



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP – 4101-03-02/2012
P/12/017

Tekst ujednoczony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/017 – Promulgacja prawa w postaci elektronicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Edyta Prędką, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 080848 z dnia 10 lipca 2012 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2] 2. Maciej Gałkiewicz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 080849 z dnia 12 lipca 2012 r. [Dowód: akta kontroli str. 3-4]
Jednostka kontrolowana	Centrum Projektów Informatycznych (zwane dalej <i>CPI</i>), 02-781 Warszawa, ul. rtm. Witolda Pileckiego 63
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Boboli, Dyrektor Centrum Projektów Informatycznych (zwana dalej <i>Dyrektorem CPI</i>) ¹ [Dowód: akta kontroli str. 5]
Okres objęty kontrolą	Od 5 lipca 2011 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. 8 października 2012 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1) Realizacja powierzonych <i>CPI</i> zadań określonych w Porozumieniu zawartym w dniu 20 kwietnia 2011 r. (zwanym dalej <i>Porozumieniem</i>) pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (zwanym dalej <i>Ministrem SWiA</i>) a Prezesem Rządowego Centrum Legislacji (RCL) w sprawie przygotowania, uruchomienia, udostępnienia i utrzymania systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski w sieci Internet oraz wykonania i udostępnienia i aktualizacji Edytora aktów prawnych. 2) Dokonywanie wyboru dostawców do realizacji zadań, o których mowa w pkt 1 oraz klasyfikowanie, ewidencjonowanie i rozliczanie środków finansowych w ww. zakresie.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność *CPI* w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że *Dyrektor CPI* realizując przedmiot *Porozumienia*:

- podjął działania w celu przygotowania, uruchomienia i udostępnienia systemu informacyjnego² służącego do elektronicznego ogłaszania dzienników

¹ Do 21 marca 2012 r. Dyrektorem *CPI* był Pan Zbigniew Olejniczak. Od dnia 22 marca 2012 r. Dyrektorem *CPI* jest Pani Agnieszka Boboli.

² System określany również jako Publikator Elektronicznych Aktów Prawnych (PEAP) w dokumentacji powykonawczej i projektowej (m.in. Polityka bezpieczeństwa, procedury utrzymania systemu i plan ciągłości

urzędowych (zwanego dalej *Systemem PEAP*), które pozwoliły Prezesowi RCL na terminową realizację obowiązków wydawania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w postaci elektronicznej,

- prawidłowo przeprowadził postępowanie w celu wyłonienia wykonawcy *Systemu PEAP*.

Kontrola wykazała jednak nieprawidłowości, które dotyczyły:

- niezgodnego z zawartą umową na budowę *Systemu PEAP* zlecenia usług jego utrzymania,
- dokonywania wydatków związanych z utrzymaniem *Systemu PEAP* z naruszeniem art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych³,
- niewdrożenia Polityki Bezpieczeństwa oraz Planu Ciągłości Działania dla *Systemu PEAP*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja przez *CPI* zadań w zakresie przygotowania i uruchomienia *Systemu PEAP* oraz wykonywanie postanowień *Porozumienia* w zakresie jego utrzymania

Opis stanu faktycznego

1.1. Określony w § 2 *Porozumienia* zakres jego realizacji dotyczył:

- przygotowania, uruchomienia, udostępnienia i utrzymania do 31 grudnia 2013 r. *Systemu PEAP*, zgodnie z określonymi w załączonych do *Porozumienia* „Założeniami do stworzenia i utrzymywania systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski w sieci Internet”,
- wykonania, udostępnienia i aktualizacji do 31 grudnia 2013 r. Edytora aktów prawnych.

Zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 2 *Porozumienia*, *Minister SWiA* zobowiązał się do powierzenia ww. przedsięwzięcia wyspecjalizowanej jednostce organizacyjnej podległej *Ministrowi SWiA* (zwanej dalej *Jednostką*) oraz udostępnienia funkcjonalności platformy ePUAP⁴ dla potrzeb *Systemu PEAP*.

W myśl postanowień zawartych w § 3 ust. 3 *Porozumienia*, *Jednostka* zobowiązana była do opracowania, we współpracy z RCL, w terminie 30 dni od powierzenia jej przedsięwzięcia, harmonogramu realizacji przedmiotu *Porozumienia* w terminach zapewniających możliwość realizacji przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵. Zgodnie z ww. § 3 ust. 3 *Porozumienia*, do dnia 30 września 2011 r. miał zostać uruchomiony *System PEAP* i miały zostać do niego skopiowane dzienniki urzędowe zgromadzone do tego dnia na serwerze RCL.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (MAiC), Pan Andrzej Rękowski poinformował, że zadanie polegające na przygotowaniu *Systemu PEAP* realizowane było przez *CPI* po uzyskaniu aprobaty działań przedstawionych w notatce z dnia 5 lipca 2011 r., zaakceptowanej przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) Pana Piotra Kołodziejczyka. W notatce tej, Dyrektor *CPI* Pan Zbigniew Olejniczak, zawnioskował

działania, polityka archiwizacji), a także dokumentacji administratora, operatora i użytkownika opracowanych przez PWPW w ramach realizacji etapu II umowy z *CPI*.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

⁴ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej.

⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

do Podsekretarza Stanu MSWiA o aprobatę planowanych działań związanych z budową *Systemu PEAP* (m.in. przygotowanie i przeprowadzenie postępowania przetargowego).

W trakcie realizacji *Porozumienia*, jak poinformował Podsekretarz Stanu w MAiC, najistotniejszym działaniem było udostępnienie działającego produkcyjnie *Systemu PEAP* z dniem 1 stycznia 2012 r.

Odnosnie sprawowanego nadzoru nad realizacją *Porozumienia*, Podsekretarz Stanu w MAiC wskazał, że zadanie związane z implementacją *Systemu PEAP* monitorowane było łącznie ze sprawowanym nadzorem nad realizacją innych zadań prowadzonych przez *CPI* w ramach projektu ePUAP2 poprzez m.in. informacje przekazywane na cyklicznych odprawach kierownictwa w MAiC, jak również na bazie analizy składanych przez *CPI* raportów kwartalnych o stanie realizacji prowadzonych projektów.

[Dowód: akta kontroli str. 96-106, 1003-1004]

W § 3 ust. 5 *Porozumienia* wskazano, że budowa *Systemu PEAP* oraz Edytora aktów prawnych będzie finansowana, w ramach projektu ePUAP2, ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013, Priorytet 7 – społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji.

W trakcie kontroli ustalono, że do dnia jej zakończenia *CPI* nie rozpoczęło procedur przetargowych na wykonanie Edytora aktów prawnych.

[Dowód: akta kontroli str. 96-105, 814]

Kontrola wykazała, że *System PEAP* wykorzystuje infrastrukturę sieciową i serwerownie, w których funkcjonuje system ePUAP. *Dyrektor CPI* poinformowała, że architektura *Systemu PEAP* zakłada dwa współdziałające ze sobą ośrodki wymagające synchronizacji danych a synchronizacja ta jest realizowana w oparciu o dedykowane łącze. Podała również, że użyto tu specjalnego łącza o dużej wydajności, które jest wykorzystywane przez system ePUAP. Ponadto, *Dyrektor CPI* podała, że *System PEAP* posiada funkcję umożliwiającą autoryzację użytkowników w oparciu o konto ePUAP powiązane z profilem zaufanym. Dzięki temu jego operatorzy mogą do logowania, oprócz kart kryptograficznych, stosować konto ePUAP i profil zaufany. W ramach rozbudowy architektury systemu ePUAP, jak wskazała *Dyrektor CPI*, zostało zaplanowane powiązanie *Systemu PEAP* z nowymi produktami rozbudowy architektury systemu ePUAP, m.in. z Systemem Wspomagania Procesu Legislacyjnego, w którego skład wchodzić będzie m.in. Edytor Aktów Prawnych. *Dyrektor CPI* poinformowała również, że planowana jest integracja *Systemu PEAP* z katalogiem Usług ePUAP, w sposób umożliwiający powiązanie opublikowanych aktów prawa z odnoszącymi się do nich wskazaniem w opisach usług katalogu.

[Dowód: akta kontroli str. 809]

W celu budowy *Systemu PEAP*, *CPI* przeprowadziło postępowanie przetargowe i w dniu 19 sierpnia 2011 r. zawarło umowę nr 2011/CPI/72/PWP (zwaną dalej *Umową*) z Polską Wytwórną Papierów Wartościowych S.A. (zwaną dalej *PWPW*) na budowę i wdrożenie Systemu informacyjnego udostępniającego dzienniki urzędowe w ramach platformy ePUAP oraz świadczenie usług asysty technicznej w okresie gwarancji (szerzej w pkt 2 niniejszego wystąpienia). Przedmiot *Umowy* został zrealizowany terminowo (tj. do dnia 17 listopada 2011 r.) oraz odebrany przez pracowników *CPI* bez zastrzeżeń. Jednakże, nastąpiło to 48 dni po terminie określonym w § 3 ust. 3 *Porozumienia*⁶.

⁶ tj. 30 września 2011 r.

Dyrektor CPI wyjaśniła, że powodem tego było zbyt późne powierzenie zadania *CPI* przez MSWiA. Nie miało to jednak wpływu na uruchomienie *Systemu PEAP* przed 1 stycznia 2012 r., tj. przed wejściem w życie nowelizacji ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

1.2. W celu sprawowania nadzoru nad prawidłowością realizacji *Umowy*, zgodnie z § 5 ust. 3 pkt 1 *Umowy*, powstał Komitet Sterujący, w skład którego wchodziły pracownicy *CPI* i *PWPW*. Zgodnie z § 5 ust. 5 pkt 1 *Umowy*, do bezpośredniego nadzoru nad jej realizacją oraz do podpisywania protokołów odbioru, *Dyrektor CPI*, Pan Zbigniew Olejniczak wyznaczył Kierownika Projektu ePUAP2⁷ Pana Igora Bednarskiego. Powołał także Komisję⁸, składającą się z pracowników *CPI*, do przeprowadzenia czynności odbiorczych ww. *Umowy*.

[Dowód: akta kontroli str. 335-336, 808, 816-825]

Zgodnie z zapisami § 3 ust. 4 *Porozumienia*, Podsekretarz Stanu w MSWiA, Pan Piotr Kołodziejczyk, zwrócił się do Prezesa RCL o wskazanie przedstawicieli do udziału w pracach komisji przetargowej w postępowaniu przetargowym, w którym miał zostać wyłoniony wykonawca *Systemu PEAP*. W odpowiedzi, Prezes RCL wskazał Dyrektora Departamentu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, Pana Jarosława Demineta, który 15 lipca 2011 r. zaakceptował opis przedmiotu zamówienia na budowę i wdrożenie ww. systemu.

W dniu 9 sierpnia 2011 r., w związku ze stwierdzeniem występowania okoliczności, na podstawie których podlega on wyłączeniu, Pan Jarosław Deminet złożył stosowne oświadczenie i wyłączył się z prowadzonego przez *CPI* postępowania przetargowego. *CPI* nie poinformowało RCL o fakcie wyłączenia z prac komisji przetargowej Pana Jarosława Demineta, gdyż jak wskazała *Dyrektor CPI*, nie było potrzeby powoływania nowego przedstawiciela RCL na tym etapie postępowania, z uwagi na jasno określony charakter czynności komisji. *Dyrektor CPI* wskazała ponadto, że zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 *Porozumienia*, Pan Jarosław Deminet uczestniczył w posiedzeniach Komitetu Sterującego podejmującego decyzje strategiczne w zakresie realizacji *Systemu PEAP*, a także w opiniowaniu dostarczanych przez *PWPW* produktów *Umowy*. *Dyrektor CPI* podała również, że przed rozpoczęciem postępowania na realizację budowy ww. systemu, RCL w spotkaniach roboczych przedstawiło *CPI* wymagania o krytycznym znaczeniu dla budowanego systemu, które w sposób szczególny powinny zostać uwzględnione w projektowanym rozwiązaniu.

[Dowód: akta kontroli str. 126-127, 147, 298, 810-811, 829-830]

1.3. W *CPI* nie opracowano pisemnych zasad współpracy z RCL w zakresie utrzymania *Systemu PEAP*. *Dyrektor CPI* podała, że przyjęte zostały w tym zakresie robocze ustalenia. Ponadto, jak podała, obecnie trwają rozmowy mające na celu sformalizowanie zasad współpracy obu podmiotów.

CPI zapewniło utrzymanie *Systemu PEAP* poprzez zlecenie *PWPW*, w ramach przewidzianej w *Umowie* Asysty technicznej⁹, m.in.: monitorowania jego parametrów, podejmowania działań proaktywnych, wykonywania i odtwarzania kopii zapasowych, wsparcia przy zmianach infrastruktury technicznej oraz wsparcia dla użytkownika końcowego. *Umowa* nie przewiduje natomiast

⁷ Decyzją nr 28 *Dyrektora CPI* z dnia 20 kwietnia 2009 r. została zatwierdzona struktura organizacyjna projektu ePUAP2, w skład której wchodzi m.in. Wykonawczy Zespół Projektowy składający się z pracowników *CPI* realizujących w projekcie zadania określone w ww. decyzji.

⁸ Decyzja Nr 94 z 14 września 2011 r.

⁹ Nr 1/2012/PWPW z 1 lutego 2012 r., nr 5/2012/PWPW z 30 maja 2012 r., oraz 7/2012/PWPW z 31 sierpnia 2012 r.

świadczenia ww. usług w zakresie utrzymania *Systemu PEAP* (szerzej w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia).

[Dowód: akta kontroli str. 468-470, 625-627, 633-635, 839-840]

1.4. W pkt 32 załącznika nr 2¹⁰ do *Porozumienia* wskazano, iż Wykonawca *Systemu* opracuje i wdroży politykę bezpieczeństwa informacji *Systemu PEAP*.

Obowiązek ten określono również w pkt 3.3 – WB 3 Opisu przedmiotu zamówienia (załącznik nr 2 do *Umowy*).

Polityka Bezpieczeństwa dla *Systemu PEAP* została *CPI* dostarczona przez *PWPW* w listopadzie 2011 r. w ramach odbioru drugiego etapu *Umowy*. W trakcie kontroli ustalono, że Polityka Bezpieczeństwa dla *Systemu PEAP* nie została przekazana do *RCL* i nie została wdrożona.

Dyrektor CPI wyjaśniła, że Polityka Bezpieczeństwa dla *Systemu PEAP* nie została formalnie wdrożona, ponieważ jej wdrożenie powiązane jest z wdrożeniem nowej, przygotowywanej przez *MAiC* polityki dla całego systemu *ePUAP*. *Dyrektor* wskazała również, że w ramach utrzymania *Systemu PEAP* stosowane są zasady bezpieczeństwa opisane w przedmiotowej polityce.

Stosowanie ww. polityki bezpieczeństwa przez *PWPW* potwierdził w wyjaśnieniach *Dyrektor Pionu Rozwiązań Informatycznych PWPW* Pan Michał Wilbrandt.

[Dowód: akta kontroli str. 104, 372, 453-454, 595-612, 813-814, 837, 865, 868, 889, 897-898, 923, 927]

1.5. W *Umowie*, w pkt 3.5 – DOC 1.2. Opisu przedmiotu zamówienia (załącznik nr 2 do *Umowy*), przewidziano konieczność dostarczenia do *CPI* planu zapewnienia ciągłości działania, oraz jego zaakceptowania przez *CPI* (DOC 3). W trakcie kontroli ustalono, że wynikający z *Umowy* obowiązek opracowania planu ciągłości działania *Systemu PEAP* został zrealizowany przez *PWPW* 28 września 2012 r., tj. po upływie 331 dni od odbioru drugiego etapu *Umowy*. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce (8 października 2012 r.) dokument ten nie został zaakceptowany przez *CPI*.

[Dowód: akta kontroli str. 376, 431-439, 453-454, 458, 951-952, 956-969]

Jak wyjaśniła *Dyrektor CPI*, były prowadzone robocze ustalenia w tym obszarze. Wskazała również, że projekt dokumentu Planu Ciągłości Działania zawiera m.in. dotychczas nieformalnie stosowane sposoby postępowania z *Systemem PEAP*. *Dyrektor CPI* wyjaśniła, że ww. projekt dokumentu ma stanowić część większej tworzonej dokumentacji, mającej na celu opisać w sposób kompletny plany ciągłości działania całego systemu *ePUAP*, którego Publikator Aktów Prawnych jest częścią. Projekt planu ciągłości działania będzie przedstawiany do weryfikacji i akceptacji przez wszystkie strony w nim wymienione. Jak poinformowała *Dyrektor CPI*, *CPI* przy nadzorowaniu poprawności i ciągłości funkcjonowania systemu kieruje się dobrymi praktykami i minimalizacją wszelkich zbędnych procedur, które mogłyby tylko utrudnić zapewnienie właściwego rygoru czasowego szczególnie dla tego typu systemu.

[Dowód: akta kontroli str. 951-952]

1.6. Zgodnie z przekazaną *CPI* przez *PWPW* dokumentacją dotyczącą *Systemu PEAP* przewidziano trzy kategorie jego użytkowników:

¹⁰ Założenia do stworzenia i utrzymywania systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski w sieci Internet.

- Administrator – użytkownik, posiadający uprawnienia do zarządzania *Systemem PEAP*,
- Operator – użytkownik, posiadający uprawnienia do zarządzania Serwisem PEAP, tj. częścią *Systemu PEAP*, którego zadaniem jest prezentacja treści w postaci stron WWW w sieci Internet,
- Użytkownik – osoba korzystająca z Serwisu PEAP.

[Dowód: akta kontroli str. 510-511, 527-528, 1001-1002]

W wyniku przeprowadzonych przez kontrolerów NIK oględzin ustalono, że w *Systemie PEAP* funkcjonują użytkownicy:

- Administrator *Systemu PEAP* - uprawnienia w tym zakresie posiada pięciu użytkowników o imiennie wskazanych loginach umiejscowionych w RCL oraz użytkownik o nazwie „pub (publikator)” z adresem e-mail na komercyjnym portalu o2.pl zainstalowany, według wyjaśnień *Dyrektora CPI*, w *Systemie PEAP* podczas jego instalacji w systemie zarządzania treścią serwisu stron www (CMS),
- Operator *Systemu PEAP* - uprawnienia w tym zakresie posiada pięciu użytkowników umiejscowionych w RCL (w tym czterech o imiennych loginach oraz jeden użytkownik o nazwie „unizeto” dodany przez administratora w RCL) oraz trzech użytkowników kont z adresami e-mail przypisanymi w *PWPW* o nazwach: „pub (publikator)” z adresem na komercyjnym portalu o2.pl, „operator” i „edziennikzapasowy”
- Audytor *Systemu PEAP* - uprawnienia w tym zakresie posiada jeden użytkownik o loginie: „audytor” z adresem e-mail przypisanym w *PWPW*,

Ponadto, ustalono że w *Systemie PEAP* funkcjonuje użytkownik „host”, który umieścił w ww. systemie, już po zakończeniu jego budowy i odbiorze przez *CPI*, trzech nowych użytkowników *PWPW* o uprawnieniach: Operatora (użytkownicy o nazwach: „edziennikzapasowy” dodany 9 marca 2012 r. oraz „operator” dodany 10 lutego 2012 r.) i Audytora (użytkownik o nazwie „audytor” dodany 10 lutego 2012 r.). Jak ustalono, dokumentacja powykonawcza dla *Systemu PEAP* (w tym projekt Polityki bezpieczeństwa), nie zawiera informacji na temat roli użytkownika „host” w *Systemie PEAP* (szerzej w dalszej części niniejszego wystąpienia na str. 12).

[Dowód: akta kontroli str. 776-787, 832-837, 884-885, 915]

Ustalono, że w ramach wykonywanej przez *PWPW* obsługi *Systemu PEAP* od strony technicznej wykorzystywany jest operacyjny system serwerowy Windows Web Server 2008 R2, w którym zarejestrowanych jest łącznie trzynastu użytkowników, w tym: użytkownik „Administrator” i pięciu imiennych użytkowników zlokalizowanych w *PWPW*. Pozostałe konta są kontami „wbudowanymi” wykorzystywanymi wyłącznie przez operacyjny system serwerowy.

Dyrektor Pionu Rozwiązań Informatycznych PWPW, p. Michał Wilbrandt, podał m.in., że dane dostępne do konta „Administrator” w ww. systemie są zabezpieczone w sejfie. Pozostali użytkownicy imiennie wskazani w systemie serwerowym mają pełne uprawnienia do zarządzania nim. Pracownicy *PWPW* są administratorami systemu serwerowego, posiadają również uprawnienia administratorów w *Systemie PEAP*, w tym do nadawania i usuwania uprawnień w *Systemie PEAP* zgodnie z obowiązującymi procedurami.

[Dowód: akta kontroli str. 791-803, 923-927]

Jak poinformowała *Dyrektor CPI* powoływanie i odwoływanie administratorów i operatorów *Systemu PEAP* oraz nadawanie im uprawnień, realizują wyspecjalizowani technicy z zespołu *PWPW*. Elementem regulującym zasady funkcjonowania wymienionych osób w obrębie *PWPW* są wewnętrzne polityki bezpieczeństwa i procedury. Należy również mieć na względzie, że każdy

z administratorów mających dostęp do *Systemu PEAP* wykorzystuje dedykowane jemu konto użytkownika z odpowiednimi uprawnieniami. W *Systemie PEAP* zdefiniowane jest również nadrzędne konto administracyjne, które umożliwia wykonanie zadań związanych z administrowaniem systemem w sytuacjach nadzwyczajnych. Wszystkie konta zabezpieczone są hasłami.

[Dowód: akta kontroli str. 912, 918-919]

Dyrektor CPI wyjaśniła m.in., że dane konta „host” posiada *PWPW* z racji realizacji budowy *Systemu PEAP* oraz realizacji zadań wynikających z powierzenia zleceń wykonania Asysty technicznej w zakresie utrzymania systemu. Podała również, że dokumentacja powykonawcza nie zawiera informacji dotyczącej użytkownika „host”, natomiast zawarta jest w dokumentacji producenta systemu zarządzania treścią serwisu stron www (CMS). *Dyrektor CPI* poinformowała, że konto „host” jest kontem narzędziowym i służy jako konto nadrzędne do zarządzania CMS. Brak tego konta uniemożliwiałby zarządzanie treścią portalu i, co za tym idzie, brak spełnienia wymagań Opisu przedmiotu zamówienia – w takiej sytuacji pytanie *CPI* o zgodę nie znajduje uzasadnienia. Konta „edziennikzapasowy”, „operator” oraz „audytor” zostały utworzone przez użytkownika „host” w celu odpowiednio: komunikacji serwisu eDziennik z *Systemem PEAP*, wsparcia technicznego użytkownika *RCL* oraz przeglądania usuniętych aktów prawnych. Konta te, według wyjaśnień *Dyrektor CPI*, zostały założone - zgodnie ze sztuką administracji systemem – jako konta serwisowe. *Dyrektor CPI* wskazała, że nie była wydawana osobna zgoda dla zakładania poszczególnych kont. Konta „operator” i „audytor” zostały założone 10.02.2012 r. przez *PWPW* na potrzeby realizacji asysty nr 1/2012 w celu monitorowania działań użytkowników *RCL*.

[Dowód: akta kontroli str. 928, 934-935]

Dyrektor CPI poinformowała, że decyzje o nadawaniu uprawnień poszczególnym pracownikom do pracy z aplikacją *PEAP* podejmuje *RCL* – jako główny użytkownik *Systemu PEAP*. Dodatkowo, jak podała *Dyrektor CPI*, pozostałe zadania administracyjne, w tym zadania z zakresu Asysty technicznej są realizowane przez pięciu pracowników *PWPW*. Na stałe jest to dwóch administratorów systemu, którzy realizują zadania w ramach powierzonego utrzymania *Systemu PEAP*. *Dyrektor CPI*, poinformowała również, że użytkownicy *Systemu PEAP* o niezidentyfikowanych loginach osobowych posiadają określone uprawnienia. Konto „operator”, jako konto testowego operatora, zostało założone przez *PWPW* w chwili podjęcia się utrzymania *Systemu PEAP*, za wiedzą i zgodą *CPI* i *RCL*, na potrzeby wsparcia technicznego dla użytkownika *RCL*.

[Dowód: akta kontroli str. 814-815, 836-837, 914-915]

Na stronie internetowej <http://dziennikustaw.gov.pl/Podpiselektroniczny.aspx>, umieszczono dane dotyczące certyfikatów osób podpisujących akty prawne. Oprócz certyfikatów dla czterech osób zatrudnionych w *RCL*, na ww. stronie umieszczono również certyfikat dla podmiotu o nazwie „Publikator aktów prawnych” zlokalizowanego w *PWPW*. Jak podała *Dyrektor CPI*, Certyfikat Publikator Aktów Prawnych nie należy do osoby fizycznej, jest to certyfikat infrastruktury (maszynowy) używany przez *System PEAP* do znakowania czasem momentu fizycznej publikacji aktu prawnego na ww. stronie. Ww. certyfikat został nadany przez *PWPW* w trakcie budowy i wdrożenia *Systemu PEAP*.

[Dowód: akta kontroli str. 476-478, 912-913, 919]

1.7. Serwery obsługujące serwis publicznego udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej są umieszczone i zainstalowane w Ośrodku podstawowym

i zapasowym systemu ePUAP. Powierzchnie serwerowni dla Ośrodka podstawowego ePUAP są używane na podstawie porozumienia z dnia 30 września 2008 r. zawartego pomiędzy *Ministrem SWiA* a Komendantem Głównym Straży Granicznej. Natomiast powierzchnia dla Ośrodka zapasowego jest wynajmowana na mocy umowy najmu nr 15/2012 z dnia 8 marca 2012 r. zawartej pomiędzy MAiC a *PWPW*. Dostęp do Ośrodka podstawowego i Ośrodka zapasowego reguluje Właściciel platformy ePUAP, tj. MAiC w formie listy upoważnionych osób.

[Dowód: akta kontroli str. 827-833, 838, 861-863]

W celu ochrony *Systemu PEAP*, *PWPW* została zobligowana *Umową* do zastosowania urządzeń filtrujących ruch i zapobiegających próbom ataku, zastosowania mechanizmów obrony przed wskazanymi rodzajami ataków. *CPI* nie zgłosiło zastrzeżeń do realizacji przedmiotu zamówienia w tym zakresie, a należyty poziom bezpieczeństwa *Systemu PEAP* został potwierdzony, na wniosek *CPI*, w testach systemowych i penetracyjnych przeprowadzonych¹¹ przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

[Dowód: akta kontroli str. 372, 461, 882-883]

W ramach *Systemu PEAP* przyjęto rozwiązanie, że kopie bezpieczeństwa tworzone będą zarówno w Ośrodku podstawowym, jak i zapasowym.

W trakcie kontroli ustalono, że 18 i 20 lipca 2012 r. wystąpiła awaria zasilania serwerowni Ośrodka podstawowego *Systemu PEAP*. Dodatkowo, z niektórych sieci nie było dostępu do serwisu z powodu trwających zmian w konfiguracji usługi DNS. W dniu 22 lipca 2012 r., w związku z niedostępnością Ośrodka podstawowego, Ośrodek zapasowy zaczął funkcjonować jako podstawowy.

[Dowód: akta kontroli str. 878, 941]

Wykonywanie kopii bezpieczeństwa *Systemu PEAP* w Ośrodku zapasowym, według danych z raportu wykonania, rozpoczęto 9 marca 2012 r. (za wyjątkiem testowego wykonania kopii w dniu 15 listopada 2011 r.) i, wg raportu, były wykonywane bez przerwy do 6 września 2012 r. *CPI* i *PWPW* nie dysponują natomiast raportami z wykonywania kopii zapasowych w Ośrodku podstawowym, ze względu na brak dostępu do ośrodka, spowodowany jego awarią.

[Dowód: akta kontroli str. 748-752]

Jak wskazała *Dyrektor CPI*, od chwili uruchomienia tworzenia kopii zapasowych w ośrodku zapasowym były kopiowane wszystkie rodzaje plików objęte politykami sporządzania kopii zapasowych. Kopie te są wykonywane zawsze w tym ośrodku, który w danej chwili jest aktywny – przez większość czasu był to Ośrodek podstawowy. Po wykonaniu kopii, pliki są przesyłane do ośrodka nieaktywnego, gdzie wykonywana jest druga kopia na taśmach magnetycznych. W sumie były wykonywane równolegle dwie kopie zapasowe na taśmach magnetycznych w dwóch różnych lokalizacjach. Według *Dyrektora CPI*, kopie zapasowe były wykonywane od dnia startu produkcyjnego systemu. Rodzaje kopiowanych plików zostały określone na etapie opracowania systemu. Na dzień dzisiejszy, jak wskazała *Dyrektor CPI*, ze względu na awarię ośrodka podstawowego, nie ma możliwości wykonania raportów z tego ośrodka i tym samym potwierdzenia faktu pełnego wykonywania kopii zapasowych *Systemu PEAP*. Przedmiotowa sytuacja spowodowana została czynnikami zewnętrznymi, obiektywnymi z punktu widzenia *CPI*.

[Dowód: akta kontroli str. 367, 748-752, 878, 928-929, 936-941]

¹¹ W styczniu i lutym 2012 r.

Jak podała *Dyrektor CPI*, w związku z awarią ośrodka podstawowego *Systemu PEAP*, obecnie prowadzone są prace polegające na przygotowaniu miejsca w innej lokalizacji i ulokowaniu tam całego ośrodka podstawowego ePUAP (wraz z *Systemem PEAP*). W związku z istotnością problemu, zadanie to ma najwyższy priorytet i musi być zakończone w najbliższym możliwym terminie. Za przeniesienie systemu ePUAP oraz zapewnienie nowej serwerowni odpowiada Departament Informatyzacji MAiC. Ciągłość zabezpieczenia pracy *Systemu PEAP* na wypadek dalszych awarii utrzymywana jest tak jak dotychczas. Wykonywane są stałe kopie zapasowe danych i systemu.

[Dowód: akta kontroli str. 913, 919-920]

W trakcie kontroli ustalono, że od momentu uruchomienia *Systemu PEAP*, nie odtwarzano kopii bezpieczeństwa.

Jak wyjaśniła *Dyrektor CPI* weryfikacja odtwarzania kopii zapasowych została wykonana przez *CPI* podczas testów akceptacyjnych *Systemu PEAP*. Obecnie z uwagi na produkcyjne użytkowanie systemu nie jest wskazane ponowne wykonywanie testu sprawdzającego poprawność wykonywania kopii zapasowych z uwagi na ryzyko wystąpienia przerwy w dostępie do systemu, a tym samym konsekwencji z tym związanych. Zamawiający przyjął, że prawidłowe przywrócenie bazy danych na etapie odbioru gwarantuje prawidłowość wykonywanych kopii bezpieczeństwa i możliwość odtworzenia takiego działania w przyszłości na wypadek realnej i faktycznie mającej miejsce awarii.

[Dowód: akta kontroli str. 936-941, 944, 970-980]

W *Umowie*, w pkt 3.3. – WB 12 Opisu przedmiotu zamówienia (załącznik nr 2 do *Umowy*), przewidziano, że *PWPW* będzie przedstawiał *CPI* kwartalne raporty dotyczące bezpieczeństwa *Systemu PEAP* oraz działań z tym związanych. Jak ustalono w trakcie kontroli, *PWPW* realizując postanowienia *Umowy* w ww. zakresie przekazała do *CPI* trzy raporty za okres: od 1 lutego do 30 kwietnia 2012 r., od 1 maja do 31 lipca 2012 r. i od 1 sierpnia do 13 września 2012 r.¹²

Brak raportu *PWPW* dotyczącego bezpieczeństwa za okres od 17 listopada 2011 r. do 1 lutego 2012 r., *Dyrektor CPI* tłumaczyła tym, że był to „okres rozruchowy systemu”, w którym wszystkie zaangażowane strony obserwowały jego zachowanie.

[Dowód: akta kontroli str. 372, 877-880, 894]

PWPW monitoruje dostęp do serwisów publikujących zbiory Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w ramach *Systemu PEAP* (od dnia 1 stycznia 2012 r.) przy pomocy systemu Nagios.

[Dowód: akta kontroli str. 753-775, 1000]

Ustalenia kontroli wykazały rozbieżności pomiędzy zgłoszeniami awarii zarejestrowanymi przez system Nagios, a informacjami przekazanymi do *CPI* przez *PWPW* w raportach nt. bezpieczeństwa *Systemu PEAP*. I tak, m.in.:

- z raportu z dostępności do *Systemu PEAP* za okres 1 stycznia – 30 kwietnia 2012 r., wynika, że system monitorujący Nagios stwierdził niedostępność serwisu m.in. w dniu 16 marca 2012 r., która trwała 1 godzinę i 38 minut. W raporcie *PWPW* dla *CPI* nt. bezpieczeństwa *Systemu PEAP* za okres 1 lutego – 30 kwietnia 2012 r. nie wskazano tego incydentu,

¹² W raportach zawarto informacje dotyczące: istotnych działań zaplanowanych i zrealizowanych w raportowanym okresie, tj.: sprawdzenie statusów funkcjonowania urządzeń sieciowych (obciążenie, zajętość zasobów, logi), sprawdzenie serwerów aplikacyjnych (logi serwerów i aplikacji, wykonywanie się kopii zapasowych), sprawdzenie aplikacji i serwisów, monitorowanie dostępu do serwisów, monitorowanie krytycznych parametrów serwerów; istotnych parametrów systemu dla: brzegowych urządzeń sieciowych, urządzeń zabezpieczających aplikację, serwerów aplikacyjnych i serwerów bazodanowych; istotnych incydentów zarejestrowanych w okresie raportowym.

- w raporcie *PWPW* dla CPI nt. bezpieczeństwa *Systemu PEAP* za okres 1 maj – 31 lipiec 2012 r. wskazano cztery incydenty, które wystąpiły w dniu 5, 18, 20 i 27 lipca. Natomiast wg raportu z systemu monitorującego Nagios dotyczącego dostępności *Systemu PEAP* za okres 1 czerwca - 31 sierpnia 2012 r., oprócz zdarzeń, które wystąpiły m.in. w dniach: 18, 20 i 27 lipca 2012 r. miało miejsce również wiele zdarzeń krytycznych w dniu 26 lipca 2012 r., które spowodowały brak dostępu do strony o łącznym czasie ok. 2 godzin i 24 minut. System Nagios nie wskazał natomiast zdarzeń krytycznych w dniu 5 lipca 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 753-775, 917]

Dyrektor CPI odnośnie powyższych rozbieżności podała m.in., że zakres raportu bezpieczeństwa nie został zdefiniowany w umowie na wykonanie *Systemu PEAP*. Obecnie przedstawiany zakres raportów jest wypadkową najistotniejszych informacji, jakie powinny znajdować się w raporcie, i roli jaką pełni obecnie *CPI*. Poziom istotności raportowanych incydentów dotyczy jedynie tych najważniejszych, skutkujących niedostępnością systemu. Raport został zaproponowany przez Wykonawcę wraz z chwilą jego złożenia po raz pierwszy. W przypadku rozbieżności w informacjach wykazanych w obu raportach dotyczących incydentu w dniu 5 lipca 2012 r., *Dyrektor CPI* wskazała, że incydent ten dotyczył telefonicznego zgłoszenia przez RCL zaobserwowanej niestabilności dostępu do serwisu PEAP. Zgłoszenie zostało zarejestrowane, natomiast narzędzia monitorujące (m.in. system Nagios) nie potwierdziły tego faktu. Niestabilność wystąpiła poza infrastrukturą *Systemu PEAP* (szczegółowy opis zamieszczono w dalszej części niniejszego wystąpienia na str. 12).

[Dowód: akta kontroli str. 912, 917-918]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W zakresie realizacji przez *CPI* zadań przygotowania, uruchomienia i utrzymania *Systemu PEAP* stwierdzono, że:

1. Wbrew zapisom określonym § 3 ust. 3 *Porozumienia*, *CPI* nie przygotowało harmonogramu realizacji przedmiotu *Porozumienia*, tj. budowy *Systemu PEAP* i Edytora aktów prawnych.

Brak harmonogramu realizacji przedmiotu *Porozumienia* *Dyrektor CPI* uzasadniała tym, że w ramach umowy z *PWPW* ustalono plan działań budowy *Systemu PEAP*. Natomiast w kwestii Edytora aktów prawnych *Dyrektor CPI* wyjaśniła, że zakończenie realizacji tego zadania planowane jest na III kwartał 2013 r., a obecnie *CPI* oczekuje na decyzję Ministra Finansów o zmianie zapewnienia finansowania dla projektu ePUAP2, co umożliwi rozpoczęcie wymaganych postępowań przetargowych.

[Dowód: akta kontroli str. 814, 889, 896-897]

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wprawdzie ostateczny termin wykonania i udostępnienia Edytora aktów prawnych został określony na 31 grudnia 2013 r. to jednak, zdaniem NIK, należałoby już opracować harmonogram jego realizacji, w celu ustalenia czasochłonności poszczególnych działań niezbędnych do terminowej realizacji zadania.

[Dowód: akta kontroli str. 805-807, 811]

2. W trakcie kontroli ustalono, że od momentu uruchomienia *Systemu PEAP*, nie odtwarzano kopii bezpieczeństwa.

[Dowód: akta kontroli str. 970-980]

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z dobrymi praktykami¹³, kopie zapasowe informacji i oprogramowania powinny być regularnie tworzone i testowane, zgodnie z ustaloną polityką wykonywania kopii zapasowych. Zauważyć należy również, że zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 12) lit. b) i e) w związku z § 23 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 teleinformatycznych¹⁴, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie m.in. zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w systemach teleinformatycznych, polegającego w szczególności na: minimalizowaniu ryzyka utraty informacji w wyniku awarii i zapewnieniu bezpieczeństwa plików systemowych. Systemy teleinformatyczne podmiotów realizujących zadania publiczne funkcjonujące w dniu wejścia w życie rozporządzenia na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów należy dostosować do wymagań, o których wyżej mowa, nie później niż w dniu ich pierwszej istotnej modernizacji przypadającej po wejściu w życie rozporządzenia.

3. Jak ustalono, w *Systemie PEAP* funkcjonuje użytkownik „host”, który umieścił w nim trzech nowych użytkowników *PWPW*, natomiast w dokumentacji powykonawczej dla *Systemu PEAP*, w tym w projekcie Polityki bezpieczeństwa dla *Systemu PEAP*, nie ujęto takiego użytkownika, jego roli i zakresu uprawnień.

[Dowód: akta kontroli str. 776-787]

NIK zwraca uwagę na konieczność ustalenia i uregulowania zakresu uprawnień użytkownika „host”, w celu umożliwienia nadzoru *CPI* i *RCL* nad podejmowanymi przez tego użytkownika działaniami w *Systemie PEAP*.

4. W ramach *Systemu PEAP* przyjęto rozwiązanie, że będzie on funkcjonować w ramach dwóch Ośrodków – podstawowego i zapasowego. W dniu 18 lipca 2012 r. wystąpiła awaria serwisu *PEAP*, następnie Ośrodek podstawowy od dnia 22 lipca 2012 r. stał się niedostępny i nie funkcjonował do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce (tj. 8 października 2012 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 878]

NIK zwraca uwagę, że w sytuacji gdy funkcjonuje tylko jeden Ośrodek *Systemu PEAP*, istnieje zwiększone ryzyko niezapewnienia ciągłości działania systemu w przypadku jego awarii.

5. *PWPW* realizując postanowienia *Umowy* w zakresie prowadzenia działań związanych z bezpieczeństwem systemu i przedstawiania *CPI* kwartalnych raportów dotyczących bezpieczeństwa systemu przekazała do *CPI* trzy raporty łącznie za okres: od 1 lutego do 13 września 2012 r.

W związku ze stwierdzonymi w trakcie kontroli rozbieżnościami pomiędzy zgłoszeniami awarii zarejestrowanymi przez system Nagios – monitorujący dostępność Serwisu *PEAP*, a informacjami wskazanymi przez *PWPW* w raportach nt. bezpieczeństwa *Systemu PEAP*, NIK zwraca uwagę na konieczność ustalenia zakresu przekazywanych przez *PWPW* informacji dotyczących bezpieczeństwa *Systemu PEAP*. Brak takich ustaleń, może m.in. spowodować utrudnienia w weryfikowaniu przez *CPI* dostępności *Systemu PEAP* wymaganej *Umową* na poziomie minimum 99,9% w ciągu miesiąca (kod wymagania WB14).

¹³ Przyjętymi m.in. w pkt A.10.5.1, załącznika A do Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001:2007 Technika informatyczna, Techniki bezpieczeństwa, Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji, Wymagania.

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 526.

W zakresie realizacji przez CPI zadań przygotowania i uruchomienia *Systemu PEAP* oraz wykonywania postanowień *Porozumienia* w zakresie jego utrzymania, w wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ocenie NIK, *Dyrektor CPI* nie podjął skutecznych działań w celu wdrożenia Polityki Bezpieczeństwa dla *Systemu PEAP*. Odebrana przez CPI w listopadzie 2011 r., ww. polityka bezpieczeństwa, opracowana przez *PWPW* w ramach realizacji *Umowy*, nie została przekazana do RCL i nie została wdrożona.

Zdaniem NIK, wdrożenie Polityki Bezpieczeństwa dla *Systemu PEAP* wymaga zapoznania się i jej zaakceptowania również przez RCL. Tak więc, dopóki Polityka Bezpieczeństwa dla *Systemu PEAP* nie zostanie przekazana, zaakceptowana i wdrożona w RCL, nie można przyjąć, że jest ona stosowana.

2. W ocenie NIK, *Dyrektor CPI* nie podjął skutecznych działań w celu akceptacji i wdrożenia Planu Ciągłości Działania dla *Systemu PEAP*, którego opracowanie było wymagane *Umową* (pkt 3.5 – DOC 1.2 Opisu Przedmiotu Zamówienia - załącznik nr 2 do *Umowy*), co świadczy o niezapewnieniu należytego nadzoru nad realizacją umowy z *PWPW* w zakresie opracowania i wdrożenia planów ciągłości działania. Zdaniem NIK, do uzgodnienia i wdrożenia tego planu, którego projekt już opracowano, nie jest konieczne wdrożenie planu ciągłości działania dla systemu ePUAP, tym bardziej, że obecnie trudno jest precyzyjnie określić termin jego wdrożenia.

W opinii NIK, wdrożony plan ciągłości działania dla *Systemu PEAP* może zostać bez przeszkód włączony do szerszego dokumentu wdrożonego później dla systemu ePUAP. Skutkiem powyższego jest brak formalnie określonych procedur postępowania w przypadku awarii *Systemu PEAP* i niedostępności serwisu udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności uruchomienie *Systemu PEAP* w terminie pozwalającym Prezesowi RCL na ogłaszanie aktów normatywnych w postaci elektronicznej na stronach dzienników urzędowych. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na zapewnienie dostępności aktów prawnych w formie elektronicznej.

2. Dokonywanie wyboru dostawcy rozwiązań technologicznych do realizacji zadań związanych z przygotowaniem, uruchomieniem, udostępnieniem i utrzymaniem systemu informacyjnego udostępniającego dzienniki urzędowe.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Postępowanie pn.: „Budowa i wdrożenie systemu informacyjnego udostępniającego dzienniki urzędowe w ramach platformy ePUAP oraz świadczenie usług Asysty technicznej w okresie gwarancji”¹⁵ przeprowadzono z wyłączeniem ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁶, zgodnie z art. 4 pkt 5 *ustawy Pzp*, który stanowi że ustawy nie stosuje się do zamówień zawierających informacje niejawne, jeżeli wymaga tego istotny interes publiczny, lub istotny interes państwa. Decyzję tę oparto m.in. na opinii Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w której uzasadniano wyłączenie stosowania *ustawy Pzp* koniecznością ochrony treści publikowanych dzienników urzędowych, jak również systemów teleinformatycznych, za

¹⁵ znak: 28-CPI-ZZP-2244/11.

¹⁶ Zgodnie z zatwierdzonym w dniu 18 lipca 2011 r. przez Dyrektora *CPI* Pana Zbigniewa Olejniczaka, wnioskiem o udzielenie zamówienia publicznego. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), dalej: *ustawa Pzp*.

pośrednictwem których taka publikacja jest możliwa, co wpisuje się w pojęcie istotnego interesu państwa, przy czym dokumentacja łączy teleinformatycznego, jak również lokalizacja systemu są objęte klauzulą niejawności.

[Dowód: akta kontroli str.: 107-116, 122-125, 148-157]

Szacunkową wartość zadania budowy *Systemu PEAP* na lata 2011 - 2012 określono w łącznej wysokości 3 315,4 tys. zł¹⁷. Kwota ta stanowiła 2,3% kwoty zaplanowanej na realizację projektu ePUAP2 (umowa o dofinansowanie Nr POIG.07.01.00-00-004/08-00 z 3 czerwca 2009 r.) finansowanego z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka¹⁸.

[Dowód: akta kontroli str. 36-69, 123]

Postępowanie w celu wyłonienia wykonawcy *Systemu PEAP* zostało przeprowadzone w trybie przetargu określonego w art. 70¹ – 70⁵ ustawy Kodeks cywilny. Przeprowadzono je w sposób rzetelny, z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji oraz z zastosowaniem mechanizmów antykorupcyjnych. Postępowanie to przeprowadziła komisja przetargowa, powołana przez *Dyrektora CPI* w dniu 18 lipca 2011 r.¹⁹. Przetarg przeprowadzono zgodnie z przyjętym przez *Dyrektora CPI* Regulaminem²⁰.

Ustalono, że *CPI* w Opisie Przedmiotu Zamówienia (załącznik nr 1 do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia) uwzględniło założenia do stworzenia i utrzymywania systemu, które zawarto w *Porozumieniu*²¹. W określonym przez zamawiającego terminie, tj. do 9 sierpnia 2011 r., oferty złożyło trzech wykonawców²².

Zgodnie z przyjętymi w SIWZ kryteriami oceny ofert, jako najkorzystniejszą komisja przetargowa uznała ofertę *PWPW*, o czym pismem z dnia 11 sierpnia 2011 r. poinformowano wszystkich uczestników postępowania. Cena oferty, w wysokości 1 801 510,31 zł netto, była o 893 955,51 zł niższa od wartości szacunkowej zamówienia.

[Dowód: akta kontroli str.: 119-121, 129-147, 159-326]

W dniu 19 sierpnia 2011 r. *CPI* zawarło z *PWPW* *Umowę* na budowę i wdrożenie *Systemu PEAP* oraz świadczenie usług Asysty technicznej w okresie gwarancji, o wartości brutto 2 215 857,68 zł. Realizacja *Umowy* obejmowała:

- 1) Etap I – wytworzenie i dostarczenie Zamawiającemu, w terminie do 18 września 2011 r., dokumentacji projektowej *Systemu PEAP*²³,
- 2) Etap II – dostawa infrastruktury sprzętowej, wykonanie i dostawa *Systemu PEAP*, przygotowanie i przeprowadzenie testów akceptacyjnych, uruchomienie *Systemu PEAP*, dokonanie migracji danych, oraz dostarczenie dokumentacji powykonawczej, projektowej i użytkownika (w terminie do 2 listopada 2011 r.),
- 3) Etap III – przeprowadzenie szkoleń dla administratorów i operatorów *Systemu PEAP*, w terminie do 17 listopada 2011 r.

W toku kontroli ustalono, że zgodnie z *Umową*, realizację każdego z trzech etapów potwierdzali przedstawiciele *CPI* protokołami odbioru²⁴ (podpisany bez zastrzeżeń), a przedmiot *Umowy* został zrealizowany prawidłowo, za wyjątkiem nieopracowania w terminie określonym w *Umowie* planu ciągłości działania *Systemu* oraz niewdrożenia do zakończenia kontroli PBI, co szerzej przedstawiono

¹⁷ Kwota brutto, zgodnie z zatwierdzonym w dniu 18 lipca 2011 r. przez *Dyrektora CPI* Pana Zbigniewa Olejniczaka, wnioskiem o udzielenie zamówienia publicznego.

¹⁸ Środki na realizację wydatków w ramach projektu ePUAP2, zostały zapewnione przez Ministra Finansów na podstawie decyzji nr 39/112/2009 z dnia 5 maja 2009 r. ze zmianami.

¹⁹ Decyzja Nr 72 z 18 lipca 2011 r.

²⁰ Decyzja Nr 73 z 19 lipca 2011 r.

²¹ Ujęte w Załączniku nr 2 do *Porozumienia*.

²² Sygnity S.A., PWPW S.A. oraz Siltec Sp. z o.o.

²³ Plan Zarządzania Projektem, analiza wymagań, model fizyczny i logiczny *Systemu*.

²⁴ Protokoły odbioru: z 16 września, 28 października, 14 i 17 listopada 2011 r.

w części I niniejszego wystąpienia. Przeprowadzone testy akceptacyjne *Systemu PEAP* zostały prawidłowo udokumentowane²⁵. Dostarczone w ramach *Umowy* środki trwale zostały przyjęte na stan majątku *CPI* i prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej.

[Dowód: akta kontroli str.: 327-408, 447-463]

W *Umowie* zapewniono serwis gwarancyjny na dostarczone produkty przez 36 miesięcy, licząc od dnia podpisania Protokołu Odbioru Końcowego oraz świadczenie usług Asysty technicznej w okresie trwania Serwisu gwarancyjnego w ilości do 3000 roboczogodzin, licząc od dnia podpisania *Umowy*. W myśl §1 ust. 1 pkt 3 *Umowy* Asysta techniczna oznacza: *dostosowanie Oprogramowania Aplikacyjnego poprzez jego rozbudowę i Modyfikację Systemu z wyłączeniem modyfikacji związanych ze zmianami przepisów odnoszącymi się do funkcjonalności Systemu lub wykonanie Usług Konsultacyjnych*²⁶ w ramach realizacji *Zleceń Asysty technicznej świadczonej w wymiarze do 3000 roboczogodzin, nie dłużej jednak niż do końca okresu gwarancyjnego.*

W okresie objętym kontrolą, *CPI* siedmiokrotnie zleciło *PWPPW* wykonanie Asysty technicznej. Cztery, z siedmiu zleceń Asysty technicznej²⁷, zgodnie z *Umową*, dotyczyły modyfikacji *Systemu PEAP* oraz aktualizacji niezbędnej dokumentacji, a także przeniesienia *Systemu PEAP* w związku z awarią ośrodka podstawowego (do dnia zakończenia czynności kontrolnych w *CPI* zlecenie niezakończone). Prawidłowość realizacji zakończonych zleceń, zgodnie z *Umową*, potwierdzano w sposób należyty protokołami ich weryfikacji²⁸. W protokołach tych potwierdzano m.in.: dostarczenie przez *PWPPW* aktualizacji dokumentacji, kodów źródłowych systemu oraz dokumentacji w obszarze przeprowadzonych modyfikacji. Potwierdzano również przeprowadzenie przez użytkownika końcowego (RCL) testów akceptacyjnych, użyteczności i ergonomii. Pozostałe trzy, spośród siedmiu zleceń, dotyczyło usług utrzymania *Systemu PEAP* (szczegółowy opis zamieszczono w dalszej części niniejszego wystąpienia na str. 16-18).

[Dowód: akta kontroli str. 464-470, 474-622, 625-627, 630-632, 633-635]

2.2. W latach 2011–2012 na realizację *Umowy* wydatkowano łącznie 2 005 911,44 zł²⁹. W 2011 r. wydatkowano 1 905 897,68 zł brutto, z tego: 1 620 013,01 zł (z budżetu środków europejskich) oraz 285 884,67 zł (z budżetu państwa na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE). W 2012 r. (do dnia zakończenia kontroli tj. do 8 października 2012 r.) wydatkowano 100 013,76 zł brutto, z tego: 85 011,68 zł (ze środków europejskich) oraz 15 002,08 zł (z budżetu państwa na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE).

[Dowód: akta kontroli str. 70-95]

Poniesione wydatki dotyczyły:

- 1) 1 905 897,68 zł³⁰ za dedykowany system informatyczny, opłacony terminowo przelewem w dniu 23 grudnia 2011 r. Wydatek ujęto w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej: 11 095,67 zł - § 4307, 1 958,07 zł - § 4309, 7 397,12 zł - § 4707, 1 305,38 zł - § 4709, 1 601 520,22 zł - § 6067, 282 621,22 zł - § 6069.

²⁵ Notatka z 10 i 14 listopada 2011 r.

²⁶ Usługa w zakresie konsultacji, która w myśl § 1 ust. 1 pkt 45 *Umowy*, może być realizowana w wymiarze nieprzekraczającym 1000 roboczogodzin.

²⁷ Zlecenie nr 2/2012/PWPPW z 1 lutego 2012 r. – „Modyfikacja GUI” na kwotę 17 357,76 zł, Zlecenie nr 3/2012/PWPPW z 1 marca 2012 r. – „Optymalizacja GUI” na kwotę 24 796,80 zł, Zlecenie nr 4/2012/PWPPW z 13 marca 2012 r. – „VPN” na kwotę 3 306,24 zł, Zlecenie nr 6/2012/PWPPW z 31 sierpnia 2012 r. – „Przeniesienie Systemu PEAP” na kwotę 9 092,16 zł.

²⁸ Protokoły: z 5 marca, 5, 19 i 20 kwietnia 2012 r.

²⁹ Z rozdziału 72095 części 27 budżetu państwa.

³⁰ Faktura VAT D11CF00271 z 23 listopada 2011 r.

- 2) 24 796,80 zł³¹ za wykonanie Asysty technicznej nr 1/2012/PWPW, opłacony terminowo przelewem w dniu 11 lipca 2012 r. Wydatek ujęto w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej: 21 077,28 zł - § 4307; 3 719,52 zł - § 4309.
- 3) 17 357,76 zł³² za wykonanie Asysty technicznej nr 2/2012/PWPW, opłacony terminowo przelewem w dniu 10 kwietnia 2012 r. Wydatek ujęto w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej: 14 754,09 zł - § 4307; 2 603,67 zł - § 4309.
- 4) 24 796,80 zł³³ za wykonanie Asysty technicznej nr 3/2012/PWPW, opłacony terminowo przelewem w dniu 26 czerwca 2012 r. Wydatek ujęto w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej: 21 077,28 zł - § 4307; 3 719,52 zł - § 4309.
- 5) 3 306,24 zł³⁴ za wykonanie Asysty technicznej nr 4/2012/PWPW, opłacony terminowo przelewem w dniu 11 maja 2012 r. Wydatek ujęto w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej: 2 810,30 zł - § 4307; 495,94 zł - § 4309.
- 6) 29 756,16 zł³⁵ za wykonanie Asysty technicznej nr 5/2012/PWPW, opłacony terminowo przelewem w dniu 18 września 2012 r. Wydatek ujęto w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej: 25 292,73 zł - § 4307; 4 463,43 zł - § 4309.

[Dowód: akta kontroli str.: 447-448, 464-465, 474-475, 540-541, 588-589, 620-621]

Powyższe wydatki ujęto we właściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej.

Wydatki w wysokości 1 951 358,48 zł³⁶ dotyczące realizacji *Umowy* spełniały warunki kwalifikowalności określone w umowie o dofinansowanie Nr POIG.07.01.00-00-004/08-00 z 3 czerwca 2009 r. oraz w wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POIG 2007-2013 z 29 marca 2011 r.

2.3. W *Umowie* należycie zabezpieczono interesy Skarbu Państwa, w szczególności określono: warunki wykonania i przeprowadzenia odbiorów przedmiotu umowy (§ 6), warunki Gwarancji i Serwisu gwarancyjnego, w żaden sposób nie wyłączające, ani nie ograniczające uprawnień zamawiającego w zakresie jego interesów na wypadek nieprawidłowego działania *Systemu PEAP* (§ 12), kwestie związane z przeniesieniem na *CPI* praw własności intelektualnej, autorskich praw majątkowych do oprogramowania i dokumentacji oraz licencji do oprogramowania i jego modyfikacji (§ 11), a także określono prawa zamawiającego do przeprowadzenia okresowych audytów sposobu realizacji *Umowy* przez *PWPW*, w tym testów zabezpieczeń i testów penetracyjnych (§ 14 ust. 1-5).

[Dowód: akta kontroli str.: 336-353, 882-883]

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie działań *CPI* związanych z dokonywaniem wyboru wykonawcy *Systemu PEAP* oraz prawidłowości realizacji *Umowy* zawartej z tym dostawcą stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Trzy³⁷, spośród siedmiu zleceń Asysty technicznej udzielonych przez *CPI PWPW*, dotyczyły bieżącego utrzymania *Systemu PEAP*, co wykraczało poza

³¹ Faktura VAT E06CF00393 z 18 czerwca 2012 r.

³² Faktura VAT E03CF00401 z 14 marca 2012 r.

³³ Faktura VAT E04CF00011 z 1 czerwca 2012 r.

³⁴ Faktura VAT E04CF00307 z 20 kwietnia 2012 r.

³⁵ Faktura VAT Nr E09CF00015 z 5 września 2012 r.

³⁶ Faktura VAT nr D11CF00271 z 23 listopada 2011 r. na kwotę 1 905 897,68 zł za budowę systemu; Faktura VAT Nr E03CF00401 z 14 marca 2012 r. na kwotę 17 357,76 zł za wykonanie asysty technicznej nr 2/2012/PWPW; Faktura VAT Nr E04CF00011 z 14 kwietnia 2012 r. na kwotę 24 796,80 zł za wykonanie asysty technicznej nr 3/2012/PWPW; Faktura VAT NR E04CF00307 z 20 kwietnia 2012 r. na kwotę 3 306,24 zł za wykonanie asysty technicznej nr 4/2012/PWPW.

³⁷ Nr 1/2012/PWPW z 1 lutego 2012 r., nr 5/2012/PWPW z 30 maja 2012 r., oraz 7/2012/PWPW z 31 sierpnia 2012 r.

zakres zawartej z *PWPW Umowy*. Zakres i charakter ww. zleceń był bowiem niezgodny z definicją Asysty technicznej określoną w §1 ust. 1 pkt 3 *Umowy*³⁸.

Wskazany w tych zleceniach zakres działań dotyczył bieżącego utrzymania *Systemu PEAP*, tj.: monitorowania parametrów systemu, podejmowania działań proaktywnych, wykonywania i odtwarzania kopii zapasowych, wsparcia przy zmianach infrastruktury technicznej, wsparcia dla użytkownika końcowego, a więc nie zmian w oprogramowaniu, bądź usług konsultacyjnych, o których mowa w definicji Asysty technicznej określonej w §1 ust. 1 pkt 3 *Umowy*.

Każde zlecenie obejmowało 3-miesięczny okres, w trakcie których przewidziano na jego realizację odpowiednio 240 roboczogodzin (w przypadku pierwszego Zlecenia) i 288 roboczogodzin (w przypadku drugiego i trzeciego Zlecenia). Do dnia zakończenia kontroli, za wykonanie dwóch, spośród trzech ww. zleceń, *CPI* wydatkowało 54 552,96 zł, natomiast wartość trzeciego zlecenia z 31 sierpnia 2012 r. wynosi 29 756,16 zł. Zlecenia podpisali: Dyrektor *CPI* Pan Zbigniew Olejniczak (dot. zlecenia nr 1/2012/*PWPW*) oraz Dyrektor *CPI* Pani Agnieszka Boboli (zlecenia nr 5/2012/*PWPW* i 7/2012/*PWPW*). Ze strony *PWPW* zlecenia podpisał Pan Jerzy Compa, Kierownik projektu.

Jak wyjaśnił Pan Zbigniew Olejniczak (Dyrektor *CPI* w okresie od 19 lipca 2010 r. do 21 marca 2012 r.), przyczyną nieprzeprowadzenia postępowania na udzielenie zamówienia bez zawarcia odrębnej umowy w zakresie utrzymania *Systemu PEAP* był brak upoważnienia ze strony właściwego ministra nadzorującego *CPI*, a także wyłączenie ze stosowania przepisów *ustawy Pzp* postępowania na budowę i wdrożenie *Systemu PEAP* ze względu na istotny interes bezpieczeństwa państwa.

Pani Agnieszka Boboli Dyrektor *CPI*, wyjaśniła, że zadanie utrzymania *Systemu PEAP* nie zostało powierzone do realizacji *CPI*. Ponadto wyjaśniła, że cyt.: *W przypadku powierzenia dla CPI zadania utrzymania systemu zostanie przeprowadzone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na utrzymanie systemu PEAP oraz podpisana zostanie stosowna umowa na utrzymanie systemu.*

Pan Andrzej Ręgowski, Podsekretarz Stanu w MAiC wyjaśnił, że Minister nie powierzył *CPI* w drodze odrębnej decyzji zadania polegającego na utrzymaniu *Systemu PEAP*.

[Dowód: akta kontroli str. 866, 875, 951, 1003-1004]

Zdaniem NIK, bieżące utrzymanie *Systemu PEAP* nie jest jego rozbudową ani modyfikacją, nie jest również usługą konsultacyjną realizowaną w ramach rozbudowy, bądź jego modyfikacji. Określona w umowie z *PWPW* Asysta techniczna ma charakter prac dodatkowych, z których Zamawiający może, ale nie musi skorzystać. Zlecone przez *CPI* zadania dotyczyły bieżącego funkcjonowania *Systemu PEAP* i miały charakter ciągły (zlecenia obejmowały kolejne okresy 3-miesięczne w roku).

W ocenie NIK, nieprzeprowadzenie przez *CPI* odrębnego postępowania na realizację usług utrzymania *Systemu PEAP*, było niezgodne z art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

Powyższe wydatki poniesione w związku z utrzymaniem *Systemu PEAP*, w łącznej kwocie 54 552,96 zł, zdaniem NIK, mogą zostać uznane za wydatki niekwalifikowalne jako poniesione z naruszeniem postanowień § 11 ww. umowy

³⁸ §1 ust. 1 pkt 3 *Umowy* stanowi, że cyt.: Asysta techniczna – oznacza dostosowanie Oprogramowania Aplikacyjnego poprzez jego rozbudowę i Modyfikację Systemu z wyłączeniem modyfikacji związanych ze zmianami przepisów odnoszącymi się do funkcjonalności Systemu lub wykonanie Usług Konsultacyjnych w ramach realizacji Zleceń Asysty technicznej świadczonej w wymiarze do 3000 roboczogodzin, nie dłużej jednak niż do końca okresu gwarancyjnego.

Nr POIG.07.01.00-00-004/08-00 o dofinansowanie projektu ePUAP2 z 3 czerwca 2009 r., dotyczącego obowiązku stosowania trybu przetargowego przy wyłanianiu dostawców i wykonawców usług.

[Dowód: akta kontroli str.: 19-20]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt prawidłowego wyłonienia wykonawcy *Systemu PEAP*, a także należyte zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w zawartej *Umowie*. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na zapewnienie dostępności aktów prawnych w formie elektronicznej.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu niezwłocznego wdrożenia Polityki Bezpieczeństwa dla *Systemu PEAP* i Planu Ciągłości Działania dla *Systemu PEAP*.
2. Podjęcia działań zmierzających do niezwłocznego uregulowania kwestii utrzymania i finansowania *Systemu PEAP*.
3. Podjęcie działań w celu niezwłocznego uruchomienia drugiego ośrodka *Systemu PEAP*.
4. Ustalenie i uregulowanie zakresu uprawnień użytkownika „host” posiadającego uprawnienia administratora w *Systemie PEAP*.

³⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Warszawa, dnia 20 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

p.o. Dyrektor
Józef Górný

.....
podpis