

STAROSTWO POWIATOWE

w Sierpcu ul. Świętokrzyska 2 a

Rok 2022

WYDZIAŁ ORGANIZACJI I NADZORU

Nr sprawy ON.1710.2.1.2022

S P R A W A

Kontrola pn. "Efekty realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego projektów w zakresie usług elektronicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020.

Rozpoczęto: 05.05.2022

Zakończono: 23.08.2022

ON
@



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.411.002.07.2022

Warszawa, dnia 23 sierpnia 2022 r.

Pan
Andrzej Cześnik
Starosta
Powiatu Sierpeckiego

Szanowny Panie Starosto,

Na podstawie art. 61b ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przekazuję zmieniony zgodnie z uchwałą nr KPK-KPO.443.107.2022 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 5 sierpnia 2022 r. tekst wystąpienia pokontrolnego po kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatu Sierpeckiego pn.: *Efekty realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego projektów w zakresie usług elektronicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020.*

Uprzejmie informuję, że zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK do zmienionego wystąpienia pokontrolnego nie przysługuje prawo złożenia zastrzeżeń.

z poważaniem

DYREKTOR
Departamentu Administracji Publicznej
BShwuih
dr Bogdan Skwarka



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.411.002.07.2022

Pan
Andrzej Cześnik
Starosta Powiatu Sierpeckiego
ul. Świętokrzyska 2a
09-200 Sierpc

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.107.2022
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 5 sierpnia 2022 r.

I/22/002/KAP Efekty realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego projektów w zakresie
usług elektronicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa
Mazowieckiego na lata 2014-2020

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatu Sierpeckiego, ul. Świętokrzyska 2a, 09-200 Sierpc (dalej: Starostwo, Urząd, Beneficjent)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Cześnik, Starosta od 20 października 2020 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą funkcję Starosty pełnili Jan Laskowski (od 30 listopada 2010 r. do 28 listopada 2018 r. oraz Pan Mariusz Turalski (od 28 listopada 2018 r. do 20 października 2020 r.). (akta kontroli str. 139-148)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja projektów w zakresie e-administracji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020, w szczególności w zakresie rozwoju e-usług oraz zapewnienie warunków umożliwiających ich świadczenie przez urząd.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2022 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Sebastian Krawczyk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/38/2022 z dnia 5 maja 2022 r. (akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie efekty realizacji przez Starostwo projektu pn. *E-usługi w drodze kompleksowej informatyzacji Starostwa Powiatowego w Sierpcu oraz jednostek organizacyjnych powiatu* (dalej: Projekt), realizowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 w zakresie wdrożenia e-usług.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd nie osiągnął celu głównego Projektu, którym było uruchomienie publicznych usług świadczonych drogą elektroniczną, służących zwiększeniu wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TiK) dla poprawy jakości usług administracji, ponieważ nie udostępniono czterech z siedmiu przygotowanych w ramach Projektu e-usług oraz wstrzymano korzystanie z systemu elektronicznego Zarządzania Dokumentacją w Urzędzie i tym samym nie zachowano zasady trwałości Projektu³. Brak wdrożenia usługi w zakresie *e-prawa jazdy* wynikał z rozpoczęcia jej świadczenia na szczeblu centralnym. Natomiast niedostępność trzech usług, tj. *EOI (Elektroniczna Obsługa Interesanta)*, *e-zezwolenia* oraz *e-płatności* wynikało z braku uzgodnień pomiędzy Starostwem a Urzędem Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego, dotyczących uzyskania dostępu do węzła regionalnego oraz do portalu *Wrota Mazowsza*. W związku z nieuruchomieniem ww. e-usług, Urząd nie osiągnął deklarowanych w umowie wskaźników produktu dotyczących liczby usług udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 oraz usług o stopniu dojrzałości 3. Starostwo po zmianie, w styczniu 2022 r., wyglądu strony internetowej usunęło z niej zakładkę dotyczącą e-usług oraz nie prowadziło wystarczających działań promocyjnych, co mogło się przyczynić do braku zainteresowania mieszkańców korzystaniem z udostępnionych e-usług. Ponadto ustalono, że przeprowadzony w 2021 r. w Starostwie audyt sprawdzający w zakresie bezpieczeństwa informacji nie spełniał wymogów określonych w § 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 teleinformatycznych⁴. Tym samym audyt ten nie może być uznany jako audyt, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI.

W ramach realizacji Projektu Urząd zakupił i uruchomił infrastrukturę informatyczną (w tym przestrzeń dyskową) konieczną do planowanego uruchomienia e-usług. W Urzędzie uruchomione zostało oprogramowanie zakupione w ramach Projektu, w tym moduły rozbudowujące oprogramowanie finansowo-księgowo oraz system *e-sesja*. Projekt został zrealizowany w terminach określonych w umowie o dofinansowanie wraz z aneksami. Poniesione w ramach realizacji Projektu wydatki były zgodne z określonymi w umowach i wniosku o dofinansowanie celami Projektu oraz zasadami kwalifikowalności. W trakcie kontroli NIK w Urzędzie podjęto działania prowadzące do ponownego udostępnienia do użytku systemu EZD. Urząd podejmował działania prowadzące do pełnego udostępnienia przygotowanych w ramach Projektu e-usług, jednak na dzień zakończenia kontroli, tj. 15 czerwca 2022 r., działania te nie doprowadziły do ich uruchomienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Ocena realizacji wybranych projektów w zakresie e-administracji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020

Opis stanu faktycznego

Urząd, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego, działanie 2.1.1, zrealizował projekt pn. *E-usługi w drodze kompleksowej informatyzacji Starostwa Powiatowego w Sierpcu oraz jednostek organizacyjnych powiatu*. Projekt realizowany był na podstawie umowy nr RPMA.02.01.01-14-2920/15-00 zawartej w dniu 22 września 2016 r. z Województwem Mazowieckim reprezentowanym przez Zarząd Województwa Mazowieckiego. Celem głównym Projektu było uruchomienie publicznych usług świadczonych drogą elektroniczną, służących zwiększeniu wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych dla poprawy jakości usług administracji. Na cel główny składały się cztery cele szczegółowe: nr 1 - *rozbudowa użytkowanego portalu internetowego Starostwa o platformę usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną*, nr 2 - *modernizacja i rozbudowa systemu informatycznego Starostwa dla zapewnienia interoperacyjności publicznych systemów teleinformatycznych, z informatyzowaniem dostępu do informacji publicznej, udostępnienie jak najszerszego zakresu usług publicznych*, nr 3 - *spełnienie wymogu współpracy z systemami i rejestrami zewnętrznymi* oraz numer 4 - *zwiększenie bezpieczeństwa danych*.

W ramach Projektu przewidziane było m.in. uruchomienie siedmiu e-usług (*e-prawa jazdy, e-nieruchomości – w zakresie dzierżaw oraz e-nieruchomości – w zakresie ksiąg wieczystych, e-płatności, e-konsultacje, e-zezwoleń, EOI*) oraz wdrożenie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją. Łączna wartość Projektu (po uwzględnieniu aneksów zmieniających) wyniosła 2 712,12 tys. zł, z czego 2 671,04 tys. zł stanowiły koszty kwalifikowalne. Wartość dofinansowania (po uwzględnieniu aneksów) wyniosła 2 136,83 tys. zł.

Rzeczowa i finansowa realizacja Projektu zgodnie z umową rozpoczęła się 1 września 2015 r. i zakończyła 30 sierpnia 2018 r.

W ramach Projektu zakładane było osiągnięcie czterech wskaźników produktu⁵ oraz jednego wskaźnika rezultatu⁶. Kontrola wykazała, że wskaźniki te zostały osiągnięte.

(akta kontroli str. 2-122, 196-448, 455-524, 1203-1204)

Realizacja Projektu nie wynikała z działań określonych w dokumentach strategicznych. W dokumentach tych⁷ nie były uwzględnione zagadnienia dotyczące e-administracji, w tym wdrożenia e-usług.

Do 1 marca 2017 r. sprawami z zakresu Projektu zajmował się Zespół roboczy ws. *realizacji projektu 2.1.1 E-usługi w drodze kompleksowej informatyzacji Starostwa Powiatowego w Sierpcu oraz jednostek organizacyjnych powiatu*. Od 1 marca 2017 r. na mocy uchwały Zarządu Powiatu⁸ Projekt zarządzany był przez Komitet Sterujący. W skład Komitetu weszli: Starosta, Sekretarz Powiatu, Naczelnik Wydziału Organizacyjnego, Skarbnik Powiatu, Informatyk Urzędu, oraz przedstawiciele

⁵ Liczba podmiotów, które udostępniły online informacje sektora publicznego (wartość docelowa – 1); Liczba usług publicznych udostępniionych on-line o stopniu dojrzałości 3 – dwustronna interakcja (wartość docelowa – 1); Liczba usług publicznych udostępniionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 – transakcja (wartość docelowa – 6); Przestrzeń dyskowa serwerowni (wartość docelowa – 40 TB)

⁶ Liczba jednostek sektora publicznego korzystających z utworzonych aplikacji lub usług teleinformatycznych (wartość docelowa

wykonawców. Jako Kierownik Projektu wyznaczony został Naczelnik Wydziału Organizacyjnego.

Starostwo monitorowało rezultaty osiągniętych prac w związku z realizacją Projektu. Starosta podał, że zadania związane ze zgodnością realizacji zadania z harmonogramem oraz oceną postępu dokonywane były na cyklicznych naradach koordynacyjnych. Dodatkowo, Starostwo na bieżąco informowało Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Projektów Unijnych o postępach w realizacji Projektu poprzez m.in. oświadczenia o osiągniętych wskaźnikach. Każdy etap prac projektowych był odbierany w formie protokołu odbioru.

(akta kontroli str. 452, 579-588, 1188-1199)

W toku realizacji Projektu nastąpiły przesunięcia poszczególnych etapów. Termin zakończenia został przesunięty z 31 marca 2018 r. (termin umowy) na 30 sierpnia 2018 r. Przyczyną przesunięcia było opóźnienie w otrzymaniu przez Beneficjenta od Urzędu Marszałkowskiego warunków technicznych pozwalających na połączenie węzła lokalnego z węzłem regionalnym.

Środki otrzymane w ramach Projektu Urząd wydatkował m.in.: na pozyskanie infrastruktury komputerowej oraz informatycznej. Wśród zakupionego sprzętu znalazły się m.in.: laptopy, drukarki, plotery, system konferencyjny, serwery, urządzenia dostępowe, przełączniki sieciowe oraz macierze dyskowe.

Wartość sprzętu pozyskanego w ramach Projektu wyniosła 1 499,87 tys. zł, co stanowiło 55,3% całkowitej wartości Projektu. Natomiast 1 143,59 tys. zł zostało wydatkowane na oprogramowanie (wartości niematerialne i prawne). Pozostałe środki zostały wydatkowane m.in. na studium wykonalności oraz działania promocyjne (strona internetowa Projektu).

W ramach Projektu Powiat pozyskał i uruchomił oprogramowanie do prowadzenia Elektronicznego Zarządzania Dokumentami oraz przygotował do udostępnienia siedem e-usług (*e-zezwoleń*, *e-prawa jazdy*, *e-nieruchomości* – w zakresie dzierżaw oraz w zakresie ksiąg wieczystych, *e-konsultacje*, *e-płatności*, EOI). Przygotowane w ramach Projektu e-usługi charakteryzowały się 4 stopniem dojrzałości – w przypadku sześciu e-usług oraz 3 stopniem dojrzałości – w przypadku jednej e-usługi (*e-prawa jazdy*).

Ostatecznie, Urząd nie udostępnił czterech z siedmiu przygotowanych e-usług, tj. EOI, *e-zezwoleń*, *e-płatności* oraz *e-prawa jazdy*⁹. Nieudostępnienie trzech pierwszych usług, tj. EOI, *e-zezwoleń* oraz *e-płatności* wyniknęło z braku uzgodnień pomiędzy Starostwem a Urzędem Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego dotyczących uzyskania dostępu do węzła regionalnego oraz portalu *Wrota Mazowsza*, na którym usługi te miały być udostępnione. Brak wdrożenia usługi w zakresie *e-prawa jazdy* wynikał z rozpoczęcia świadczenia usługi na szczeblu centralnym.

Kontrola wykazała, że w Starostwie ostatecznie nie uruchomiono Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją i tym samym niezrealizowany został jeden z celów szczegółowych Projektu¹⁰, a także naruszona została zasada trwałości Projektu. Poprzez nieuruchomienie wszystkich zaplanowanych e-usług nie zostały również osiągnięte dwa z czterech wskaźników produktu (szczegółowy opis w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 196-448, 453, 625-628, 653-705, 878-902, 1204)

Kontrola wykazała, że w okresie od 2016 r. (uruchomienie e-usług) do 30 kwietnia 2022 r. mieszkańcy nie korzystali z trzech e-usług udostępnionych i wdrożonych w ramach Projektu tj.: *e-konsultacje*, *e-nieruchomości* – w zakresie dzierżaw oraz

e-nieruchomości – w zakresie ksiąg wieczystych (opis szczegółowy w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości).

Urząd nie prowadził monitoringu zainteresowania e-usługami. Odnosząc się do kryteriów doboru e-usług do uruchomienia Starosta wyjaśnił, że na etapie sporządzania wniosku do Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Projektów Unijnych nie było wskazania do określenia szczegółowych e-usług. Jedynym wymaganiem było, aby uruchomione usługi nie powielały się z usługami zapisanymi w projektach Urzędu Marszałkowskiego¹¹. Odnosząc się do braku monitoringu Starosta wyjaśnił, że wynikał on z częstych zmian na stanowiskach kierowniczych w Urzędzie. Dodatkowo, podał, że wszelkie planowane działania promocyjne zostały zastopowane w wyniku pandemii Covid-19.

(akta kontroli str. 454, 647, 1188)

W okresie objętym kontrolą infrastruktura informatyczna, za pomocą której udostępnione były e-usługi w ramach projektu działała bezawaryjnie.

Kontrola wykazała, że logowanie się do usługi *e-konsultacje* możliwe było po podaniu danych identyfikacyjnych (imienia oraz nazwiska), adresu e-mail, numeru telefonu dla celów weryfikacyjnych oraz jednorazowego hasła, które po skutecznym zalogowaniu musiało być zmienione. W przypadku pozostałych usług przeznaczonych dla obywateli (*e-płatności* oraz *e-zezwoleń*) udostępnienie ich przewidziane było poprzez portal *Wrota Mazowska*, jednak, do dnia zakończenia kontroli, tj. 15 czerwca 2022 r., Urząd nie uzyskał takiego dostępu, pomimo zrealizowania Projektu¹². Kontrola wykazała, że Starostwo od 2018 r. prowadziło korespondencję z Urzędem Marszałkowskim w sprawie ustalenia warunków uzyskania podłączenia.

Starosta wyjaśnił, że podłączenie się do węzła komunikacyjnego Urzędu Marszałkowskiego ma kluczowe znaczenie dla pełnego wdrożenia e-usług. Brak podłączenia do węzła regionalnego powoduje brak dostępu do integracji lokalnego Elektronicznego Zarządzania Dokumentami i spełnienia warunku dotyczącego interoperacyjności wdrażanych rozwiązań informatycznych. Jednocześnie wskazał, że trwają prace techniczne mające na celu podłączenie do węzła regionalnego.

(akta kontroli str. 642-647, 1208-1213)

W ramach działań informacyjno-promocyjnych dotyczących udostępnionych e-usług Powiat m.in.: zamieścił na stronie internetowej funkcjonującej do końca 2021 r. zakładkę dedykowaną e-usługom oraz baner. Dodatkowo, zorganizował jedno spotkanie promujące Projekt. Po zmianie wyglądu strony internetowej Urzędu w styczniu 2022 r., zniknęła z niej zakładka dedykowana e-usługom (opis szczegółowy w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 614, 1167, 1311)

Zgodnie z zarządzeniem Starosty Powiatu nr 120.40.2015 z dnia 4 sierpnia 2015 r. w sprawie wskazania sposobów wykonywania czynności kancelaryjnych w celu dokumentowania przebiegu załatwiania spraw w Starostwie Powiatowym w Sierpcu podstawowym trybem dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw jest system tradycyjny (papierowy). W zarządzeniu dopuszczona została możliwość korzystania z narzędzi informatycznych do wspomagania procesu obiegu dokumentacji w tej postaci.

Starosta podał m.in., że *po zmianie władz Powiatu w październiku 2018 r. nowo wybrani starostowie wstrzymali uruchomienie produkcyjne e-usług z początkiem 2019 r. Powodem wstrzymania prac była potrzeba zapoznania się z bieżącą pracą, nowymi obowiązkami, wdrożeniem się w te zadania. Z tych powodów zapadła decyzja ówczesnego starosty o odłożeniu produkcyjnym uruchomienia EZD. Wskazał*

również, że w trzecim i czwartym kwartale 2022 r. planowane jest uruchomienie EZD oraz dokonanie zmian w obowiązującej dokumentacji papierowej.

W trakcie kontroli, Starosta wydał zarządzenie nr ON.120.19.2022 z 1 czerwca 2022 r. w sprawie wprowadzenia w Starostwie Powiatowym w Sierpcu obiegu dokumentów przy wykorzystaniu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją oraz zarządzenie nr ON.120.20.2022 z dnia 1 czerwca 2022 r. w sprawie powołania Zespołu ds. wdrożenia systemu elektronicznego zarządzania Dokumentacją w Starostwie Powiatowym w Sierpcu.

(akta kontroli str. 453, 525-545, 1274-1287)

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest m.in. poprzez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie działania polegającego na okresowym audycie wewnętrznym w zakresie bezpieczeństwa informacji, nie rzadziej niż raz na rok.

W 2020 r. w Starostwie Powiatowym przeprowadzony został audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji, w tym danych osobowych. Audyt wykazał uchybienia w zakresie m.in.: organizacji szkoleń dla pracowników Urzędu w zakresie polityki ochrony danych osobowych oraz bezpieczeństwa danych w systemach teleinformatycznych, bieżącego aktualizowania wykazu pracowników, zobowiązanych do zapoznania się i przestrzegania polityki bezpieczeństwa danych osobowych, a także wprowadzenia cyklicznych działań do identyfikacji i szacowania ryzyka utraty integralności, dostępności i poufności w obszarze bezpieczeństwa danych osobowych. W 2021 r. przeprowadzony został audyt sprawdzający obejmujący jedynie stwierdzone w 2020 r. uchybienia (szczegółowy opis w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 589-624)

Kontrola wykazała, że wydatki w kwocie 2 711,1 tys. zł¹³ zostały dokonane zgodnie z umową oraz wnioskiem o dofinansowanie. Wszystkie skontrolowane wydatki były poniesione w okresie kwalifikowalności określonym w umowie oraz na cele określone we wniosku oraz umowie. Beneficjent przy dokonywaniu wydatków stosował zasadę konkurencyjności. Wydatki spełniały kryteria kwalifikowalności. Wydatki poniesione w ramach Projektu były zgodne z ewidencją księgową.

W Starostwie w związku z realizacją Projektu utworzona została wydzielona ewidencja księgowa (plan kont) oraz oddzielne konta bankowe.

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Projektów Unijnych w 2019 r. Beneficjent został zobowiązany do zwrotu środków w wysokości 38,6 tys. zł. Powodem nałożenia zwrotu było zastosowanie znaków towarowych w postępowaniu na dostarczenie sprzętu informatycznego. Kontrola wykazała, że środki te zostały zwrócone do Urzędu Marszałkowskiego.

(akta kontroli str. 717-877, 903, 1223-1272)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Urzędzie nie korzystano z Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją, co było wskazane w jednym z celów szczegółowych Projektu¹⁴, określonych we wniosku o dofinansowanie stanowiącym załącznik do umowy. Ponadto, niezachowana została trwałość Projektu, która zgodnie z § 1 pkt 14 umowy o dofinansowanie wynosi pięć lat od zakończenia realizacji projektu, tj. od

października 2020 r¹⁵. Tym samym nie zostały zrealizowane postanowienia § 19 ust. 10 umowy, zobowiązujące do zachowania zasady trwałości Projektu, o której mowa w art. 71 Rozporządzenia 1303/2013¹⁶.

W wyniku oględzin ustalono, że system EZD nie był używany od września 2018 r., tj. przez prawie 4 lata. Starosta wyjaśnił, że Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją zostało uruchomione w 2018 r., a pracownicy odbyli szkolenia w tym zakresie. Po zmianie Zarządu Powiatu w 2018 r., z początkiem 2019 r. zaprzestano korzystania z EZD. Starosta wskazał, że w trzecim i czwartym kwartale 2022 r. planowane jest uruchomienie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją.

W toku kontroli, tj. 1 czerwca 2022 r. Starosta podjął działania prowadzące do uruchomienia EZD poprzez wydanie zarządzeń w sprawie wprowadzenia w Starostwie Powiatowym w Sierpcu obiegu dokumentów przy wykorzystaniu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją oraz powołania Zespołu ds. wdrożenia systemu elektronicznego zarządzania Dokumentacją w Starostwie Powiatowym w Sierpcu.

(akta kontroli str. 453, 629-643, 1274-1287)

2. W okresie objętym kontrolą nie udostępniono czterech z siedmiu e-usług przygotowanych w ramach Projektu, tym samym nie został osiągnięty cel główny projektu tj. uruchomienie publicznych usług świadczonych drogą elektroniczną, służących zwiększeniu wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TiK) dla poprawy jakości usług administracji. Ponadto, nie zostały osiągnięte zadeklarowane we wniosku o dofinansowanie dwa wskaźniki produktu: *Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości 3 – dwustronna interakcja (wartość docelowa – 1)* oraz *Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 (wartość docelowa – 6)*. Brak uruchomienia jednej z czterech e-usług wynikał z faktu, że świadczenie usługi *e-prawa jazdy* rozpoczęto na szczeblu centralnym. W przypadku usług *EOI*, *e-płatności* oraz *e-zezwoleń* brak ich udostępnienia wynikał z braku uzgodnień (mimo prowadzonej przez Starostwo korespondencji) w zakresie uzyskania przez Urząd dostępu do węzła regionalnego Województwa Mazowieckiego oraz do portalu *Wrota Mazowsza*, na którym usługi te miały być udostępnione.

Starosta wyjaśnił, że celem Projektu było uruchomienie usługi *e-prawa jazdy* jako informacji dla mieszkańców o statusie sprawy, jednak w trakcie realizacji Projektu rozszerzone zostały usługi zarządzane centralnie, w tym m.in.: informowanie mieszkańców o zakończonym procesie załatwienia sprawy, dlatego zrezygnowano z tej usługi aby nie dublować spraw i zachować przejrzystość usług. W związku z powyższym na etapie rozpisywania przetargu usługa ta nie została ujęta. W zakresie dostępu do węzła regionalnego wyjaśnił, że podłączenie to jest niezbędne do pełnego wdrożenia e-usług, ponieważ jego brak skutkuje niemożnością założenia konta i tym samym brakiem dostępu do integracji lokalnego Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją i spełnienia warunku umownego dotyczącego interoperacyjności zainstalowanego sprzętu elektronicznego.

¹⁵ Zatwierdzenie ostatniego wniosku o płatność.

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczącego Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego

Zgodnie z odpowiedzią z Urzędu Marszałkowskiego¹⁷ otrzymaną przez NIK, do uzyskania dostępu do portalu *Wrota Mazowsza* Urząd powinien złożyć stosowny wniosek.

(akta kontroli str. 642-643, 646, 653-715)

3. Przeprowadzony w 2021 r. w Starostwie audyt sprawdzający nie spełniał wymogów określonych w § 20 ust. 3 rozporządzenia KRI i punktach 6.2 oraz 8.2 normy PN-EN ISO/IEC 27001:2017 *Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wymagania*, gdyż nie został poprzedzony całościową analizą ryzyka w zakresie bezpieczeństwa informacji, która jest podstawowym elementem audytu bezpieczeństwa, a jedynie koncentrował się na problemach zidentyfikowanych w 2020 roku. Tym samym audyt ten nie może być uznany jako coroczny obligatoryjny audyt, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI.

Starosta wyjaśnił, że w Starostwie w 2021 r. podjęto działania mające na celu przeprowadzenie audytu zgodności zgodnie z rozporządzeniem KRI, jednak ponieważ w pierwszym kwartale 2021 r. cena takiego audytu miała wynosić ok. 23,0 tys. zł brutto, to biorąc pod uwagę trudną sytuację finansową Powiatu, zadanie to przełożono na termin późniejszy.

Zdaniem NIK, przeprowadzenie audytu zgodnego z rozporządzeniem KRI nie musi wymagać angażowania wyspecjalizowanego podmiotu zewnętrznego. Przykład audytu z 2020 r. pokazuje, że może on zostać przeprowadzony siłami własnymi, np. przez audytora wewnętrznego w Urzędzie.

(akta kontroli str. 589-624, 1169-1185)

4. Starostwo niewystarczająco promowało udostępnione w ramach Projektu e-usługi, co zdaniem NIK jest działaniem nierzetelnym.

Kontrola NIK wykazała, że po udostępnieniu w styczniu 2022 r. nowej strony internetowej Starostwa www.powiat.sierpc.pl nie zamieszczono na niej informacji w zakresie świadczonych e-usług, która była dostępna na wcześniejszej stronie internetowej w formie dedykowanej zakładki.

Dodatkowo, stwierdzono, że w okresie od 2016 r. ani razu nie skorzystano z udostępnionych przez Urząd trzech e-usług tj. *E-konsultacje*, *e-nieruchomości* w zakresie dzierżawy oraz *e-nieruchomości* w zakresie ksiąg wieczystych.

Starosta wyjaśnił, że podejmowano działania mające na celu zwiększenie wiedzy mieszkańców o uruchomionych usługach poprzez m.in.: dedykowaną stronę internetową dla Projektu, promocję na stronie głównej Starostwa, tablice informacyjne dla mieszkańców oraz organizację spotkania dla mieszkańców i zainteresowanych osób promujące Projekt. Wskazał również, że podczas promocji Projektu zbankrutowała lokalna telewizja oraz dwie gazety, co ograniczyło możliwość promowania Projektu w mediach elektronicznych i papierowych. Starostwo wobec tego było zmuszone ograniczyć swoje działania do promocji na własnych stronach internetowych oraz informacji na tablicach ogłoszeniowych.

Zdaniem NIK prowadzone działania informacyjno-promocyjne były nieskuteczne, o czym świadczy brak zainteresowania mieszkańców korzystaniem z trzech e-usług udostępnionych w ramach Projektu. Usunięcie ze strony internetowej zakładki dotyczącej e-usług mogło również utrudnić pozyskanie informacji przez obywateli o świadczonych e-usługach.

W toku kontroli, tj. 10 czerwca 2022 r., na stronie internetowej Powiatu została umieszczona zakładka kierująca do uruchomionych w ramach Projektu e-usług.

(akta kontroli str. 614, 1167, 1311)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

1. Zapewnienie przeprowadzania nie rzadziej niż raz na rok audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, w myśl § 20 ust. 2 pkt 14 oraz zgodnie z wymaganiami określonymi w § 20 ust. 3 rozporządzenia KRI.
2. Podjęcie działań mających na celu udostępnienie e-usług: *EOI*, *e-płatności* oraz *e-zezwolenia*.
3. Prowadzenie szerszych działań informacyjno-promocyjnych celem zwiększenia zainteresowania mieszkańców udostępnionymi e-usługami.

W związku z podjęciem działań prowadzących do korzystania z Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją w Urzędzie, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosku w tym zakresie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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, 23 sierpnia 2022 r.

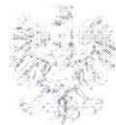
Kontroler
Sebastian Krawczyk
Główny specjalista kontroli
państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka



ON + B 2 2



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Komisja Rozstrzygająca

STAROSTWO POWIATOWE W SIERPCU
Kancelaria ogólna
11. 08. 2022
L. dz. 10828
Podpis

KPK-KPO.443.107.2022

Warszawa, dnia 5 sierpnia 2022 r.

Pan
Andrzej Cześnik
Starosta Powiatu Sierpeckiego
ul. Świętokrzyska 2a
09-200 Sierpc

Szanowny Panie Starosto,

Stosownie do art. 61a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), przesyłam uchwałę Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 5 sierpnia 2022 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Starostę Powiatu Sierpeckiego do wystąpienia pokontrolnego z dnia 7 lipca 2022 r. (znak: KAP.411.002.07.2022), sporządzonego w związku z przeprowadzoną w Starostwie Powiatu Sierpeckiego kontrolą „Efekty realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego projektów w zakresie usług elektronicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020”.

Załącznik:
uchwała z dnia 5 sierpnia 2022 r.

z wyrazami szacunku

Przewodniczący
Zespołu Orzekającego
Wojciech Tomczak

Wojciech Tomczak

Doradca prawny
w Departamencie Prawnym
i Orzecznictwa Kontrolnego



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Komisja Rozstrzygająca

KPK-KPO.443.107.2022

Warszawa, dnia 5 sierpnia 2022 r.

UCHWAŁA

Zespół Orzekający

Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

w składzie:

Przewodniczący: Wojciech Tomczak – doradca prawny
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,

Członkowie: Michał Daniłowski – główny specjalista k.p.
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,

Kamil Tomaszewski – główny specjalista k.p.
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 sierpnia 2022 r., w trybie art. 61a ust. 5 i 6 oraz art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zastrzeżeń zgłoszonych przez Starostę Powiatu Sierpeckiego² do wystąpienia pokontrolnego z dnia 7 lipca 2022 r. (znak: KAP.411.002.07.2022), sporządzonego w związku z przeprowadzoną w Starostwie Powiatu Sierpeckiego kontrolą „Efekty realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego projektów w zakresie usług elektronicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020” **uwzględnił zastrzeżenie w całości i w związku z tym w wystąpieniu pokontrolnym:**

- na str. 6, w wierszach 3-4 od dołu, zastąpił fragment: „nowy Zarząd Powiatu podjął decyzję o zaprzestaniu korzystania z EZD” następującą treścią: „nowo wybrani starostowie wstrzymali uruchomienie produkcyjne e-usług z początkiem 2019 r. Powodem wstrzymania prac była potrzeba zapoznania się z bieżącą pracą, nowymi obowiązkami, wdrożeniem się w te zadania. Z tych powodów zapadła decyzja ówczesnego starosty o odłożeniu produkcyjnym uruchomienia EZD.”.

Michał Daniłowski

Wojciech Tomczak

Kamil Tomaszewski

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej – przeprowadziła w Starostwie Powiatu Sierpeckiego³ kontrolę pt. „Efekty realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego projektów w zakresie usług elektronicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020”. Wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 7 lipca 2022 r. (znak: KAP.411.002.07.2022), do którego Starosta Powiatu Sierpeckiego⁴ w piśmie z dnia 25 lipca 2022 r. zgłosił jedno zastrzeżenie.

Zastrzeżenie dotyczyło fragmentu opisu stanu faktycznego⁵, w którym wskazano, że: „nowy Zarząd Powiatu podjął decyzję o zaprzestaniu korzystania z EZD”.

W **zastrzeżeniu** Starosta wskazał, że na pytanie kontrolera, czy w związku ze zrealizowaniem przedmiotowego Projektu zostało w procedurach i aktach prawnych obowiązujących w Starostwie uwzględnione uruchomienie e-usług? Jeśli tak to w jakich dokumentach, jeśli nie to dlaczego i kiedy planuje się ich uwzględnienie?, udzielono odpowiedzi: „(...) Nowo wybrani Starostowie wstrzymali uruchomienie e-usług z początkiem 2019 r.”. Zgłaszający zastrzeżenia zauważył, że w wystąpieniu pokontrolnym podano, iż: „Nowy Zarząd Powiatu podjął decyzję o zaprzestaniu korzystania z EZD”. Starosta podkreślił, że członkowie Zarządu Powiatu nie podejmowali na posiedzeniu decyzji w tej sprawie, dlatego też należy sprostować wskazany fragment w wystąpieniu pokontrolnym.

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w całości.

Analiza dokumentacji znajdującej się w aktach kontroli⁶ wykazała, że treść przytoczonych w wystąpieniu pokontrolnym wyjaśnień nie pokrywa się z materiałem zgromadzonym w aktach kontroli, w związku z czym konieczne było uwzględnienie zastrzeżenia i zmodyfikowanie treści wystąpienia pokontrolnego.

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w całości i kwestionowany fragment zastąpił następującą treścią: „nowo wybrani starostowie wstrzymali uruchomienie produkcyjne e-usług z początkiem 2019 r. Powodem wstrzymania prac była potrzeba zapoznania się z bieżącą pracą, nowymi obowiązkami, wdrożeniem się w te zadania. Z tych powodów zapadła decyzja ówczesnego Starosty o odłożeniu produkcyjnym uruchomienia EZD.”

Wyjaśnienia Starosty zostały przytoczone w szerszym zakresie, tak aby było wyraźne odesłanie do EZD.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

Michał Daniłowicz

Wojciech Tomczak

Kamil Tomaszewski

³ Dalej: Starostwo.

⁴ Dalej: Starosta.

⁵ Wiersze 3-4 od dołu na str. 6 wystąpienia pokontrolnego.

⁶ Akt kontroli, znak: 450

STAROSTA SIERPECKI
09 - 200 S I E R P C
ul. Świętokrzyska 2a

Sierpc, 2022.07.29

ON.1710.2.1.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z dnia 12 lipca 2022 r. znak KAP.411.002.2022, informuję o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych:

Ad. 1.

Starostwo Powiatowe w Sierpcu wystąpi w roku bieżącym do Rady Powiatu o zabezpieczenie środków finansowych w budżecie Powiatu na rok 2023 na przeprowadzenie audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, przeprowadzonego zgodnie z § 20 Rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności (KRI). Jednocześnie informuję, że w ramach programu „Cyfrowy Powiat” Starostwo Powiatowe w Sierpcu zamierza ubiegać się w roku 2022 o środki w formie grantu do 100% wydatków kwalifikowanych. Będzie on realizowany w ramach rozwoju cyfrowego instytucji samorządowych, zwiększenia cyberbezpieczeństwa i wzmocnienia kompetencji w zakresie zdalnej obsługi interesantów. Zamierzeniem programu jest również przeprowadzenie analizy stanu cyberbezpieczeństwa urzędu, a także zwiększenie poziomu cyberbezpieczeństwa samorządowych systemów informatycznych. Po wykonaniu diagnozy cyberbezpieczeństwa Powiat Sierpecki będzie spełniał wymagania Krajowych Ram Interoperacyjności, co powinno zostać potwierdzone w wyniku przeprowadzenia audytu w roku 2023.

Ad. 2.

W związku z realizacją projektu pn. „E-usługi w drodze informatyzacji Starostwa Powiatowego w Sierpcu oraz jednostek organizacyjnych powiatu”, w ramach współpracy z Urzędem Marszałkowskim podjęto działania mające na celu udostępnienie e-usług, EOI, e-płatności oraz e-zezwolenia. Starostwo jest na etapie uzgadniania e-usług, które mają być umieszczone na portalu Wrota Mazowsza.

W odpowiedzi na pismo Starosty Sierpeckiego Nr ON.042.2022 z dnia 24 czerwca 2022 roku Urząd Marszałkowski w Warszawie, Departament Cyfryzacji, Geodezji i Kartografii poinformował cyt: „, że w celu przeprowadzenia skutecznej integracji efektów Państwa projektu z Wrotami Mazowsza, konieczne jest

utrzymania systemu e-urząd, w tym oprogramowania EZD i portalu Wrota Mazowsza dla U.M. w Warszawie, przedłożył Powiatowi propozycje wyceny szacunkowej prac koniecznych do przeprowadzenia na kwotę 129.400 zł netto , do tego należy dodać koszty utrzymania i konserwacji systemu oraz koszty instalacji kont skrytki e-puap oraz lokalnej szyny.

W związku z tym Starosta Sierpecki wystąpił do Zarządu Powiatu o zabezpieczenie w budżecie Powiatu na rok 2022 kwoty 170 tys. zł na realizację tych zadań. Po zabezpieczeniu środków finansowych, w warunkach konkurencyjnych w procedurze uproszczonej, wyłoniona zostanie firma do realizacji tych zadań .

Ad 3.

Wzmocniono działania promocyjno – informacyjne w celu zwiększenia zainteresowania mieszkańców udostępnianymi e-usługami. O możliwości dokonywania zgłoszeń na dedykowanej stronie, poinformowano radnych, członków Zarządu Powiatu, przesłano informacje do gmin . Na stronie powiatu w zakładce E-usługi w drodze kompleksowej informatyzacji, została dodana dokładna „instrukcja zgłoszenia”. Po wybraniu zakładki „zgłoszenia.powiat.sierpc.pl” przechodzimy na dedykowaną stronę zgłoszeń, na której również jest umieszczona ta instrukcja .Po zalogowaniu i utworzeniu konta możemy dokonywać zgłoszeń w zakresie spraw konsumenckich, rzeczy znalezionych , infrastruktury i uszkodzeń nawierzchni asfaltowych.

STAROSTA

Andrzej Sławomir Cześnik

Off. 17.10.2. 1. 2022



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Administracji Publicznej

KAP.411.002.07.2022

Warszawa, dnia 05.05.2022 r.

UPOWAŻNIENIE DO PRZEPROWADZENIA KONTROLI NR KAP/38/2022

Na podstawie art. 30 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r., poz. 623),

Pan/Pani: **Sebastian Krawczyk**
.....
(imię i nazwisko kontrolera)

Główny specjalista kontroli państwowej
.....
(stanowisko służbowe)

jest upoważniony/a

do przeprowadzenia kontroli w następującej jednostce:

STAROSTWO POWIATOWE W SIERPCU
ul. Świętokrzyska 2A, 09-200 SIERPC

Podstawa prawna podjęcia kontroli:

art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli

Numer i tytuł kontroli:

I/22/002 - Efekty realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego projektów w zakresie usług elektronicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020

Zakres przedmiotowy kontroli:

Realizacja projektów w zakresie e-administracji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 w szczególności w zakresie rozwoju e-usług oraz zapewnienie warunków umożliwiających ich świadczenie przez urząd.

Okres objęty kontrolą:

Od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2022 r.

Upoważnienie niniejsze ważne jest za okazaniem legitymacji służbowej.

Ważność upoważnienia upływa z dniem **30.06.2022 r.**



(okragła pieczęć)

DYREKTOR
Departamentu Administracji Publicznej

B Skwarka
dr Bogdan Skwarka

.....
(pieczęć i podpis osoby
wydającej upoważnienie)