



KAP.430.017.2017
Nr ewid. 3/2018/P/17/003/KAP

Informacja o wynikach kontroli

WDRAŻANIE SYSTEMU CENTRALNEJ EWIDENCJI POJAZDÓW I KIEROWCÓW

DEARTAMENT
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Wdrażanie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców

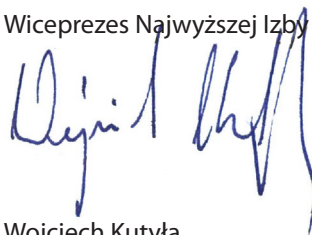
Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej



Bogdan Skwarka

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 09.03.2018r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	6
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI	15
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	16
5.1. Realizacja zadań związanych z zarządzaniem budową i wdrożeniem CEPiK 2.0	16
5.1.1. Projektowanie i wdrażanie CEPiK 2.0	16
5.1.2. Zarządzanie bezpieczeństwem danych w systemie CEPiK 2.0	40
5.2. Realizacja przez PWPW S.A. zadań związanych z wykonaniem i udostępnieniem oprogramowania w związku z realizacją CEPiK 2.0 w zakresie obsługi procesów: rejestracji pojazdów, wydawania uprawnień dla kierowców oraz uzyskania uprawnień do kierowania pojazdami	42
5.3. Informacja w zakresie funkcjonowania CEPiK 2.0 w części dotyczącej centralnej ewidencji pojazdów, udostępnionej z dniem 13 listopada 2017 r.	49
6. ZAŁĄCZNIKI	53
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	53
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	55
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	57
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	58
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	59

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Umowa	umowa nr 8/DEP/2013 w sprawie realizacji projektu CEPiK 2.0 z dnia 27 września 2013 r., zawarta pomiędzy MSW a COI, ze zmianami wprowadzonymi aneksem nr 1 z dnia 9 marca 2015 r., aneksem nr 2 z dnia 18 grudnia 2015 r. oraz aneksem nr 3 z 30 grudnia 2016 r.;
Aneks nr 3 do Umowy	aneks nr 3 z 30 grudnia 2016 r. do umowy nr 8/DEP/2013;
Baza Centralna CEPiK 2.0 (system centralny)	centralna baza, w której przechowywane są dane i informacje, które zgodnie z przepisami prawa gromadzone są w Centralnej Ewidencji Pojazdów oraz Centralnej Ewidencji Kierowców;
CEK	Centralna Ewidencja Kierowców;
CEP	Centralna Ewidencja Pojazdów;
CEPiK	Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców – system informatyczny służący do ewidencji pojazdów i kierowców;
CEPiK 2.0	projekt realizowany przez COI na rzecz MSW, a następnie program realizowany przez COI na rzecz MC mający na celu modernizację systemu informatycznego CEPiK, w tym m.in. poszerzenie zakresu danych gromadzonych w CEP i CEK, standaryzację gromadzonych danych w oparciu o katalog marek i typów pojazdów oraz udostępnienie e-usług dla obywateli i przedsiębiorców;
COI	Centralny Ośrodek Informatyki – instytucja gospodarki budżetowej nadzorowana przez Ministra Cyfryzacji (do 24 grudnia 2015 r. – Ministra Spraw Wewnętrznych); wykonawca bazy centralnej CEPiK 2.0;
etap II Programu	etap realizacji Programu CEPiK 2.0, polegający na przeprowadzeniu prac legislacyjnych, analitycznych i wdrożeniowych (opracowanie rozwiązań informatycznych, testowanie, migracja danych, szkolenia), służących uruchomieniu Centralnej Ewidencji Pojazdów w środowisku CEPiK 2.0;
GITD	Główny Inspektorat Transportu Drogowego;
interesariusz	podmiot posiadający wpływ lub będący pod wpływem działań podejmowanych w ramach programu CEPiK 2.0, w szczególności zaś dostarczanych przez niego rezultatów ¹ ;
ITSM (ITSM Atmosfera)	narzędzie do rejestracji i gromadzenia zgłoszeń o problemach w związku z realizacją systemu CEPiK 2.0;
KGP	Komenda Główna Policji;
Komitet Sterujący (KS Programu)	kolegialne ciało zarządcze utworzone w związku z realizacją Programu CEPiK 2.0;
Koncepcja Modernizacji Systemu CEPiK 2.0	dokument zawierający m.in. opis zmian w infrastrukturze i oprogramowaniu, niezbędnych do realizacji systemu, sporządzony na podstawie § 1 ust. 5 Umowy. System realizowano w oparciu o wersje: 1.4 z 12 listopada 2013 r. i 2.0 z 25 sierpnia 2014 r.;
MC	Ministerstwo Cyfryzacji, odpowiedzialne za zarządzanie projektem, a następnie Programem CEPiK 2.0; Zamawiający w rozumieniu umowy nr 8/DEP/2013;
MSW	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych;
oferta na rozbudowę CEPiK 2.0	oferta COI/CEPiK2.0/6/2016 z dnia 23 grudnia 2016 r. na rozbudowę zakresu programu CEPiK 2.0 o dodatkowe prace;
PBI	Polityka Bezpieczeństwa Informacji;

¹ W tym m.in.: Policja, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, Starostwa Powiatowe, Ośrodki Szkolenia Kierowców, Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego, Stacje Kontroli Pojazdów, Główny Inspektor Transportu Drogowego, Instytut Transportu Samochodowego, przedstawiciele ministerstw zaangażowanych w program CEPiK 2.0 oraz Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A.

Porozumienie	Porozumienie z 20 kwietnia 2016 r. zawarte pomiędzy Ministerstwem Cyfryzacji a PWPW S.A. w sprawie współpracy w zakresie integracji systemów teleinformatycznych POJAZD i KIEROWCA oraz systemu informatycznego WORD i Portalu OSK z systemem informatycznym CEPiK 2.0;
POSK	Portal wykorzystywany w Ośrodkach Szkolenia Kierowców w procesie szkolenia kandydatów na kierowców i do obsługi profilu tych kandydatów;
PWPW	Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. Właściciel systemów dziedzinowych dla starostw – SI Pojazd, SI Kierowca, SI Word, Portal Starosty;
Refaktoring	proces przekształcania kodu źródłowego, niezmieniający funkcjonalności programu komputerowego;
rozporządzenie KRI	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych ² ;
Scrum	metodyka prowadzenia projektów, która zakłada podział prac na mniejsze etapy i umożliwia elastyczne reagowanie na uwagi uczestników projektu;
SI Kierowca	system teleinformatyczny wykorzystywany w starostwach/urzędach miast na prawach powiatu w procesie wydawania prawa jazdy i przekazywaniu danych do CEK, udostępniony przez PWPW;
SI Pojazd	system teleinformatyczny wykorzystywany w starostwach/urzędach miast na prawach powiatu w procesie rejestracji pojazdów i przekazywaniu danych do CEP, udostępniony przez PWPW;
SI Word	system wykorzystywany w Wojewódzkich Ośrodkach Ruchu Drogowego przy wspomaganiu egzaminowania kandydatów na kierowcę i obsługiwaniu profilu tych kandydatów;
System CEPiK 2.0	system informatyczny składający się z Bazy Centralnej CEPiK 2.0, aplikacji umożliwiających dostęp do tej bazy oraz systemów dziedzinowych z nią zintegrowanych;
Systemy dziedzinowe	systemy informatyczne interesariuszy przewidziane do integracji z Bazą Centralną CEPiK 2.0;
Systemy PWPW	systemy POJAZD, KIEROWCA, WORD oraz POSK;
umowa utrzymaniowa	Umowa nr 960.000.2888/NR HP/EDS_ITO/49/2009 z 25 września 2009 r. zawarta pomiędzy PWPW S.A. a firmą Hewlett – Packard Polska sp. z o. o. <i>na wykonanie usług utrzymaniowych i usług rozwojowych Systemów oraz systemu SPD</i> ³ ;
ustawa o informatyzacji	ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne ⁴ ;
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ ;
ustawa p.o.r.d	ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym ⁶ ;
ustawa o zmianie ustawy p.o.r.d.	ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw ⁷ . Ustawa wchodzi w życie z dniem 4 czerwca 2018 r., z wyjątkami wskazanymi w art. 18;
ukp	ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami ⁸ .

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2247.

³ SPD – System Informatyczny Przetwarzania Dokumentów.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 570.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

⁷ Dz. U. poz. 1273, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 978, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy system informatyczny CEPiK 2.0 został zaprojektowany i był wdrażany w sposób zapewniający potrzeby obywateli i organów państwa?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Minister Cyfryzacji prawidłowo realizował zadania związane z budową i wdrożeniem CEPiK 2.0?
2. Czy COI prawidłowo realizował zadania związane z wykonaniem i udostępnianiem CEPiK 2.0 oraz jego integracją z innymi rozwiązaniami informatycznymi wykorzystywanymi przez użytkowników końcowych tego systemu?
3. Czy PWPW S.A. prawidłowo realizowała zadania związane z wykonaniem i udostępnieniem oprogramowania służącego wspomaganie procesów: rejestracji pojazdów, wydawania uprawnień do kierowania pojazdami oraz uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami w związku z realizacją CEPiK 2.0?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Cyfryzacji
Centralny Ośrodek Informatyki
Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A.

Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2013–2017 (wrzesień)

System informatyczny Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) służy prowadzeniu przez ministra właściwego do spraw informatyzacji dwóch rejestrów: centralnej ewidencji pojazdów, gromadzącej informacje m.in. o zarejestrowanych pojazdach i ich właścicielach lub niektórych posiadaczach, oraz centralnej ewidencji kierowców, w której gromadzi się przede wszystkim dane o osobach, które posiadają lub którym cofnięto uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi lub tramwajami. Dane zawarte w tych rejestrach udostępniane są szerokiemu gronu odbiorców, m.in. administracji rządowej i samorządowej, sądom, organom egzekucyjnym, podmiotom gospodarczym oraz osobom fizycznym.

CEPiK powstał w latach 2003–2004 na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, do roku 2010 rozbudowywano go o kolejne funkcjonalności. Prace nad projektem CEPiK 2.0 rozpoczęły się w III kwartale 2013 r., a jego uruchomienie produkcyjne planowane było kolejno na: 4 stycznia 2016 r.⁹, a następnie na 1 stycznia 2017 r.¹⁰ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami oraz niektórych innych ustaw¹¹ przesunęła po raz drugi termin uruchomienia systemu CEPiK 2.0 z 1 stycznia 2017 r. na 4 czerwca 2018 r. Kolejna zmiana prawna miała miejsce w dniu 15 września 2017 r.¹², zgodnie z którą termin uruchomienia CEPiK 2.0 w części dotyczącej Centralnej Ewidencji Pojazdów został ustalony na 13 listopada 2017 r.

Uruchomienie CEPiK 2.0 miało wpłynąć m.in. na: polepszenie jakości danych zgromadzonych w Centralnej Ewidencji Pojazdów oraz Centralnej Ewidencji Kierowców, gromadzenie większej liczby informacji w tych rejestrach, udostępnianie danych podmiotom wyłącznie w wersji elektronicznej, a także rozpoczęcie świadczenia nowych e-usług dla obywateli i przedsiębiorców (np. sprawdzenie liczby posiadanych punktów karnych).

Biorąc pod uwagę problemy związane z funkcjonowaniem CEPiK, jak również zainteresowanie obywateli usługami świadczonymi z udziałem tego systemu, NIK uznała, że celowym jest przeprowadzenie kontroli realizacji przez Ministra Cyfryzacji zadań związanych z zarządzaniem projektem, a następnie Programem CEPiK 2.0 oraz realizacji przez Centralny Ośrodek Informatyki zadań związanych z wykonaniem i udostępnianiem Bazy Centralnej CEPiK 2.0. Kontrolą objęto również Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych S.A. pod kątem realizacji zadań związanych z wykonaniem i udostępnieniem oprogramowania służącego wspomaganie procesów: rejestracji pojazdów, wydawania uprawnień do kierowania pojazdami oraz uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami w związku z realizacją CEPiK 2.0.

W kontroli założono, że wartością dodaną będzie wskazanie obszarów wymagających doskonalenia w trakcie budowy i wdrażania systemu CEPiK 2.0.

⁹ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1273, ze zm.) – tekst pierwotny.

¹⁰ Ustawa z 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2183, ze zm.).

¹¹ Dz. U. poz. 2001, ze zm.

¹² Ustawa z 15 września 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1926).

2. OCENA OGÓLNA

NIK negatywnie ocenia sposób budowy systemu CEPiK 2.0, pomimo podjętych w połowie 2016 r. działań naprawczych. System CEPiK 2.0 nie był w należyty sposób przygotowywany, zarówno w okresie zarządzania przedsięwzięciem przez MSW, jak i MC, wskutek czego nastąpiło wydłużenie terminu udostępnienia wszystkich jego funkcjonalności o ponad dwa lata oraz wzrost kosztów realizacji o 42 mln zł. Po uruchomieniu w listopadzie 2017 r. części systemu CEPiK 2.0 w zakresie rejestracji pojazdów wystąpiły liczne utrudnienia dla obywateli i urzędów, co wskazuje, że potrzeby w tym zakresie nie zostały spełnione we właściwy sposób. NIK negatywnie ocenia sposób realizacji CEPiK 2.0 przez Centralny Ośrodek Informatyki w latach 2013–2015. Pomimo zmian, wprowadzonych przez COI w 2016 r., nadal występowały istotne nieprawidłowości w realizacji CEPiK 2.0.

PWPW prawidłowo realizowała zadania związane z przygotowaniem oprogramowania dla systemu CEPiK 2.0 w zakresie: rejestracji pojazdów, uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami i wydawania uprawnień do kierowania pojazdami.

Już na etapie inicjowania budowy systemu przez ówczesne MSW prace nad systemem CEPiK 2.0 nie były prowadzone we właściwy sposób, gdyż ich rozpoczęcie nie zostało poprzedzone sporządzeniem studium wykonalności, ani kalkulacją wartości przedmiotu zamówienia. W latach 2013–2016 częstym zmianom ulegała koncepcja organizacji wytwarzania tego systemu, występowała duża fluktuacja kadr, zaś budowa systemu obarczona było wieloma błędami, co skutkowało koniecznością ponowienia części prac programistycznych w latach 2016–2017.

Minister Cyfryzacji, po przejęciu z początkiem 2016 r. nadzoru nad realizacją CEPiK 2.0 zidentyfikowała istotne nieprawidłowości i podjęła działania naprawcze, jednak działania te oraz nadzór nie były w pełni skuteczne.

Pierwotna wartość wszystkich prac dotyczących budowy systemu CEPiK 2.0 została określona w umowie pomiędzy COI i MSW na nieprzekraczalną kwotę 149,9 mln zł brutto. W wyniku podpisania przez MC Aneksu nr 3 do pierwotnej umowy kwota ta została zwiększona do 192,5 mln zł (tj. o 28,4%). W MC nie podjęto należytych działań w zakresie zweryfikowania zasadności zwiększenia o kwotę 42,3 mln zł wynagrodzenia dla COI z tytułu dodatkowych prac, gdyż część prac objętych aneksem nie miała charakteru prac dodatkowych i była uwzględniona w pierwotnej umowie.

COI nienależycie realizował zadania w zakresie budowy CEPiK 2.0 w okresie objętym kontrolą, pomimo pewnej poprawy organizacji prac od połowy 2016 r. W szczególności nierzetelnie zarządzano ryzykami związanymi z realizacją CEPiK 2.0, gdyż nie zidentyfikowano kluczowych ryzyk dla budowy tego systemu. Zostały one uwzględnione w pracach nad CEPiK 2.0 w 2016 r., tj. dopiero w chwili, gdy problemy

System CEPiK 2.0 nie był właściwie przygotowywany

Nadzór Ministra Cyfryzacji nad realizacją CEPiK 2.0, pomimo wprowadzonych zmian, nie był w pełni skuteczny

COI nieprawidłowo realizował zadania związane z wykonaniem i udostępnieniem CEPiK 2.0

Ryzyka związane
z realizacją dalszych
etapów CEPiK 2.0
oraz z zapewnieniem
bezpieczeństwa systemu

już wystąpiły. Prowadzona w COI analiza ryzyka była niepełna i nie odpowiadała potrzebom zapewnienia skutecznego zarządzania tym przedsięwzięciem. Nienależycie prowadzono w COI testy integracyjne CEPiK 2.0 z systemami interesariuszy (m.in. z systemami PWPW, Policji i starostw), gdyż były one realizowane w środowisku nieadekwatnym do przyszłego środowiska, w którym będzie funkcjonował CEPiK 2.0, i tym samym nie mogły potwierdzić sprawnego współdziałania systemów.

Biorąc pod uwagę niskie zaawansowanie pozostałych do realizacji prac COI, NIK zauważa, że istnieje ryzyko, że kolejne e-usługi oraz Centralna Ewidencja Kierowców w ramach CEPiK 2.0 mogą nie być uruchomione w zakładanych terminach. Ponadto, NIK zwraca uwagę, że w MC do dnia zakończenia kontroli NIK nie ustanowiono kluczowych dokumentów dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa systemu CEPiK 2.0. W ocenie NIK, przy budowaniu systemu CEPiK 2.0 przewidziano natomiast właściwe rozwiązania techniczne dla zapewnienia jego bezpieczeństwa.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Dokumentem określającym cele modernizacji systemu informatycznego CEPiK był dokument MSW *Projekty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w obszarze rejestrów państwowych i teleinformatyki. Nowe podejście*, w którym zawarto m.in. założenia modernizacji systemów informatycznych współpracujących z CEPiK. Według przyjętych założeń **zlecenie realizacji CEPiK 2.0 Centralnemu Ośrodkowi Informatyki miało skrócić czas budowy systemu, a także zmniejszyć koszty realizacji przedsięwzięcia.** [str. 17–20]

Założenia modernizacji CEPiK 2.0

Zawarcie przez MSW umowy nr 8/DEP/2013 z COI w sprawie realizacji projektu CEPiK 2.0 z 27 września 2013 r. nie zostało poprzedzone sporządzeniem studium wykonalności. Ponadto, MSW przed zawarciem z COI umowy nr 8/DEP/2013 w sprawie realizacji projektu „CEPiK 2.0” z dnia 27 września 2013 r. nie sporządziło wymaganej w regulaminie udzielania zamówień publicznych kalkulacji wartości przedmiotu zamówienia i oparło się wyłącznie na ofercie sporządzonej przez COI. [str. 17–20]

Brak studium wykonalności przed zawarciem umowy na realizację CEPiK 2.0

Za realizację przez COI prac związanych z budową CEPiK 2.0, w umowie 8/DEP/2013 określono wynagrodzenie w wysokości nieprzekraczającej kwoty 149 960,00 tys. zł brutto. Umowa ta przewidywała nieprzekraczalny poziom wynagrodzenia COI za wykonywane prace. W ramach wynagrodzenia, kwota 99 530,0 tys. zł brutto miała zostać wypłacona COI w formie ryczałtu miesięcznego przez cały okres realizacji Umowy. [str. 18–19]

Wynagrodzenie COI za budowę CEPiK 2.0 określone w pierwotnej umowie miało być nieprzekraczalne

W COI nierzetelnie prowadzono dokumentację związaną z przygotowaniem i realizacją projektu CEPiK 2.0 za lata 2013–2015. Brak było udokumentowania: oszacowania przez COI pierwotnej wartości budżetu projektu, negocjacji i uzgodnienia warunków umownych z MSW, powołania w COI struktur projektowych, sprawdzania przez COI postępu budowy CEPiK 2.0 w okresie 2013–2015, zaangażowania pracowników w projekt w 2013 r. i szacowania niezbędnych do realizacji projektu zasobów ludzkich w latach 2013–2015. [str. 24–25]

Nierzetelne prowadzenie dokumentacji

W ocenie NIK, realizacja projektu CEPiK 2.0 nie była należycie zorganizowana i zarządzana. I tak:

Nienależyte prowadzenie projektu CEPiK 2.0

- **Analizy ryzyka sporządzane za lata 2014–2015 przez COI w związku z realizacją CEPiK 2.0 były nierzetelne** gdyż nie uwzględniały zagadnienia jakości tworzonego oprogramowania¹³. Ryzyko to wystąpiło, w związku z czym konieczne było ponowienie przez COI w 2016 r. części prac programistycznych. [str. 28]
- **W trakcie tworzenia w latach 2013–2016 systemu CEPiK 2.0 miały miejsce częste zmiany koncepcji organizacji jego wytwarzania, co negatywnie wpłynęło na terminową realizację systemu oraz jego sprawne działanie.** Zmiany polegały w szczególności na: przeprojektowaniu architektury systemu, przemodelowaniu zakresu projektu, modyfikacji harmonogramu prac, zmianie modelu realizacji przedsięwzięcia z projektu na Program, co wiązało się z dokonaniem kolejnych zmian w strukturze przedsięwzięcia, procedurach oraz z wprowadzeniem etapowego wdrażania systemu CEPiK 2.0. [str. 23–24]

¹³ Ryzyko takie zostało zidentyfikowane w 2013 r. oraz później w 2016 r.

- **Zaawansowanie procentowe realizacji CEPiK 2.0 na dzień 31 października 2016 r., tj. na dwa miesiące przed planowanym na 1 stycznia 2017 r. udostępnieniem systemu, było na poziomie 54,86%, a nie jak wcześniej COI wskazywało w przekazanych do MC raportach z realizacji umowy na poziomie 68,8%¹⁴. Konieczne zatem stało się przesunięcie ustawowego terminu uruchomienia systemu na 4 czerwca 2018 r.** [str. 25–26]
- **W trakcie realizacji projektu CEPiK 2.0 występowała w COI duża rotacja pracowników, co nie sprzyjało sprawnej realizacji systemu.** Ponadto, COI zlecało prace przy budowie i wdrożeniu CEPiK 2.0 osobom posiadającym krótki staż pracy, a tym samym niewielkie doświadczenie zawodowe. **Sytuacja ta wpłynęła na wydłużenie czasu realizowanych prac oraz ich jakość.** Podjęte przez COI od 2016 r. działania dla pozyskania i utrzymania odpowiednich kadr zaangażowanych w budowę i wdrażanie CEPiK 2.0 wpłynęły na utrzymanie stałego poziomu zatrudnienia oraz na zapewnienie w 2017 r. pracowników posiadających doświadczenie zawodowe. [str. 37]

Identyfikacja błędów
i podjęte działania
naprawcze

Podjęte w latach 2016–2017 przez MC i COI działania, umożliwiły identyfikację istotnych błędów i nieprawidłowości w realizacji projektu CEPiK 2.0 oraz podjęcie działań naprawczych, m.in. z dniem 30 grudnia 2016 r. dokonano zmiany formuły zarządzania budową i wdrożeniem CEPiK 2.0 przekształcając przedsięwzięcie z projektu w Program CEPiK 2.0. [str. 25–26]

Pomimo usprawnienia organizacji/zarządzania budową CEPiK 2.0 oraz przyspieszenia uruchomienia systemu CEPiK 2.0 w części dotyczącej CEP, w jego realizacji stwierdzono istotne problemy i nieprawidłowości:

Brak rzetelnej
weryfikacji zasadności
zwiększenia
wynagrodzenia

- **Część prac wskazanych jako dodatkowe w § 1 ust. 1 Aneksu nr 3 do umowy nr 8/DEP/2013 była już uwzględniona w tej umowie. Prace te powinny zostać już wykonane w ramach pierwotnej umowy. Łączna wartość dodatkowych prac została określona w złożonej przez COI ofercie na kwotę 42 254,9 tys. zł. MC nie sporządziło niezależnej od COI wyceny prac. Łączna wartość prac jakie można traktować jako faktycznie dodatkowe i mające uzasadnienie wynosiła około 3,75 mln zł brutto. Ujęcie przez COI w ofercie dla MC (stanowiącej załącznik nr 4 do Aneksu nr 3 do Umowy) wynagrodzenia za realizację dodatkowych prac, które faktycznie były już wcześniej uwzględnione w Umowie, było w ocenie NIK, działaniem nierzetelnym.** [str. 20–22]

Diagram nr 1

Wzrost kosztów realizacji sytemu CEPiK 2.0 w latach 2013–2016



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁴ Wyniki audytu i przeglądu stanu realizacji projektu CEPiK 2.0, zleconego przez MC.

- Pominięto ryzyko związane z dostosowaniem i współdziałaniem systemów interesariuszy z Bazą Centralną CEPiK 2.0. W opinii NIK, nieuwzględnienie wyżej wymienionych ryzyk powodowało, że nie zdefiniowano działań, które powinny być podejmowane w związku z tymi ryzykami. **Przeprowadzona w COI analiza ryzyka Programu CEPiK 2.0, na podstawie której ryzyka ujmuje się w rejestrze, nie miała charakteru całościowego, była niepełna i nie odpowiadała potrzebom zapewnienia skutecznego zarządzania Programem CEPiK 2.0. Rejestr ryzyk Programu CEPiK 2.0, prowadzony przez COI na zlecenie MC, był niekompletny.** W rejestrze tym nie uwzględniono ryzyka związanego z dostosowaniem i współdziałaniem systemów interesariuszy z Bazą Centralną CEPiK 2.0. Ponadto, rejestr ryzyk Programu powstał w czerwcu 2017 r., tj. dopiero po sześciu miesiącach od przekształcenia projektu w Program. [str. 28–29]

Nieuwzględnienie istotnego ryzyka
- Prace nad projektem/Programem CEPiK 2.0 były prowadzone z jednoczesnym wykorzystaniem elementów różnych metodyk zarządzania projektami, faktycznie żadna z nich nie była w pełni stosowana. [str. 23–24]

Stosowanie różnych metodyk zarządzania
- Wyznaczeni w MC liderzy strumieni: komunikacji oraz legislacji i procesów biznesowych nie posiadali adekwatnego przygotowania do realizacji przydzielonych im zadań w Programie CEPiK 2.0. [str. 37]

Niewłaściwe kompetencje liderów Programu CEPiK 2.0
- Nakład pracy na realizację każdego z zadań Programu CEPiK 2.0 określany był przez COI wyłącznie na podstawie czasu ich realizacji.** Zdaniem NIK, aby harmonogram programu mógł stanowić skuteczne narzędzie monitorowania realizacji przedsięwzięcia konieczne jest, aby uwzględniał on także zasoby zaangażowane w realizację poszczególnych zadań oraz ich koszty. [str. 29–30]

Nieprzypisanie zadaniom zasobów i kosztów
- Spośród 26 osób realizujących zadania Ministra Cyfryzacji w zakresie Programu CEPiK 2.0, 17 osób stanowili pracownicy COI delegowani do pracy w MC. Skład Biura Programu CEPiK 2.0, działającego w MC, stanowili faktycznie wyłącznie pracownicy COI.** Było to niezgodne z Kartą Programu CEPiK 2.0 gdzie wskazano, że w skład Biura Programu powinni wejść zarówno specjaliści z COI, jak i z MC. NIK zwróciła również uwagę, że powierzenie przez MC przeprowadzenia w 2017 r. kontroli realizacji Umowy 8/DEP/2013 pracownikowi COI oddelegowanemu do pracy w Ministerstwie nasuwa wątpliwości co do jego pełnej bezstronności. **Powyższe działania, w ocenie NIK, mogą prowadzić do konfliktu interesów i mieć wpływ na podejmowanie decyzji zarządczych w Programie CEPiK 2.0 przez MC.** [str. 36–37]

Realizacja zadań MC przez pracowników COI
- Testy integracyjne CEPiK 2.0 z systemami interesariuszy dla etapu II Programu były prowadzone przez COI nienależycie.** Przed rozpoczęciem testów integracyjnych nie zostały wypracowane przez COI finalne wersje definicji interfejsów komunikacyjnych oraz formatów komunikatów, które są stosowane pomiędzy systemami interesariuszy a Bazą Centralną CEPiK 2.0. Ponadto, interfejsy udostępniane przez COI były w niewystarczającym stopniu przetestowane, w związku z czym w trakcie testów ujawniane były w nich nowe usterki. **Testy**

Nieprawidłowe prowadzenie testów integracyjnych

te prowadzone były w środowisku nieadekwatnym do przyszłego środowiska produkcyjnego i nie mogły potwierdzić sprawnego współdziałania Bazy Centralnej CEPiK 2.0 z oprogramowaniem interesariuszy. **W konsekwencji, jak wynika z informacji uzyskanej z urzędów dokonujących rejestracji pojazdów, ujawniono szereg istotnych usterek oraz błędów w zakresie ewidencji pojazdów z wykorzystaniem CEPiK 2.0.** [str. 31–34, 49–52]

Niewłaściwe zarządzanie
bezpieczeństwem
CEPiK 2.0

- **W MC nie ustanowiono Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, co było niezgodne z § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI oraz standardami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informacji (PN-ISO/IEC 27001).** W myśl tego przepisu podmiot realizujący zadania publiczne ustanawia, wdraża i eksploatuje system zarządzania bezpieczeństwem informacji.
Na dwa miesiące przed planowanym udostępnieniem II etapu Programu CEPiK 2.0 (CEP) nie została opracowana i wdrożona polityka bezpieczeństwa CEPiK 2.0. Przedstawiony w toku kontroli dokument to jedynie szablon określający wytyczne w zakresie przyszłej polityki bezpieczeństwa tego systemu. [str. 40–42]

Niewłaściwe założenia
w zakresie testów
bezpieczeństwa

- NIK zwróciła uwagę na potrzebę prowadzenia testów bezpieczeństwa przed udostępnieniem etapu II Programu CEPiK 2.0 po przygotowaniu i uruchomieniu oprogramowania na środowisku produkcyjnym, tj. przed jego przekazaniem do eksploatacji. **Budowany system CEPiK 2.0, jako jeden z kluczowych dla funkcjonowania państwa, wymaga szczególnej ochrony i metodycznego podejścia do bezpieczeństwa.** [str. 34]

Brak pilotażowego
wdrożenia CEPiK 2.0

- **W założeniach Programu CEPiK 2.0 nie było planowane jego wdrożenie pilotażowe.** Uwzględnienie w procesie wytwarzania CEPiK 2.0 wdrożenia pilotażowego pozwoliłoby na przetestowanie systemu w praktyce oraz umożliwiłoby ujawnienie i wyeliminowanie szeregu błędów oraz braków w funkcjonalnościach systemu jeszcze przed finalnym udostępnieniem poszczególnych etapów Programu użytkownikom końcowym. [str. 49]

Niski stan
zaawansowania prac
w Etapach III i IV
Programu CEPiK 2.0

Ponadto, stwierdzono **niski stan zaawansowania prac COI** w zakresie Programu CEPiK 2.0 w etapach: III (uruchomienie kolejnych e-usług) – 9% – zakończenie etapu przewidziano na 20 lutego 2018 r. i IV (uruchomienie Centralnej Ewidencji Kierowców) – 3% – zakończenie etapu przewidziano na 25 maja 2018 r. Zdaniem NIK, stwarza to ryzyko, że prace w ramach tych etapów nie zostaną zakończone w terminach określonych w harmonogramie Programu. W związku z tym w MC opracowano rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie zakresu danych udostępnianych w postaci elektronicznej z centralnej ewidencji pojazdów¹⁵. W uzasadnieniu do projektu ww. rozporządzenia Minister Cyfryzacji wskazała m.in., że wdrożenie w dniu 13 listopada 2017 r. systemu CEPiK 2.0 w części dotyczącej centralnej ewidencji

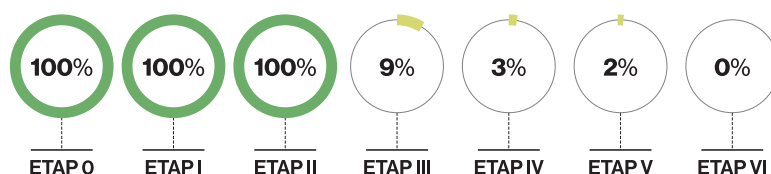
¹⁵ Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 8 listopada 2017 r. (Dz. U. poz. 2085, ze zm.).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

pojazdów w pełni zaangażowało zasoby COI, w związku z czym uruchomienie e-usługi „Mój pojazd” przewidzianej w III etapie Programu CEPiK 2.0, zostało przesunięte z 21 grudnia 2017 r. na 16 lutego 2018 r.¹⁶ [str. 30–31]

Diagram nr 2

Procentowe zaawansowanie realizacji etapów Programu CEPiK 2.0, według stanu na dzień 15 września 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Projektując system CEPiK 2.0 przyjęto rozwiązanie polegające na wprowadzeniu synchronicznej współpracy Systemów PWPW (Kierowca, Pojazd, Portal Starosty) z Bazą Centralną CEPiK 2.0. Przyjęto także, że Systemy PWPW znajdują się w innej lokalizacji niż Baza Centralna. **Przyjęcie takiego rozwiązania wymaga zapewnienia wysokiej dostępności i niezawodności sprzętu informatycznego oraz infrastruktury telekomunikacyjnej wykorzystywanej przez system CEPiK 2.0, gdyż w przeciwnym razie wystąpienie każdej awarii lub usterki systemu centralnego będzie odczuwalne we wszystkich urzędach w kraju, które korzystają z systemu CEPiK 2.0.**

[str. 34–35]

W całym okresie realizacji CEPiK 2.0 funkcję Kierownika projektu w COI pełniło pięć osób, spośród których cztery nie posiadały doświadczenia zawodowego związanego z zarządzaniem projektami informatycznymi.

[str. 37]

W COI przyjęto założenie dotyczące stałego i znacznego udziału w realizacji CEPiK 2.0 zewnętrznych zasobów ludzkich w ramach tzw. *body leasingu*. W opinii NIK, korzystanie z takich zasobów powinno mieć charakter dodatkowy i tymczasowy gdyż oparcie na własnych pracownikach przy realizacji systemu wpływa na budowanie kompetencji po stronie COI.

[str. 38]

NIK pozytywnie ocenia udostępnienie w ramach CEPiK 2.0 e-usług: *Sprawdź punkty karne, Historia pojazdu, Bezpieczny Autobus*, z których często korzystali obywatele.

[str. 39–40]

PWPW właściwie prowadziła działania w zakresie rozwoju funkcjonujących Systemów PWPW, w celu umożliwienia ich integracji z systemem CEPiK 2.0. Działania te realizowane były głównie na podstawie zawartej umowy utrzymaniowej. Przyjęta w PWPW struktura organizacyjna była odpowiednia do skali przedsięwzięcia polegającego na integracji Systemów PWPW z CEPiK 2.0.

[str. 42–43]

Istotne ryzyka związane z funkcjonowaniem CEPiK 2.0

Niestabilność kadr COI

Znaczny udział w pracach nad CEPiK 2.0 zewnętrznych zasobów ludzkich

Udostępnione usługi elektroniczne

Działania PWPW w celu integracji systemów PWPW z CEPiK 2.0

¹⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/522/12305801/12475001/12475002/dokument319523.pdf>

Zarządzanie ryzykami w PWPW

W PWPW prawidłowo identyfikowano, oceniano i zarządzano ryzykami dotyczącymi dostosowywania Systemów PWPW do współpracy z CEPiK 2.0. [str. 45–46]

Konsultacje z użytkownikami końcowymi Systemów PWPW

PWPW zapewniło konsultacje z użytkownikami końcowymi Systemów PWPW w związku z prowadzoną integracją tych systemów z CEPiK 2.0. Miały one najczęściej charakter warsztatów umożliwiających bezpośrednie zapoznanie użytkowników tych systemów z wprowadzanymi w nich zmianami. [str. 46]

Zapewnienie bezpieczeństwa Systemów PWPW

PWPW dysponowała odpowiednimi kompetencjami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa Systemów PWPW. [str. 47]

Problemy dotyczące rejestracji pojazdów po uruchomieniu CEPiK 2.0 w części dotyczącej ewidencji pojazdów w dniu 13 listopada 2017 r.

Z informacji uzyskanych¹⁷ od kierowników organów właściwych do spraw rejestracji pojazdów i wydawania praw jazdy (starostów, prezydentów miast) na temat funkcjonowania CEPiK 2.0 po 13 listopada 2017 r. wynika, że **w pierwszych tygodniach po uruchomieniu systemu występowały utrudnienia w obsłudze obywateli w zakresie rejestracji pojazdów ze względu na błędy i braki występujące w tym systemie.** Przede wszystkim nastąpiło znaczne wydłużenie czasu obsługi sprawy, zmniejszyła się liczba realizowanych spraw w porównaniu z okresem przed udostępnieniem CEPiK 2.0, niemożliwe było załatwienie niektórych rodzajów spraw. Ponadto, w pierwszych dniach funkcjonowania CEPiK 2.0 w części urzędów, szczególnie w dużych miastach, brak było dostępu do systemu. [str. 49–52]

¹⁷ Informacje uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

4. WNIOSKI

- 1) Podjęcie działań w celu przyspieszenia prac nad budową systemu CEPiK 2.0, aby zapewnić terminowe zakończenie kolejnych etapów prac związanych z uruchomieniem systemu CEPiK 2.0. Minister Cyfryzacji
- 2) Ustanowienie i wdrożenie w Ministerstwie Cyfryzacji Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, zgodnie § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI.
- 3) Przeprowadzanie testów integracyjnych w sposób umożliwiający potwierdzenie, że integracja Bazy Centralnej systemu CEPiK 2.0 z oprogramowaniem interesariuszy będzie działać prawidłowo.
- 4) Rozważenie pilotażowego uruchomienia kolejnych udostępnianych funkcjonalności CEPiK 2.0.
- 5) Podjęcie działań mających na celu zweryfikowanie ostatecznego wynagrodzenia COI za prace określone w Aneksie nr 3.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja zadań związanych z zarządzaniem budową i wdrożeniem CEPiK 2.0.

CEPiK System informatyczny Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) powstał w latach 2003–2004 na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, do roku 2010 rozbudowywano go o kolejne funkcjonalności. Prace nad budową CEPiK 2.0 rozpoczęły się w III kwartale 2013 r.

5.1.1. Projektowanie i wdrażanie CEPiK 2.0

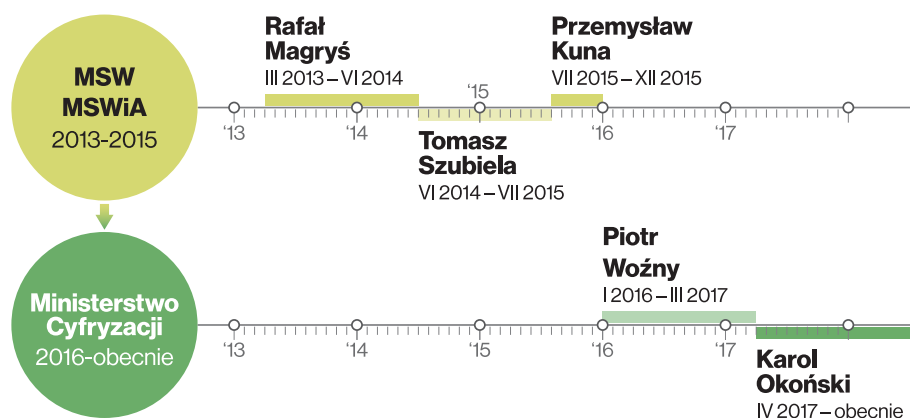
Organizacja budowy CEPiK 2.0

W latach 2013–2015 za realizację projektu CEPiK 2.0 odpowiadało MSW. Sposób zarządzania projektem CEPiK 2.0 został określony w Umowie 8/DEP/2013 oraz *Koncepcji modernizacji systemu CEPiK*. W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych ustaw¹⁸, od dnia 1 stycznia 2016 r. sprawy dotyczące ewidencji pojazdów, kierowców i posiadaczy kart parkingowych przeniesiono do działu informatyzacja, za który odpowiada Minister Cyfryzacji.

Za realizację projektu CEPiK 2.0 w latach 2013–2015 odpowiadali następujący Podsekretarze stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych: Pan Rafał Magryś¹⁹, Pan Tomasz Szubiela²⁰ oraz Pan Przemysław Kuna²¹.

Diagram nr 3

Nadzór nad realizacją projektu/Programu CEPiK 2.0



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Generalnym Przedstawicielem Zamawiającego był Pan Roman Kusek, Dyrektor Departamentu Ewidencji Państwowych MSW, następnie od 20 listopada 2014 r. Pani Anna Siejda, Zastępca Dyrektora Departamentu Ewidencji Państwowych MSW.

¹⁸ Dz. U. poz. 2281, ze zm.

¹⁹ Pełniący funkcję Podsekretarza Stanu w MSW w okresie od marca 2013 r. do czerwca 2014 r.

²⁰ Pełniący funkcję Podsekretarza Stanu w MSW w okresie od czerwca 2014 r. do lipca 2015 r.

²¹ Pełniący funkcję Podsekretarza Stanu w MSW w okresie od lipca 2015 r. do grudnia 2015 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Za realizację projektu/Programu CEPiK 2.0 w Ministerstwie Cyfryzacji odpowiadał Pan Piotr Woźny, Podsekretarz Stanu w MC²², a następnie Pan Karol Okoński, Podsekretarz Stanu w MC.

Realizacja projektu CEPiK 2.0 nie została poprzedzona sporządzeniem studium wykonalności. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Utrzymania i Rozwoju Systemów MC, Pani Dorota Cabańska²³, dokumentem definiującym założenia i stawiającym cele dla modernizacji systemu informatycznego CEPiK był dokument MSW Projekty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w obszarze rejestrów państwowych i teleinformatyki. Nowe podejście, a jego rozwinięciem, przygotowana na podstawie zawartej z COI umowy, Koncepcja wraz z załącznikami.

Zastępca Dyrektora Departamentu Utrzymania i Rozwoju Systemów MC, Pani Dorota Cabańska poinformowała, że (...) *podpisanie umowy na realizację projektu CEPiK 2.0. bez poprzedzenia jej przygotowaniem koncepcji realizacji czy też studium wykonalności było decyzją ówczesnego MSW i COI. MC nie posiada ani wiedzy, ani dokumentacji, ani korespondencji, które mogłyby stanowić podstawę dla ustalenia przyczyn rezygnacji z opracowania wskazanych dokumentów.*

Diagram nr 4

Założenia i cele projektu CEPiK 2.0



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

²² W okresie od listopada 2015 r. do 31 marca 2017 r.

²³ Pani Dorota Cabańska od 21 października 2013 r. pełniła rolę Kierownika projektu CEPiK 2.0 ze strony zamawiającego, w czasie kiedy zajmowała stanowisko naczelnika Wydziału Utrzymania i Rozwoju Ewidencji w MSW, a następnie wykonywała zadania Kierownika biznesowego Programu CEPiK 2.0, będąc Zastępcą Dyrektora Departamentu Utrzymania i Rozwoju Systemów w MC.

W przyjętym w dniu 29 maja 2013 r. przez Komitet Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji dokumencie pn. *Projekty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w obszarze rejestrów państwowych i teleinformatyki. Nowe podejście*²⁴ zawarto m.in. założenia i cele modernizacji systemów informatycznych współpracujących z CEPiK. W dokumencie tym wskazano m.in., że rozbudowywany od 2010 r. o kolejne funkcjonalności CEPiK (głównie o kolejne aplikacje) był technologicznie przestarzały, a jego architektura była bardzo skomplikowana. Ponadto, w uzasadnieniu wskazano, że planowana w 2013 r. zmiana przepisów ukp skutkowałą rozszerzeniem zakresu danych zgromadzonych w Centralnej Ewidencji Kierowców (m.in. o informacje dotyczące ośrodków szkolenia kierowców, instruktorów, egzaminatorów, lekarzy i psychologów, a także dane o kierowcach naruszających przepisy ruchu drogowego i przydzielonych im punktach karnych za te naruszenia), co oznaczało konieczność wprowadzenia znaczących zmian w CEPiK.

Zgodnie z ww. dokumentem, wdrożenie nowego systemu CEPiK 2.0 miało m.in. umożliwić: organom administracji – realizację zadań rejestracji w CEP i CEK przez centralną aplikację; podmiotom uczestniczącym w procesie szkolenia i egzaminowania (ośrodki szkolenia kierowców, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego) – bezpłatne korzystanie z modułu gromadzącego dane osób ubiegających się o wydanie uprawnień do kierowania pojazdami (profil kandydata na kierowcę) oraz korzystanie z nowych funkcjonalności, związanych np. z obsługą badań okresowych pojazdów czy postępowań egzekucyjnych. Przyjęto też, że wdrożenie systemu CEPiK 2.0 powinno spowodować rozwinięcie usług dla ludności, gospodarki i administracji publicznej (np. usług umożliwiających uzyskanie: danych na temat posiadanych pojazdów, informacji o historii pojazdu, informacji o liczbie posiadanych przez kierowcę punktów karnych, informacji o posiadanych kategoriach uprawnień i okresach ich ważności, informacji o ośrodku szkolenia kierowców i instruktorze). Według przyjętych założeń **zlecenie realizacji CEPiK 2.0 Centralnemu Ośrodkowi Informatyki miało skrócić czas budowy systemu, a także zmniejszyć koszty realizacji przedsięwzięcia.**

Zdaniem NIK, budowa i wdrożenie tak rozbudowanego projektu informatycznego jakim jest CEPiK 2.0 winna być poprzedzona sporządzeniem studium wykonalności²⁵. W szczególności ma to istotne znaczenie w sytuacji wydatkowania znacznych środków publicznych. Sporządzenie takiego studium umożliwiłoby m.in. dokonanie dogłębnej analizy przyczyn modernizacji CEPiK, a także wskazanie szeregu możliwych wariantów realizacji tego przedsięwzięcia.

W związku z koniecznością dostosowania CEPiK do zmian ustawy p.o.r.d., w szczególności wprowadzonych przez ukp, w dniu 27 września 2013 r. pomiędzy Ministerstwem Spraw Wewnętrznych reprezentowanym przez Pana Rafała Magrysia, Podsekretarza Stanu w MSW, a Centralnym

²⁴ <http://krmc.mc.gov.pl/download/50/8397/projektDokumentttu.pdf>

²⁵ Znajduje to potwierdzenie w opinii zewnętrznych specjalistów z zakresu informatyki i zarządzania projektami IT.

Ośrodkiem Informatyki, w imieniu którego działał Dyrektor COI, Pan Nikodem Bończa-Tomaszewski, została zawarta umowa nr 8/DEP/2013 na realizację projektu „CEPiK 2.0”. Umowa ta przewidywała realizację przez COI prac związanych z budową i wdrożeniem systemu CEPiK 2.0, w tym:

- dostawę infrastruktury i oprogramowania standardowego na potrzeby systemu;
- wytworzenie oprogramowania systemu, w tym komponentu niejawnego;
- wytworzenie kompletnej dokumentacji systemu;
- wdrożenie infrastruktury, oprogramowania standardowego i oprogramowania systemu;
- działania promocyjne i marketingowe w szczególności modernizacja strony internetowej Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców;
- przeprowadzenie szkoleń.

COI, zgodnie z postanowieniami Umowy 8/DEP/2013, przygotował *Koncepcję Modernizacji Systemu*²⁶. Koncepcja ta zawierała m.in.:

- uzasadnienie biznesowe planowanych prac wskazujące na bezpośrednie przyczyny gruntownej modernizacji SI CEPiK;
- projekt architektury fizycznej i logicznej systemu;
- opis realizacji i zakres funkcjonalności poszczególnych komponentów systemu;
- ofertę szkoleniową dla zamawiającego umożliwiającą wdrożenie, odbiór i późniejsze zarządzanie CEPiK 2.0;
- prawne aspekty działania zmodernizowanego systemu CEPiK 2.0.

Za realizację prac związanych z budową CEPiK 2.0 w Umowie 8/DEP/2013 określono wynagrodzenie COI w wysokości nieprzekraczającej kwoty 149 960,00 tys. zł brutto, w tym:

- za realizację usług własnych na łączną kwotę 99 530,00 tys. zł brutto, płatną w formie ryczałtu miesięcznego przez cały okres obowiązywania umowy;
- za dostawę infrastruktury na łączną kwotę 50 430,00 tys. zł brutto, płatną stosownie do realizacji poszczególnych zleceń.

Przed zawarciem umowy MSW nie sporządziło wymaganej w regulaminie udzielania zamówień publicznych²⁷ kalkulacji wartości przedmiotu zamówienia. Z informacji uzyskanych w toku kontroli od Dyrektora Departamentu Ewidencji Państwowych w MSW²⁸ wynika, że wynagrodzenie umowne zostało oparte na wycenie sporządzonej przez COI.

Podsekretarz Stanu w MSW Pan Rafał Magryś poinformował, że (...) *COI nigdy nie był podmiotem niezależnym i nigdy nie funkcjonował w stosunku do MSW/MSWiA w warunkach rynkowych. (...) zaakceptowałem wycenę wartości projektu CEPiK 2.0, przedstawioną przez COI, ponieważ od samego momentu powstania Ośrodek stopniowo przejmował od komercyjnego*

²⁶ Wersja 1.4 z dnia 12 listopada 2013 r.

²⁷ § 8 ust. 2 oraz § 11 ust. 5 w związku z § 44 regulaminu udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 10 Dyrektora Generalnego MSW z dnia 30 stycznia 2012 r.

²⁸ Informację uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wytwórcy zadania związane z utrzymaniem, a potem rozwojem dotychczas eksploatowanej wersji SI CEPiK. (...) w momencie zawierania umowy COI miał już więc kilkuletnie doświadczenie z efektywnym zarządzaniu systemem i osiągał udokumentowane oszczędności dla Skarbu Państwa. (...) Koszty realizacji systemu CEPiK 2.0 zostały oszacowane przez COI, w rozbiciu na prace informatyczne i zakupy infrastruktury (...) były kilkakrotnie niższe od kosztów budowy pierwotnego SI CEPiK. (...) Eksperci MSW, dokonujący oceny oferty COI, pozytywnie zaopiniowali relację ceny do zakresu projektu i pracochłonności planowanych do wykonania prac. (...) ze względu na kluczową rolę rejestrów państwowych i systemów teleinformatycznych pozostających we właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych, a także znaczenie ich poprawnego funkcjonowania dla bezpieczeństwa państwa przyjęto, że budowa, utrzymanie i rozwój strategicznych rejestrów i systemów pozostaną w sektorze finansów publicznych.

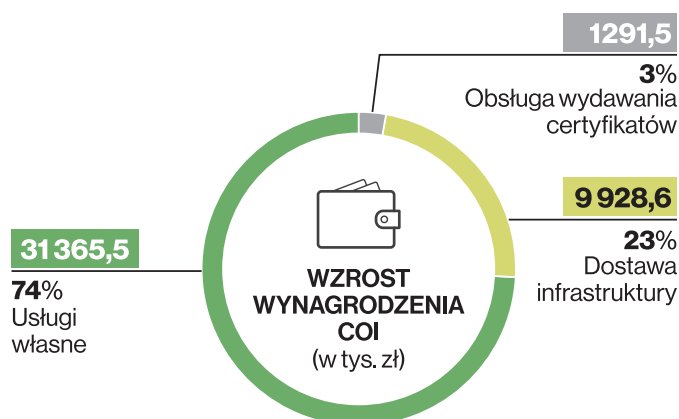
Brak rzetelnej weryfikacji zasadności zwiększenia wynagrodzenia

W dniu 30 grudnia 2016 r., tj. po roku od przejęcia przez Ministerstwo Cyfryzacji nadzoru nad realizacją projektu CEPiK 2.0, MC zawarło z COI Aneks nr 3 do Umowy 8/DEP/2013, w którym zwiększono wynagrodzenie COI z tytułu budowy systemu CEPiK 2.0 do 192 545,6 tys. zł, tj. o kwotę 42 585,6 tys. zł brutto (tj. o 28,4% więcej w stosunku do kwoty wynagrodzenia określonego w Umowie 8/DEP/2013).

Wzrost kwoty wynagrodzenia dotyczył: zwiększenia wynagrodzenia za usługi własne o 31 365,5 tys. zł (o 31,5% w stosunku do Umowy 8/DEP/2013), zwiększenia wynagrodzenia z tytułu realizacji dostaw infrastruktury o 9 928,6 tys. zł (o 19,7% w stosunku do Umowy 8/DEP/2013) i uwzględnienia nowej pozycji wynagrodzenia w wysokości 1 291,5 tys. zł z tytułu obsługi wydawania certyfikatów (dodatkowy zakres prac, ujęty w przedmiocie Aneksu nr 3).

Diagram nr 5

Struktura wzrostu wynagrodzenia COI o kwotę 42 585,6 tys. zł brutto z tytułu budowy systemu CEPiK 2.0



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W preambule do Aneksu nr 3 wskazano, że po przejęciu przez MC w grudniu 2015 r. nadzoru nad COI²⁹ oraz w wyniku przeprowadzonych przez MC działań zmierzających do ustalenia faktycznego stanu zaawansowania realizacji projektu CEPiK 2.0 stwierdzono, m.in. brak zgodności pomiędzy faktycznym stanem realizacji Umowy 8/DEP/2013 a formalnie raportowanym przez COI postępowaniem prac, zidentyfikowano potrzebę dokonania przeglądu i analizy dotychczas przyjętych założeń dotyczących Bazy Centralnej CEPiK 2.0 oraz stwierdzono brak synchronizacji prac legislacyjnych z pracami wytwórczymi Bazy Centralnej CEPiK 2.0.

W ofercie, stanowiącej załącznik nr 4 do Aneksu nr 3, COI wzrost kosztów realizacji przedsięwzięcia o kwotę 42 254,9 tys. zł uzasadnił koniecznością wykonania prac dodatkowych nie objętych pierwotną umową oraz faktem, iż umowa pierwotna *nie uwzględniała szeregu interakcji i powiązań jakie zachodzą pomiędzy Bazą Centralną a Systemami Dziedzinowymi. Nie zakładała również, iż wdrożenie to kompleksowy i wzajemnie powiązany pakiet przedsięwzięć legislacyjnych, organizacyjnych, finansowych i technicznych, których zrealizowanie tylko w całości może skutecznie pozwolić na uruchomienie Bazy Centralnej CEPiK 2.0.*

Ministerstwo nie podjęło rzetelnych działań w zakresie zweryfikowania zasadności zwiększenia wskazanego w ofercie COI wynagrodzenia za realizację dodatkowych prac określonych w § 1 ust. 1 Aneksu nr 3 do Umowy dotyczących budowy Bazy Centralnej CEPiK 2.0. Łączna wartość prac określonych przez COI jako dodatkowe została wskazana w złożonej przez COI ofercie na kwotę 42 254,9 tys. zł. MC nie sporządziło niezależnej od COI wyceny prac określonych w ofercie wykonawcy. Zdaniem NIK, część prac wskazanych w § 1 ust. 1 Aneksu nr 3 była już uwzględniona w Umowie nr 8/DEP/2013, tj. usługi w obszarze zarządzania programem, usługi wsparcia analitycznego w weryfikacji zmian prawnych oraz weryfikacji procesów biznesowych, usługi wsparcia interesariuszy programu w trakcie testów, usługi w obszarze szkoleń użytkowników końcowych, usługi w obszarze bezpieczeństwa, usługi stabilizacji Bazy Centralnej CEPiK 2.0, realizacja dodatkowych zmian i funkcjonalności. W związku z powyższym prace te powinny zostać już wykonane w ramach pierwotnej Umowy. Prace jakie można traktować jako faktycznie dodatkowe dotyczyły: usługi w obszarze obsługi komunikacyjnej oraz usług w obszarze wydawania certyfikatów na łączną wartość około 3,75 mln zł brutto.

Minister Cyfryzacji poinformowała, że (...) *w ramach poprzedniego wydania projektu zidentyfikowano szereg nieprzewidzianych wcześniej potrzeb, które zakwalifikowano w ramach aneksu nr 3 do realizacji. Rozszerzenia zostały wprowadzone jako elementy, które usuną blokujące problemy i pomogą w pozytywnym zakończeniu prac oraz zapewnią spełnienie zasadnych oczekiwań interesariuszy. (...) W wyniku stwierdzenia braku*

²⁹ Zgodnie z zarządzeniem nr 1 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2015 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie utworzenia i nadania statutu instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą „Centralny Ośrodek Informatyki” (Dz. Urz. MSWiA poz. 2), od 24 grudnia 2015 r. organem wykonującym funkcje organu założycielskiego COI jest minister właściwy do spraw informatyzacji.

gotowości do uruchomienia konieczne było również przeprowadzenie szeregu zmian przebudowujących dotychczas opracowane rozwiązanie, zarówno w ramach rozwiązania wewnętrznie zidentyfikowanych problemów, jak i dodatkowych uwag odbiorców usług oraz zmian wynikających z kolejnego cyklu zmian legislacyjnych. (...) Zwiększenie zakresu prac do wykonania oraz wprowadzenie dodatkowego budżetu na zmiany skutkowało zwiększeniem wartości umowy. Podkreślić przy tym należy, że wprowadzone aneksem zmiany nie były możliwe do identyfikacji we wcześniejszym etapie. (...) wartość umowy w pierwotnym zakresie nie uległa zwiększeniu – wynagrodzenie z tytułu realizacji zakresu podstawowego zostało przeliczone na liczbę miesięcy obowiązywania umowy po wydłużeniu czasu jej obowiązywania i wydzieleniu odrębnego wynagrodzenia za zrealizowanie prac w określonych w Programie etapach, płatnego dopiero po pełnej realizacji danego etapu.

NIK zauważa, że przedstawione w ww. wyjaśnieniach argumenty nie stanowią wystarczającego uzasadnienia do zwiększenia wynagrodzenia, ponieważ pierwotna Umowa 8/DEP/2013 obejmowała całość prac niezbędnych do wytworzenia, uruchomienia i wdrożenia systemu CEPiK 2.0. oraz przewidywała wynagrodzenie maksymalne. Tym samym, **uszczegółowienie zakresu prac nie powinno prowadzić do zwiększenia kosztu realizacji CEPiK 2.0.** Należy zauważyć, że zawarta umowa nie ma charakteru umowy typu „time-and-material”, gdzie płaci się wykonawcy za czas pracy i zwraca się poniesione koszty, w której taka zmiana kosztu mogłaby zostać uznana za dopuszczalną.

Ujęcie przez COI w ofercie dla MC (stanowiącej załącznik nr 4 do Aneksu nr 3 do Umowy) wynagrodzenia za realizację dodatkowych prac, które faktycznie były już wcześniej uwzględnione w Umowie, było w ocenie NIK, działaniem nierzetelnym. Jak wyjaśnił Pan Marcin Suchar, Dyrektor COI: *Ze względu na dość ogólny – ramowy charakter umowy 8/DEP/2013, w celu uniknięcia sporów na etapie odbioru produktów/projektu, jak również prace, które należy wykonać w ramach Programu CEPiK 2.0 Strony postanowiły doprecyzować swoje oczekiwania i obowiązki w ramach projektu CEPiK 2.0. (...) Usługi, które zostały zaoferowane Ministerstwu nie były ujęte w ocenie COI w pierwotnym zakresie Umowy. Część prac realizowana w ramach Aneksu Nr 3 jest konsekwencją powołania Programu CEPiK 2.0 oraz konieczności zmiany podejścia do prac, ponownego utworzenia zakresu projektu – w tym przeprowadzenia analiz funkcjonalnych i technicznych, ponownej aktualizacji dokumentacji, zwiększenia konsultacji analityków, co wymaga znacznych nakładów pracy. Umowa 8/DEP/2013 nie przewidywała również takiej fazy jak stabilizacja w opisanym Aneksie Nr 3 w zakresie wsparcia użytkowników i Interesariuszy. Uruchomienie produkcyjne przewidywane było w jednym kroku (obecnie podzielone na Etapy), po którym wdrożone oprogramowanie przechodziło w stan serwisowy, co nie jest najlepszą praktyką projektową, zwłaszcza dla tak rozległych rozwiązań jak CEPiK 2.0.*

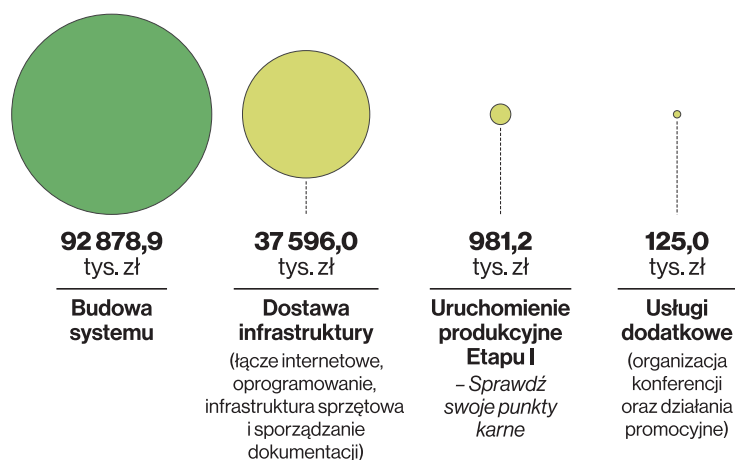
Wydatki na budowę i wdrożenie CEPiK 2.0

Według stanu na dzień 14 września 2017 r. na budowę i wdrożenie systemu CEPiK 2.0 w ramach realizacji Umowy 8/DEP/2013 wraz z aneksami poniesiono łączne koszty w wysokości 131 581,0 tys. zł (tj. 68% łącznej kwoty umowy).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Diagram nr 6

Struktura wydatków na budowę i wdrożenie CEPiK 2.0 poniesionych do 14 września 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Do zakończenia realizacji Umowy 8/DEP/2013, tj. do 30 września 2018 r., MC przewidywało poniesienie dalszych kosztów budowy i wdrożenia systemu CEPiK 2.0 w łącznej wysokości 57 851,3 tys. zł, w tym m.in. na: usługę wydawania certyfikatów, infrastrukturę, oprogramowanie i uruchomienie produkcyjne poszczególnych etapów.

Diagram nr 7

Wydatki poniesione na budowę i wdrożenie CEPiK 2.0 na dzień 14 września 2017 r. i wydatki planowane do zrealizowania do zakończenia realizacji umowy 8/DEP/2013 (po zmianach z Aneksu nr 3)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Począwszy od uruchomienia projektu w 2013 r., do organizacji prac zespołu projektowego i wytwarzania systemu COI wykorzystywało elementy metodyki zwinnej SCRUM³⁰. Znaczące zmiany w zakresie budowy systemu po raz pierwszy zostały wprowadzone przez COI w *Koncepcji Modernizacji Systemu* w wersji 2.0 z 25 sierpnia 2014 r. i obejmowały w szczególności: zmianę formuły realizacji prac projektowych, przemodelowanie zakresu projektu, zmiany w strukturach projektowych, zmianę podejścia

Metodyki zarządzania budową CEPiK 2.0

³⁰ SCRUM – metodyka prowadzenia projektów, która zakłada podział prac na mniejsze etapy i umożliwia elastyczne reagowanie na uwagi uczestników projektu.

do dokumentacji projektowej, zmianę systemu raportowania postępów prac. W zakresie metodyki wytwarzania oprogramowania postanowiono także odejść od modelu stricte przyrostowego prowadzenia prac w ramach metodyki SCRUM i w pierwszej kolejności opracować analizę ogólną oraz projekt techniczny. W 2016 r. w związku ze zidentyfikowanymi problemami dotyczącymi zaawansowania realizacji CEPiK 2.0, zmieniono formułę realizacji systemu z projektowej na programową, co wiązało się z dokonaniem kolejnych zmian w strukturze przedsięwzięcia, procedurach oraz z wprowadzeniem etapowego wdrażania systemu CEPiK 2.0. Podjęta została również decyzja o konieczności ponownego przeprowadzenia części już zrealizowanych prac w zakresie systemu CEPiK 2.0. W pracach nad Programem CEPiK 2.0 wykorzystywano elementy tradycyjnych metodyk zarządzania projektami, tj. MSP³¹ i Prince2.

NIK zauważyła, że **częste zmiany w zakresie organizacji budowy systemu CEPiK 2.0 negatywnie wpływały na terminową realizację systemu**. Zdaniem Izby, w przypadku realizacji rozbudowanego systemu informatycznego może wystąpić potrzeba zmian w metodologii zarządzania w celu jak najbardziej efektywnej realizacji przedmiotu projektu, jednak biorąc pod uwagę liczbę i charakter zmian dokonanych w wyniku zmiany *Koncepcji modernizacji systemu* w 2014 r. i zmianę formuły realizacji przedsięwzięcia z projektu na program w 2016 r., zmiany te miały istotny wpływ na **wydlużenie czasu realizacji i zwiększenie kosztów budowy systemu CEPiK 2.0**.

Prace nad projektem/Programem CEPiK 2.0 były prowadzone z jednoczesnym wykorzystaniem elementów różnych metodyk zarządzania projektami. Zdaniem NIK, **stosowanie kilku metodyk jednocześnie wskazuje na to, że faktycznie żadna z nich nie była w pełni stosowana**.

Zarządzanie projektem CEPiK 2.0

Minister Spraw Wewnętrznych określił³² strukturę zarządzania projektem CEPiK 2.0. W skład tej struktury wchodził: Komitet Sterujący, Kierownik Projektu Zamawiającego i Kierownik Projektu Wykonawcy, koordynatorzy zamawiającego (przedstawiciele MSW) i wykonawcy (przedstawiciele COI). Z przedstawionej w toku kontroli dokumentacji wynika, że w okresie realizacji projektu CEPiK 2.0 odbyło się jedno posiedzenie Komitetu Sterującego Projektu, w dniu 4 września 2014 r.

Zgodnie z § 1 ust. 1 Umowy 8/DEP/2013, realizację przedmiotu umowy podzielono na etapy, których zakres i terminy realizacji zostały określone w *Harmonogramie zadań* stanowiącym załącznik nr 3 do Umowy 8/DEP/2013. Przedstawił on podział realizacji projektu CEPiK 2.0 na dziewięć etapów. Zakończenie ostatniego etapu zaplanowano wówczas na 7 grudnia 2016 r.

Tworzenie dokumentacji CEPiK 2.0

Umowa nr 8/DEP/2013 zawiera ogólne wymagania w zakresie dokumentacji tworzonej w związku z budową systemu CEPiK 2.0. W załączniku nr 4 do Umowy, wśród dokumentów tworzonych w projekcie, wymieniono

³¹ *Managing Successful Programmes*.

³² Zarządzenie nr 22 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia struktury zarządzania projektem „CEPiK 2.0” (Dz. Urz. MSWiA poz. 41).

dokumentację: projektową, systemową, eksploatacyjną, bezpieczeństwa, dokumentację zawierającą opis sposobu zapewnienia spełnienia prawnych wymogów ochrony danych osobowych przetwarzanych w systemie. Wymogi dotyczące wytwarzanej w projekcie dokumentacji zostały również zawarte w *Koncepcji Modernizacji Systemu*.

W odniesieniu do funkcjonowania repozytorium dokumentacji projektowej Dyrektor COI wyjaśnił, że: (...) *Nie było jednolitej metody ewidencji dokumentacji projektowej w zespole projektowym, a dokumentacja projektowa gromadzona była głównie na dyskach sieciowych. W dużej części dotyczy to dokumentów formalnych, które były wysyłane do Ministerstwa lub stanowiły formalne produkty. (...) Materiały robocze znajdowały się również na lokalnych dyskach osób realizujących zadania projektowe. (...) W związku z powyższym w 2016 r. wdrożono rozwiązania informatyczne Confluence i JIRA, które mają zapobiec ryzyku utraty dokumentacji projektowej.*

NIK stwierdziła **nieprawidłowość, polegającą na nierzetelnym prowadzeniu w COI dokumentacji związanej z przygotowaniem i realizacją projektu CEPiK 2.0 za lata 2013–2015**. Stwierdzono braki w zakresie udokumentowania następujących zagadnień: oszacowania przez COI pierwotnej wartości budżetu projektu, negocjacji i uzgodnienia warunków umownych z MSW, powołania w COI struktur projektowych, kontrolowania przez COI postępu budowy CEPiK 2.0 w okresie 2013–2015, zaangażowania pracowników w projekt w 2013 r. i szacowania niezbędnych do realizacji projektu zasobów ludzkich w latach 2013–2015.

Pan Marcin Suchar, Dyrektor COI, podał, że ze względu na częste fluktuacje pracowników i brak osób zaangażowanych w przygotowanie przedmiotowej dokumentacji oraz zmiany kierownictwa, brak jest w COI pełnej udokumentowanej wiedzy historycznej we wskazanych zakresach.

W ocenie NIK działania podejmowane przez COI od 2016 r. służące archiwizowaniu dokumentacji projektowej należy uznać za właściwe.

W celu ustalenia stanu zaawansowania projektu w maju 2016 r. Ministerstwo Cyfryzacji zleciło przeprowadzenie audytu projektu firmie Obserwatorium.biz³³. W raporcie z tego audytu z dnia 24 czerwca 2016 r. wskazano m.in. na potrzebę przekształcenia projektu CEPiK 2.0 w program. Ponadto, w raporcie tym zwrócono uwagę m.in. na:

- brak zaangażowania w cały projekt poszczególnych interesariuszy, rozproszenie odpowiedzialności za realizację projektu;
- brak mechanizmów kontroli postępów prac;
- niewystarczającą komunikację z interesariuszami;
- niewystarczające mechanizmy zarządzania ryzykami;
- brak zdefiniowanego zakresu funkcjonalnego projektu;
- braki w architekturze procesów biznesowych oraz systemów dziedzinowych;

Audyt i przegląd
stanu realizacji
projektu CEPiK 2.0

³³ Obserwatorium.biz. wykonało audyt na podstawie umowy nr 2/2016/DEP z dnia 17 maja 2016 r. zawartej z Ministerstwem Cyfryzacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- brak strategii oraz kompleksowych scenariuszy testów;
- brak określenia w harmonogramie szczegółowych testów bezpieczeństwa (testy bezpieczeństwa były wskazane jako zalecane, nie obligatoryjne).

Poza przekształceniem projektu CEPiK 2.0 w Program CEPiK 2.0, audytorzy rekomendowali w raporcie m.in.: zmianę terminu uruchomienia produkcyjnego systemu CEPiK 2.0, przy czym wskazano, że wybór ostatecznej daty wdrożenia powinien uwzględniać minimalny czas 3 dni, w których urzędy nie pracują; określenie nowego harmonogramu Programu; wykonanie analizy planowanych działań z udziałem wszystkich interesariuszy; konieczność opracowania aktów prawnych niezbędnych dla działania CEPiK 2.0.

Jednocześnie Dyrektor COI Pani Monika Jakubiak zleciła³⁴ przeprowadzenie przeglądu stanu realizacji projektu CEPiK 2.0³⁵. W wyniku przeprowadzonego w okresie maj – listopad 2016 r. przeglądu, COI stwierdził m.in.:

- brak formalnych struktur nadzorujących projekt,
- nieprawidłowości w zakresie: architektury budowanego rozwiązania, bezpieczeństwa systemu, standardów zarządzania projektem.

W podsumowaniu z przeglądu COI stwierdził, że *Zidentyfikowane nieprawidłowości w realizacji projektu CEPiK 2.0 uniemożliwiają realizację zakresu prac w zakładanych w Umowie terminach, tj. uruchomienie produkcyjne bazy centralnej CEPiK 2.0 w terminie 1 stycznia 2017 r.* Ponadto, w ramach wykonanego przeglądu COI oszacowało, że zaawansowanie procentowe realizacji zadań określonych w poszczególnych etapach harmonogramu Umowy 8/DEP/2013 na dzień 31 października 2016 r. (w oparciu o dotychczasową metodologię) było na poziomie 54,86%, a nie jak wcześniej COI wskazywało w przekazanych do MC raportach z realizacji umowy na poziomie 68,8%.

W ww. raporcie COI rekomendowało m.in.:

- powołanie struktury organizacyjnej programu CEPiK 2.0 umożliwiającej efektywne zarządzanie;
- zapewnienie pełnej kooperacji z interesariuszami w procesie integracji;
- konieczność weryfikacji spójności założeń (architektura i funkcjonalności);
- udział użytkowników końcowych (m.in. Starostwa, OSK36, SKP37, Policja) na etapie weryfikacji architektury bazy centralnej i systemów dziedzinowych oraz synchronizacji tychże funkcjonalności.

NIK pozytywnie ocenia podjęte w latach 2016–2017 przez MC i COI działania, służące identyfikacji błędów i nieprawidłowości występujących przy budowie i wdrożeniu systemu CEPiK 2.0 oraz podjęcie działań naprawczych.

³⁴ Przeglądu dokonano zasobami własnymi COI przy udziale zewnętrznych ekspertów, w tym ekspertów Wojskowej Akademii Technicznej oraz firmy ISE (Intelligentne Systemy Edukacyjne).

³⁵ Z przeglądu sporządzono raport pt. „Przegląd aktualnego stanu projektu CEPiK 2.0”.

³⁶ Ośrodki Szkolenia Kierowców.

³⁷ Stacje Kontroli Pojazdów.

Z dniem 30 grudnia 2016 r. projekt CEPiK 2.0 został przekształcony³⁸ w Program CEPiK 2.0. **Zmiana formuły zarządzania budową i wdrożeniem CEPiK 2.0 była wynikiem uwzględnienia przez MC rekomendacji z audytu oraz z przeglądu projektu CEPiK 2.0.** Realizacja prac została podzielona na strumienie: legislacji i procesów biznesowych, komunikacji, architektury, rozwoju systemu, szkoleń, testów, migracji danych. Przedstawiciele COI zostali ustanowieni liderami strumieni: architektury, rozwoju systemu, testów i migracji. Natomiast przedstawiciele MC byli liderami strumieni: legislacji i procesów biznesowych oraz komunikacji. W ramach Programu CEPiK 2.0 powołano także Komitet Sterujący Programu CEPiK 2.0. W skład KS Programu weszli przedstawiciele Ministerstw: Cyfryzacji, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Infrastruktury i Budownictwa, Finansów, Sprawiedliwości, Skarbu Państwa, wykonawcy systemu CEPiK 2.0 – Centralnego Ośrodka Informatyki (w rolach Głównego Wykonawcy oraz Kierownika Technicznego Programu) i interesariuszy CEPiK 2.0. (tj. Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Związku Powiatów Polskich, Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, Instytutu Transportu Samochodowego, Polskiej Izby Stacji Kontroli Pojazdów). Pierwsze posiedzenie Komitetu odbyło się 12 października 2016 r., tj. przed formalnym przekształceniem projektu w Program CEPiK 2.0. Posiedzenia KS Programu odbywały się cyklicznie nie rzadziej niż raz w miesiącu. Do dnia 13 września 2017 r. odbyło się 12 posiedzeń Komitetu Sterującego.

Zmiana
sposobu realizacji
CEPiK 2.0

Jak wynika z protokołów posiedzeń KS Programu, zgodnie z zakresem przypisanych mu zadań zatwierdzał on dokumenty programowe i zmiany w harmonogramie realizacji CEPiK 2.0. Na posiedzeniach KS przedstawiciele MC, PWPW i COI prezentowali informacje o postępie w realizacji prac w ramach poszczególnych strumieni Programu.

Formalne ramy realizacji Programu określone zostały w:

- Koncepcji Modernizacji Systemu i Projekcie technicznym.
- Karcie Programu CEPiK 2.0 gdzie zawarto m.in. definicję programu, jego celów, zasadniczych etapów prac, organizacji programu – w tym obszary działań podzielone na siedem tzw. strumieni (legislacji i procesów biznesowych, komunikacji, architektury, rozwoju systemu, szkoleń, testów, migracji danych) oraz opis ról w programie.
- Planie Zarządzania Programem CEPiK 2.0, w którym zdefiniowano zasady zarządzania programem, procesy zarządzania: zasobami i zespołem, komunikacją, zakresem, zmianą w programie, zagadnieniami, ryzykiem, jakością.
- Harmonogramie Ramowym Programu, w którym przewidziano stopniowe uruchamianie i wdrażanie poszczególnych elementów systemu CEPiK 2.0.

Karta Programu, Plan Zarządzania Programem oraz Harmonogram ramowy zostały przyjęte przez Komitet Sterujący Programu na posiedzeniu w dniu 12 lutego 2017 r.

³⁸ Zmiany struktury dokonano Anekssem nr 3 do umowy 8/DEP/2013.

Pominięcie istotnych ryzyk dla CEPiK 2.0

W grudniu 2013 r. w COI został wprowadzony System zarządzania ryzykiem w zakresie realizacji zadań określonych w planie działalności COI. W myśl tego dokumentu, zarządzanie ryzykiem powinno mieć charakter cykliczny, a ocena i analiza ryzyka winna być dokonywana corocznie.

W rejestrach ryzyka za lata 2013–2016 zostały wyszczególnione ryzyka dotyczące realizacji projektu CEPiK 2.0, przy czym ich liczba ulegała zmianom (28 w 2013 r., 13 w 2014 r., 20 w 2015 r., 33 w 2016 r.). W ramach analiz oszacowano i opisano skutki oraz prawdopodobieństwo wystąpienia zidentyfikowanych ryzyk, przeprowadzono ocenę ryzyk i wskazano ogólne działania dotyczące postępowania z ryzykami. Zostały również przygotowane plany postępowania z ryzykami, zawierające: opis działań, terminy ich realizacji oraz jednostki organizacyjne i osoby odpowiedzialne za ich realizację. Jako ryzyko identyfikowano w szczególności: zmiany zakresu wymagań dla systemu, zmiany kierownictwa i zespołu projektowego, brak wystarczającej liczby pracowników do realizacji systemu lub brak kluczowych zasobów ludzkich, brak rezerwy czasowej w harmonogramie realizacji, trudności w komunikacji i relacjach z kluczowymi interesariuszami. Z ustaleń kontroli wynika, że **analizy ryzyka opracowane w latach 2013–2015 nie podlegały aktualizacji w ciągu danego roku**. W czerwcu 2016 r. została przeprowadzona aktualizacja analizy ryzyka za 2016 r.

Analizy ryzyka sporządzane za lata 2014–2015 przez COI w związku z realizacją CEPiK 2.0, były nierzetelne gdyż nie uwzględniały zagadnienia jakości tworzonego oprogramowania³⁹. Ryzyko to wystąpiło, w związku z czym konieczne było ponowienie przez COI w 2016 r. części prac programistycznych (tzw. refaktoring kodu źródłowego).

Proces zarządzania ryzykiem Programu CEPiK 2.0 został szczegółowo opisany w Planie zarządzania Programem w rozdziale 12 – *Zasady Zarządzania Ryzykiem*. W procedurze tej określono m.in. zasady identyfikacji ryzyka, jego rejestracji, klasyfikacji oraz zaplanowania działań minimalizujących wystąpienie ryzyka. Rejestr ryzyk Programu powstał w czerwcu 2017 r. (tj. po sześciu miesiącach od przekształcenia projektu w Program) w wyniku dokonania przeglądu rejestru ryzyk dla projektu CEPiK 2.0 i był prowadzony przez wykonawcę systemu, tj. COI. Ustalono, że: osiem ryzyk zostało wprowadzonych do rejestru w dniu 8 czerwca 2017 r., jedno w dniu 14 czerwca 2017 r. i pozostałe osiem ryzyk w dniu 2 sierpnia 2017 r. (tj. wprowadzono je do rejestru w trakcie kontroli NIK). Według stanu na 15 sierpnia 2017 r. rejestr ryzyk obejmował 17 ryzyk, z czego dziewięć zostało sklasyfikowanych jako aktualne. W ww. rejestrze wskazano m.in. ryzyka: niską jakość danych źródłowych (np. CEPiK 1.0); brak zasobów wytwórczych – brak możliwości realizowania zleceń rozwojowych i właściwego utrzymania (usuwania błędów); brak automatyzacji wytwarzania oprogramowania – długi czas implementacji; nawracające błędy w kodzie.

Rejestr ryzyk Programu CEPiK 2.0 prowadzony przez COI na zlecenie MC, był niekompletny. Według stanu na dzień 15 sierpnia 2017 r. w rejestrze tym **nie uwzględniono ryzyka związanego z dostosowaniem i sprawnym współdziałaniem systemów interesariuszy z Bazą Centralną CEPiK 2.0**. Ponadto, rejestr ryzyk Programu powstał dopiero po sześciu

³⁹ Ryzyko takie zostało zidentyfikowane w 2013 r. oraz w czerwcu 2016 r.

miesiącach od przekształcenia projektu w Program. **W ocenie NIK wskazuje to, iż przeprowadzona analiza ryzyka Programu CEPiK 2.0, na podstawie której ryzyka ujmuje się w rejestrze, nie miała charakteru całościowego, była niepełna i nie odpowiadała potrzebom zapewnienia skutecznego zarządzania Programem CEPiK 2.0.**

Nieuwzględnienie wyżej wymienionych dwóch ryzyk dla realizacji CEPiK 2.0 powodowało, że nie zdefiniowano działań zaradczych, jakie powinny być podejmowane w chwili ich wystąpienia.

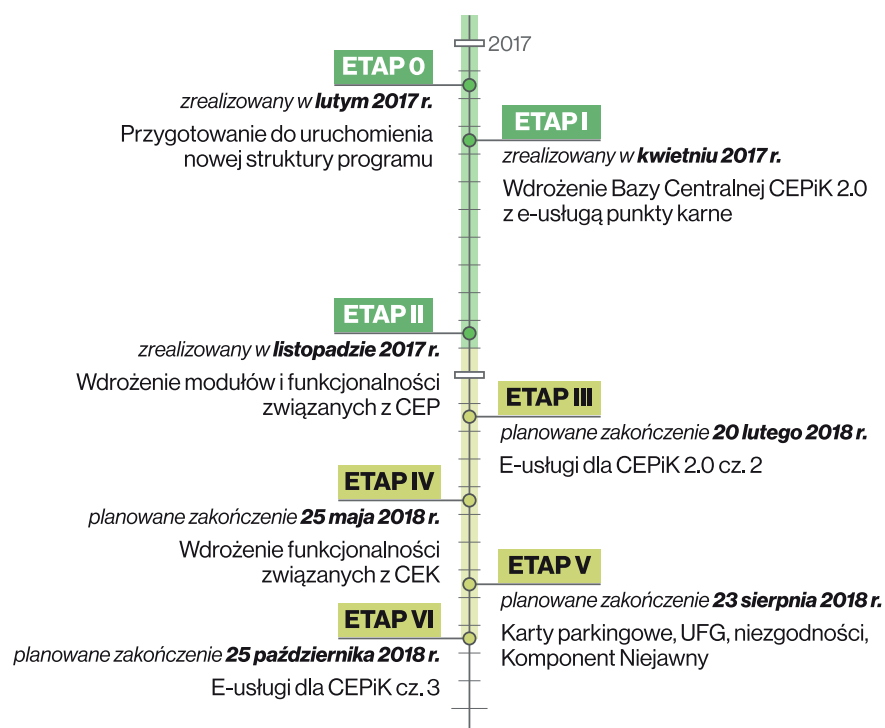
Jak wyjaśniła Minister Cyfryzacji (...) w czerwcu 2017 r. dokonano (...) *przeglądu istniejących ryzyk i uporządkowano zarówno te dostępne w wyciągu z repozytorium, jak i ryzyka dokumentacyjne, dla których od kilku miesięcy opracowywano działania zaradcze.* Ponadto poinformowała, że *Problem braku dostosowania się do CEPiK 2.0 przez systemy dziedzinowe i pełnej gotowości operacyjnej do tej integracji po stronie centralnej wystąpił w poprzedniej fazie projektu. W ramach Programu realizacji projektu CEPiK 2.0 większość planów i realnych działań została dostosowana do rozwiązania tego zagadnienia. (...) Niemniej, sugestia NIK dotycząca ryzyka związanego z działaniem całości systemu ewidencji pojazdów i kierowców, z dostosowaniem i działaniem systemów współpracujących z CEPiK 2.0 jest zasadna. Ryzyko zostanie wprowadzone do rejestru.*

Ramy czasowe realizacji Programu CEPiK 2.0 oraz zakres zadań został określony w harmonogramie ramowym Programu, w którym wyodrębniono następujące etapy:

Nieprzypisanie
zadaniom zasobów
i kosztów

Diagram nr 8

Etapy Programu CEPiK 2.0 wraz z terminami ich realizacji
(według harmonogramu z dnia 16 sierpnia 2017 r.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Harmonogram był kilkakrotnie zmieniany. Analiza zmian harmonogramu ramowego Programu wykazała, że dotyczyły one zmian terminów realizacji poszczególnych zadań (terminów ich rozpoczęcia i zakończenia), które nie miały wpływu na określone w harmonogramie terminy wdrożenia etapów Programu. Zmiany harmonogramu wynikały m.in. z wydłużenia na wniosek interesariuszy terminów testów integracyjnych, przesunięcia terminu rozpoczęcia prac nad testami akceptacyjnymi z uwagi na konieczność przeprowadzenia przez PWPW szkoleń i warsztatów z przedstawicielami wydziałów komunikacji w urzędach.

Według stanu na dzień 16 sierpnia 2017 r. harmonogram obejmował siedem etapów, określał poprzedniki i następniki poszczególnych zadań, terminy realizacji i procent zaawansowania realizacji tych zadań. Zadaniom tym natomiast nie przypisano zasobów niezbędnych do ich realizacji oraz kosztu ich wykonania. **Nakład pracy na realizację każdego z zadań Programu określany był wyłącznie na podstawie czasu ich realizacji. Zdaniem NIK, aby harmonogram programu mógł stanowić skuteczne narzędzie monitorowania realizacji przedsięwzięcia konieczne jest, aby uwzględniał on także zasoby zaangażowane w realizację poszczególnych zadań oraz ich koszty.**

Zaawansowanie prac przy realizacji CEPiK 2.0

Zgodnie z harmonogramem ramowym Programu do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 15 września 2017 r. zrealizowano Etap 0 – przygotowanie do uruchomienia nowej struktury Programu, w kwietniu 2017 r. zrealizowany został Etap I – e-usługa *Sprawdź swoje punkty karne*, oraz realizowane były zadania określone dla Etapu II – Centralna Ewidencja Pojazdów (przeprowadzono trzy próbne migracje, trwały szkolenia z Aplikacji w zakresie CEP – do udostępniania danych oraz do zgłaszania naruszeń i zatrzymań, trwały testy integracyjne dla PWPW) i Etapu III – e-Usługi dla CEPiK 2.0 cz. 2. (rozpoczęto prace analityczne dotyczące przygotowania rozwiązania informatycznego dla tego etapu).

Analiza raportu statusowego Programu CEPiK 2.0 z dnia 16 sierpnia 2017 r. wykazała, że w ramach realizacji Etapu II – Centralna Ewidencja Pojazdów wystąpiły opóźnienia (ścieżka krytyczna realizacji) w realizacji 11 modułów Etapu II – CEP (z 25 przewidzianych w strumieniu rozwoju systemu). Jak poinformowała Zastępca Dyrektora Departamentu Utrzymania i Rozwoju Systemów MC, opóźnienia były raportowane przez COI, Kierownik Techniczny na spotkaniach informował o powstałych opóźnieniach wynikających przede wszystkim ze zmian kadrowych, jednocześnie zapewniając, że nie stanowi to zagrożenia dla realizacji całego etapu. Z dniem 13 listopada 2017 r. udostępniony został CEPiK 2.0 w części dotyczącej Centralnej Ewidencji Pojazdów.

Według harmonogramu programu CEPiK 2.0, do dnia zakończenia czynności kontrolnych (tj. 15 września 2017 r.), Wykonawca systemu, tj. COI:

- w zakresie etapu III programu (uruchomienie kolejnych e-usług dla systemu CEPiK 2.0) przygotował analizę biznesową, dotyczącą rozwiązania informatycznego, przy czym zakończenie zadania nastąpiło

z dwumiesięcznym przesunięciem w stosunku do terminu wynikającego z harmonogramu, stanowiącego załącznik nr 5 do Aneksu nr 3 do Umowy (stan zaawansowania etapu w harmonogramie programu z 16 sierpnia 2017 r. – 9%, zakończenie etapu przewidziano na 20 lutego 2018 r.);

- w zakresie etapu IV (uruchomienie CEK) programu terminowo przeprowadził weryfikację procesów biznesowych z użytkownikami końcowymi i rozpoczął prace analityczne i prace związane z weryfikacją procesów biznesowych (stan zaawansowania w harmonogramie programu z 16 sierpnia 2017 r. – 3%, zakończenie etapu przewidziano na 25 maja 2018 r.);
- rozpoczął prace związane z przygotowaniem rozwiązania informatycznego (związane z realizacją komponentu niejawnego oraz niezgodności) w zakresie Etapu V programu, dotyczącego m.in. ewidencji kart parkingowych i komponentu niejawnego (stan zaawansowania etapu w harmonogramie programu z 16 sierpnia 2017 r. – 2%, zakończenie etapu przewidziano na 23 sierpnia 2018 r.);
- nie rozpoczął prac w zakresie Etapu VI, dotyczącego dalszych e-usług dla systemu CEPiK 2.0 (zakończenie etapu przewidziano na 25 października 2018 r.).

Minister Cyfryzacji poinformowała, że (...) *Dla opóźnionych produktów są realizowane działania naprawcze, wprowadzające zrównoleglenie dalszych prac i postawienie większego priorytetu dla tych prac, niestety kosztem zaangażowania Wykonawcy w prace etapu III i IV.* Minister Cyfryzacji zapewniła jednocześnie, że nie jest planowana zmiana granicznego terminu 4 czerwca 2018 r., a jedynie urealnienie dla elementów, które mogą być potraktowane niezależnie oraz optymalizacja zakresu etapów poprzedzających uruchomienie w dniu 4 czerwca 2018 r., tj. etapów III, IV i V.

NIK zwróciła uwagę na niskie zaawansowanie prac w Etapach III i IV Programu (odpowiednio 9% i 3%)⁴⁰ w stosunku do planowanych terminów ich zakończenia. Zdaniem NIK, tak niski stan zaawansowania prac stwarza ryzyko, że prace w ramach tych etapów nie zostaną zakończone w terminach określonych w harmonogramie Programu.

W projekcie technicznym CEPiK 2.0, oprócz wskazania testów jednostkowych dla każdego tworzonego produktu projektu, przewidziano prowadzenie testów dla całego zintegrowanego systemu CEPiK 2.0, tj. testy wydajnościowe, akceptacyjne, regresji, odtworzeniowe i bezpieczeństwa. Z udostępnionej przez COI dokumentacji wynika, że w latach 2014–2016 w COI były opracowywane plany testów akceptacyjnych dla budowanych modułów systemu. Dla wytworzonych przez COI i odebranych przez MSW modułów systemu zostały przeprowadzone testy akceptacyjne⁴¹, w wyniku których potwierdzono, że moduły spełniają wszystkie wymagania biznesowe.

Testy CEPiK 2.0

⁴⁰ Wersja harmonogramu z 16 sierpnia 2017 r.

⁴¹ Moduły: CBE, Integracja z PESEL, Portal informacyjny (www.cepik.gov.pl), PRUM, RESPER, SIS II, TERYT.

W IV kwartale 2016 r. były prowadzone również testy integracyjne systemów PWPW z Bazą Centralną CEPiK 2.0, które zakończyły się w grudniu 2016 r. potwierdzeniem zintegrowania (współdziałania) tych systemów.

Z ustaleń kontroli wynika, że w związku z wprowadzonymi w oprogramowaniu CEPiK 2.0 zmianami, wynikającymi z uwag zgłaszanych przez interesariuszy oraz z wdrożenia rekomendacji po przeglądzie kodu źródłowego oprogramowania⁴², w COI zidentyfikowano potrzebę ponownego przeprowadzenia testów integracyjnych. Według wyjaśnień Dyrektora COI, Pana Marcina Suchara, na dzień 15 września 2017 r. testy integracyjne dla etapu II programu CEPiK 2.0 nie były jeszcze zakończone, a ich zakończenie zaplanowano na drugą połowę września 2017 r. Podał również, że: *Warunkiem zakończenia testów integracyjnych jest usunięcie błędów krytycznych i blokujących gotowość do uruchomienia produkcyjnego.*

Kierownik Techniczny Programu CEPiK 2.0 w COI podał, że w okresie wrzesień–październik 2017 r. planowany był, w ramach etapu II Programu, pilotaż migracji danych z CEPiK 1.0 do Bazy Centralnej CEPiK 2.0. Pilotaż miał zostać zrealizowany w formie testów *end to end*⁴³, z wykonaniem pełnych procesów biznesowych po stronie interesariuszy. Wyjaśnił również, że po stronie COI testy miały być prowadzone w środowisku przedprodukcyjnym, tj. na kopii środowiska produkcyjnego.

Z informacji dotyczących stanu zaawansowania realizacji etapu II programu CEPiK 2.0 na dzień 1 września 2017 r., wynika m.in., że na 25 modułów systemu CEPiK 2.0 w ramach tego etapu tylko w przypadku modułu *API Naruszenia* zakończyły się testy akceptacyjne, w pozostałych 24 modułach nie zostały one rozpoczęte, przy czym w dwóch przypadkach występowało opóźnienie procesu testów akceptacyjnych. Testy integracyjne trwały w przypadku dziewięciu modułów, w przypadku czterech wykazano opóźnienie procesu, a dla pięciu modułów testy te nie zostały rozpoczęte.

Przed rozpoczęciem testów integracyjnych nie zostały wypracowane przez COI finalne wersje definicji interfejsów komunikacyjnych oraz formatów komunikatów, które są stosowane pomiędzy systemami interesariuszy a Bazą Centralną CEPiK 2.0. Dyrektor COI, Pan Marcin Suchar wyjaśnił, że wprowadzane do Bazy Centralnej CEPiK 2.0 poprawki: (...) *Wynikają w głównej mierze ze zgłaszanych przez interesariuszy błędów na styku integracji między systemami dziedzicznymi a bazą centralną CEPiK 2.0. Oczywiście przed udostępnieniem poprawek/zmian do interesariuszy testowany jest efekt tych zmian od strony bazy centralnej, jednakże (...) nie ma możliwości odzwierciedlenia działania pełnego systemu dziedzicznego z racji braku wiedzy o architekturze i technologiach wykorzystywanych przez systemy dziedziczne.*

Ustalono również, że na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie zostały zintegrowane systemy dziedziczne KGP i GITD z CEPiK 2.0.

⁴² W związku z przewidzianą przez COI w Aneksie nr 3 do Umowy rewizją kodu źródłowego, w grudniu 2016 r. zostały opracowane *Rekomendacje architektoniczne dla Systemu CEPiK 2.0* w zakresie kodu źródłowego, w których sformułowano 139 rekomendacji dla kodu źródłowego.

⁴³ Testy akceptacyjne, funkcjonalne, pozwalają na sprawdzenie pełnej funkcjonalności oprogramowania.

Przedstawiciele KGP i GITD poinformowali⁴⁴, że w trakcie dotychczasowych prac integracyjnych występowały: częste zmiany wymagań w zakresie integracji systemów dziedzinowych, dokumentacji technicznej, harmonogramu wdrożenia, długie oczekiwanie na uzyskanie odpowiedzi z COI na zgłaszane uwagi, a także częste zmiany dotyczące definicji interfejsów komunikacyjnych, formatów komunikatów oraz stwierdzone rozbieżności pomiędzy specyfikacjami technicznymi, a schematami wymiany danych w pakietach integracyjnych, przekazywanych przez MC i COI.

Przedstawiciele KGP poinformowali, że w pracach integracyjnych COI nie uwzględniono funkcjonalności wymaganych przez służby, dotyczących m.in. prowadzenia działań zmierzających do wykrycia sprawców przestępstw i wykroczeń w ruchu drogowym. Jak podał Zastępca Dyrektora Biura Łączności i Informatyki Komendy Głównej Policji, inspektor Sławomir Rusak: *Funkcjonalności te związane są m.in. z typowaniem pojazdów (np. możliwość złożenia zapytania po fragmencie numeru rejestracyjnego), które istnieją w obecnej wersji systemu, istniały w bardzo rozbudowanej formie w specyfikacji CEPiK 2.0 z października 2016 r., a w najnowszej ich zabrakło. (...) MC i COI przedstawiły rozwiązanie dedykowane dla Policji, które jednak nie spełnia wszystkich wymaganych oczekiwań, głównie w odniesieniu do oczekiwanego czasu odpowiedzi i aktualności danych.*

Według informacji KGP i GITD, wprowadzane przez COI zmiany w definicji interfejsów wymuszają przebudowę wypracowanych wcześniej rozwiązań, co wiąże się z ponoszeniem dodatkowych kosztów. Jak podał Zastępca Dyrektora Biura Łączności i Informatyki KGP: *W październiku 2016 r. stan zaawansowania prac nad integracją systemów policyjnych z CEPiK 2.0 szacowany był na 70–75%. W celu wywiązania się w terminie ze zobowiązań ustawowych, zespół realizujący integrację z CEPiK 2.0 został wsparty kompetencjami zakupionymi na rynku komercyjnym (...). Ponadto, poinformował że w związku ze zmianami wprowadzonymi w 2017 r., stworzony w 2016 r. kod aplikacji w znacznej części (ponad 60%) nie będzie wykorzystany i wymaga refaktoringu.*

Testy integracji systemów Policji zostały zawieszane przez COI w IV kwartale 2016 r. Dyrektor COI, Pan Marcin Suchar wyjaśnił, że: *Zawieszenie testów interfejsów z KGP związane było z priorytetyzacją zadań i skoncentrowaniem się na usunięciu błędów występujących w procesach źródłowych zasilających bazę centralną, tak aby testy funkcjonalności pochodnych realizowane były w miarę stabilnym środowisku.*

NIK stwierdziła **nieprawidłowość, polegającą na niewłaściwym przeprowadzeniu przez COI testów integracyjnych CEPiK 2.0 w etapie II Programu**, gdyż:

- do testów integracyjnych udostępniona została nieukończona wersja systemu, co skutkowało zmianami logiki działania interfejsów komunikacyjnych oraz formatów komunikatów wymienianych między systemami;
- interfejsy udostępniane przez COI były w niewystarczającym stopniu przetestowane, w związku z czym były ujawniane w nich nowe usterki.

⁴⁴ Wyjaśnienia uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych (15 września 2017 r.) testy integracyjne były prowadzone na udostępnionej przez COI niefinalnej wersji systemu CEPiK 2.0, kolejnym zmianom podlegały interfejsy komunikacyjne i formaty komunikatów. Wynika więc z tego, że system CEPiK 2.0 (w zakresie CEP) był ciągle poprawiany. Kolejne zmiany interfejsów i ich logiki skutkowały wystąpieniem błędów w obszarach już przetestowanych, co z kolei powodowało konieczność powtórzenia testów i generowało dodatkowe prace po stronie prowadzących testy interesariuszy. Testy prowadzone były na niewielkich ilościach komunikatów, co ma ograniczone przełożenie na rzeczywistą pracę systemu, gdzie liczne komunikaty będą przychodziły równocześnie z wielu lokalizacji. Zatem testy prowadzone były w środowisku nieadekwatnym do przyszłego środowiska produkcyjnego i nie mogły potwierdzić sprawnego współdziałania Bazy Centralnej CEPiK 2.0 z oprogramowaniem interesariuszy.

Zdaniem NIK, przed rozpoczęciem testów integracyjnych w COI powinny być wypracowane finalne wersje interfejsów komunikacyjnych oraz formatów komunikatów, które są przekazywane między systemami interesariuszy a Bazą Centralną CEPiK 2.0. Jednocześnie testy takie winny być prowadzone w środowisku adekwatnym do przyszłego środowiska produkcyjnego CEPiK 2.0.

Zgodnie z harmonogramem Programu CEPiK 2.0, testy bezpieczeństwa zostały przewidziane w końcowej fazie realizacji poszczególnych etapów Programu CEPiK 2.0. Dla etapu II testy takie planowane były przed rozpoczęciem prac związanych z przygotowaniem środowiska przedprodukcyjnego.

Zdaniem NIK, testy bezpieczeństwa mające na celu wykrycie podatności w zakresie infrastruktury, wykorzystywanej przez oprogramowanie wytworzone w trakcie etapu II Programu CEPiK 2.0, powinny zostać wykonane po przygotowaniu i uruchomieniu oprogramowania na środowisku produkcyjnym (przed jego przekazaniem do eksploatacji).

W opinii NIK, taki test jest w stanie oddać rzeczywisty stan infrastruktury produkcyjnej, a tym samym umożliwić prowadzenie testów w warunkach zbliżonych do rzeczywistych i eliminację stwierdzonych błędów i usterek.

W opinii NIK, budowany system CEPiK 2.0, jako jeden z kluczowych dla funkcjonowania państwa, wymaga szczególnej ochrony i metodycznego podejścia do bezpieczeństwa.

Zapewnienie ciągłości działania CEPiK 2.0

Projektując system CEPiK 2.0 strony Umowy (MSW i COI) przyjęły rozwiązanie polegające na wprowadzeniu synchronicznej współpracy Systemów PWPW (Kierowca, Pojazd, Portal Starosty) z Bazą Centralną CEPiK 2.0. Przyjęto także, że Systemy PWPW znajdują się w innej lokalizacji niż Baza Centralna.

W zakresie architektury systemu CEPiK 2.0 przyjęto rozwiązanie polegające na przetwarzaniu danych w dwóch aktywnych ośrodkach obliczeniowych (tryb *active-active*), tj. dwa równoważne ośrodki ze stałą synchronizacją danych.

Pan Marcin Suchar, Dyrektor COI poinformował, że: *Za podłączenie interesariuszy oraz uzgodnienie z nim sposobu połączenia sieciowego odpowiada Ministerstwo Cyfryzacji. Obecnie planowane jest wykorzystanie sieci transmisji danych OST112, a za zarządzanie jej sprawnością oraz dostęp odpowiada MSWiA.*

Zdaniem NIK, przyjęcie rozwiązania polegającego na synchronicznej współpracy systemów PWPW z Bazą Centralną CEPiK 2.0 może powodować, że wystąpienie każdej awarii lub usterki systemu centralnego będzie odczuwalne we wszystkich urzędach w kraju, które korzystają z systemu CEPiK 2.0. Realizacja synchronicznej współpracy systemów wymaga, w opinii NIK, zapewnienia przez COI wysokiej dostępności i niezawodności sprzętu informatycznego oraz infrastruktury telekomunikacyjnej wykorzystywanej przez system CEPiK 2.0.

Proces obsługi niezgodności i podniesienia jakości danych i informacji zgromadzonych w systemie CEPiK 2.0 został określony w rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie wyjaśniania niezgodności w danych zgromadzonych w centralnej ewidencji pojazdów⁴⁵, które wejdzie w życie 4 czerwca 2018 r. W rozporządzeniu określone zostały warunki, sposób i tryb wyjaśniania niezgodności danych przez podmioty, które te dane przekazują, a także terminy, zakres, sposób, tryb i warunki przekazywania poprawnych danych do CEP. Ponadto, w rozporządzeniu określono, że podmiot, który stwierdzi niezgodność danych zgromadzonych w CEP, obowiązany jest ją odnotować w systemie, a w przypadku konieczności usunięcia niezgodności niezbędne jest jej uprzednie wyjaśnienie w oparciu m.in. o posiadane bazy danych, rejestry i dokumenty.

Obsługa
niezgodności danych
w CEPiK 2.0

Prezes Zarządu PWPW podał, że w ramach Porozumienia w PWPW nie są prowadzone prace w zakresie obsługi wyjaśniania niezgodności. Wprowadzie zostały one zakontraktowane w aneksie nr 15, ale zostały wstrzymane z następujących powodów:

- decyzją Ministra Cyfryzacji moduł dotyczący niezgodności nie będzie wdrożony w ramach wdrożenia etapu II Programu (CEP);
- brak finalnej wersji dokumentacji systemu CEPiK 2.0 dla podmiotów integrujących się z tym systemem, opracowanej przez COI;
- brak aktów wykonawczych dotyczących wdrożenia systemu CEPiK 2.0.

Zgodnie z harmonogramem prac Programu CEPiK 2.0⁴⁶, piąty etap realizacji programu zawierający zadanie *Niezgodności (wariant docelowy)* powinien rozpocząć się 30 stycznia 2017 r. a zakończyć 29 maja 2018 r. Prace realizowane przez PWPW powinny rozpocząć się 20 listopada 2017 r. Z ww. harmonogramu wynika, że w zadaniu tym rozpoczęły się jedynie wstępne prace, za które odpowiada COI. **Realizacja modułu *Niezgodności* w COI, według stanu na dzień 16 sierpnia 2017 r. była na poziomie 1%, pomimo upływu 40% zaplanowanego czasu.**

⁴⁵ Dz. U. poz. 431, ze zm.

⁴⁶ Harmonogram ramowy programu CEPiK 2.0 z dnia 16 sierpnia 2017 r.

Zdaniem NIK, niski poziom zaawansowania prac nad modułem *Niezgodności w COI*, stwarza ryzyko dla terminowego przeprowadzenia prac programistycznych PWPW, ze względu na opóźnienia prac prowadzonych przez COI. Udostępnienie tego modułu ma istotne znaczenie, gdyż ma on służyć podniesieniu jakości danych i informacji zgromadzonych w CEP i CEK.

Realizacja zadań MC
przez delegowanych
pracowników COI

Według stanu na dzień 21 czerwca 2017 r. zadania w zakresie realizacji i zarządzania Programem CEPiK 2.0 realizowane były przez 26 pracowników, w tym 9 osób to pracownicy MC, a 17 osób to pracownicy COI, którzy zostali delegowani do pracy w MC na podstawie umowy 1/DUiRS/2011 z 2 lutego 2017 r.⁴⁷ w sprawie realizacji usług związanych z prowadzeniem CEPiK. W grupie 17 pracowników COI delegowanych do pracy w MC, trzy osoby pełniły funkcje liderów strumieni Programu CEPiK 2.0, a sześciu pracowników wyznaczono do składu Biura Programu⁴⁸. Ponadto, ustalono, że na podstawie § 4 aneksu nr 3 do Umowy 8/DEP/2013, MC zleciło⁴⁹ przeprowadzenie kontroli stanu realizacji umowy przez Wykonawcę, pracownikowi oddelegowanemu z COI do pracy w Ministerstwie.

Zdaniem NIK, powołanie w skład Biura Programu CEPiK 2.0 funkcjonującego w MC sześciu pracowników COI⁵⁰, oddelegowanych do pracy w MC może prowadzić do konfliktu interesów i mieć wpływ na podejmowanie decyzji zarządczych w Programie CEPiK 2.0 przez MC. Ponadto, NIK zauważa, że zgodnie z Kartą Programu CEPiK 2.0 (pkt 5.3.4) w skład Biura Programu powinni wejść zarówno specjaliści z COI, jak i z MC. Skład Biura Programu, pełniącego funkcję wsparcia dla Kierownika Biznesowego Programu i Kierownika Technicznego Programu, stanowią faktycznie wyłącznie pracownicy COI.

Minister Cyfryzacji poinformowała, że w ocenie Ministerstwa wymóg określony w Karcie Programu został spełniony. Jak podała, *MC przydziela do zadań zarówno zatrudnione w ramach stosunku pracy, jak i z wykorzystaniem innych form pozyskiwania pracowników. Osoby realizujące zadania w MC to również konsultanci z firm zewnętrznych, którzy identyfikują się z zadaniami stawianymi przez resort cyfryzacji i z powodzeniem reprezentują ministerstwo. W ramach tego typu formuły są również dostępni pracownicy dostarczani przez COI (...).*

NIK zwraca uwagę, że osoba odpowiedzialna za przeprowadzenie w imieniu MC kontroli realizacji przez COI Umowy 8/DEP/2013 nie jest w pełni niezależna od jednostki kontrolowanej (COI), gdyż

⁴⁷ W okresie od 1 kwietnia 2014 r. do 31 stycznia 2017 r. pracownicy oddelegowani byli na podstawie umowy nr 1/DEP/2014 z dnia 31 marca 2014 r.

⁴⁸ W dniu 9 sierpnia 2017 r. poinformowano, że w skład Biura Projektu/Programu wchodziło jeszcze pięciu pracowników COI oddelegowanych do MC (na dzień 9 sierpnia 2017 r. trzy z pięciu osób nie wykonywało, już pracy na rzecz MC w zakresie CEPiK 2.0, a dwie przebywały na urlopie macierzyńskim).

⁴⁹ Pismem z dnia 15 maja 2017 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Utrzymania i Rozwoju Systemów MC poinformowała Dyrektor COI o planowanym na drugą połowę maja 2017 r. terminie rozpoczęcia kontroli stanu realizacji Umowy nr 8/DEP/2103.

⁵⁰ Dwóch pracowników to członkowie Biura Programu, specjaliści ds. administracji i komunikacji w Programie, czterech pracowników – członkowie Biura Programu, specjaliści ds. wsparcia zarządzania Programem.

jest pracownikiem Wykonawcy. Zdaniem NIK, powierzenie tego zadania pracownikowi COI oddelegowanemu do pracy w MC nasuwa wątpliwości co do jego pełnej bezstronności. Minister Cyfryzacji poinformowała, że (...) każdy współpracownik MC podlega wnikliwej ocenie. W tym przypadku w związku z zatrudnieniem w COI, pracownik był również oceniany pod kątem ewentualnych ryzyk związanych z bezstronnością w realizowanych pracach. Nie zidentyfikowano żadnych przesłanek pozwalających na stwierdzenie, że zatrudnienie w COI ma wpływ na realizowane zadanie. Dodatkowo warto zauważyć, że zatrudnienie w COI pozwala osobie kontrolującej na efektywniejsze prowadzenie kontroli. Jako pracownik COI uzyskuje dostęp do narzędzi wewnętrznych COI, uczestniczy w wewnętrznych spotkaniach projektowych, mając na bieżąco możliwość weryfikowania postępów i pojawiających się problemów.

Kontrola wykazała, że lider strumienia komunikacji, odpowiedzialny za koordynację i zarządzanie pracami w tym strumieniu, posiadał wykształcenie średnie, nie miał doświadczenia zawodowego w zakresie realizacji projektów informatycznych oraz nie odbył szkoleń i nie posiadał certyfikatów potwierdzających jego umiejętności w zakresie prowadzenia komunikacji w projektach. Lider strumienia legislacji i procesów biznesowych odpowiedzialny za koordynację i zarządzanie pracami w tym strumieniu, posiadał wykształcenie wyższe ekonomiczne.

NIK zwraca uwagę, że liderzy strumieni: komunikacji oraz legislacji i procesów biznesowych posiadali nieadekwatne przygotowanie do realizacji przydzielonych im zadań w Programie CEPiK 2.0.

W opinii NIK, osoba sprawująca funkcję lidera strumienia komunikacji powinna posiadać doświadczenie w zakresie organizowania i prowadzenia komunikacji w tego typu zadaniach, a osoba będąca liderem strumienia legislacji i procesów biznesowych powinna posiadać przygotowanie prawnicze. Minister Cyfryzacji wyjaśniła, że (...) lider musi oczywiście posiadać kwalifikacje w zakresie komunikacji, ale przede wszystkim musi wykazać się dużą zdolnością adaptacji do szybko zmieniającej się sytuacji w projekcie oraz unikalnej zdolności przyswajania bardzo trudnej problematyki w tym projekcie. (...) Ważniejsze okazuje się zdolność adaptacji i szybkiego przyswajania wiedzy. (...) W chwili obecnej następuje kolejna już zmiana lidera w tym strumieniu (...). W odniesieniu do lidera strumienia legislacji i procesów biznesowych Minister Cyfryzacji wyjaśniła, że kluczowym (...) w wyborze osoby do tej roli było nie jej wykształcenie, ale doświadczenie i kompetencje w zakresie szerokiej wiedzy zarówno o aktualnie funkcjonującym, jak i projektowanym systemie CEPiK.

W latach 2014–2017 (do zakończenia czynności kontrolnych – 15.09.2017 r.) w realizację systemu CEPiK 2.0 było zaangażowanych łącznie 333 pracowników COI, przy czym na koniec sierpnia 2017 r. w prace te zaangażowanych było 132 pracowników, co wskazuje, że **60,4% osób nie wykonuje już zadań związanych z budową i wdrożeniem CEPiK 2.0**⁵¹. Z 333 osób pracujących przy realizacji systemu CEPiK 2.0, 63 osoby w momencie rozpoczęcia

Niewłaściwe kompetencje niektórych liderów Programu CEPiK 2.0

Niestabilność kadr COI zaangażowanych w realizację CEPiK 2.0

⁵¹ Według wyjaśnień Pana Marcina Suchara, Dyrektora COI, brak jest dokumentacji pozwalającej na określenie liczby pracowników przypisanych do projektu w roku jego rozpoczęcia, tj. w 2013 r.

pracy w COI miały staż pracy krótszy niż jeden rok. Według stanu na koniec sierpnia 2017 r. wśród 132 osób zaangażowanych w budowę i wdrożenie CEPiK 2.0 w COI, jedynie ośmiu pracowników posiadało staż pracy krótszy niż rok.

Funkcję Kierownika projektu/Programu CEPiK 2.0 w latach 2013–2017 pełniło pięć osób. NIK przeprowadziła analizę w zakresie posiadanego doświadczenia i kwalifikacji pięciu osób pełniących funkcję Kierownika projektu oraz 15 losowo wytypowanych pracowników zaangażowanych w realizację systemu CEPiK 2.0. Stwierdzono, że rozpoczynając pracę w COI: cztery z pięciu osób pełniących funkcję Kierownika projektu nie posiadało doświadczenia zawodowego związanego z zarządzaniem projektami informatycznymi, a dwie spośród 15 osób realizujących prace przy budowie systemu CEPiK 2.0 nie posiadały doświadczenia i wykształcenia odpowiadającego wykonywanym obowiązkom.

Dyrektor COI, Pan Marcin Suchar wyjaśnił, że w 2016 r. rozpoczęto budowę profesjonalnego zespołu zajmującego się tematyką zarządzania zasobami.

W trakcie realizacji projektu CEPiK 2.0 występowała duża rotacja pracowników, co nie sprzyjało sprawnej realizacji systemu. Uwaga NIK dotyczy też zlecania przez COI prac przy budowie i wdrożeniu CEPiK 2.0 osobom, posiadającym krótki staż pracy, a tym samym niewielkie doświadczenie zawodowe. **W opinii NIK, wystąpienie takich sytuacji wpłynęło na wydłużenie czasu realizowanych prac oraz ich jakość.** NIK zauważa, że podjęte przez COI od 2016 r. działania dla pozyskania i utrzymania odpowiednich kadr zaangażowanych w budowę i wdrażanie CEPiK 2.0 wpłynęły na utrzymanie stałego poziomu zatrudnienia oraz na zapewnienie w 2017 r. pracowników posiadających doświadczenie zawodowe.

Korzystanie
przez COI
z zewnętrznych
zasobów ludzkich

Szacowanie poziomu zatrudnienia dla potrzeb realizacji systemu CEPiK 2.0 zostało przeprowadzone w COI w listopadzie 2016 r., uwzględniono w nim pracowników etatowych i osoby pracujące na podstawie umowy o świadczenie specjalistycznych usług w zakresie zapewnienia zasobów ludzkich z branży teleinformatycznej (tzw. *body leasingu*). Według szacowania z listopada 2016 r., liczba etatów w COI zaangażowanych w realizację CEPiK 2.0 od lutego 2017 r. do czerwca 2018 r. była przewidywana na stałym poziomie 65 etatów każdego miesiąca oraz średnio około 30 etatów miesięcznie z umowy tzw. *body leasingu* (tj. ok. 30% wszystkich etatów zaangażowanych w realizację systemu CEPiK 2.0).

NIK zwraca uwagę na przyjęcie przez COI założenia, dotyczącego stałego i znacznego udziału w realizacji CEPiK 2.0 zewnętrznych zasobów ludzkich w ramach tzw. *body leasingu*. W opinii NIK, korzystanie z takich zasobów powinno mieć charakter dodatkowy i tymczasowy.

W przyjętym w dniu 29 maja 2013 r. przez Komitet Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji dokumencie pn. „*Projekty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w obszarze rejestrów państwowych i teleinformatyki*.”

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nowe podejście⁵² wskazano, że: (...) Budowa CEPiK 2.0 pozwoli nie tylko na realizację zadań ewidencyjnych, ale także na zbudowanie szerokiej kadry specjalistów, których będzie można wykorzystywać przy przejmowaniu i budowaniu kolejnych systemów zgodnie z planem modernizacji rejestrów państwowych. (...) W Ministerstwie i w Centralnym Ośrodku Informatyki będą utrzymywane zespoły pracowników posiadających odpowiednie kompetencje w zakresie realizacji projektów informatycznych zgodnie z najlepszymi praktykami. **Ograniczone zostanie zlecanie usług na zewnątrz, zwłaszcza usług konsultingowych i doradczych. (...) W COI zostaną zbudowane zasoby zdolne do projektowania i budowy infrastruktury teleinformatycznej, tworzenia aplikacji, utrzymania i rozwoju systemów, co pozwoli ograniczyć korzystanie z zewnętrznych usług.** Zasoby alokowane w COI, ze względu na ich kluczowe znaczenie dla utrzymania strategicznych systemów i rejestrów, muszą być opłacane na racjonalnym poziomie w stosunku do realiów rynku pracy w obszarze IT, bowiem tylko to umożliwi pozyskanie i utrzymanie na potrzeby MSW kompetentnego zespołu specjalistów najwyższej jakości, porównywalnej z najważniejszymi firmami sektora komercyjnego.

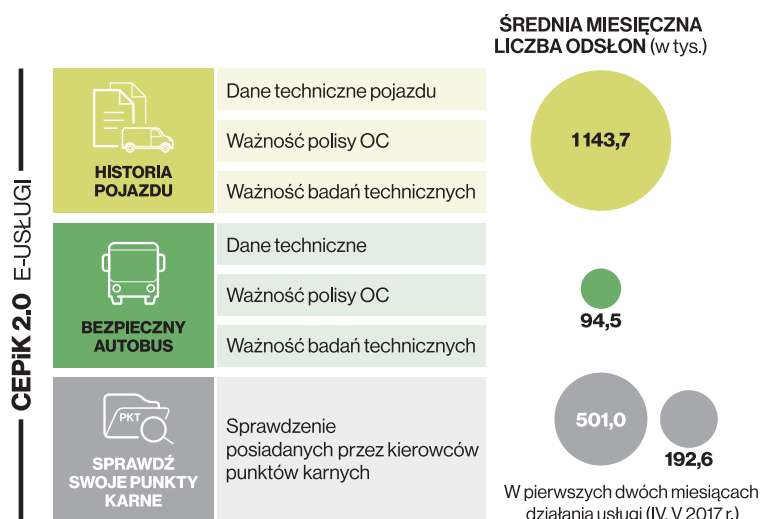
Zdaniem NIK, korzystanie przez COI w tak szerokim zakresie z body leasingu jest sprzeczne z powyższymi założeniami. Powinno być działaniem wyłącznie dodatkowym i tymczasowym, a nie stałą formą działalności COI.

W związku z realizacją Umowy 8/DEP/2013, COI udostępnił łącznie trzy usługi elektroniczne, w tym dwie w czerwcu 2014 r. (*Historia pojazdu i Bezpieczny Autobus*), a trzecią – *Sprawdź swoje punkty karne* – w kwietniu 2017 r.

Udostępnione usługi elektroniczne

Diagram nr 9

Udostępnione e-usługi w ramach CEPiK 2.0



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

⁵² <http://krmc.mc.gov.pl/download/50/8397/projektdokumenttu.pdf> (pkt 1.4. PODSTAWOWE ZASADY REALIZACJI PROJEKTÓW INFORMATYCZNYCH MSW, str. 8; pkt 2.6. PLANOWANE DZIAŁANIA, str. 20).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W pierwszych dwóch miesiącach od uruchomienia, e-usługa *Sprawdź swoje punkty karne* (kwiecień, maj) była wywoływana odpowiednio 501,0 tys. i 192,6 tys. razy.

Użytkownicy często korzystali z serwisów, na których umieszczone są e-usługi *Historia pojazdu* i *Bezpieczny Autobus*. W pierwszym miesiącu od uruchomienia tych e-usług liczba odsłon wyniosła odpowiednio 2 379,8 tys. odsłon i 255,4 tys. odsłon. Średnio, miesięcznie usługi te były wywoływane były odpowiednio 1 143,7 tys. i 94,5 tys. razy.

NIK pozytywnie ocenia udostępnienie w ramach CEPiK 2.0 e-usług: *Sprawdź swoje punkty karne*, *Historia pojazdu* i *Bezpieczny Autobus*.

Promocja, szkolenia

Na podstawie Umowy 8/DEP/2013 działania w zakresie promocji i marketingu CEPiK 2.0 wykonywane są przez COI w porozumieniu z rzecznikiem prasowym Ministerstwa. Całościowa strategia komunikacyjna jest przygotowywana przez COI. Podjęte w ramach CEPiK 2.0 działania promocyjno-marketingowe dotyczyły udostępnionej w ramach Etapu I usługi *Sprawdź punkty karne* i polegały m.in. na jej promocji w mediach (prasa, radio, telewizja, portale społecznościowe), rozpowszechnieniu ulotek informacyjnych, plakatów, zamieszczeniu informacji o e-usłudze na stronach internetowych.

W latach 2016–2017 Ministerstwo Cyfryzacji zapewniło szkolenia dla interesariuszy dotyczące systemu CEPiK 2.0. Przeprowadzono 15 szkoleń dotyczących CEPiK 2.0, przeszkolono łącznie 1074 przedstawicieli interesariuszy, w tym m.in. przedstawicieli: Policji, urzędów wojewódzkich, starostw powiatowych i urzędów miast. MC poinformowało, że planowane są szkolenia z zakresu aplikacji do obsługi CEPiK 2.0 w odniesieniu do kolejnych wdrażanych etapów we wrześniu 2017 r. oraz w pierwszym półroczu 2018 r. Planowane jest przeszkolenie ponad 4000 przedstawicieli interesariuszy. Jak podano, przyjęta została kaskadowa forma szkoleń – przeszkoleni zostaną liderzy, którzy pozyskaną wiedzę będą przekazywali kolejnym pracownikom wewnątrz swojej organizacji. Równocześnie z prowadzonymi szkoleniami ma zostać udostępniona platforma e-learningowa, na której zostaną zamieszczone materiały szkoleniowe oraz umożliwiony zostanie dostęp do szkoleniowej wersji aplikacji obsługującej CEPiK 2.0.

W ocenie NIK, MC zadbało o zapewnienie interesariuszom szkoleń dotyczących systemu CEPiK 2.0, a na 2017 r. i 2018 r. zaplanowano szkolenia dla interesariuszy z zakresu obsługi aplikacji wykorzystywanej do pracy z CEPiK 2.0.

5.1.2. Zarządzanie bezpieczeństwem danych w systemie CEPiK 2.0

Zarządzanie bezpieczeństwem CEPiK 2.0

W MC nie ustanowiono Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (dalej SZBI), co było niezgodne z § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI.

W myśl tego przepisu podmiot realizujący zadania publiczne ustanawia, wdraża i eksploatuje system zarządzania bezpieczeństwem informacji.

Minister Cyfryzacji wyjaśniła, że (...) *ochrona informacji jest jednym z priorytetów. (...) Dlatego, w pierwszym kwartale br. uruchomiony został projekt wdrożenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji ISO/IEC 27001.*

(...) Decyzją Dyrektora Generalnego Ministerstwa Cyfryzacji w dniu 22 lutego 2017 r. powołano zespół do spraw Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w Ministerstwie Cyfryzacji. (...) Aktualnie opracowywany SZBI dla Ministerstwa Cyfryzacji, określający szczegółowe wytyczne i wymagania dla polityki bezpieczeństwa informacji systemów informatycznych (...), w których prowadzone są ewidencje i rejestry publiczne, oraz określający sposób realizacji i wytyczne w odniesieniu do działań określonych w § 20 ust. 2 Rozporządzenia KRI, pozwoli na opracowanie polityki bezpieczeństwa informacji dla Systemu Informatycznego CEPiK 2.0 i jego bezpośrednie otoczenie.

Zgodnie z Umową 8/DEP/2013, MSW zobowiązało COI do wytworzenia dokumentacji bezpieczeństwa dla systemu CEPiK 2.0. MSW (ani MC w trakcie realizacji Programu) nie określiło jednak szczegółowych wymagań w tym zakresie.

W zakresie bezpieczeństwa systemu CEPiK 2.0 Aneks nr 3 do Umowy 8/DEP/2013 Ministerstwo Cyfryzacji zobowiązało COI do:

- przeprowadzenia analizy ryzyka (w zakresie weryfikacji podatności systemu na ryzyka związane z utratą poufności, integralności, dostępności danych) oraz wykonania testów bezpieczeństwa;
- określenia zakresu, wypracowania wytycznych oraz wsparcia przy opracowaniu Polityki Bezpieczeństwa Informacji;
- opracowania systemu zarządzania ciągłości działania (jako element opcjonalny⁵³).

Zgodnie z funkcjonującymi standardami w zakresie bezpieczeństwa informacji (PN-ISO/IEC 27001⁵⁴), za bezpieczeństwo systemu oraz danych w nim gromadzonych odpowiada właściciel systemu, którym jest Minister Cyfryzacji. Do obowiązków właściciela należy wdrożenie w MC systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji oraz wdrożenie polityki bezpieczeństwa dla systemu CEPiK 2.0.

NIK zwraca uwagę, że **na dzień zakończenia kontroli nie została opracowana i wdrożona polityka bezpieczeństwa CEPiK 2.0. Przedstawiony w toku kontroli dokument to jedynie szablon określający wytyczne w zakresie przyszłej polityki bezpieczeństwa tego systemu. W opinii NIK, taka polityka powinna być przygotowana i wdrożona nie później niż w dniu produkcyjnego uruchomienia Etapu II Programu CEPiK 2.0 (CEP).** Zgodnie z Polską Normą PN-ISO/IEC 27002, polityka bezpieczeństwa systemu informatycznego jest polityką niższego rzędu niż polityka bezpieczeństwa informacji i jej celem jest określenie i wdrożenie zabezpieczeń informacji przetwarzanych w danym systemie.

Minister Cyfryzacji poinformowała, że trwają prace nad dokumentacją bezpieczeństwa, weryfikacja dokumentacji i jej ostateczne zatwierdzenie jest zaplanowane przed dniem uruchomienia produkcyjnego systemu informatycznego CEPiK 2.0 w części dotyczącej CEP.

⁵³ Tj. element który mógł być zlecony COI do wykonania przez MC, ale zgodnie z ofertą jego wykonanie nie było obowiązkowe.

⁵⁴ Technika informatyczna – Techniki bezpieczeństwa – Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji – Wymagania.

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK (15 września 2017 r.), w COI prowadzono prace w zakresie budowy systemowego podejścia do problematyki zarządzania bezpieczeństwem informacji. Ustalono m.in., że w COI zaplanowano wdrożenie szeregu narzędzi i rozwiązań informatycznych z zakresu bezpieczeństwa – wykrywania zdarzeń potencjalnie niebezpiecznych, w tym wykrywania i zapobiegania atakom sieciowym, kontroli dostępu do sieci, zarządzania danymi cyfrowymi.

Budowany przez COI na zlecenie MSW, a następnie MC system informatyczny **CEPiK 2.0 zapewnia rozliczalność⁵⁵ udostępniania informacji z rejestrów CEP i CEK** poprzez tworzenie elektronicznych zapisów w dziennikach systemu CEPiK 2.0 (3 rodzaje logów), co było zgodne z § 11 ust. 1 rozporządzenia KRI, w myśl którego podmiot publiczny prowadzący rejestr publiczny, wydając informację z tego rejestru w drodze wymiany, jest obowiązany zapewnić rozliczalność takiej operacji.

Ponadto, zgodnie z § 21 ust. 1 rozporządzenia KRI, **rozliczalność w systemach teleinformatycznych podlega wiarygodnemu dokumentowaniu** w postaci elektronicznych zapisów w dziennikach systemów (logach). W zakresie zapewnienia rozliczalności działań dokonywanych przez użytkowników systemu CEPiK 2.0, MC poinformowało m.in., że system będzie posiadał wdrożone rozwiązania zapobiegające nieuprawnionym działaniom i monitorujące system. Ponadto, urządzenia i systemy oraz rozwiązania aplikacyjne pracujące w systemie posiadają własne logi techniczne, umożliwiającą dodatkową analizę zdarzeń w systemie.

5.2. Realizacja przez PWPW S.A. zadań związanych z wykonaniem i udostępnieniem oprogramowania w związku z realizacją CEPiK 2.0 w zakresie obsługi procesów: rejestracji pojazdów, wydawania uprawnień dla kierowców oraz uzyskania uprawnień do kierowania pojazdami

Działania PWPW w związku z realizacją CEPiK 2.0

PWPW opracowała, wdrożyła oraz utrzymuje we właściwych jednostkach (m.in. w starostwach powiatowych, urzędach miast i gmin) oraz Wojewódzkich Ośrodkach Ruchu Drogowego systemy informatyczne: POJAZD, KIEROWCA, WORD oraz POSK wykorzystywane w związku z realizacją zadań w CEPiK.

Do 20 kwietnia 2016 r. PWPW podejmowała działania zmierzające do rozwoju Systemów PWPW współpracujących z funkcjonującym systemem CEPiK na podstawie umowy utrzymaniowej. Zmiany i modyfikacje umożliwiające integrację Systemów PWPW z Bazą Centralną CEPiK 2.0 wykonywane były od lipca 2015 r. na podstawie przygotowanej przez COI dokumentacji projektowej. W okresie od 3 lipca do 25 sierpnia 2015 r. PWPW otrzymała z COI częściową dokumentację dotyczącą CEP, CEK oraz Profilu Kandydata na Kierowcę (PKK).

⁵⁵ Rozliczalność – właściwość systemu pozwalająca przypisać określone działanie w systemie do osoby fizycznej lub procesu oraz umiejscowić je w czasie (§ 2 pkt 18 rozporządzenia KRI).

Prezes Zarządu PWPW poinformował, że pierwsze zmiany w Systemach PWPW zostały opracowane na podstawie dokumentacji przekazanej do PWPW dla następujących modułów: CEP – wrzesień 2015 r., CEK – październik 2015 r., PKK – październik 2015 r., *Słowniki* – sierpień 2015 r., *Niezgodności* – wrzesień 2015 r., *Panel Komunikacyjny* – październik 2015 r., *Ewidencje PKK* – marzec 2016 r., *Homologacje* – kwiecień 2016 r., a *Raporty* – maj 2017 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa Zarządu PWPW Pana Piotra Woyciechowskiego, do marca 2016 r. nie istniał żaden formalny harmonogram wdrożenia projektu CEPiK 2.0, (...) *spółka kierowała się terminami zmian określonymi w ustawie Prawo o ruchu drogowym. Pierwszy harmonogram został przekazany przez COI w marcu 2016 r.*

W dniu 20 kwietnia 2016 r. zostało zawarte Porozumienie pomiędzy Ministerstwem Cyfryzacji a PWPW S.A. w sprawie współpracy w zakresie integracji systemów teleinformatycznych POJAZD i KIEROWCA oraz systemu informatycznego WORD i Portalu OSK z systemem informatycznym CEPiK 2.0.

W ramach Porozumienia, PWPW została zobowiązana m.in. do nieodpłatnego:

- zintegrowania SI POJAZD, SI KIEROWCA, SI WORD i POSK z CEPiK 2.0;
- zapewnienia komunikacji SI POJAZD i SI KIEROWCA z i do CEPiK 2.0 w oparciu o dostarczoną przez MC rozległą sieć transmisji danych;
- zapewnienia w SI POJAZD, SI KIEROWCA, SI WORD i POSK rozwiązań do wyjaśniania niezgodności i podniesienia jakości danych i informacji zgromadzonych w CEPiK 2.0;
- zarządzania i serwisowania infrastruktury teleinformatycznej zainstalowanej w siedzibach organów właściwych do spraw rejestracji pojazdów i wydawania praw jazdy (zapewnianej przez PWPW) oraz zarządzania infrastrukturą teleinformatyczną zainstalowaną w siedzibie WORD (zapewnioną przez WORD), niezbędnej do integracji z CEPiK 2.0;
- zapewnienia organom właściwym do spraw rejestracji pojazdów i wydawania praw jazdy rozwiązania awaryjnego, zapewniającego ciągłość wydawania kart kryptograficznych i certyfikatów uprawniających do pracy w SI POJAZD i SI KIEROWCA;
- zapewnienia organom właściwym do spraw rejestracji pojazdów i wydawania praw jazdy rozwiązania technicznego, dającego w przypadku awarii sieci możliwość uruchomienia komunikacji z CEPiK 2.0 w trybie awaryjnym;
- przeprowadzenie szkoleń dla użytkowników dotyczących zmian Systemów PWPW.

W ocenie NIK, PWPW właściwie prowadziła działania w zakresie rozwoju funkcjonujących Systemów PWPW, w celu umożliwienia ich integracji z systemem CEPiK 2.0. Działania te realizowane były głównie na podstawie zawartej umowy utrzymaniowej.

Ramy metodyczne integracji Systemów PWPW z CEPiK 2.0 zostały zdefiniowane na trzech zasadniczych poziomach:

- 1) wykonawczym, tj. określającym zasady współpracy pomiędzy:
 - PWPW a MC i COI, na zasadach przedstawionych m.in. w Porozumieniu, *Karcie Programu i Planie Zarządzania Programem*;

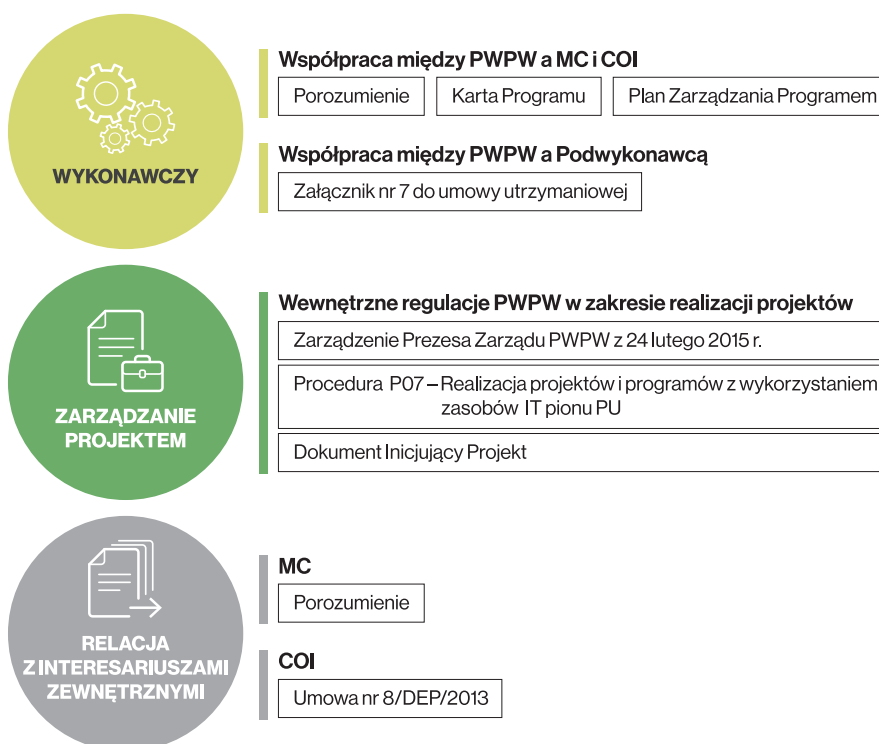
Ramy metodyczne
integracji Systemów
PWPW z CEPiK 2.0

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- PWPW a Podwykonawcą na zasadach opisanych w załączniku nr 7 do umowy utrzymaniowej. Zakres prac, wynagrodzenie Podwykonawcy i inne zagadnienia formalne określono w aneksach: nr 15⁵⁶, nr 15bis⁵⁷ oraz nr 3/2016⁵⁸;
- 2) zarządzania projektem, który definiują wewnętrzne regulacje PWPW w zakresie realizacji projektów m.in.: Zarządzenie Prezesa Zarządu PWPW z 24 lutego 2015 r., procedura P07 – *Realizacja projektów i programów z wykorzystaniem zasobów IT pionu PU* oraz *Dokument Inicjujący Projekt*;
- 3) relacji z interesariuszami zewnętrznymi, tj. z MC – na podstawie Porozumienia oraz z COI, który jest głównym wykonawcą Bazy centralnej CEPiK 2.0 – na podstawie umowy nr 8/DEP/2013.

Diagram nr 10

Poziomy integracji Systemów PWPW z CEPiK 2.0



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Na potrzeby dostosowania Systemów PWPW do współpracy z CEPiK 2.0, PWPW opracowała 25 maja 2016 r. *Dokument Inicjujący Projekt*, w którym określono m.in.: cel projektu, wykaz poszczególnych etapów prac wraz

⁵⁶ Aneks nr 15 z 19 lipca 2016 r. do umowy nr 960.000.2888/NR HP/EDS_ITO/49/2009 na wykonanie na zlecenie PWPW usług rozwojowych w zakresie obejmującym integrację systemów POJAZD, KIEROWCA, WORD z SI CEPiK 2.0.

⁵⁷ Aneks nr 15bis z 29 marca 2017 r. do umowy 960.000.2888/NR HP/EDS_ITO/49/2009 w zakresie realizacji usług rozwojowych systemów POJAZD, KIEROWCA, WORD, zawarty w związku ze zmianą harmonogramu realizacji projektu CEPiK 2.0 dokonaną przez MC 30 grudnia 2016 r.

⁵⁸ Aneks nr 3/2016 do porozumienia projektowego zawarty pomiędzy PWPW S.A. a Hewlett Packard Enterprise Polska sp. z o.o.

z terminami ich zakończenia, zakres projektu, budżet oraz wskazano skład zespołu projektowego, komitetu sterującego oraz wyznaczono kierownika projektu. Obowiązki kierownika projektu określone zostały w Porozumieniu oraz w *Karcie Programu CEPiK 2.0*.

Funkcje przedstawicieli PWPW w Komitecie Sterującym Programu CEPiK 2.0 pełnił: członek Zarządu PWPW oraz kierownik projektu.

W ocenie NIK, przyjęta w PWPW struktura organizacyjna była odpowiednia do skali przedsięwzięcia polegającego na integracji Systemów PWPW z CEPiK 2.0.

Ryzyka związane z integracją Systemów PWPW z CEPiK 2.0 zostały wskazane w Dokumentcie *Inicjującym Projekt* przyjętym przez Zarząd PWPW 25 maja 2016 r. Dotyczyły one mogących wystąpić: opóźnień prac nad Bazą Centralną CEPiK 2.0 po stronie COI, błędów w CEPiK 2.0, problemów wydajnościowych CEPiK 2.0, trudności w realizacji wdrożenia CEPiK 2.0, w tym np. spowodowanych brakiem przerwy w działaniu organów właściwych do spraw rejestracji pojazdów i wydawania praw jazdy.

Ryzyka związane z integracją Systemów PWPW z CEPiK 2.0

Zidentyfikowane ryzyka podlegały ewidencjonowaniu w rejestrze ryzyka prowadzonym przez PWPW. Według stanu na 7 czerwca 2017 r. lista ryzyk obejmowała 23 ryzyka, z czego 10 nowych ryzyk zostało zarejestrowanych po refactoringu CEPiK 2.0. Wśród ryzyk były m.in.: brak udroźnionej komunikacji między starostwami a CEPiK 2.0, brak przeprowadzonych testów integracyjnych na danych zmigrowanych, dodatkowe zadanie związane z bilansowaniem danych oraz ciągłe zmiany COI w dokumentacji modułów⁵⁹, dla których trwają testy integracyjne.

Ponadto, PWPW na posiedzeniach KS Programu zgłaszała ryzyka dotyczące m.in.: niskiej jakości danych, bilansowania danych i potrzeby ich weryfikacji jakościowej, niedrożności procesów zarządczych w programie oraz aktualizacji harmonogramu.

Dyrektor projektu Podwykonawcy⁶⁰ stwierdził, że: *CEPiK wymienia informację z systemem centralnym asynchronicznie. Obecnie system jest użytkowany w 400 lokalizacjach. Zdarzały się awarie, że CEPiK centralny nie działał przez 2 dni. Przy obecnej architekturze CEPiK 2.0 (przesyłanie danych synchronicznie⁶¹) oznacza to, że urzędy „stoją” przez czas awarii systemu. (...) Komunikowaliśmy nasze zastrzeżenia jeszcze przed przekształceniem projektu w Program. Na poziomie programu zgłaszaliśmy ryzyka dotyczące niezawodności. Przeliczyliśmy, że zakres przekazywanych danych (ilość komunikatów) będzie znacząco większy, a komunikacja synchroniczna będzie wymagała dużo lepszych i szybszych rozwiązań.*

⁵⁹ Nowe wersje modułów były przekazywane przez COI do PWPW co 1–2 tygodnie.

⁶⁰ DXC Technology, która jest następcą prawnym firmy Enterprise Services Polska sp. z o.o., która z kolei była następcą prawnym Hewlett – Packard Polska sp. z o.o.

⁶¹ Synchroniczna wymiana danych Systemów PWPW z systemem CEPiK 2.0 polega na tym, że dane pojazdów, kierowców i inne im towarzyszące, zanim zostaną przetworzone przez Systemy PWPW, muszą zostać pobrane z systemu CEPiK 2.0, a po wykonaniu przetwarzania odpowiednie dane muszą zostać w tym systemie zapisane. Wszystko to ma dzieć się w ramach każdego z głównych procesów biznesowych (np. podczas rejestracji pojazdu, wydania prawa jazdy) z nielicznymi odstępstwami, np. przy wydawaniu tzw. pozwolenia czasowego dla pojazdu.

Kierownik projektu w PWPW wskazał, iż *trzeba się liczyć z niedostępnością naszego systemu dziedzinowego spowodowaną awariami infrastruktury CEPiK 2.0, którą zarządza COI/MC* [poniżej, w pkt 5.3 zawarto informacje o problemach dotyczących rejestracji pojazdów po uruchomieniu CEPiK 2.0 w dniu 13 listopada 2017 r.].

Zdaniem NIK, ryzyka dotyczące wytwarzania oprogramowania (dostosowywania Systemów PWPW do współpracy z systemem CEPiK 2.0) są w PWPW prawidłowo identyfikowane, oceniane i zarządzane. Dotyczą one zdarzeń mających przede wszystkim wpływ na realizację prac zmierzających do dostosowania Systemów PWPW do współpracy z Bazą Centralną CEPiK 2.0.

Konsultacje
i szkolenia
użytkowników
Systemów PWPW

PWPW przeprowadziło warsztaty dla użytkowników Systemów PWPW w okresie od 23 stycznia do 1 lutego 2017 r. W warsztatach uczestniczyły łącznie 54 osoby. Byli to pracownicy starostw powiatowych, urzędów miejskich oraz wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego. W warsztatach tych brali też udział przedstawiciele PWPW, Podwykonawcy, COI, MC, Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa oraz Związku Powiatów Polskich. Warsztaty przeprowadzone zostały w środowisku testowym odzwierciedlającym środowisko produkcyjne, w tym środowisko pracy starostw powiatowych, WORD-ów oraz Ośrodków Szkolenia Kierowców. Podczas warsztatów uczestnicy zapoznali się ze zmianami obsługi wybranych procesów biznesowych, sprawdzali poprawność przyjętych rozwiązań oraz zgłosili uwagi/sugestie modyfikacji rozwiązań.

Po przeprowadzonych warsztatach, PWPW sporządziła zestawienie zgłoszonych zmian/błędów oraz opracowała (wspólnie z Podwykonawcą) dokument *Specyfikacja wymagań. Wprowadzenie zmian z warsztatów CEPiK 2.0*. Zgłoszone zmiany dotyczyły m.in. automatycznej weryfikacji właściciela pojazdu, dodania dodatkowej zakładki w porównywarce, oznaczenia wydania trzeciej tablicy rejestracyjnej oraz obsługi słowników. Prezes Zarządu PWPW poinformował, że zmiany będą wprowadzone w ramach SI POJAZD.

Zdaniem NIK, PWPW zapewniło konsultacje z użytkownikami końcowymi Systemów PWPW w związku z prowadzoną integracją tych systemów z CEPiK 2.0. Miały one najczęściej charakter warsztatów umożliwiających bezpośrednie zapoznanie użytkowników tych systemów z wprowadzanymi w nich zmianami.

Testy integracyjne
Systemów PWPW
z CEPiK 2.0

PWPW prowadziło testy integracyjne Systemów PWPW z Bazą centralną CEPiK 2.0 w oparciu o około 600 scenariuszy testowych opracowanych przez PWPW i zatwierdzonych przez COI.

Ustalono, że od rozpoczęcia testów 3 października do 15 grudnia 2016 r. stopniowo wyeliminowano wszystkie błędy, a pozytywne zakończenie testów integracyjnych potwierdzono protokołem odbioru z 15 grudnia 2016 r. oraz w aneksie nr 15bis do umowy utrzymaniowej. Dokumentem tym strony (MC, COI, PWPW, Podwykonawca) potwierdziły zakończenie testów integracyjnych oraz to, że Systemy PWPW zostały zintegrowane zgodnie z przygotowaną wówczas dokumentacją systemu CEPiK 2.0, a także, że zakres testów integracyjnych oraz scenariuszy obejmował 100% procesów realizowanych przez starostwa, które spełniają założenia działania integracji systemów starostw z CEPiK 2.0 na dzień podpisania protokołu.

Na skutek zmian wprowadzanych przez MC i COI (refactoring) oraz innych zidentyfikowanych modyfikacji testy te zostały ponowione w 2017 r.

PWPW przystąpiła do przetargu ogłoszonego przez COI na wykonanie dodatkowych zadań w zakresie budowy systemu CEPiK 2.0. W związku z tym w dniu 8 czerwca 2017 r. pomiędzy PWPW i COI zawarto umowę⁶² *na świadczenie usług polegających na kompleksowej realizacji procesu testowego w ramach testów integracyjnych oraz akceptacyjnych z interesariuszami Programu CEPiK 2.0 w zakresie modułu Centralna Ewidencja Pojazdów (CEP).*

Według stanu na 1 września 2017 r. przeprowadzono wszystkie zaplanowane testy integracyjne dla CEP, w tym 61% testów zakończyło się wynikiem pozytywnym, 20% wynikiem negatywnym, a 19% nie można było kompleksowo wykonać.

Dalsze testy integracyjne planowane były na okres wrzesień–październik 2017 r., tj. poprzedzający uruchomienie CEP.

Prezes Zarządu PWPW wyjaśnił, że *zrezygnowano z planów samodzielnej realizacji testów Systemów PWPW po ich zintegrowaniu z CEPiK 2.0, gdyż według informacji przekazanych przez COI, środowisko, w którym prowadzone są testy, nie zostało skonfigurowane na infrastrukturze porównywalnej z docelową, w efekcie czego uzyskiwane wyniki nie byłyby miarodajne.* Prezes Zarządu PWPW wyjaśnił także, że *zgodnie z ustnie przekazaną informacją otrzymaną od COI na cyklicznych spotkaniach statusowych, środowisko testowe po stronie COI nie jest adekwatne do przyszłych warunków użytkowania ani pod względem zasobowym (uniemożliwia to przeprowadzenie testów wydajnościowych), ani pod względem zasilenia w dane przemieszczane do systemu CEPiK 2.0 (niesie to istotne ryzyko, iż testy integracyjne nie wykryją wszystkich usterek, a te ujawnią się dopiero po uruchomieniu systemu CEPiK 2.0 w zakresie ewidencji pojazdów).* Dodał, że kwestie związane z wpływem jakości danych na testy wydajnościowe podnosił też członek zarządu PWPW na posiedzeniu KS nr IV z 19 stycznia 2017 r.

NIK w wystąpieniu pokontrolnym zwróciła uwagę, że zasadnicze znaczenie dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania Systemów PWPW ma przeprowadzenie testów integracyjnych z CEPiK 2.0 w celu weryfikacji prawidłowości ich działania w zbliżonych do rzeczywistych warunkach współpracy z Bazą centralną CEPiK 2.0.

Zagadnienia bezpieczeństwa Systemów PWPW współpracujących z CEPiK zostały określone w dokumencie *Szczegółowe Zasady Zabezpieczeń w Systemach Pojazd i Kierowca i Systemie WORD (SZZ)* (wersja z 24 czerwca 2015 r.). Dokument ten uwzględnia kwestie bezpieczeństwa dla SI POJAZD, SI KIEROWCA i SI WORD.

Szczegółowe wymagania bezpieczeństwa dotyczące SI POJAZD i SI KIEROWCA, w których przetwarzane są dane osobowe kierowców, właścicieli i posiadaczy pojazdów oraz informacje o postępowaniach administracyjnych dotyczących

Zapewnienie
bezpieczeństwa
Systemów PWPW

⁶² Umowa wykonawcza nr COI/U/3201/58/2017.

procesu wydawania praw jazdy, dowodów rejestracyjnych i kart pojazdów, wynikają z procedur i zasad zrealizowanych na podstawie umowy utrzymaniowej.

W oparciu o krajowe wymagania prawne⁶³ i standardy międzynarodowe⁶⁴ opracowano: instrukcję bezpieczeństwa w urzędzie, dokumentację systemów oraz politykę certyfikacji. Opisana dokumentacja obejmuje obszary dotyczące m.in.: kontroli dostępu, poufności, dostępności i ciągłości działania, niezaprzeczalności, rozliczalności, zasady dostępu dla pracowników i ich ról oraz ról technicznych.

Zgodnie z powyższą dokumentacją uwierzytelnienie użytkowników oraz pracowników serwisu w Systemach PWPW odbywa się z wykorzystaniem imiennych certyfikatów przechowywanych na indywidualnych kartach kryptograficznych wystawionych, zgodnie z polityką certyfikacji PWPW. Karty kryptograficzne ulegają czasowemu zablokowaniu po nieudanych próbach logowania. Stacja użytkownika SI POJAZD i SI KIEROWCA jest automatycznie blokowana po wyjęciu karty z czytnika.

W związku z zaplanowaniem przez COI testów bezpieczeństwa oraz wydajności Bazy Centralnej CEPiK 2.0, PWPW nie przeprowadziła testów w tym zakresie dla Systemów PWPW.

W ocenie NIK, PWPW dysponuje odpowiednimi kompetencjami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa Systemów PWPW, co potwierdza m.in. wdrożenie normy PN-ISO/IEC 27001 oraz posiadanie certyfikatów bezpieczeństwa przemysłowego na poziomie *ściśle tajne* i międzynarodowego w zakresie klauzuli *Secret* w Unii Europejskiej⁶⁵. Zastosowane w Systemach PWPW metody weryfikacji tożsamości użytkowników są adekwatne i spełniają wymogi Polskiej Normy ISO/IEC 27002:2014:12, która zaleca aby siła mechanizmu uwierzytelnienia użytkownika była odpowiednia do istotności informacji, która jest udostępniana.

Tryb awaryjny
działania Systemów
PWPW

Zgodnie z Porozumieniem, PWPW zobowiązało się do zapewnienia rozwiązania awaryjnego umożliwiającego zachowanie ciągłości wydawania kart kryptograficznych i certyfikatów uprawniających do pracy w SI POJAZD i SI KIEROWCA oraz rozwiązania technicznego, dającego możliwość uruchomienia komunikacji z systemem CEPiK 2.0 w trybie awaryjnym.

Ustalono, że *projekt techniczny* CEPiK 2.0 nie przewiduje trybu awaryjnego wymiany danych Systemów PWPW z Bazą Centralną CEPiK 2.0. Z wyjaśnień m.in. Prezesa Zarządu PWPW wynika, że w przypadku braku dostępu do Bazy Centralnej CEPiK 2.0, korzystanie z SI POJAZD umożliwia wyłącznie wydanie tzw. pozwolenia czasowego. Odpowiedni komunikat będzie

⁶³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922), rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. Nr 100, poz. 1024), Polityka Bezpieczeństwa Informacji, akty wewnętrzne PWPW.

⁶⁴ Międzynarodowa norma ISO/IEC 27001:2005 w zakresie zabezpieczeń technicznych wymienionych w załączniku normatywnym A. oraz innych praktyk międzynarodowych.

⁶⁵ Informacja zamieszczona na stronie internetowej PWPW: www.pwpw.pl.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wtedy umieszczany w kolejce i przesłany do CEPiK 2.0 po przywróceniu jego dostępności. W przypadku SI KIEROWCA będzie możliwe wykonanie niektórych czynności m.in.: wprowadzenie orzeczenia lekarskiego, wprowadzenie orzeczenia psychologicznego, odnotowanie dokumentu prawa jazdy, czy jego zamówienia. Ponadto, brak dostępu do danych słownikowych uniemożliwia wykonanie operacji w SI POJAZD i SI KIEROWCA.

Zgodnie z założeniami Programu CEPiK 2.0 nie jest planowane jego wdrożenie pilotażowe, w związku z tym PWPW nie planuje odrębnego wdrożenia pilotażowego Systemów PWPW.

Brak pilotażowego uruchomienia etapów Programu CEPiK 2.0

Kierownik projektu wyjaśnił, że *namiaszkę pilotażu* stanowiły warsztaty przeprowadzone w styczniu i lutym 2017 r. przez PWPW z udziałem 15 przedstawicieli użytkowników Systemów PWPW. Podczas warsztatów mieli oni możliwość zapoznania się ze zmianami wprowadzanymi w Systemach PWPW w związku z integracją z systemem CEPiK 2.0.

Według NIK, uwzględnienie w procesie wytwarzania CEPiK 2.0 wdrożenia pilotażowego pozwoliłoby na przetestowanie systemu w praktyce oraz umożliwiłoby ujawnienie i wyeliminowanie szeregu błędów oraz braków w funkcjonalnościach systemu jeszcze przed finalnym udostępnieniem poszczególnych etapów Programu użytkownikom końcowym.

5.3. Informacja w zakresie funkcjonowania CEPiK 2.0 w części dotyczącej centralnej ewidencji pojazdów, udostępnionej z dniem 13 listopada 2017 r.

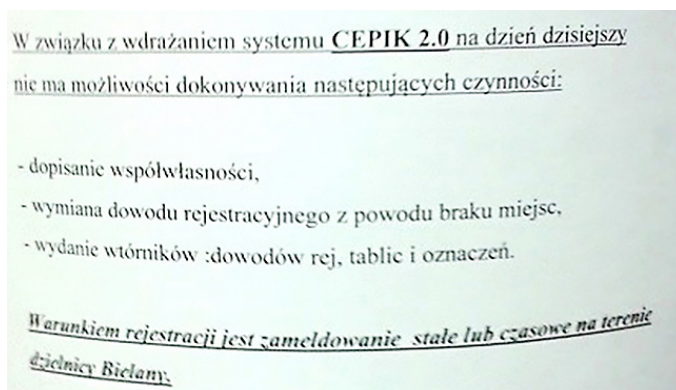
Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK, zwróciła się do 30 kierowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego (starostów, prezydentów miast) oraz do Prezesa Zarządu Związku Powiatów Polskich i Prezesa Zarządu Polskiej Izby Stacji Kontroli Pojazdów o udzielenie informacji dotyczących funkcjonowania CEPiK 2.0 w części dotyczącej ewidencji pojazdów, udostępnionej z dniem 13 listopada 2017 r.

Problemy dotyczące rejestracji pojazdów po uruchomieniu CEPiK 2.0 w dniu 13 listopada 2017 r.

Wszyscy udzielający odpowiedzi wskazywali, że udostępnienie CEPiK 2.0 utrudniło obsługę obywateli w zakresie rejestracji pojazdów.

Zdjęcie nr 1

Przykładowa informacja dla klientów urzędu w związku z uruchomieniem CEPiK 2.0



Źródło: Materiały własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przed wszystkim:

- nastąpiło znaczne wydłużenie czasu obsługi spraw;

Prezydent Miasta Katowice wskazał m.in., że przed wprowadzeniem CEPiK 2.0 w części dotyczącej CEP, czas rejestracji pojazdów wynosił około 20 minut. (...) *W obecnym systemie załatwienie sprawy zajmuje średnio około 40 minut. Wprowadzenie do ewidencji zmian dotyczących pojazdów także wymaga dwukrotnie dłuższego czasu niż dotychczas, a zapisanie danych często wymaga kilkukrotnego przetwarzania tych samych operacji.*

- znacząco zmniejszyła się liczba realizowanych spraw w porównaniu z okresem przed uruchomieniem systemu;

W Urzędzie Miasta Przemyśla wraz z uruchomieniem CEPiK 2.0 nastąpił spadek realizowanych zadań o około 40%. Prezydent Miasta Szczecina, który poinformował, że w pierwszym tygodniu wdrażania CEPiK 2.0, tj. 13–17 listopada 2017 r., zamówiono tylko 327 dowodów rejestracyjnych (co stanowiło 21% zamawianych zwykle dowodów), w drugim tygodniu funkcjonowania CEPiK 2.0 zamówiono 833 dowody (tj. 53% zamawianych zwykle dowodów). Prezydent Miasta Szczecina wskazał też, że (...) *w ciągu tych dwóch tygodni około 1900 interesantów odeszło bez załatwienia sprawy (...) Do dziś około połowy z tych wniosków, często po wielu próbach, udało się wprowadzić do systemu i załatwić sprawę. Pozostali spośród 1900 interesantów codziennie podejmują próbę załatwienia ich spraw.*

- w pierwszych dniach funkcjonowania CEPiK 2.0 w części urzędów, w szczególności w dużych ośrodkach miejskich, brak było dostępu do systemu, na przykład w Urzędzie Miasta Krakowa w dniach 13–14 listopada 2017 r, w Urzędzie Miasta Katowice w dniu 13 listopada 2017 r., w Urzędzie Miasta Szczecin w dniu 13 listopada 2017 r., w Starostwie Powiatowym w Pырzyczach w dniach 13–16 listopada 2017 r.

Z informacji uzyskanych ze starostw i urzędów miast na prawach powiatu wynika, że udostępnienie CEPiK 2.0 spowodowało w pierwszych tygodniach poważne utrudnienia w obsłudze obywateli z uwagi na przypadki braku w systemie określonych danych niezbędnych do dokonania rejestracji pojazdu, np. danych pojazdu lub właściciela. Ponadto, udzielający odpowiedzi wskazali najistotniejsze błędy/problemy występujące w udostępnionym CEPiK 2.0, które ich zdaniem uniemożliwiały lub utrudniały rejestrację pojazdów, wskazywano m.in. na brak możliwości:

- rejestracji pojazdu na adres zamieszkania a nie zameldowania;
- prawidłowej rejestracji ze względu na brak lub błędne dane w słownikach dotyczących nazw osiedli i urzędów skarbowych;
- wydania wtórnika dowodu rejestracyjnego, karty pojazdu, nalepki kontrolnej na szybę oraz tablic rejestracyjnych;
- przedłużenia ważności przedłużenia pozwolenia czasowego;
- dokonania adnotacji urzędowych w dowodzie rejestracyjnym o dokonanych modyfikacjach pojazdu, np. montaż haka i instalacji LPG;
- dopisania współwłaściciela pojazdu;
- korekty lub anulowania zgłoszenia zbycia pojazdu;
- wymiany tablic rejestracyjnych po kradzieży;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- dokonywania korekt w systemie;
- przywrócenia pojazdu do ruchu po jego czasowym wycofaniu;
- rejestracji pojazdu na osobę prawną (np. firmy leasingowe) posiadającą oddział (system narzucał dane głównej siedziby firmy);
- obsługi obywatela posiadającego nazwisko dwuczłonowe.

Zdjęcie nr 2

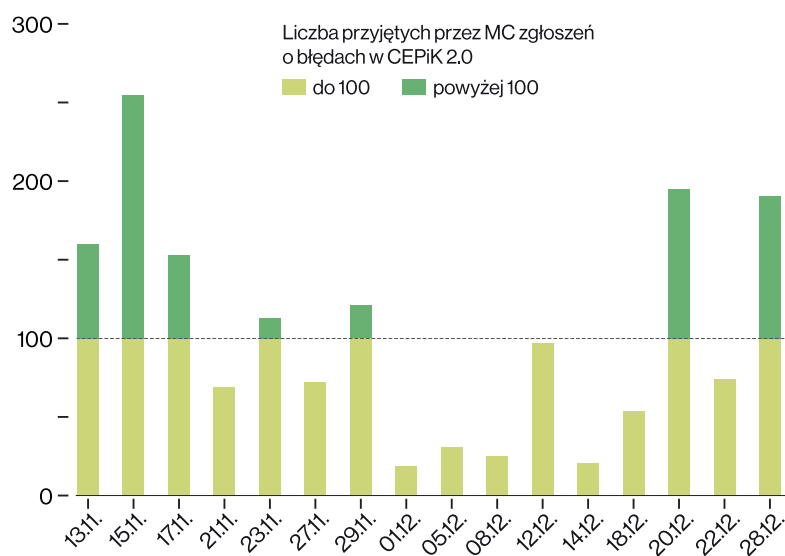
Przykładowe zestawienie zgłoszeń dotyczących problemów w funkcjonowaniu CEPIK 2.0 w Urzędzie Miasta Szczecina

E-Helpdesk	
Dodaj zgłoszenie Odśwież listę Instrukcja S	
Nr zgłoszenia	Tytuł
SD22523407	brak możliwości zarej. pojazdu z zagranicy
SD22518834	wymiana dowodu
SD22518821	brak możliwości korekty para. technicznych
SD22518339	Brak możliwości uruchomienia aplikacji kierowca
SD22516358	nie można wydać pc, Nieprawidłowy stan dokumentu: "Unieważniony-wymiana dokumen
SD22482413	wprowadzenie instruktora
SD22481768	Brak możliwości zamówienia dowodu rejestracyjnego
SD22481145	Brak możliwości korekty parametrów pojazdu
SD22479505	brak możliwości zbycia pojazdu
SD22477665	Rejestracja na firmę

Źródło: Na podstawie materiałów z urzędów jednostek samorządu terytorialnego.

Diagram nr 11

Liczba przyjętych przez MC zgłoszeń o błędach w CEPIK 2.0 w pierwszych tygodniach po uruchomieniu systemu w zakresie rejestracji pojazdów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych zawartych w raportach o stabilizacji CEPIK 2.0 publikowanych w sieci Internet przez Ministerstwo Cyfryzacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z powyższych danych wynika, że w pierwszych dniach od uruchomienia CEPiK 2.0 w zakresie rejestracji pojazdów użytkownicy systemu wielokrotnie zgłaszali błędy w działaniu systemu. Od końca listopada 2017 r. do połowy grudnia 2017 r. nastąpił okres stabilizacji otrzymywanych zgłoszeń po czym około 20 grudnia 2017 r., tj. po miesiącu od udostępnienia systemu, można zaobserwować wzrost liczby zgłaszanych MC błędów.

Jako pozytywny aspekt udostępnienia CEPiK 2.0, Polska Izba Stacji Kontroli Pojazdów wskazała, że do systemu trafia szereg informacji o badaniach technicznych, w tym tych zakończonych wynikiem negatywnych wraz z opisem stwierdzonych usterek. Zatem obecnie diagnosta stacji pojazdów posiada aktualną informację o wcześniejszych badaniach technicznych pojazdu i stwierdzonych nieprawidłowościach.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Kontrolą objęto trzy jednostki: Ministerstwo Cyfryzacji, Centralny Ośrodek Informatyki, Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych S.A.

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 15 września 2017 r. Czynności kontrolne w jednostkach przeprowadzono w okresie od 5 czerwca 2017 r. do dnia 15 września 2017 r. Ostatnie wystąpienie pokontrolne zostało wysłane 14 listopada 2017 r.

Okres objęty kontrolą

W ramach przygotowania przedkontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano od Ministra Cyfryzacji dokumenty i informacje dotyczące realizacji CEPiK 2.0. W trakcie kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano informacje z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Policji i Głównej Inspekcji Transportu Drogowego.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK, zwróciła się m.in. do 30 kierowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego (starostów, prezydentów miast) o udzielenie informacji dotyczących funkcjonowania CEPiK 2.0 w części dotyczącej ewidencji pojazdów, udostępnionej z dniem 13 listopada 2017 r.

Kontrola pt. *Wdrażanie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców* (P/17/003) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Tematyka dotycząca udostępniania i realizacji zadań związanych z wykorzystaniem CEPiK 2.0 nie była przedmiotem badania przez NIK, natomiast zagadnienia dotyczące wykorzystania danych zgromadzonych w rejestrach CEP i CEK były przedmiotem kontroli nr I/15/002/KPB *Funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego*. Z informacji o wynikach ww. kontroli NIK⁶⁶ wynika m.in., że dane przetwarzane w dotychczasowym systemie CEPiK nie dawały możliwości uzyskania rzetelnej wiedzy na temat kierowców, uprawnień do kierowania pojazdami, pojazdów, polis OC, badań technicznych pojazdów, zdarzeń rejestrowanych przez Policję, ponieważ nie spełniały wymaganych kryteriów jakości, a w szczególności, jak wykazały badania kontrolne, dane były niekompletne, niepoprawnie zapisane i nieaktualne.

Pozostałe informacje

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016⁶⁷ w części 27 – Informatyzacja oraz planu finansowego Funduszu celowego⁶⁸ pn. Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, którego dysponentem jest Minister Cyfryzacji ustalono m.in., że w MSW oraz w MC nie zapewniono skutecznego nadzoru nad wykonywaniem przez COI umowy na realizację projektu CEPiK 2.0 i rozliczaniem związanych z tym kosztów.

Do kierowników jednostek kontrolowanych zostały skierowane trzy wystąpienia pokontrolne. Z ogólnej liczby skierowanych przez NIK siedem wniosków pokontrolnych, według stanu na dzień 5 lutego 2018 r. cztery wnioski zostały zrealizowane, a w trakcie realizacji były trzy wnioski.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

⁶⁶ Informacja o wynikach kontroli *Funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego*, nr ewid. 221/2015/I/15/002/KPB.

⁶⁷ Kontrola nr P/17/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 27 – Informatyzacja*.

⁶⁸ Prowadzonego w formie wyodrębnionego rachunku bankowego.

ZAŁĄCZNIKI

Wnioski pokontrolne dotyczyły:

- podjęcia działań mających na celu zweryfikowanie wynagrodzenia COI za prace określone w Aneksie nr 3 (MC);
- uwzględnienia w analizach ryzyka Programu CEPiK 2.0 ryzyka związanego z dostosowaniem i sprawnym współdziałaniem systemów interesariuszy z Bazą Centralną CEPiK 2.0 (MC, COI);
- podjęcia działań w celu przyspieszenia prac nad budową systemu CEPiK 2.0, aby zapewnić terminowe zakończenie kolejnych etapów prac związanych z uruchomieniem systemu CEPiK 2.0 (MC, COI);
- ustanowienia i wdrożenia w MC Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, zgodnie § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI (MC);
- przeprowadzania testów integracyjnych w sposób umożliwiający potwierdzenie, że integracja Bazy Centralnej systemu CEPiK 2.0 z oprogramowaniem interesariuszy będzie działać prawidłowo (COI).

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁶⁹
1.	Departament Administracji Publicznej	Ministerstwo Cyfryzacji	Anna Streżyńska	Opisowa
2.		Centralny Ośrodek Informatyki	Marcin Suchar, Dyrektor Centralnego Ośrodka Informatyki od 23.06.2017 r. (wcześniej: Nikodem Bończa-Tomaszewski od 19.04.2012 r. do 25.01.2016 r., Adam Sobczak od 27.01.2016 r. do 31.05.2016 r., Rafał Leśkiewicz od 1.06.2016 r. do 31.08.2016 r., Monika Jakubiak od 1.09.2016 r. do 23.06.2017 r.)	Negatywna
3.		Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A.	Piotr Woyciechowski	Opisowa

⁶⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Centralna Ewidencja Pojazdów została utworzona na mocy art. 80a ust. 1 ustawy p.o.r.d. Ewidencję tę prowadzi minister właściwy ds. informatyzacji w systemie teleinformatycznym. Podmiot ten w rozumieniu ustawy jest administratorem danych i informacji zgromadzonych w ewidencji (art. 80a ust. 4 ustawy p.o.r.d.). Podstawowym celem ewidencji jest gromadzenie danych i informacji o pojazdach zarejestrowanych oraz o ich właścicielach lub niektórych posiadaczach (art. 80a ust. 2 ustawy p.o.r.d.).

Obowiązki państwa
w zakresie prowadzenia
Centralnej Ewidencji
Pojazdów

Od 13 listopada 2017 r., na podstawie art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw⁷⁰ art. 80a ust. 2 ustawy p.o.r.d. otrzymał nowe brzmienie. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu m.in. w ewidencji mają być gromadzone dane o pojazdach zarejestrowanych oraz o ich właścicielach lub niektórych kategoriach posiadaczy, a także o pojazdach niezarejestrowanych, w stosunku do których przeprowadzono badania techniczne, lub w stosunku do których zawarto umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych⁷¹. Dane gromadzone w ewidencji zostały określone w art. 80b ustawy p.o.r.d., a podmioty obowiązane do przekazywania tych danych w art. 80ba ustawy p.o.r.d.

Centralna Ewidencja Kierowców (CEK) została utworzona na mocy art. 100a ust. 1 ustawy p.o.r.d. Ewidencję tę prowadzi minister właściwy ds. informatyzacji w systemie teleinformatycznym. Podmiot ten w rozumieniu ustawy jest administratorem danych i informacji zgromadzonych w ewidencji (art. 100a ust. 4 ustawy p.o.r.d.). W CEK gromadzi się dane o osobach posiadających uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi lub tramwajami oraz osobach, którym cofnięto wymienione uprawnienia. Ewidencją objęte są także osoby nieposiadające uprawnień, w stosunku do których orzeczono środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Dane, które są gromadzone w CEK oraz podmioty, które są zobowiązane do ich przekazywania zostały wyszczególnione w art. 100b ust. 1 i 2 ustawy p.o.r.d. Z dniem 4 czerwca 2018 r. wejdzie w życie zmiana przepisów ustawy p.o.r.d. regulujących rodzaj danych gromadzonych w CEK.

Obowiązki państwa
w zakresie prowadzenia
Centralnej Ewidencji
Kierowców

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o informatyzacji podmiot publiczny prowadzący rejestr publiczny jest obowiązany:

Obowiązki państwa
w zakresie prowadzenia
rejestrów publicznych

- 1) prowadzić ten rejestr w sposób zapewniający spełnianie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, w przypadku gdy ten rejestr działa przy użyciu systemów teleinformatycznych;
- 2) prowadzić ten rejestr zgodnie z minimalnymi wymaganiami dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej;
- 3) umożliwić dostarczanie informacji do tego rejestru oraz udostępnianie informacji z tego rejestru drogą elektroniczną, w przypadku gdy ten rejestr działa przy użyciu systemów teleinformatycznych.

⁷⁰ Ze zmianami wprowadzonymi przez art. 3 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw.

⁷¹ W zakresie określonym w art. 80a ust. 2 pkt 3 lit. b, tj. pojazdów nie zarejestrowanych, w stosunku do których zawarto umowę OC, wejdzie w życie z dniem 4 czerwca 2018 r.

Organ administracji rządowej zapewnia działanie rejestru publicznego, używając systemów teleinformatycznych (art. 14 ust. 2 ustawy o informatyzacji).

Podmiot publiczny, organizując przetwarzanie danych w systemie teleinformatycznym, jest obowiązany zapewnić możliwość przekazywania danych również w postaci elektronicznej przez wymianę dokumentów elektronicznych związanych z załatwianiem spraw należących do jego zakresu działania, wykorzystując informatyczne nośniki danych lub środki komunikacji elektronicznej (art. 16 ust. 1 ustawy o informatyzacji).

Minimalne wymagania dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej zostały określone w rozporządzeniu KRI. Rozporządzenie to określa także minimalne wymogi w zakresie bezpieczeństwa informacji.

Podmiot realizujący zadania publiczne opracowuje i ustanawia, wdraża i eksploatuje, monitoruje i przegląda oraz utrzymuje i doskonali system zarządzania bezpieczeństwem informacji zapewniający poufność, dostępność i integralność informacji z uwzględnieniem takich atrybutów, jak autentyczność, rozliczalność, niezaprzeczalność i niezawodność (§ 20 ust. 1 rozporządzenia KRI).

Zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności poprzez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie działań wymienionych § 20 ust. 2 rozporządzenia KRI, w tym m.in.:

- podejmowania działań zapewniających, że osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji posiadają stosowne uprawnienia i uczestniczą w tym procesie w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nie zadań oraz obowiązków mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa informacji (pkt 4);
- bezzwłocznej zmiany uprawnień w przypadku zmiany zadań osób, o których mowa w pkt 4 (pkt 5);
- zapewnienia szkolenia osób zaangażowanych w proces przetwarzania informacji (pkt 6);
- minimalizowania ryzyka utraty informacji w wyniku awarii (pkt 12 lit. b);
- zapewnienia bezpieczeństwa plików systemowych (pkt 12 lit. e);
- zapewnienia okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, nie rzadziej niż raz na rok (pkt 14).

Zgodnie z § 20 ust. 3 rozporządzenia KRI, obowiązki, o których mowa w § 20 ust. 1 i 2 uznaje się za spełnione, jeżeli system zarządzania bezpieczeństwem informacji został opracowany na podstawie Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001, a ustanawianie zabezpieczeń, zarządzanie ryzykiem oraz audytowanie odbywa się na podstawie Polskich Norm związanych z tą normą, w tym: PN-ISO/IEC 27002 – w odniesieniu do ustanawiania zabezpieczeń; PN-ISO/IEC 27005 – w odniesieniu do zarządzania ryzykiem; PN-ISO/IEC 24762 – w odniesieniu do odtwarzania techniki informatycznej po katastrofie w ramach zarządzania ciągłością działania.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁷².
2. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami⁷³.
3. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁷⁴.
4. Rozporządzenie 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 teleinformatycznych⁷⁵.

⁷² Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

⁷³ Dz. U. z 2017 r. poz. 978, ze zm.

⁷⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 570.

⁷⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Cyfryzacji
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
10. Sejmowa Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER CYFRYZACJI

Warszawa, dnia 28 marca 2018 r.

BM-WSKN.0810.3.2017

Pan Wojciech Kutyla
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam stanowisko do Informacji o wynikach kontroli Wdrażanie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców². Niniejsze stanowisko odnosi się zarówno do ustaleń dokonanych przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: NIK), jak i do wniosków skierowanych do Ministra Cyfryzacji.

Kontrola przeprowadzona przez NIK wykazała szereg nieprawidłowości, których źródło tkwiło w pierwotnych założeniach projektu CEPIK 2.0 oraz przyjętym sposobie jego realizacji. Problemy te zostały również zidentyfikowane przez Ministerstwo Cyfryzacji (dalej: MC) po przejęciu realizacji projektu. Ustalenia dokonane przez NIK istotnie znajdowały uzasadnienie w ówczesnym stanie projektu. Zaproponowane przez NIK kierunkowe zalecenia stanowią cenną pomoc przy aktualnie prowadzonych działaniach naprawczych oraz istotny punkt odniesienia dla doskonalenia wykorzystywanej obecnie metodyki zarządzania programem.

CEPIK 2.0 to jeden z największych i najbardziej skomplikowanych systemów IT w historii polskiej administracji. Prace na projektem CEPIK 2.0 rozpoczęły się w 2013 roku w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (dalej: MSW). W wynikach kontroli wskazano, że już na etapie inicjowania budowy systemu przez ówczesne MSW prace nad systemem CEPIK 2.0 nie były prowadzone w optymalny sposób, gdyż ich rozpoczęcie nie zostało poprzedzone sporządzeniem studium wykonalności, ani kalkulacją wartości przedmiotu zamówienia. W latach 2013-2016 częstym zmianom ulegała koncepcja organizacji wytwarzania tego systemu, występowała duża fluktuacja kadr, zaś budowa systemu obarczona była wieloma błędami, co skutkowało koniecznością ponowienia części prac programistycznych w latach 2016-2017³.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

² KAP.430.017.2017

³ Informacja o wynikach kontroli, str. 7

Pismo jest zgodne z wymaganiami WCAG 2.0 dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, określonymi w załączniku nr 4 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 poz. 2247)

Minister Cyfryzacji, po przejęciu z początkiem 2016 r. nadzoru nad realizacją CEPIK 2.0 zidentyfikował istotne nieprawidłowości i podjął działania naprawcze. Działanie te polegały w szczególności na:

1. Zmianie formuły zarządzania budową i wdrożeniem CEPIK 2.0 (między innymi poprzez przekształcenie projektu CEPIK 2.0 w program CEPIK 2.0 oraz wstrzymaniu niektórych płatności). Zweryfikowano rozwiązania techniczne pod kątem zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, niezbędnego i właściwego dla funkcjonowania systemu tej klasy.
2. Ponownym zdefiniowaniu relacji pomiędzy MC a COI (np. zmiana statutu, wprowadzenie planów doskonalenia, zmiany w zarządzie COI).
3. Dodatkowej weryfikacji wynagrodzenia COI za prace określone w Aneksie nr 3 z dnia 30 grudnia 2016 r. do Umowy nr 8/DEP/2013 w sprawie realizacji projektu CEPIK 2.0 z dnia 27 września 2013 r. W wyniku weryfikacji sposobu realizacji Umowy MC od sierpnia 2017 r. zawiesiło zapłaty wynagrodzenia na rzecz COI, o którym mowa w § 3 ust. 2 pkt. 1 ww. umowy w brzmieniu nadanym Aneksem nr 3 z dnia 30 grudnia 2016 r. W konsekwencji MC nie poniosło na chwilę obecną znacznych wydatków z dodatkowych środków przewidzianych w Aneksie nr 3 do umowy.

Podkreślić należy, że przejmując projekt MC miało ograniczone możliwości wprowadzenia zmian w takim stopniu, żeby realizację przedsięwzięcia uczynić w pełni efektywnym. Niemale znaczenie miało również działanie pod presją czasu, zdeterminowane koniecznością dochowania ustalonych wcześniej terminów. Proces naprawczy realizowany w możliwie najszerszym zakresie umożliwił uruchomienie systemu CEPIK 2.0 w dniu 13 listopada 2017 r. i rozpoczęcie okresu stabilizacji, jednak system w okresie od listopada 2017r. do lutego 2018r. nie działał zgodnie z założeniami i oczekiwaniami użytkowników i to mimo licznych poprawek i ogromnych starań ze strony MC/COI. Czas obsługi w Wydziałach Komunikacji się wydłużył, dochodziło przy tym do licznych błędów, a w bardziej skomplikowanych przypadkach rejestracja bywa w ogóle niemożliwa.

Opracowany i wdrożony w połowie stycznia 2018r. i realizowany do chwili obecnej plan naprawczy pozwolił jednak na ustabilizowanie systemu. Wymagało to jednak przygotowania szeregu poprawek zarówno w systemie CEPIK 2.0, jak i w systemach współpracujących a także szeregu zmian organizacyjnych.

Doświadczenia z tego wdrożenia oraz uwagi zawarte w Wystąpieniu pokontrolnym NIK są wykorzystywane przez MC nie tylko do bieżącego monitorowania pracy systemu CEPIK, ale także do kolejnych planowanych wdrożeń. Analizujemy dokładnie gdzie i jakie błędy zostały popełnione, by ich nie powtórzyć. Efektem analiz jest w szczególności podjęcie decyzji o przełożeniu terminu wdrożenia centralnej ewidencji kierowców (CEK).

Pismo jest zgodne z wymaganiami WCAG 2.0 dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, określonymi w załączniku nr 4 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 poz. 2247)

Obecnie trwa proces zmian legislacyjnych, którego celem jest optymalizacja działań związanych z wdrożeniem systemu CEPiK 2.0 i wyeliminowanie ryzyka związanego z jednoczesnym uruchomieniem wszystkich jego funkcjonalności oraz integracją i komunikacją z ponad 60 grupami Interesariuszy, w części dotyczącej CEK, a także uzupełnienie, doprecyzowanie i uspoźnienie przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw. Projekt zakłada uruchamianie funkcjonalności systemu CEPiK2.0 w następstwie komunikatu ogłaszanego przez ministra właściwego ds. informatyzacji określającego terminy wdrożenia dla poszczególnych rozwiązań technicznych. Powyższe podejście wynika z podjętych działań naprawczych w zakresie realizacji projektu CEPiK2.0 i przyjęcia etapowego podejścia do wdrożenia systemu CEPiK2.0, w ramach którego stopniowo będą uruchamiane jego kolejne funkcjonalności. Projekt zakłada również rozszerzenie katalogu wydatków Funduszu Celowego CEPiK o środki na wynagrodzenia dla osób realizujących zadania związane z rozwojem, funkcjonowaniem i obsługą centralnej ewidencji pojazdów i centralnej ewidencji kierowców. Zmiany te, będące realizacją jednego z wniosków NIK, umożliwią budowę stabilnej i profesjonalnej kadry realizującej program CEPiK 2.0 w MC.

Przedstawiając powyższe wyrażam nadzieję, że stanowisko w sposób wyczerpujący informuje o podjętych działaniach naprawczych i aktualnym etapie programu CEPiK 2.0. Pragnę również zapewnić, iż wnioski wynikające z analizy błędów popełnionych w przeszłości przy realizacji projektu stanowią jedną z podstaw dla budowy nowych koncepcji oraz ustalania zasad realizacji projektów IT przez MC.

Z poważaniem,
z up. Marek Zagórski
Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/

Pismo jest zgodne z wymaganiami WCAG 2.0 dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, określonymi w załączniku nr 4 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 poz. 2247)