazany w Umowie 20-21 do sprawowania nadzoru merytorycznego nad jej realizacją).

Wyjaśniania te nie zasługują na uznanie, ponieważ zgodnie z postanowieniami Umów[[7]](#footnote-7), w sytuacji braku możliwości sprawowania nadzoru merytorycznego nad realizacją Umowy przez wyznaczonego pracownika BGO, w tym weryfikacji protokołu (niezależnie od przyczyn takiego stanu), należało wyznaczyć do realizacji tego zadania innego pracownika BGO oraz powiadomić o tym Wykonawcę.

W omawianych przypadkach nie podjęto takich czynności. W efekcie powyższego zaniechania, Wykonawca wystawił faktury za wykonane usługi, po zatwierdzeniu protokołów odbioru tych usług przez pracowników BGO niewskazanych w Umowach do sprawowania nadzoru merytorycznego nad ich realizacją.

Wskazane powyżej nieprawidłowości związane z realizacją postanowień Umów, tj. brak weryfikacji protokołów odbioru usług utrzymania systemu SIGOK-MGA przez pracowników BGO oraz podpisywanie takich protokołów przez nieuprawnionych pracowników BGO, mogą świadczyć o braku przestrzegania standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, w tym w szczególności standardu C.14, który nakazuje wprowadzenie adekwatnych mechanizmów kontrolnych zapewniających rzetelną i skuteczną weryfikację operacji finansowych i gospodarczych.[[8]](#footnote-8)

Ponadto w trakcie kontroli ustalono, iż realizując Umowę 21-22 pracownicy BGO postępowali zgodnie z zapisami projektu tej umowy, gdyż jak wyjaśniała Zastępca Dyrektora BGO, nie przekazano BGO kopii zawartej umowy.

Wyjaśniania te nie zasługują na uznanie, ponieważ w celu zapewnienia należytego nadzoru nad realizacją Umowy 21-22, konieczna była znajomość jej ostatecznej treści. Tymczasem pomimo braku posiadania kopii zawartej Umowy 21-22, niezbędnej do realizacji zadań nałożonych na pracowników BGO, nie podjęło żadnych działań mających na celu uzyskanie takiego dokumentu.

Sytuacja ta, świadczy o braku przestrzegania standardu D.16 kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, który nakazuje zapewnienie osobom zarządzającym i pracownikom, w odpowiedniej formie i czasie, właściwej oraz rzetelnej informacji potrzebnej do realizacji zadań.

Przedstawiając powyższe ustalenia i oceny zalecam:

1. Rzetelne weryfikowanie dokumentów przedstawianych przez wykonawców, które stanowią podstawę odbioru prac objętych umowami serwisowymi, przez wskazanych w tych umowach pracowników BGO.
2. Realizację umów serwisowych w oparciu o treść zawartych umowy a nie ich projektów.

Na podstawie § 22 ust. 10 Regulaminu organizacyjnego oraz § 41 ust. 1 Zarządzenia oczekuję od Pani Dyrektor, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia niniejszego Wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych i wykorzystaniu uwag zawartych w Wystąpieniu pokontrolnym lub przyczynach braku realizacji zaleceń pokontrolnych lub niewykorzystaniu uwag bądź o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości lub uchybień.

Na podstawie § 41 ust. 1 Zarządzenia zobowiązuję Panią Dyrektor do przekazania kopii ww. informacji Dyrektorowi Biura Kontroli.

Z up. PREZYDENTA MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWAY /-/ Michał Olszewski Zastępca Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy

1. Instrukcja zarządzania systemami informatycznymi w Urzędzie m.st. Warszawy [↑](#footnote-ref-1)
2. Do oceny działań BGO w obszarze objętym kontrolą zastosowano skalę: ocena pozytywna, ocena pozytywna z zastrzeżeniami, ocena negatywna. [↑](#footnote-ref-2)
3. Błąd krytyczny usunięto w dniu 19 listopada 2021 r., a błąd niekrytyczny w dniu 1 lutego 2021 r. [↑](#footnote-ref-3)
4. Protokoły odbioru usług utrzymania systemu za luty 2021 r. i za listopad 2021 r. [↑](#footnote-ref-4)
5. Wykonawca przekazywał projekty protokołów wraz załącznikami do BCM, które po akceptacji przekazywało je do BGO. [↑](#footnote-ref-5)
6. protokół odbioru usług utrzymania za luty 2021 r. i lipiec 2021 r. [↑](#footnote-ref-6)
7. § 14 ust. 5 Umowy 20-21 i § 14 ust. 2 Umowy 21-22 [↑](#footnote-ref-7)
8. komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych oraz zarządzenie Nr 1613/2011 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 października 2011 r. w sprawie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w m.st. Warszawie [↑](#footnote-ref-8)