



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.004.01.2015
P/15/003

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/15/003 - Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy 1. Mariusz Stolarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94275 z dnia 7 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

2. Piotr Bielecki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94277 z dnia 7 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

3. Anna Demus, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 94276 z dnia 7 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Centrum Projektów Informatycznych, ul. Syreny 23, 01-150 Warszawa (dalej CPI),

Kierownik jednostki kontrolowanej 1. Jerzy Goraziński, Dyrektor CPI od 1 czerwca 2015 r. (dalej Dyrektor CPI),
2. Piotr Czyż, Dyrektor CPI od 24 kwietnia 2013 r. do 31 maja 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 227-254, 460-471)

W wystąpieniu pokontrolnym określenie „ePUAP”¹ (elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej) jest stosowane wtedy, gdy jest mowa ogólnie o systemie (platformie) ePUAP. Przyjęto konwencję stosowania określenia „ePUAP1”, w odniesieniu do platformy funkcjonującej od 14 kwietnia 2008 r. do 12 sierpnia 2015 r. Określenie „ePUAP2” jest stosowane w odniesieniu do platformy uruchomionej 17 sierpnia 2015 r., która zastąpiła platformę ePUAP1 (jest jego zmodernizowaną wersją).

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Uruchomienie przez CPI platformy ePUAP2, umożliwiło realizację koncepcji centralnego udostępniania e-usług, która pozwala urzędowi administracji publicznej na korzystanie z przygotowanych już rozwiązań technicznych w formie gotowych szablonów e-usług. W ocenie NIK, podjęte w tym zakresie przez CPI działania ułatwiają urzędowi administracji publicznej świadczenie e-usług. Należy również zauważyć, iż w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. przybyło ponad 195 tys. profili zaufanych ePUAP³.

Od uruchomienia platformy ePUAP2 i nowego portalu⁴ (17 sierpnia 2015 r.) CPI udostępniło trzy nowe elektroniczne usługi centralne umożliwiające: wnioskowanie

¹ System informatyczny umożliwiający załatwianie spraw administracyjnych drogą elektroniczną.

² Najwyższa Izba Kontroli w ocenie ogólnej zastosowała opisową formę oceny kontrolowanej działalności.

³ Profil zaufany to bezpłatna metoda uwierzytelnienia obywateli w systemach e-administracji (m.in. ePUAP, CEIDG, ZUS). Jest jedną z funkcjonalności elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP). To zestaw danych, które identyfikują obywatela w systemach podmiotów wykorzystujących profil zaufany jako metodę uwierzytelniania. Dzięki profilowi zaufanemu obywatel może załatwić sprawy administracyjne drogą elektroniczną, bez konieczności wychodzenia z domu, 24 godziny na dobę, z dowolnego miejsca. Źródło: http://www.cpi.gov.pl/profil_zaufany,164.html.

⁴ <http://www.epuap.gov.pl>

o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego, wnioskowanie o wydanie dowodu osobistego i zgłoszenie utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego. Należy również wskazać, że przygotowywane są kolejne usługi centralne istotne z punktu widzenia obywatela, które należą do najczęściej załatwianych spraw w urzędach.

Tworząc i udostępniając system ePUAP2, CPI wykorzystало doświadczenia zdobyte dotychczas w związku z realizacją projektu ePUAP1, co pozwoliło na zdefiniowanie odnoszących się do obsługi obywateli i przedsiębiorców celów ukierunkowanych m.in. na zwiększenie dostępności usług publicznych, niższe koszty ich świadczenia, udostępnienie jednolitej klasyfikacji usług (katalogu usług) administracji publicznej. Jednakże pełna ocena osiągnięcia założonych celów będzie możliwa dopiero po zakończeniu realizacji projektu ePUAP2, który zaplanowano na 30 listopada 2015 r.

Niemniej jednak, w ocenie NIK, projekt ePUAP2 nie został właściwie przygotowany i nie jest sprawnie realizowany. Na ocenę działalności CPI w tym zakresie wpływa przede wszystkim opóźnienie realizacji projektu ePUAP2, które sięga niemal dwóch lat od terminów określonych w pierwotnie zawartych umowach z wykonawcami i ponad rok w stosunku do terminów określonych w aneksach do tych umów. Do dnia zakończenia kontroli NIK⁵ odebrano jedynie dwa z trzech etapów każdej z umów. W ocenie NIK, kluczowym powodem opóźnienia realizacji projektu ePUAP2 były przede wszystkim błędy w fazie przygotowania projektu polegające na niecelowym podziale realizacji projektu ePUAP2 na trzy zadania i w efekcie zlecenie ich realizacji trzem różnym wykonawcom, co skutkowało utrudnieniem komunikacji pomiędzy nimi, trudnościami w skoordynowaniu ich prac oraz w zintegrowaniu wytworzonych produktów. Brak było także odpowiedniej reakcji CPI na zdiagnozowane w trakcie realizacji projektu istotne ryzyka.

W ocenie NIK, utrzymanie systemu ePUAP1 przez CPI nie było realizowane właściwie, w szczególności ze względu na niski poziom jego dostępności spowodowany nienależytym zarządzaniem, powtarzalnymi awariami i konfiguracją sprzętu. W opinii NIK, należyce zostało zorganizowane wsparcie techniczne dla użytkowników tego systemu oraz zarządzanie jego bezpieczeństwem.

Ustalenia kontroli wykazały nieprawidłowości przy realizacji działań w zakresie przygotowania i udostępnienia platformy ePUAP2, które dotyczyły:

- niecelowego podziału realizacji projektu ePUAP2 na trzy zadania (podprojekty), realizowane przez trzech różnych wykonawców;
- zwoływania posiedzeń komitetów sterujących ds. poszczególnych umów z wykonawcami projektu ePUAP2 po długotrwałych przerwach, co utrudniło sprawowanie przez CPI należytego nadzoru nad działaniami wykonawców oraz komunikację pomiędzy CPI a wykonawcami;
- opóźnionej reakcji na wykryte ryzyka, kluczowe dla realizacji projektu ePUAP2, co świadczy o nierzetelności działań w tym zakresie;
- nierzetelnego opisu funkcjonalności Profilu Zaufanego w dokumentacji przetargowej, która nie obejmowała wszystkich jego funkcji opracowanych i wykorzystywanych dotychczas w systemie ePUAP1;
- niepodejmowania działań dla wyegzekwowania naliczonej kary umownej w wysokości 74 456,81 zł z tytułu opóźnienia w realizacji umowy z jednym z wykonawców projektu ePUAP2, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶;
- udostępnienia użytkownikom w dniu 17 sierpnia 2015 r. systemu ePUAP2 pomimo negatywnych wyników testów wydajnościowych.

⁵ Czynności kontrolne w CPI w ramach kontroli nr P/15/003 - Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego, zostały zakończone w dniu 30 września 2015 r.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości świadczą o niewystarczającym nadzorze CPI nad realizacją projektu ePUAP2.

Stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie zarządzania platformą ePUAP1, które dotyczyły:

- pozbawienia na początku 2015 r. systemu ePUAP1 części zasobów infrastruktury, poprzez odłączenie wspomagającego ten system ośrodka zapasowego, co skutkowało wzrostem awaryjności platformy objawiającym się niedostępnością systemu lub niektórych jego usług;
- niezapewnienia należytej dostępności systemu ePUAP1, która kształtowała się na poziomie 96,38% w 2014 r. oraz 97,55% w 2015 r., co utrudniało użytkownikom korzystanie z e-usług świadczonych poprzez ten system;
- niewystarczających działań w celu wyeliminowania przyczyn powtarzających się awarii systemu ePUAP1.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania organizacyjne w celu realizacji przez CPI zadań związanych z udostępnieniem platformy usług elektronicznych ePUAP

Opis stanu
faktycznego

1.1. Decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lutego 2009 r.⁷ powierzono Centrum Projektów Informatycznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji realizację projektu ePUAP2, za pomocą którego m.in. świadczone są usługi elektroniczne.

Projekt ePUAP2 polegał na przebudowie i rozbudowie platformy ePUAP1 i został zrealizowany w ramach trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego⁸, w wyniku których wyłoniono trzech wykonawców, z którymi CPI zawarło następujące umowy:

- umowa nr 2013/CPI/16/Comarch z dnia 29 marca 2013 r. z Comarch Polska S.A. (dalej Comarch) na dostosowanie istniejącego oprogramowania aplikacyjnego systemu do nowych wymagań i wdrożenie oprogramowania aplikacyjnego w środowisku produkcyjnym o wartości brutto 4 305 000,00 zł;
- umowa nr 2013/CPI/20/PWPW S.A. z dnia 19 kwietnia 2013 r. z Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A (dalej PWPW) na rozszerzenie funkcjonalności w oprogramowaniu aplikacyjnym systemu ePUAP, tj. o: Repozytorium Procesów Administracji Publicznej (RPAP), Repozytorium Dobrych Praktyk Administracji (RDAP) i Centralny System Uwierzytelniania i Autoryzacji (CSUiA) oraz świadczenie usług modyfikacji o wartości brutto 2 434 022,40 zł;
- umowa nr 2013/CPI/24/Pentacomp z dnia 27 maja 2013 r. z Pentacomp Systemy Informatyczne S.A. (dalej Pentacomp) na wydzielenie funkcjonalności profilu zaufanego do wydzielonej infrastruktury w ramach systemu ePUAP o wartości brutto 2 349 300,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 313, 322-378, 472-1630)

W ramach każdej z ww. umów wykonawca zobowiązany był doprowadzić dostarczone oprogramowanie do stanu (instalacja, konfiguracja, wdrożenie, etc.) działania na odpowiedniej infrastrukturze (testowej i produkcyjnej), przenieść autorskie prawa majątkowe na zamawiającego oraz świadczyć usługi modyfikacji w ramach zakreślonej umową liczby godzin.

(dowód: akta kontroli str. 322-378)

⁷ Decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie powierzenia Centrum Projektów Informatycznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji realizacji projektu ePUAP2.

⁸ Nr 40-CPI-ZZP-2244/12; 45-CPI-ZZP-2244/12; 42-CPI-ZZP-2244/12.

W latach 2008-2015 (do 20 lipca) na budowę, wdrożenie i utrzymanie platformy ePUAP1 oraz na budowę i wdrożenie platformy ePUAP2 wydatkowano łącznie 108 361 tys. zł⁹. W latach 2015-2020 na utrzymanie platformy ePUAP2 zaplanowano wydatki w łącznej wysokości 123 344 tys. zł¹⁰. Budowa i wdrożenie platformy ePUAP1 oraz ePUAP2 była finansowana ze środków pochodzących budżetu państwa oraz dofinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

(dowód: akta kontroli str. 443-458)

1.2. Cele realizacji projektu ePUAP2 zostały określone w uzasadnieniu biznesowym oraz studium wykonalności projektu¹¹. Cel projektu odnosił się do wykorzystania doświadczeń zdobytych w trakcie realizacji ePUAP-WKP¹² do definiowania kolejnych procesów obsługi obywatela i przedsiębiorstw, tworzenia powiązań informatycznych do poszczególnych systemów administracji publicznej, a także rozszerzenia zestawu usług publicznych dostępnych on-line i zwiększenia liczby podmiotów korzystających z usług publicznych. Jako cele szczegółowe projektu ePUAP2 wskazano m.in.:

- Dostępność usług publicznych. Zwiększenie liczby podmiotów korzystających z usług publicznych przy pomocy różnych kanałów dostępu;
- Niższe koszty. Zwiększenie efektywności kosztowej usług świadczonych przez administrację publiczną, dzięki przeniesieniu części usług na platformę elektroniczną, a tym samym ograniczenie ilości spraw załatwianych w sposób tradycyjny;
- Integracja usług. Udostępnienie mechanizmów integrujących jednostki samorządu terytorialnego na platformie ePUAP, np. poprzez udostępnienie usług koordynacyjnych oraz wspierających tworzenie ram interoperacyjności zgodnie z katalogiem usług dostarczonych w ramach budowy drugiej fazy projektu;
- Klasyfikacja usług. Ułatwienie korzystania z usług publicznych dostępnych on-line, poprzez wprowadzenie jednolitej klasyfikacji usług (katalogu usług). Katalog usług jako miejsce porządkujące i klasyfikujące opis usług elektronicznych administracji publicznej w Polsce, umożliwi dokonanie w sposób jednolity i jednoznaczny opisu usługi przez różne jednostki administracji publicznej.

Sformułowano następujące cele techniczne dla projektu ePUAP2:

- dostarczenie rozwiązań wspomagających wykorzystywanie zasobów informacyjnych pomiędzy instytucjami publicznymi,
- integrację ePUAP z usługami uwierzytelnienia PL.ID¹³ oraz dostosowanie do zmian w zakresie podpisu elektronicznego,
- ułatwienie wykorzystywania usług e-Administracji i ich integracja,
- zwiększenie liczby usług dostępnych elektronicznie w skali ogólnopolskiej.

Ocena osiągnięcia założonych celów będzie możliwa po zakończeniu realizacji projektu ePUAP2, co zaplanowano na 30 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 322-378)

1.3. Zarządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji¹⁴, w dniu 6 sierpnia 2012 r. powołano Komitet Sterujący projektu ePUAP2 (dalej KS) będący, do czasu

⁹ W 2008 r. – 6 673 tys. zł, w 2009 r. – 26 808 tys. zł, w 2010 r. – 13 373 tys. zł, w 2011 r. – 10 364 tys. zł, w 2012 r. – 3 813 tys. zł, w 2013 r. – 27 384 tys. zł, w 2014 r. – 15 836 tys. zł, do 20 lipca 2015 r. – 4 111 tys. zł.

¹⁰ 2015 r. – 19 393 tys. zł, 2016 r. – 19 839 tys. zł, 2017 r. – 20 256 tys. zł, 2018 r. – 20 762 tys. zł, 2019 r. – 21 281 tys. zł, 2020 r. – 21 813 tys. zł.

¹¹ Wykonane na potrzeby wniosku o dofinansowanie tego projektu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

¹² Tzw. projekt ePUAP1.

¹³ Polska ID Karta, Ponadsektorowy Projekt w Planie Informatyzacji Państwa.

¹⁴ Zarządzenie Nr 9 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego projektu ePUAP2 (Dz. Urz. Ministra Administracji i Cyfryzacji poz. 24).

zakończenia projektu, organem pomocniczym Ministra. Przewodniczącym KS był Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji sprawujący nadzór nad prowadzeniem spraw objętych działaniem administracji rządowej – informatyzacja. Do zadań KS należał m.in. nadzór nad realizacją projektu oraz monitorowanie poziomu jego wskaźników. Pierwsze posiedzenie KS odbyło się 14 grudnia 2012 r. Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK odbyło się łącznie 26 posiedzeń KS. Ustalenia kontroli wykazały, że do dnia 29 grudnia 2014 r. w posiedzeniach KS nie uczestniczyli przedstawiciele wykonawców. Pierwsze posiedzenie, które odbyło się z ich udziałem miało miejsce 29 grudnia 2014 r., tj. po blisko dwóch latach od pierwszego posiedzenia KS.

Dyrektor CPI Jerzy Goraziński podał, że zarządzenie nr 9 Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie powołania Komitetu Sterującego projektu ePUAP2 nie wskazuje na konieczność uczestnictwa wykonawców w spotkaniach KS. Poinformował jednocześnie, że *aktualnie w przypadku zidentyfikowania potrzeby uczestnictwa w KS przedstawiciele ze strony Wykonawców są oni zapraszani na spotkania.*

(dowód: akta kontroli str. 251-378)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że posiedzenia KS – konieczne dla sprawowania nadzoru nad realizacją projektu ePUAP2 – nie powinny odbywać się bez udziału przedstawicieli wykonawców. Udział tych osób pozwala bowiem na sprawny przepływ informacji i podejmowanie stosownych decyzji niezbędnych dla prawidłowego wykonania projektu. Zauważyć należy również, że zgodnie z dobrą praktyką zawartą w *Metodyce Prince2*¹⁵, w oparciu o którą prowadzony jest projekt ePUAP2, komitet sterujący projektu winien składać się m.in. z przedstawicieli wykonawcy. Zdaniem NIK, ze względu na fakt, iż projekt ePUAP2 jest obciążony szeregiem ryzyk związanych m.in. z jego realizacją przez trzech wykonawców, zasadne jest aby wykonawcy ci stale uczestniczyli w posiedzeniach KS, a nie wyłącznie w przypadku zidentyfikowania przez CPI potrzeby ich uczestnictwa. Pozwoli to na szybkie reagowanie na występujące problemy oraz sprawne zarządzanie projektem. Jednocześnie NIK zauważa, że pierwsze posiedzenie KS z udziałem wykonawców miało miejsce dopiero 29 grudnia 2014 r., tj. 745 dni od pierwszego posiedzenia KS (14 grudnia 2012 r.).

W myśl § 5 ust. 2 ww. zarządzenia posiedzenia KS powinny się odbywać nie rzadziej niż raz na dwa miesiące. Ustalono, że sześć posiedzeń KS odbyło się z przerwą dłuższą niż dwa miesiące¹⁶. Dyrektor CPI wyjaśnił, że zgodnie z zarządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji *za zwoływanie posiedzeń Komitetu Sterującego i przewodniczenie jego obradom odpowiada Przewodniczący Komitetu, którym jest Podsekretarz Stanu w MAiC sprawujący nadzór nad prowadzeniem spraw objętych działaniem administracji rządowej – informatyzacja.*

(dowód: akta kontroli str. 251-378)

1.4. W celu sprawowania nadzoru nad prawidłowością realizacji umów na modernizację i przebudowę systemu ePUAP zawartych z firmami Comarch, Pentacomp i PWPW, powstały Komitety Sterujące¹⁷, w skład których wchodziły pracownicy CPI i wykonawców. Pracami komitetów sterujących kierowali członkowie dyrekcji CPI. Prace te dokumentowane były protokołami z posiedzeń i notatkami ze spotkań. Ustalenia kontroli wykazały, że wystąpiły długie przerwy pomiędzy

¹⁵ Metodyka zarządzania projektami.

¹⁶ Przerwa pomiędzy kolejnymi posiedzeniami KS wyniosły: VI a VII – 2 miesiące 8 dni; VII a VIII – 2 miesiące 6 dni; XIV a XV – 2 miesiące 26 dni; XVIII a XIX – 2 miesiące 12 dni; XIX a XX – 3 miesiące 6 dni; XXII a XXIII – 2 miesiące 8 dni.

¹⁷ Komitety Sterujące powstały na podstawie: § 6 pkt 3 Umowy nr 2013/CPI/16/Comarch z dnia 29 marca 2013 r.; § 6 pkt 3 Umowy nr 2013/CPI/20/PWPW S.A. z dnia 19 kwietnia 2013 r.; § 5 pkt 3 Umowy nr 2013/CPI/24/Pentacomp z dnia 27 maja 2013 r.

poszczególnymi posiedzeniami tych komitetów (szczegółowy opis w pkt. 2 na str. 7 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 322-378)

1.5. Realizacja każdej z umów, zgodnie harmonogramami ich realizacji, została podzielona na trzy etapy. Zakończenie trzeciego etapu umów miało nastąpić najpóźniej 16 grudnia 2013 r. Do każdej z umów sporządzono aneksy, które wydłużyły okres realizacji trzeciego etapu do: 30 lipca 2014 r. dla umów z Comarch i PWPW oraz 25 lipca 2014 r. dla umowy z Pentacomp.

Kierownik Wydziału Utrzymania Systemów Informatycznych CPI Pan Waldemar Ozga (dalej Kierownik WUSI) wyjaśnił, że do dnia zakończenia kontroli¹⁸ odebrano II etap każdej z umów. Kontrola wykazała, że opóźnienie¹⁹ w realizacji poszczególnych etapów umów wyniosło:

- dla umowy z Comarch – 373 dni w stosunku do etapu II oraz 427 dni w stosunku do etapu III (do dnia zakończenia kontroli),
- dla umowy z PWPW – 427 dni w stosunku do etapu III (do dnia zakończenia kontroli),
- dla umowy z Pentacomp – 432 dni w stosunku do etapu III (do dnia zakończenia kontroli)

(dowód: akta kontroli str. 84-87, 315-378, 472-1630)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Podział realizacji projektu ePUAP2 przez CPI na trzy zadania (podprojekty), realizowane przez trzech różnych wykonawców w ramach oddzielnych umów, co zdaniem NIK było działaniem niecelowym, gdyż podział taki spowodował utrudnienie współpracy i komunikacji pomiędzy jego wykonawcami oraz utrudnił integrację produktów wytworzonych w ramach realizacji projektu. Wskazują na to także stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie zarządzania projektem, przedstawione w dalszej części wystąpienia na str. 11-12.

Dyrektor CPI wyjaśnił, że z *dokumentów dotyczących realizacji projektu ePUAP2, będących w posiadaniu CPI, jak i na podstawie posiadanej wiedzy nie wynika jednoznacznie kto i dlaczego podjął decyzję o realizacji projektu ePUAP2 w formule podziału na trzy odrębne zamówienia.*

(dowód: akta kontroli str. 255-378, 472-1630)

2. Kontrola wykazała, że pomiędzy posiedzeniami Komitetów Sterujących ds. umów z poszczególnymi wykonawcami występowały długotrwałe przerwy, sięgające nawet do pół roku. I tak:

- pierwsze posiedzenie KS ds. umowy z firmą Pentacomp odbyło się 22 sierpnia 2013 r., tj. prawie 3 miesiące od daty podpisania umowy (27 maja 2013 r.);
- przerwa między posiedzeniem KS z dnia 30 października 2013 r. ds. umowy z firmą Pentacomp, a kolejnym posiedzeniem, które odbyło się w dniu 26 marca 2014 r. wyniosła niemal pięć miesięcy, z kolei między posiedzeniem z dnia 30 października 2014 r. a kolejnym (21 stycznia 2015 r.) wynosiła ok. 3,5 miesiąca;
- między pierwszym posiedzeniem KS z dnia 11 kwietnia 2013 r. ds. umowy z firmą Comarch, a następnym z dnia 2 października 2013 r. upłynęło prawie pół roku;

¹⁸ Czynności kontrolne w CPI w ramach kontroli nr P/15/003 - Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego, zostały zakończone w dniu 30 września 2015 r.

¹⁹ W stosunku do dat określonych w aneksach do umów z wykonawcami.

- między posiedzeniem KS z dnia 15 maja 2013 r. ds. umowy z firmą PWPW, a kolejnym z dnia 23 października 2013 r. upłynęło nieco ponad 5 miesięcy.

W ocenie NIK, wielomiesięczne przerwy pomiędzy posiedzeniami poszczególnych komitetów sterujących utrudniały sprawowanie przez CPI należytego nadzoru nad działaniami wykonawców.

Odnosnie ww. kwestii Dyrektor CPI podał, że nie posiada właściwej wiedzy na ten temat w odniesieniu do okresu sprzed 1 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 255-378)

2. Realizacja przez CPI zadań związanych z udostępnieniem platformy usług elektronicznych ePUAP2

Opis stanu
faktycznego

2.1. Realizując projekt ePUAP2, CPI prowadziło rejestr ryzyka dla całego projektu. Rejestry ryzyka prowadzone były także odrębnie przez każdego z wykonawców realizujących projekt. W rejestrach wskazywano na ryzyka w zakresie:

- wzajemnych powiązań między umowami: rejestr Comarch – wpis z 22 lipca 2013 r. (ryzyko nr 2), rejestr Pentacomp – wpis z dnia 2 sierpnia 2013 r. (ryzyko nr 6), rejestr PWPW – wpis z 10 lipca 2013 r. (ryzyko R6). Analogiczny wpis zawiera rejestr ryzyka prowadzony przez CPI wg stanu na styczeń 2014 r. (szczegółowy opis w pkt. 1 na str. 11 wystąpienia);
- niedostarczenia przez CPI środowisk testowych – wpis w rejestrach: Comarch z 12 lutego 2014 r. oraz PWPW z 1 września 2013 r.;
- specyfikacji funkcjonalności Profilu Zaufanego zawartego w opisie przedmiotu zamówienia – wpis z dnia 4 lipca 2013 r. (ryzyko nr 3) w rejestrze ryzyka Pentacomp (szczegółowy opis w pkt. 2 na str. 11 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 322-378)

2.2. W CPI na potrzeby realizacji projektu ePUAP2 opracowano Plany Komunikacji dla każdej z trzech umów z wykonawcami ww. projektu. Plany te zostały zawarte w tzw. Planach Zarządzania Projektem. Ustalono, że Plany Komunikacji opisywały jedynie komunikację dwustronną pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, nie odniesiono się natomiast do zagadnienia komunikacji wielostronnej, tj. współpracy pomiędzy wykonawcami. W umowach tych pierwotnie brak było zapisów zobowiązujących do współpracy firm Comarch i PWPW z firmą Pentacomp. I tak:

- w § 4 pkt 11 umowy z firmą Comarch²⁰ zawarto wymaganie współpracy Comarch z wykonawcą wyłonionym w przetargu na „Budowę oraz uruchomienie pilotażowe nowych funkcjonalności oprogramowania aplikacyjnego platformy ePUAP” (zadanie realizowane przez PWPW),
- w § 4 pkt 9 umowy z PWPW²¹ zawarto wymaganie współpracy PWPW z Comarch (zobowiązanie zwrotne),
- w umowie zawartej z Pentacomp brak było zapisów zobowiązujących tę firmę do współpracy z innymi wykonawcami w ramach projektu ePUAP2.

W toku kontroli ustalono, że:

- aneksem nr 3 z dnia 29 listopada 2013 r. do umowy z firmą Pentacomp wprowadzono zapisy o zobowiązaniu Pentacomp do współpracy z firmą PWPW oraz Comarch,
- aneksem nr 1 z dnia 29 listopada 2013 r. do umowy z firmą PWPW wprowadzono zapisy o zobowiązaniu PWPW do współpracy z firmami Comarch oraz Pentacomp,

²⁰ Nr 2013/CPI/16/Comarch.

²¹ Nr 2013/CPI/20/PWPW S.A.

- aneksem nr 1 z dnia 29 listopada 2013 r. do umowy z firmą Comarch wprowadzono zapisy o zobowiązaniu Comarch do współpracy z firmą PWPW. Firma Comarch odmówiła natomiast uwzględnienia w aneksie nr 1 zapisu o współpracy z firmą Pentacomp.

(dowód: akta kontroli str. 322-378, 472-1630)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, kwestie dotyczące zagadnień komunikacji wielostronnej powinny być uwzględnione już na etapie przygotowywania zamówienia publicznego i wskazane w projektach umów z wykonawcami. W konsekwencji, do czasu podpisania aneksów do umów, odpowiedzialność za współdziałanie i uzgodnienia między wykonawcami spadła na Zamawiającego (CPI). Należy zauważyć, że komunikacja w tak złożonym projekcie informatycznym, realizowanym przez niezależnych wykonawców jest bardzo istotna. W szczególności, należy mieć na względzie, że zakres realizowanych prac w ramach poszczególnych umów był wzajemnie powiązany i w związku z tym brak komunikacji, choćby z jednym spośród wykonawców utrudniał integrację produktów udostępnianych w ramach projektu ePUAP2. Potwierdzają to m.in. uwagi zgłoszone przez Pentacomp²² w zakresie braku realnego współdziałania ze strony CPI.

(dowód: akta kontroli str. 322-378)

Opis stanu
faktycznego

2.3. Ustalenia kontroli wykazały, że umowy z wykonawcami ePUAP2 wielokrotnie aneksowano pod kątem wydłużenia terminu na wykonanie poszczególnych etapów. I tak:

- terminy realizacji trzech etapów realizacji projektu w ramach umowy z Comarch, ustalonych odpowiednio na: 24.07.2013 r., 30.11.2013 r. i 16.12.2013 r., aneksowano dwukrotnie. Ostatecznie terminy realizacji umowy dla każdego z etapów ustalono na: 24.07.2013 r., 23.07.2014 r., 30.07.2014 r.;
- terminy realizacji trzech etapów realizacji projektu w ramach umowy z PWPW, ustalonych odpowiednio na: 18.07.2013 r., 14.12.2013 r. i 16.12.2013 r., aneksowano dwukrotnie. Ostatecznie terminy realizacji umowy dla każdego z etapów ustalono na: 18.07.2013 r., 08.07.2014 r., 30.07.2014 r.;
- terminy realizacji trzech etapów realizacji projektu w ramach umowy z Pentacomp, ustalonych odpowiednio na: 22.08.2013 r., 29.11.2013 r. i 16.12.2013 r., aneksowano pięciokrotnie. Ostatecznie terminy realizacji umowy dla każdego z etapów ustalono na: 4.10.2013 r., 26.05.2014 r. i 25.07.2014 r.

Dyrektor CPI wyjaśnił, że (...) *aneksowane umów wynikało z bieżących prac projektowych, które wpływały na możliwości realizacji umów przez Wykonawców, natomiast ostateczną decyzję o podpisaniu aneksu do umowy podejmowało ówczesne Kierownictwo jednostki.*

(dowód: akta kontroli str. 255-378, 472-1630)

W związku z opóźnieniami w realizacji etapów projektu, CPI wystawiło wykonawcom projektu ePUAP2 noty obciążeniowe z tytułu kar umownych:

- dotyczące Comarch na łączną kwotę 301 439 zł z tytułu opóźnienia w realizacji II etapu umowy. W dniu 21 sierpnia 2014 r. wystosowano do Comarch notę obciążeniową na kwotę 27 160,17 zł, która została uregulowana z gwarancji bankowej w dniu 5 września 2014 r. W dniu 28 sierpnia 2015 r. CPI wystosowało notę obciążeniową na kwotę 274 181,76 zł;
- dotyczące PWPW z tytułu opóźnienia w realizacji III etapu na kwotę 2 898 zł²³ (PWPW kwotę tą uregulowało w całości w dniu 28 sierpnia 2014 r.);

²² Protokół z XXIV posiedzenia KS projektu ePUAP2 w dniu 28 maja 2015 r.

²³ Nota obciążeniowa Nr 7/D/27/72095/2014/CPI z dnia 21 sierpnia 2014 r.

- dotyczące Pentacomp z tytułu opóźnienia w realizacji III etapu umowy. W dniu 22 sierpnia 2014 r. CPI wystosowało do Pentacomp notę obciążeniową²⁴ z tytułu opóźnienia w realizacji III etapu umowy w wysokości 74 456,81 zł. Pentacomp nie uznało tego roszczenia i do dnia zakończenia kontroli NIK²⁵ nie dokonało zapłaty z tego tytułu. Ustalono, że CPI nie podjęło działań dla wyegzekwowania ww. kwoty (szczegółowy opis w pkt. 3 na str. 12 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 96-104, 179-226)

2.4. Zakres umów zawartych z wykonawcami, tj. Comarch, PWPW i Pentacomp, nie obejmował zapewnienia przez nich infrastruktury informatycznej dla budowy środowisk: testowego, szkoleniowego i produkcyjnego w ramach projektu ePUAP2. Infrastruktura informatyczna dla tych środowisk²⁶ została zakupiona przez CPI w ramach odrębnej umowy z firmą Comarch²⁷ i udostępniona ostatecznie wykonawcom w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 322-378, 472-1630)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

CPI nie uwzględniło w umowach z wykonawcami projektu ePUAP2 kwestii infrastrukturalnych²⁸, tj. dostarczenia środowisk: testowego, produkcyjnego i szkoleniowego ePUAP2. Brak tych uregulowań doprowadził do sytuacji, w której CPI, nabywszy wcześniej sprzęt i oprogramowanie od firmy Comarch (w ramach wcześniejszej umowy nr 2013/CPI/7/Comarch Polska S.A.), zmuszone było dostarczyć ww. infrastrukturę firmie Comarch i PWPW na potrzeby projektu ePUAP2. Chociaż za modernizację infrastruktury odpowiadała firma Comarch²⁹, realizacja tej dostawy w ramach oddzielnego zamówienia spowodowała, że w efekcie za zapewnienie infrastruktury (testowej, szkoleniowej i produkcyjnej) dla systemu ePUAP2 odpowiadało CPI. Obowiązek ten przyjęto w sytuacji, w której CPI nie dysponowało wolnym sprzętem dla prac związanych z ePUAP2.

Dyrektor CPI wyjaśnił, że w ramach dokumentacji przetargowej Zamawiający wymagał budowy środowiska produkcyjnego (w dwóch ośrodkach) oraz pre-produkcyjnego odpowiadającego jednemu z ośrodków produkcyjnych. Środowisko pre-produkcyjne służy do testowania funkcjonalnego i poza-funkcjonalnego działania systemu ePUAP2. Środowiska deweloperskie zostały przygotowane przez CPI i udostępnione wykonawcom do prac deweloperskich (...).

NIK wskazuje, że wymóg budowy środowiska produkcyjnego i pre-produkcyjnego wynikał z realizacji umowy nr 2013/CPI/7/Comarch Polska S.A. z dnia 12 lutego 2013 r., nie był on natomiast uwzględniony w realizacji trzech umów w ramach projektu ePUAP2. Ponadto, NIK zauważył, że każdy z wykonawców w prowadzonym rejestrze ryzyka odnotował, że występuje ryzyko w zakresie niedostarczenia przez zamawiającego środowisk: testowego, szkoleniowego i produkcyjnego. Udostępnienie wykonawcom ww. środowisk dopiero w 2015 r. było jedną z przyczyn powstania opóźnień w projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 255-378, 472-1630)

Ustalone
nieprawidłowości

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

²⁴ Nota obciążeniowa Nr 8/D/27/72095/2014/CPI.

²⁵ 30 września 2015 r.

²⁶ Środowisko takie ma za zadanie odwzorowywać cechy rzeczywistej infrastruktury, na której będzie pracował system informatyczny.

²⁷ Umowa nr 2013/CPI/7/Comarch Polska S.A. z dnia 12 lutego 2013 r.

²⁸ Poza dostawą i konfiguracją infrastruktury na potrzeby wydzielienia funkcjonalności profilu zaufanego systemu ePUAP2 w ramach umów 2013/CPI/24/PENTACOMP.

²⁹ Zgodnie z umową Nr 2013/CPI/7/Comarch Polska S.A.

1. Kontrola wykazała, że CPI z opóźnieniem podejmowało działania zaradcze w odniesieniu do zasadniczych ryzyk projektu ePUAP2, jakimi były:

- wzajemne powiązanie prac realizowanych przez różnych wykonawców projektu,
- zapewnianie środowisk testowych w realizacji projektu.

Ustalono, że mimo wczesnego wykrycia (lipiec - sierpień 2013 r.) przez CPI i wykonawców kluczowego czynnika ryzyka projektu ePUAP2, polegającego na wzajemnym powiązaniu realizowanych umów i sklasyfikowania go jako poważne, dopiero 23 stycznia 2015 r. CPI przedstawiło na posiedzeniu KS propozycję planu naprawczego, którego założeniem³⁰ było udostępnienie środowiska pre-produkcyjnego³¹ ePUAP2 do końca stycznia 2015 r. CPI proponowało niezależną od siebie realizację umów pomiędzy wykonawcami projektu, a także jego wdrożenie w dwóch etapach. Efekty pracy Comarch miały zostać wdrożone jako pierwsze, natomiast w następnej kolejności miało nastąpić wdrożenie Profilu Zaufanego (realizowanego przez Pentacomp) wraz z efektami pracy PWPW. Plan naprawczy został zaakceptowany przez wykonawców.

Podobne zaniechanie dotyczy ujawnionego w rejestrach Comarch z 12 lutego 2014 r. oraz PWPW z 1 września 2013 r. ryzyka niedostarczenia przez CPI środowisk testowych, na które CPI nie zareagowała odpowiednio, dostarczając je z opóźnieniem. Z rejestrów ryzyka i notatek z KS wynika bowiem, że problem z udostępnieniem przez CPI wskazanych środowisk występował jeszcze w styczniu 2015 r.

W ocenie NIK, powyższe działanie CPI świadczy o nieefektywnym zarządzaniu ryzykiem w ramach realizacji projektu ePUAP2 i wskazuje na nierzetelność działań w tym zakresie.

W wyjaśnieniach Dyrektor CPI podał, że nie ma wiedzy o przyczynach zaistnienia tej nieprawidłowości, gdyż decyzje ws. realizacji projektu ePUAP2, w tym decyzji dotyczącej obsługi ryzyk projektowych, w okresie przed dniem 1 czerwca 2015 r. były podejmowane przez poprzednią kadrę kierowniczą. Ponadto, Dyrektor CPI wyjaśnił że *w wyniku zmiany Dyrekcji CPI od czerwca 2015 r. nastąpiła zmiana w tempie pracy, wynikach i sposobie realizacji zadań przez Wykonawców. Pozwoliło to na zidentyfikowanie najważniejszych zagadnień projektowych oraz przełożyło się na możliwość technicznego uruchomienia systemu ePUAP2. Ponadto dokonano kompleksowej analizy i aktualizacji harmonogramów wszystkich 3 umów, określono zależności pomiędzy produktami i realizowanymi pracami oraz zaplanowano prace zmierzające do skutecznej realizacji odbioru produktów wszystkich umów.*

(dowód: akta kontroli str. 255-378)

2. Kontrola wykazała, że wymagania dotyczące funkcjonalności Profilu Zaufanego realizowanego w ramach umowy z Pentacomp określone przez CPI w OPZ/SIWZ dla projektu ePUAP2, były niekompletne. Było to spowodowane załączeniem do dokumentacji postępowania przetargowego nieaktualnej dokumentacji Profilu Zaufanego, która nie obejmowała wszystkich jego funkcji opracowanych i wdrożonych produkcyjnie w systemie ePUAP1. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne. Wymagania w powyższym zakresie zostały zrealizowane w ramach dodatkowego zlecenia (tzw. zmiany w projekcie).

Dyrektor CPI wyjaśnił, że *w trakcie realizacji umowy przez firmę Pentacomp (2013/CPI/24/Pentacomp), na etapie analizy, w zakresie wymagań określonych w OPZ, przygotowano dwa warianty realizacji Profilu Zaufanego. Jednym z nich było wydzielenie Dostawcy Tożsamości, co wychodziło poza zakres umowy. Komitet Sterujący podjął decyzję o wydzieleniu Dostawcy Tożsamości, jako wariantu*

³⁰ Zgodnie z protokołem posiedzenia KS z 23 stycznia 2015 r.

³¹ Środowisko to służy do testowania aplikacji przed przeniesieniem jej na środowisko produkcyjne (docelowe).

gwarantującego wyższy poziom bezpieczeństwa rozwiązania. Realizacji powyższego można było dokonać wyłącznie w ramach budżetu przewidzianego na zmiany (RFC).

Zdaniem NIK, analiza wariantów realizacji Profilu Zaufanego powinna być dokonana przed rozpoczęciem przetargu na jego realizację. NIK zauważa, że kwestia ta została odnotowana także w rejestrze ryzyka prowadzonym przez Pentacomp. Mówi on o tym, że niektóre funkcje dostępne w PZ/ePUAP1 nie zostały uwzględnione w OPZ/SIWZ dla ePUAP2.

(dowód: akta kontroli str. 255-378)

3. W CPI nie podjęto działań w celu wyegzekwowania kwoty 74 456,81 zł od Pentacomp, naliczonej notą obciążeniową w dniu 22 sierpnia 2014 r. z tytułu kary umownej za opóźnienia w realizacji III etapu umowy. Pomimo, że Pentacomp w dniu 10 września 2014 r. poinformowało o nieuznaniu roszczenia i do zakończenia kontroli NIK nie dokonało zapłaty, CPI ograniczyło się jedynie do naliczania odsetek od tej kwoty. Nieegzekwowanie naliczonej kary umownej było niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. W myśl art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2014 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³² niedochodzenie należności jednostki sektora finansów publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Dyrektor CPI wyjaśnił, że zgodnie z decyzją byłego Z-cy Dyrektora CPI (Pan Marcin Somla) z dnia 03.10.2014 r., pełniącego również funkcję Kierownika Projektu ePUAP2, odstąpiono od wystawiania not obciążeniowych do czasu podpisania protokołu końcowego odbioru umowy, kiedy to obliczony miał zostać ostateczny wymiar kary za opóźnienie. W dniu 22.12.2014 r. Z-ca Dyrektora CPI został odwołany ze stanowiska, wobec czego obowiązki Kierownika Projektu przejął ówczesny Dyrektor CPI (Pan Piotr Czyż) (...).

(dowód: akta kontroli str. 96-104, 179-226, 255-321)

3. Wykorzystanie platformy ePUAP oraz działania promocyjne w zakresie jej popularyzacji

Opis stanu faktycznego

3.1 Ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. za pośrednictwem platformy ePUAP1 wysłano łącznie 3 024 446 dokumentów, z tego: 2014 r. – 1 759 215 i w 2015 r. (do 30.06.) – 1 265 231. Większość dokumentów (96,3%) stanowiła wewnętrzna korespondencja pomiędzy organami administracji publicznej. Obywatele oraz przedsiębiorcy skierowali do urzędów administracji publicznej łącznie 113 100 spraw (2014 r. – 66 293, 2015 r. – 46 807), co stanowiło 3,7% łącznej liczby dokumentów przesłanych za pośrednictwem ePUAP.

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. obywatele i przedsiębiorcy najczęściej korzystali z następujących e-usług udostępnianych na platformie ePUAP1:

- Skargi, wnioski, zapytania do urzędu – 54 438 usług,
- Pismo ogólne do urzędu – 29 045,
- Ewidencjonowanie szkoleń prowadzonych przez ośrodki szkolenia – 9 512,
- Przekaz informacji z Ośrodków Szkolenia Kierowców do starosty – 5 372,
- Udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie – 4 488.

³² Dz. U. z 2014 r. poz. 168.

W związku z uruchomieniem platformy ePUAP2, jak poinformował Dyrektor CPI, udostępniono trzy nowe elektroniczne usługi centralne umożliwiające:

- wnioskowanie o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego,
- wnioskowanie o wydanie dowodu osobistego,
- zgłoszenie utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego.

Podał również, że w ramach udostępniania usług na platformie ePUAP2 przygotowywane są m.in. następujące usługi centralne:

- wnioskowanie o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach,
- wnioskowanie o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania,
- usługi dotyczące zameldowania i wymeldowania na pobyt stały/czasowy,
- usługi dotyczące udostępnienia rejestru i spisu wyborców,
- usługi dotyczące złożenia zgłoszenia w sprawie głosowania korespondencyjnego.

Dyrektor CPI poinformował również, że wobec przyjęcia koncepcji centralnego udostępniania usług na platformie ePUAP2, odstąpiono od dalszej możliwości wykorzystywania przez podmioty administracji publicznej 48 formularzy usług lokalnych. Niemniej wszystkie usługi lokalne, które zostały udostępnione na kontach poszczególnych urzędów do dnia uruchomienia ePUAP2 są dostępne dla obywateli i przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 96-104, 452-455)

3.2. Na dzień 1 stycznia 2014 r. profil zaufany ePUAP³³ posiadało 186 491 osób. Na koniec sierpnia 2015 r. liczba osób posiadających profil zaufany wynosiła 382 296.

Z informacji uzyskanych przez kontrolerów NIK od Ministra Administracji i Cyfryzacji³⁴ wynika, że od czerwca 2009 r. podejmowano szereg działań promocyjnych ePUAP polegających w szczególności na: przygotowaniu wybranych typów reklam prasowych, opracowaniu wytycznych dla tworzenia reklam w prasie oraz internecie, reklamowaniu ePUAP podczas konferencji i targów, przygotowywaniu i publikacji komunikatów prasowych o projekcie, przygotowywaniu i publikacji artykułów eksperckich pracowników CPI, opracowaniu filmu promocyjnego o ePUAP i profilu zaufanym, opracowaniu ulotek i plakatów związanych z profilem zaufanym i ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 96-105, 111, 1631-1635)

4. Monitorowanie, zapewnienie sprawności i dostępności platformy ePUAP

Opis stanu
faktycznego

4.1. Infrastruktura systemu ePUAP1 była modernizowana, m.in. w związku z realizacją w 2013 r. umowy z Comarch³⁵ na rozbudowę infrastruktury sprzętowej i programowanej systemu ePUAP1. Celem prac i dostaw objętych tą umową było:

- zapewnienie pracy ośrodków przetwarzania danych systemu ePUAP1 (podstawowego i zapasowego) w trybie pełnej dostępności obydwu ośrodków (tzw. tryb active-active³⁶);

³³ Profil zaufany to bezpłatna metoda uwierzytelnienia obywateli w systemach e-administracji (m.in. ePUAP, CEIDG, ZUS). Jest jedną z funkcjonalności elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP). To zestaw danych, które identyfikują obywatela w systemach podmiotów wykorzystujących profil zaufany jako metodę uwierzytelniania. Dzięki profilowi zaufanemu obywatel może załatwić sprawy administracyjne drogą elektroniczną, bez konieczności wychodzenia z domu, 24 godziny na dobę, z dowolnego miejsca. Źródło: http://www.cpi.gov.pl/profil_zaufany.164.html.

³⁴ Informację uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096).

³⁵ Umowa nr 2013/CPI/7/Comarch Polska S.A. z dnia 12 lutego 2013 r.

³⁶ Infrastruktura systemu ePUAP1 początkowo (2008 r.) została wykonana w architekturze active-passive, tj. w układzie gdzie funkcjonowały dwa odrębne ośrodki przetwarzania danych (podstawowy i zapasowy), z których jeden pracował produkcyjnie, a drugi umożliwiał przejęcie funkcji pierwszego ośrodka w przypadku jego niedostępności po określonym czasie.

- zwiększenie mocy obliczeniowej i zdolności gromadzenia danych systemu ePUAP1;
- zapewnienie pracy środowiska pre-produkcyjnego odpowiadającego środowisku produkcyjnemu po rozbudowie, znajdującego się w jednym z ośrodków przetwarzania danych;
- działanie poczty elektronicznej na potrzeby systemu ePUAP1.

Kierownik WUSI podał, że CPI podejmowało próby wykorzystania nowego sprzętu zakupionego w ramach umowy 2013/CPI/7/Comarch do zwiększenia wydajności ePUAP1. Ponadto wyjaśnił, że CPI zdecydowało się wyłączyć jeden z ośrodków przetwarzania danych³⁷, w którym funkcjonował ePUAP1, na rzecz ePUAP2.

Tym samym funkcjonujący wówczas system ePUAP1 pracował wyłącznie w jednym ośrodku przetwarzania danych (bez ośrodka zapasowego), co skutkowało przeciążeniem serwerów ePUAP1, objawiającym się czasową niedostępnością systemu lub niektórych jego usług (szczegółowy opis w pkt. 1 na str. 16 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 84-87, 322-378)

4.2. CPI w okresach comiesięcznych sporządzało raporty z utrzymania systemu ePUAP1, w których dokonywano także analizy dostępności systemu ePUAP1. Adresatem raportów był MAiC. NIK na podstawie danych przekazanych przez CPI ustaliła, że wskaźnik dostępności, tzw. SLA³⁸, był na poziomie 96,38% w roku 2014 i 97,55% w pierwszej połowie roku 2015 (szczegółowy opis w pkt. 2 na str. 16-17 wystąpienia).

Portal ePUAP2 został udostępniony użytkownikom 17 sierpnia 2015 r. Odebranie projektu ePUAP2 i udostępnienie jego pełnej funkcjonalności nastąpi, jak podał Dyrektor CPI, do 30 listopada 2015 r. Tym samym, na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK (30 września 2015 r.) nie było możliwe ustalenie poziomu wskaźnika SLA i dokonanie oceny dostępności dla platformy ePUAP2.

(dowód: akta kontroli str. 32-35, 322-378)

4.3. System ePUAP1 był monitorowany automatycznie za pomocą programów: NAGIOS³⁹, Tivoli⁴⁰, AWSTATS⁴¹, Piwik⁴².

Oprócz monitorowania automatycznego CPI zdefiniowało również procedurę⁴³ ręcznego monitorowania poprawności działania platformy ePUAP2 w celu:

³⁷ Pracujących w układzie Active-Active.

³⁸ Pojęcie dostępności oznacza czas bezawaryjnego działania systemu w stosunku do całości czasu, w którym system powinien udostępniać klientom usługi. Dostępność (ang. availability) jest jedną z podstawowych miar określenia stopnia odporności systemu i jest ona obliczana w następujący sposób: $A = MTTF / (MTTF + MTTR)$, gdzie MTTF (ang. Mean Time To Failure) to średni czas do wystąpienia uszkodzenia, MTTR (ang. Mean Time To Repair) to średni czas naprawy.

³⁹ Program do monitorowania sieci, urządzeń sieciowych, aplikacji oraz serwerów działający w systemach Linux i Unix, który jest wykorzystywany do: monitorowania usług sieciowych (HTTP, NNTP, ICMP, SNMP, FTP, SSH), monitorowania użycia zasobów systemowych (procesor, użycie dysku twardego, logi systemowe), monitorowania własnych usług za pomocą stworzonych wtyczek, powiadamiania o wykrytych problemach za pomocą e-maila i SMS.

⁴⁰ Narzędzia do optymalizacji wydajności i dostępności infrastruktury informatycznej, które monitorują i optymalizują wykorzystanie serwerów, pomagając kontrolować koszty sprzętu, oprogramowania i robocizny oraz zawierają narzędzia do sygnalizowania, identyfikacji i lokalizowania incydentów zintegrowane z narzędziami przeznaczonymi dla ekspertów, którzy diagnozują i rozwiązują problemy. Narzędzia te są obecnie wykorzystywane tylko przez administratorów platformy ePUAP2 i jak wyjaśnił Kierownik WUSI planowana jest rezygnacja z tego rozwiązania, ze względu na jego zbyt wysoki koszt.

⁴¹ Zaawansowany analizator logów serwerów WWW, FTP, pocztowych, udostępniający statystyki w formie graficznej tabel i wykresów, wykorzystywany do monitorowania: liczby wizyt i liczby unikalnych użytkowników, czasu trwania wizyty i ostatnich wizyt, uwierzytelnionych użytkowników i ostatnich uwierzytelnionych wizyt, dni i godzin szczytu, najczęściej oglądanych, wejść i wyjść stron, używanych systemów operacyjnych i przeglądarek.

⁴² Platforma analityczna, wykorzystywana do: Analityki stron WWW (umożliwia śledzenie kluczowych wskaźników, takich jak liczba wizyt, współczynnik konwersji celu, liczba pobrań, słowa kluczowe i wiele innych), analityki logów serwera (umożliwia analizę szczegółów dotyczących wizyt wraz z adresami IP, URL, nagłówkami User-Agent, adresami, z których przyszli użytkownicy, słów kluczowych, itp.), analityki intranetu (umożliwia zainstalowanie aplikacji we własnej (wewnętrznej) infrastrukturze spełniając przy tym wymogi bezpiecznej instalacji Cacti (oprogramowanie *open source* do monitorowania pracy urządzeń telekomunikacyjnych oraz komputerowych przedstawiające wyniki w postaci wykresów, wykorzystywane w projekcie do monitorowania infrastruktury sieciowej ePUAP2).

⁴³ Procedura ręcznego monitorowania poprawności działania platformy ePUAP.

przetestowania działania wyszukiwarki ePUAP2 i poprawności działania Profilu Zaufanego oraz wysyłki pisma ogólnego z wykorzystaniem ePUAP2.

(dowód: akta kontroli str. 84-87, 322-378)

Raporty utrzymania systemu ePUAP1 wskazują, że w roku 2014 i pierwszej połowie 2015 r. najczęściej występowały powtarzalne awarie: systemów bazodanowych, powiadomień tekstowych sms, systemów odpowiedzialnych za logowanie do platformy ePUAP oraz portalu ePUAP1 (szczegółowy opis w pkt. 3 na str. 17 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 32-35, 322-378)

4.4. Sprzęt zakupiony na potrzeby systemu ePUAP był objęty gwarancją. Dla poszczególnych elementów infrastruktury, które nie są już objęte gwarancją zostały zawarte umowy serwisowe, w szczególności obejmują one krytyczne elementy tej infrastruktury. Część infrastruktury, której gwarancja dobiegła końca nie jest objęta umowami pogwarancyjnymi i jest ona naprawiana przez CPI we własnym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 94-95)

4.5. Kwestie ogólnej obsługi incydentów i awarii zostały w CPI opisane w dokumencie pn. *Procedury postępowania w przypadku awarii*. Zawiera ona dane kontaktowe pracowników CPI odpowiedzialnych za obsługę konkretnych systemów, aplikacji i usług.

Dla systemu ePUAP1 przygotowano także procedury awaryjne na wypadek uszkodzenia lub unieruchomienia platformy (Procedury awaryjne, Procedura awaryjna postępowania w przypadku uszkodzenia modułu HSM nShield, Procedura awaryjna postępowania w przypadku uszkodzenia systemu operacyjnego, Procedura – kryzysowe Zarządzanie Awariami w CPI). Dyrektor CPI podał, że *wybrane elementy były testowane w praktyce, m.in. przy wyłączeniu, w I kwartale 2015 r. jednego z ośrodków (zapasowego)*.

Dyrektor CPI poinformował, że *pełne uruchomienie systemu ePUAP2 planowane jest w listopadzie 2015 r., wobec powyższego procedury awaryjne dedykowane dla systemu ePUAP2 zostaną opracowane w ramach dokumentacji wykonawczej*.

(dowód: akta kontroli str. 96-178, 322-378)

W odniesieniu do kwestii zapewnienia wykonywania powtarzalnych czynności oraz przekazywania informacji niezbędnych do utrzymania gwarantowanego poziomu usług w przypadku nieobecności pracownika, Dyrektor CPI wskazał, że dla Zespołu Nadzoru i Monitoringu systemów utrzymywanych przez CPI, prowadzone jest planowanie kwartalne nieobecności pracowników. Ryzyko niezaplanowanych nieobecności (w tym: urlopy na żądanie i zdarzenia losowe, choroby) zredukowane jest poprzez uzupełnianie obsługi przez osoby z firmy zewnętrznej. Wobec powyższego pełna obsługa ww. obszaru zapewniona jest na poziomie 24/7/365.

Ponadto, prowadzony jest „Dziennik Operacji IT”, w którym opisane jest m.in.: imię i nazwisko osób będących na zmianie oraz data i godz. rozpoczęcia i zakończenia zmiany, zadania do realizacji, zadania zrealizowane podczas zmiany, awarie (opis awarii jakie wystąpiły podczas zmiany), zadania do przekazania.

Serwery CPI obsługujące platformę ePUAP2 były wyposażone w system nieprzerwanego zasilania, który był regularnie testowany.

(dowód: akta kontroli str. 96-178)

4.6. Kontrola ustaliła, że CPI posiada procedurę zarządzania zmianą dla systemów przez nią utrzymywanych, w tym systemu ePUAP. Procedura ta reguluje sposób udzielania odpowiedzi na wnioski o zmianę, prezentację formy ich ewidencjonowania, ocenę i autoryzację, a po zatwierdzeniu i ustaleniu priorytetu – zaplanowanie, przetestowanie i wdrożenie gotowych zmian.

Jak podał Dyrektor CPI, w ramach systemu ePUAP2 realizowane są wyłącznie poprawki błędów, zaś zmiany systemu nie są aktualnie wprowadzane, wobec faktu, iż pełne uruchomienie systemu ePUAP2 planowane jest na listopad 2015 r. Wszelkie wnioski o zmianę są gromadzone i zostaną obsłużone po zakończeniu realizacji projektu ePUAP2. Wówczas zastosowanie będzie miała procedura zarządzania zmianą dla systemów utrzymywanych przez jednostkę. Ponadto, Dyrektor CPI poinformował m.in., że konserwacja systemu ePUAP2 odbywa się po uprzednim przekazaniu przez wykonawcę poprawki, bądź zestawu poprawek. Wprowadzenie zmian w systemie następuje po uzyskaniu przez wykonawcę zgody Zamawiającego, tj. CPI. Harmonogramy wnoszenia poprawek uzgadniane są na roboczo pomiędzy Kierownikiem projektu i Dyrektorem CPI przy współudziale kierowników umów po stronie wykonawcy. Zgłoszenia błędów dla systemu ePUAP2, podlegające poprawie przez wykonawcę, rejestrowane są w systemie JIRA, który umożliwia stałą kontrolę obsługi tych zgłoszeń oraz ich priorytetyzację.

(dowód: akta kontroli str. 96-178,322-378)

4.7. W dniu 30 lipca 2015 r. firma Comarch przeprowadziła testy wydajnościowe ePUAP2 na części infrastruktury, na której wcześniej funkcjonował system ePUAP1. Wyniki testów zostały opisane w załączniku nr 4 do *Raportu z testów akceptacyjnych – Rozbudowa Aplikacyjna ePUAP*. Testy te nie potwierdziły spełniania wymagań wydajnościowych. Wykonawca testów (Comarch) zalecił rozbudowę środowiska aplikacyjnego celem spełnienia wymagań wydajnościowych. Pomimo tego, w dniu 17 sierpnia 2015 r. CPI dokonało uruchomienia platformy ePUAP2 (szczegółowy opis w pkt. 4 na str. 17-18 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 322-378)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Infrastruktura systemu ePUAP1 na początku 2015 r. została pozbawiona części zasobów przez odłączenie ośrodka zapasowego w układzie active-active. Pozbawienie części zasobów ePUAP1 na rzecz ePUAP2 przez odłączenie ośrodka zapasowego i likwidacja jego pracy w układzie active-active skutkowało wzrostem awaryjności platformy ePUAP1, objawiającym się czasową niedostępnością systemu lub niektórych jego usług. Wskazują na to m.in. zapisy *Raportu utrzymania ePUAP* sporządzonego przez CPI za kwiecień 2015 r., w którym wskazano m.in., że *Problemy z wydajnością systemu ePUAP wynikają z oddania przez Pion Utrzymania CPI jednego ośrodka przetwarzania na potrzeby projektu ePUAP2*.

Dyrektor CPI wyjaśnił m.in., że w styczniu 2015 r., zgodnie z decyzją ówczesnego Dyrektora CPI (Piotr Czyż), dla systemu ePUAP odłączono ośrodek przetwarzania danych (...), z uwagi na zaistniałe potrzeby projektowe związane z koniecznością udostępnienia infrastruktury jednego z ośrodków na potrzeby instalacji systemu ePUAP2.

(dowód: akta kontroli str. 255-378)

2. CPI nie zapewniło użytkownikom należytej dostępności platformy ePUAP1, gdyż wskaźnik dostępności SLA w 2014 r. i w pierwszej połowie 2015 r. kształtował się na poziomie odpowiednio 96,38% oraz 97,55%. System, którego dostępność kształtuje się na poziomie poniżej 99% jest uważany za źle zarządzany⁴⁴.

Skutkiem tej nieprawidłowości było występowanie okresów kiedy platforma ePUAP1 była całkowicie niedostępna lub niedostępne były niektóre usługi realizowane przez platformę (np. w dniach: 10 kwietnia 2015 r. w godz. 8¹⁷ – 15¹⁵; 26 kwietnia 2015 r.

⁴⁴ System, którego dostępność kształtuje się poniżej 99% jest źle zarządzany – por. J. Gray, D. P. Siewiorek "High-availability computer systems", IEEE Computer, vol. 9, pp. 39-48.

od godz. 22³⁰ do 28 kwietnia 2015 r. godz. 11³⁰). Zdaniem NIK, stan taki ma istotny wpływ na budowanie zaufania wśród obywateli do e-usług oferowanych przez administrację publiczną.

Dyrektor CPI wyjaśnił, że *poziom SLA wynikał z czasu niedostępności systemu ePUAP (...). Niemniej należy wskazać, iż zgodnie z (...) raportami za okres 01.01.2014-31.12.2014 wskaźnik dostępności systemu kształtował się on poziomie 96,38%, co oznacza, iż przewyższał wskaźnik założony w Planie Działalności CPI na rok 2014, gdzie dostępność systemu ustalono na poziomie 96%. Natomiast zgodnie z Planem działalności na 2015 r. poziom dostępności systemu CPI zadeklarowało na poziomie 97%, co oznacza osiągnięcie wskaźnika, w I półroczu 2015 r., o 0,55 punktu procentowego powyżej przyjętych założeń.*

(dowód: akta kontroli str. 32-35, 255-378)

3. Od przejęcia utrzymania systemu ePUAP1 przez CPI od Comarch (tj. od 1 stycznia 2014 r.) występowały problemy z funkcjonowaniem serwerów tego systemu. Polegały one na ich przeciążeniu oraz braku dostępności. Ponadto, występowały awarie systemu uwierzytelniania sms oraz awarie łącza internetowego. Awarie te były naprawiane doraźnie, poprzez przywracanie działania serwerów, natomiast nie rozwiązywano trwale problemów, które były przyczyną tych awarii. Podejmowane przez CPI działania były niewystarczające, gdyż nie zapobiegały powtarzaniu się tych samych awarii. Stan taki w konsekwencji negatywnie wpływał na dostępność systemu ePUAP1.

Dyrektor CPI wyjaśnił, że *łącze internetowe (...) i usługa sms świadczona jest przez podmioty zewnętrzne i regulowana jest odrębnymi umowami. Problemy wynikające z ewentualnej awarii łącza oraz usługi sms leżały po stronie wykonawcy, na co CPI nie miało wpływu. Niemniej (...) w umowach zawarto odpowiednie zapisy zabezpieczające interesy Zamawiającego, na podstawie których CPI nalicza kary umowne wynikające z niedostępności świadczonych usług. (...) CPI nie została w pełni przekazana wiedza oraz dokumentacja dot. utrzymania poszczególnych systemów, co w odniesieniu do serwerów SSF/Draco skutkowało koniecznością działania minimalizującego skutki poszczególnych awarii, poprzez przywrócenie funkcjonowania poszczególnych serwerów wykonując ich restart. Powyższe wynikało z wad oprogramowania aplikacyjnego systemu ePUAP1 oraz jego konfiguracji, które częściowo zostały wyeliminowane własnymi siłami CPI, w okresie pogwarancyjnym. Jednocześnie naprawa tej sytuacji wymagająca czasochłonnych i kosztownych zmian w oprogramowaniu systemu nie była podejmowana z uwagi na zbliżający się termin wdrożenia nowego ePUAP.*

(dowód: akta kontroli str. 32-35, 255-378)

4. Udostępnienie użytkownikom w dniu 17 sierpnia 2015 r. systemu ePUAP2 pomimo negatywnych wyników testów wydajnościowych.

W ocenie NIK, przeprowadzone testy powinny potwierdzić sprawność działania systemu na infrastrukturze technicznej oddającej rzeczywiste środowisko pracy systemu. Zdaniem NIK wnioski z testów przeprowadzonych na infrastrukturze innej niż docelowa, trudno uznać za wiążące i nie powinny one stanowić podstawy prognozy wydajności systemu na infrastrukturze docelowej. Testy wydajnościowe pozwalają nie tylko potwierdzić wymaganą wydajność, ale także wykryć wady infrastruktury i oprogramowania.

Zdaniem NIK, zgodnie z dobrą praktyką prowadzenia projektów informatycznych, udostępnianie tej klasy systemów informatycznych winno nastąpić po przeprowadzeniu testów wydajnościowych zakończonych wynikiem pozytywnym na infrastrukturze informatycznej docelowo przeznaczonej dla platformy ePUAP2.

Pozwala to na udostępnienie obywatelom systemu, którego działanie zostało właściwie sprawdzone, co zmniejsza ryzyko jego niedostępności.

Dyrektor CPI wyjaśnił m.in., że system ePUAP2 do końca listopada 2015 r. zostanie uruchomiony na infrastrukturze dwóch ośrodków w trybie active-active. Ze względu na wyniki testów wydajnościowych na jednym z ośrodków oraz świadomość nowych potrzeb i wymagań niefunkcjonalnych infrastruktura systemu jest sukcesywnie rozbudowywana, zgodnie z założonym planem osiągnięcia rozwiązań, pozwalających na pełną obsługę potrzeb użytkowników (...)

Uruchomienie techniczne systemu ePUAP2 odbyło się na infrastrukturze, na której uprzednio funkcjonował produkcyjnie system ePUAP1. Po testach wydajnościowych system ePUAP2 zainstalowany na ww. infrastrukturze jest wydajniejszy niż ePUAP1, co umożliwiło jego techniczne uruchomienie. Obecnie trwają prace nad doposażeniem infrastruktury do spełnienia wymagań określonych w umowie z wykonawcą (2013/CPI/16/Comarch).

(dowód: akta kontroli str. 255-378)

5. Wsparcie techniczne dla użytkowników platformy ePUAP

Opis stanu
faktycznego

Obsługa zgłoszeń kierowanych do Centrum Projektów Informatycznych w sprawie platformy ePUAP została opisana w *Procedurze obsługi zgłoszeń ePUAP*⁴⁵. W sposób bezpośredni określono w niej m.in.: zakres odpowiedzialności oraz kompetencje osób i poszczególnych linii wsparcia, które biorą udział w procesie obsługi zgłoszeń, a także zasady rozpatrywania i obsługi zgłoszeń, za pośrednictwem systemu Service Desk. W myśl tych zasad, zgłoszeń można było dokonać drogą elektroniczną (za pomocą poczty elektronicznej) lub telefonicznie. W procesie rejestracji i obsługi zgłoszeń wykorzystywane było oprogramowanie OTRS (<http://www.otrs.org/>). Obsługa zgłoszeń realizowana jest przez pracowników CPI – konsultantów pionu utrzymania CPI, przy wykorzystaniu tzw. trzech linii wsparcia⁴⁶. Dla pracowników pionu utrzymania CPI dostępny jest szablon najczęstszych zgłoszeń i reklamacji zawierający rozwiązania typowych zgłaszanych przez użytkowników problemów⁴⁷. Również dla użytkowników platformy ePUAP przygotowano bazę wiedzy zawierającą rozwiązanie typowych problemów.

Zdaniem NIK, ustalone w CPI zasady obsługi zgłoszeń dotyczących funkcjonowania platformy ePUAP/ePUAP2 zostały sformułowane w sposób jasny, przejrzysty i zwięzły oraz pozwalały użytkownikom i pracownikom obsługi klienta Service Desk na szybkie rozwiązywanie typowych zgłoszeń. Specjalistyczne pojęcia i skróty, które

⁴⁵ Procedura nr 3-SD-2013 wersja 1.0.

⁴⁶ **I Linia Wsparcia pracuje** w trybie 24 godziny na dobę/siedem dni w tygodniu i **odpowiada za:** udzielanie wyjaśnień użytkownikom dotyczących obsługi Aplikacji; wsparcie w korzystaniu z dokumentacji użytkownika; konsultacje w zakresie rozwiązywania problemów technicznych związanych z tworzeniem aplikacji; konsultacje w zakresie zasad tworzenia aplikacji oraz opisów usług przez usługodawców; przyjmowanie, wniosków o nową funkcjonalność; rejestrowanie, kategoryzację i klasyfikowanie ważności incydentów; Obsługę prostych incydentów; obsługę eskalacji i komunikację z użytkownikiem lub zgłaszającym; monitorowanie całego cyklu życia incydentu mające na celu zapewnienie, że incydenty są rozwiązywane w założonym czasie w sposób gwarantujący satysfakcję użytkowników lub zgłaszających; testowanie rozwiązań i weryfikację poprawności działania zgłoszeń przed przekazaniem rozwiązania do użytkownika lub zgłaszającego; przekazywanie informacji o rozwiązaniu i zamykanie zgłoszeń. **II Linia Wsparcia odpowiada za:** monitorowanie urządzeń sieciowych, serwerów aplikacyjnych i bazodanowych, monitorowanie dostępności systemu, monitorowanie kopii zapasowych (Monitoring Systemów); administrowanie infrastrukturą sprzętową, aplikacją, bazami, wprowadzaniem zmian i aktualizowaniem systemu, konfiguracją sieci, monitorowaniem wydajności i pojemności (Utrzymanie Systemów); obsługę zgłoszeń dotyczących uprawnień, incydentów bezpieczeństwa, udzielanie odpowiedzi na merytoryczne pytania, obsługa poczta e-mail w zakresie kodów autoryzacji i potwierdzenia wysłane z ePUAP (Ministerstwo Cyfryzacji i Administracji); obsługę zgłoszeń dotyczących CEIDG (Ministerstwo Gospodarki); obsługę zgłoszeń dotyczących PESEL (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych); obsługę zgłoszeń związanych z Katalogiem Usług (Katalog Usług). **III Linia Wsparcia (Rozwój Systemów) odpowiada za:** opracowanie rozwiązań incydentów wymagających modyfikacji programistycznych i ich testowanie; tworzenie i testowanie specjalistycznych procedur przywracania środowiska pracy systemu; opracowywanie, testowanie i dostarczanie zmian w usłudze lub systemie.

⁴⁷ Jak np. problem z: założeniem konta; hasłem/logowaniem; złożeniem wniosku o profil zaufany; certyfikatem; formularzem; błędami; instalacją aplikacji; konfiguracją przeglądarki; długim oczekiwaniem na nadanie uprawnień.

mogłyby sprawić trudność w posługiwaniu się procedurą zostały w należyty sposób objaśnione.

(dowód: akta kontroli str. 83-87, 322-378)

Szczegółowa procedura obsługi zgłoszenia przebiega w następujący w sposób:

- a) zgłoszeń dokonują użytkownicy platformy ePUAP lub zgłaszający incydent poprzez dedykowane kanały kontaktowe z Service Deskem (pocztą elektroniczną, telefon);
- b) zgłoszenie jest następnie przyjmowane i rejestrowane przez I Linie Wsparcia Service Desku. W wyniku weryfikacji zgłoszenia konsultant identyfikuje dane użytkownika lub zgłaszającego, weryfikuje poziom jego uprawnień, opisuje zgłoszony incydent, a następnie określa wpływ, kategorię i przypisuje zgłoszeniu właściwy priorytet;
- c) następnie użytkownik lub zgłaszający otrzymuje informację zwrotną o zarejestrowaniu zgłoszenia, jego numerze ID, aktualnym statusie;
- d) po przyjęciu zgłoszenia od użytkownika lub zgłaszającego pracownik I Linii Wsparcia Service Desk przystępuje do obsługi zgłoszenia zgodnie z nadanym mu priorytetem i kategorią. W przypadku braku możliwości rozwiązania zgłoszenia na I Linii Wsparcia konsultant przekazuje zgłoszenie na II Linie Wsparcia Service Desku. W przypadku braku możliwości rozwiązania zgłoszenia na II Linii Wsparcia konsultant przekazuje zgłoszenie na III Linie Wsparcia Service Desku. Obieg zgłoszenia pomiędzy poszczególnymi Liniami Wsparcia realizowany jest zawsze poprzez przekazanie zgłoszenia do I Linii Wsparcia;
- e) po zrealizowaniu zgłoszenia przez Service Desk użytkownik lub zgłaszający otrzymuje informację o obsłudze jego incydentu a samo zgłoszenie jest zamykane;
- f) zgłoszenia są zamykane w następujących przypadkach:
 - w przypadku rozwiązania zgłoszenia,
 - w sytuacji odrzucenia zgłoszenia,
 - gdy zgłaszający przekaże informację o rezygnacji z obsługi zgłoszenia;
- g) konsultanci Service Desku mogą odrzucić zgłoszenie w następujących sytuacjach:
 - gdy użytkownik lub zgłaszający nie zamieszcza w zgłoszeniu wszystkich wymaganych informacji umożliwiających jego przyjęcie i zarejestrowanie,
 - gdy zgłoszenie nie dotyczy świadczonych dla klienta usług,
 - gdy użytkownik lub zgłaszający nie ma uprawnień do wygenerowania zgłoszenia,
 - w przypadku zdublowanego zgłoszenia,
 - w każdym momencie na etapie realizacji zgłoszenia użytkownik ma możliwość uzyskania informacji na temat statusu wygenerowanego przez niego zgłoszenia,
 - użytkownikowi i zgłaszającemu przysługuje prawo do ponownego otwarcia incydentu lub wniosku o usługę (w ramach reklamacji), w przypadku jeżeli zgłoszenie nie zostało zrealizowane prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 83-87, 322-378)

Raporty z poziomu świadczenia obsługi zgłoszeń i incydentów (utrzymania platformy) są przygotowywane w cyklach miesięcznych i zawierają informacje o liczbie zgłoszeń wygenerowanych przez użytkowników, obsługanych oraz otwartych lub oczekujących na realizację w danym okresie rozliczeniowym. Według danych z raportów: w 2014 r. zgłoszono 21 540 problemów dotyczących funkcjonowania platformy ePUAP1, z tego: 17 122 (79%) rozwiązano, 3 094 (14%) odrzucono, a 1 307 (6%) nie rozwiązano. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30

czerwca 2015 r. zarejestrowano 24 034 zgłoszeń z tego: 21 816 (91%) rozwiązano, 1 519 (6%) odrzucono, a 631 (2,6%) nie rozwiązano. Zdaniem NIK, spadek liczby nierozwiązanych problemów w I półroczu 2015 r. pozytywnie świadczy o sposobie obsługi przez CPI klientów platformy ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 32-35, 83-87, 322-378)

Z wyjaśnień Kierownika WUSI oraz z raportów utrzymania platformy ePUAP1 za rok 2014 wynika, że mniejsza skuteczność w rozwiązywaniu problemów spowodowana była niedoborem kadry i faktem przekazania CPI utrzymania systemu przez firmę Comarch⁴⁸ bez dokonania pełnego transferu wiedzy. Dyrektor CPI poinformował, że *CPI obejmując utrzymanie systemu ePUAP, od dnia 01.01.2014 r., nie miało prawnej możliwości wyegzekwowania innej niż przekazana przez MAiC wiedzy w zakresie utrzymania systemu od firmy Comarch. Ujawnione luki w dokumentacji i przekazanych materiałach zostały wskazane w Raporcie utrzymania systemu ePUAP po 31 dniach w CPI (...), który został przekazany do MAiC. Niestety CPI nie otrzymało z MAiC żadnej odpowiedzi na zgłoszone w ww. Raporcie problemy.*

Kontrola NIK ustaliła, że zgodnie z raportami utrzymania platformy ePUAP systematycznie zwiększana jest liczba pracowników pionu utrzymania CPI i z dniem 30 czerwca 2015 r. wynosiła 37 osób.

Stwierdzono, że w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. w CPI występowała duża fluktuacja kadr, a pracownicy realizujący zadania obsługi/wsparcia ePUAP posiadali ograniczone kompetencje wynikające z braku doświadczenia przy obsłudze (wsparciu) systemu. W wyjaśnieniach, Dyrektor CPI podał m.in., że (...) *braki kadrowe były uzupełniane poprzez zatrudnianie, na zasadach body leasingu, ekspertów z firm zewnętrznych, natomiast nowa, przedstawiona przez CPI w MAiC w III kwartale 2015 r., struktura jednostki zmienia sposób realizacji utrzymania systemów, dzieląc go na utrzymanie techniczne systemów i utrzymanie usług. Struktura będzie posiadała wszelkie kompetencje niezbędne do realizacji ww. zadań, o ile decyzje dot. wysokości środków na wynagrodzenia zostaną odpowiednio dostosowane do zaproponowanej struktury.*

(dowód: akta kontroli str. 14-24, 32-87, 255-378, 393-442)

Ustalone
nieprawidłowości

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

6. Zarządzanie bezpieczeństwem systemu ePUAP

Opis stanu
faktycznego

W CPI obowiązuje Polityka Bezpieczeństwa wprowadzona decyzją Dyrektora CPI z 27 marca 2015 r. Obejmuje ona zasady zabezpieczenia danych osobowych, odpowiedzialność, zasady udostępnienia oraz powierzania danych osobowych, zbiory danych osobowych, środki techniczne i organizacyjne niezbędne do zapewnienia poufności, integralności i rozliczalności danych osobowych. Polityka Bezpieczeństwa CPI odnosi się do sposobu zabezpieczeń przetwarzanych danych osobowych oraz środków ich ochrony i jest wyrazem wdrożenia przepisów prawnych obowiązujących w tym zakresie. Polityka ta ma na celu zabezpieczenie przetwarzanych przez CPI danych osobowych, bez względu na formę w jakiej to przetwarzanie następuje. Załącznikiem do tego dokumentu jest Instrukcja Zarządzania Systemem Informatycznym Służącym do Przetwarzania Danych Osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 96-104, 112)

W CPI funkcjonuje formalny proces zarządzania uprawnieniami dostępu do systemów informatycznych. Dyrektor CPI wyjaśnił, że za pośrednictwem Formularza

⁴⁸ Firma Comarch świadczyła usługi utrzymania platformy ePUAP1 do 31 grudnia 2013 r. na podstawie umowy zawartej pomiędzy Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji a Comarch.

Ewidencji Uprawnień Pracowniczych bezpośredni przełożony wskazuje do jakich systemów zatrudniony pracownik powinien uzyskać dostęp. W przypadku osób odpowiedzialnych za utrzymanie systemu ePUAP2 wnioski o dostęp do poszczególnych podsystemów zgłaszają kierownicy zespołów. Każdorazowo wniosek autoryzowany jest przez Kierownika WUSI. Wdrożenie formalnego procesu rejestrowania i wyrejestrowywania użytkowników uprawnionych do systemów informatycznych było zgodne z pkt. A.9.2.1 załącznika A normy PN-ISO/IEC 27001:2014-12⁴⁹.

CPI prowadzi rejestr incydentów związanych z bezpieczeństwem systemu ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 32-35, 96-105)

W toku kontroli badaniem zostało objęte zabezpieczenie fizyczne serwerowni w której zainstalowano platformę ePUAP2. Przeprowadzone czynności wykazały, że centrum danych, w których znajdowała się platforma ePUAP2 posiadało certyfikaty zarządzania bezpieczeństwem informacji ISO/IEC 27001:2005 oraz systemu zarządzania jakością ISO 9001:2008 wydane przez British Standards Institution.

(dowód: akta kontroli str. 89-90, 322-392)

Ustalone
nieprawidłowości

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

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Wypracowanie i wdrożenie przez CPI procedur skutecznego zarządzania ryzykiem przy realizacji projektów informatycznych.
2. Podjęcie działań dla wyegzekwowania naliczonej kary umownej z tytułu nieterminowej realizacji III etapu umowy z Pentacomp.
3. Zapewnienie dostępności systemu ePUAP2 na poziomie nie mniejszym niż 99%.
4. Skuteczne i trwałe usuwanie przyczyn powtarzających się cyklicznie awarii platformy ePUAP.
5. Przeprowadzenie testów wydajnościowych systemu ePUAP2 na docelowej infrastrukturze.

⁴⁹ Polska Norma Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wymagania.

V. Pozostałe informacje

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

Warszawa, dnia

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis