



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KAP.410.003.01.2017

P/17/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/17/003 – Wdrażanie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli,
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy

1. Kamila Trzcińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/67/2017 z dnia 2 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 2)

2. Anna Demus, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/61/2017 z dnia 2 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

3. Piotr Bielecki, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/68/2017 z dnia 2 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 3)

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Cyfryzacji, ul. Królewska 27, 00-069 Warszawa (dalej Ministerstwo, MC)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Anna Streżyńska, Minister Cyfryzacji, od 16 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 23-31)

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 15 września 2017 r.

Wykaz skrótów i objaśnienie pojęć użytych w wystąpieniu:

- Umowa 8/DEP/2013 (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 – aneks nr 3 z 30 grudnia 2016 r. do umowy nr 8/DEP/2013 w sprawie realizacji projektu „CEPiK 2.0” z dnia 27 września 2013 r.
- API – interfejs programistyczny aplikacji umożliwiający komunikację między Bazą Centralną CEPiK 2.0, a systemami przewidzianymi do integracji z tą Bazą.
- Baza Centralna CEPiK 2.0 (system centralny) – zmodernizowana centralna baza danych, w której przechowywane mają być w szczególności informacje w zakresie Centralnej Ewidencji Pojazdów oraz Centralnej Ewidencji Kierowców.
- CEK – Centralna Ewidencja Kierowców.
- CEP – Centralna Ewidencja Pojazdów.
- CEPiK 2.0 – projekt, a następnie program 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, - główny dostawca i wykonawca systemu CEPiK 2.0, zgodnie z umową nr 8/DEP/2013 z 27 września 2013 r. w sprawie realizacji projektu „CEPiK 2.0”, zawartą pomiędzy COI, a Skarbem Państwa – Ministrem Spraw Wewnętrznych.
- Interesariusz - podmiot posiadający wpływ na projekt/program CEPiK 2.0 lub podmiot, na który wpływa realizacja tego projektu/programu¹.
- Interfejs – zasady łączenia ze sobą i współpracy dwóch różnych urzędów lub programów; urządzenie lub program realizujące te zasady.
- ITSM (ITSM Atmosfera) - narzędzie do przekazywania zgłoszeń w związku z realizacją systemu CEPiK 2.0.
- Komitet Sterujący – Komitet Sterujący Projektem/Programem CEPiK 2.0.
- Kierownik Biznesowy Programu – osoba wyznaczona przez Ministerstwo Cyfryzacji do operacyjnego zarządzania pracami w ramach Programu CEPiK 2.0, w tym do zarządzania wymaganiami biznesowymi, komunikacją i relacjami z Interesariuszami, o zakresie zadań i odpowiedzialności określonych szczegółowo Karcie Programu i Planie Zarządzania Programem.
- Kierownik Techniczny Programu – osoba wyznaczona przez COI do sprawowania operacyjnego nadzoru nad pracami w ramach Programu CEPiK 2.0, odpowiedzialna za realizację Prac zgodnie z harmonogramem, o zakresie zadań i odpowiedzialności określonych szczegółowo w Karcie Programu i Planie Zarządzania Programem.
- MC – Ministerstwo Cyfryzacji odpowiedzialne za zarządzanie CEPiK 2.0, zamawiający w rozumieniu umowy nr 8/DEP/2013.
- MSW – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.
- PWPW – Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A.
- 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 teleinformatycznych².
- System CEPiK 2.0 – zmodernizowany system informatyczny służący do obsługi CEP i CEK³.
- Systemy PWPW – Systemy POJAZD, KIEROWCA, WORD⁴ oraz POSK⁵.
- Testy integracyjne – testy wykonywane w celu wykrycia błędów we współdziałaniu systemu CEPiK 2.0 z systemami interesariuszy.
- ukp - ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami⁶.

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.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 113, ze zm.

³ Ostatni moduł systemu CEPiK 2.0 ma być wdrożony do 4 czerwca 2018 r.

⁴ System wykorzystywany w Wojewódzkich Ośrodkach Ruchu Drogowego przy wspomaganiu egzaminowania kandydatów na kierowcę i obsługiwaniu profilu tych kandydatów.

⁵ Portal wykorzystywany w Ośrodkach Szkolenia Kierowców w procesie szkolenia kandydatów na kierowców i do obsługi profilu tych kandydatów.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 978, ze zm.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Minister Cyfryzacji, po przejęciu nadzoru nad realizacją projektu CEPiK 2.0 zidentyfikowała istotne nieprawidłowości w realizacji tego projektu i w związku z tym podjęła działania naprawcze, m.in. dokonano przekształcenia projektu CEPiK 2.0 w Program CEPiK 2.0. Działania te zostały podjęte w II połowie 2016 r. i nie było możliwe uruchomienie systemu 1 stycznia 2017 r., konieczne zatem stało się przesunięcie ustawowego terminu uruchomienia systemu na 4 czerwca 2018 r. Ponadto, w związku z realizacją działań naprawczych zostały podjęte decyzje o zmianie planowanego terminu uruchomienia Etapu II Programu CEPiK 2.0 (tj. CEP) na 13 listopada 2017 r. W ocenie NIK, nadzór Ministra Cyfryzacji nad realizacją CEPiK 2.0, pomimo wprowadzonych zmian, nie był jednak w pełni prawidłowo sprawowany, na co wskazuje, że w MC nie podjęto należytych działań w zakresie zweryfikowania zasadności zwiększenia o kwotę 42 254,9 tys. zł wynagrodzenia COI za realizację dodatkowych prac określonych w § 1 ust. 1 Aneksu nr 3 do Umowy (tj. o 28,4% w stosunku do pierwotnej wartości przewidzianej w Umowie). Prace te w zasadniczej części nie wynikały z istotnej zmiany zakresu przedsięwzięcia, lecz z konieczności ponowienia części prac i zapewnienia ich finansowania. Zdaniem NIK, część prac objętych Aneksem nr 3 nie miała charakteru prac dodatkowych i była już uwzględniona w Umowie 8/DEP/2013, tak więc prace te powinny zostać wykonane przez COI w ramach pierwotnie zawartej umowy. Prace jakie można traktować jako faktycznie dodatkowe i mające uzasadnienie to: usługi w obszarze obsługi komunikacyjnej oraz usług w obszarze wydawania certyfikatów na łączną wartość około 3,75 mln zł brutto. Ponadto stwierdzono, że w rejestrze ryzyk Programu CEPiK 2.0 ryzyka nie uwzględniono związanego z dostosowaniem i sprawnym współdziałaniem systemów interesariuszy z Bazą Centralną CEPiK 2.0, a rejestr ten powstał dopiero po sześciu miesiącach od przekształcenia projektu w Program. NIK zwraca również uwagę, że nie przypisano zadaniom ujętym w harmonogramie Programu CEPiK 2.0 zasobów oraz kosztów ich realizacji. Zdaniem NIK, aby harmonogram Programu mógł stanowić skuteczne narzędzie monitorowania stanu realizacji przedsięwzięcia konieczne jest, aby uwzględniał on także zasoby zaangażowane w realizację poszczególnych zadań oraz ich koszty. Ponadto, ustalono, że 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). Według stanu na dzień 15 września 2017 r. nie zostały zakończone prace nad polityką bezpieczeństwa dla systemu CEPiK 2.0. NIK zwraca uwagę, że taka polityka powinna być przygotowana i wdrożona nie później niż w dniu produkcyjnego uruchomienia Etapu II Programu CEPiK 2.0 (tj. CEP).

Ponadto, NIK zwraca uwagę na niski stan zaawansowania prac w etapach III (uruchomienie kolejnych e-usług) – 9% i IV (uruchomienie CEK) – 3%, w stosunku do terminów zakończenia tych etapów⁷. Zdaniem NIK, stwarza to ryzyko, że prace w ramach tych etapów nie zostaną zakończone w terminach określonych w harmonogramie programu.

NIK zauważa, że przyjęcie rozwiązania polegającego na synchronicznej współpracy systemów PWPW z Bazą Centralną CEPiK 2.0 może powodować, że wystąpienie każdej awarii lub usterki tej bazy będzie odczuwalne we wszystkich urzędach w kraju, które korzystają z tego systemu. Skutki przyjęcia takiego modelu współpracy mogą być odczuwalne szczególnie w okresie stabilizacji systemu

⁷ według stanu na 16 sierpnia 2017 r.

CEPiK 2.0, po jego produkcyjnym uruchomieniu, kiedy awaryjność systemu może być zwiększona.

NIK zwraca też uwagę, że dla zapewnienia poprawnego i nieprzerwanego funkcjonowania CEPiK 2.0 istotne jest, aby umowa na utrzymanie tego systemu została zawarta niezwłocznie po uruchomieniu Etapu II Programu CEPiK 2.0, tj. po udostępnieniu CEP. Zdaniem NIK, powinno to zapewnić sprawne funkcjonowanie tego systemu oraz zrealizować zakładane obniżenie kosztów jego utrzymania.

NIK zwraca uwagę, że powołanie w skład Biura Programu CEPiK 2.0 (funkcjonującego w MC) sześciu pracowników COI, oddelegowanych do pracy w MC, może prowadzić do konfliktu interesów i mieć wpływ na podejmowanie decyzji zarządczych w Programie CEPiK 2.0 przez MC. Podobnie, wątpliwości może nasuwać powierzenie przez MC przeprowadzenia w 2017 r. kontroli realizacji Umowy 8/DEP/2013 pracownikowi COI oddelegowanemu do pracy w Ministerstwie. Ponadto, stwierdzono, że 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.

NIK pozytywnie ocenia, że:

- Ministerstwo Cyfryzacji zapewniło, że system CEPiK 2.0 jest budowany z zachowaniem zasady neutralności technologicznej i dzięki temu w przyszłości będzie mógł być rozwijany i modyfikowany;
- 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;
- realizując system CEPiK 2.0 Minister Cyfryzacji zapewnił rozliczalność wydawanych informacji z rejestrów CEP i CEK oraz działań użytkowników tego systemu, o których mowa w § 11 ust. 1 i § 21 ust. 1 rozporządzenia KRI;
- udostępniono w ramach CEPiK 2.0 e-usługi: *Sprawdź punkty karne*, *Historia pojazdu* i *Bezpieczny Autobus*, które są często wykorzystywane przez obywateli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Podstawowe informacje dotyczące obszaru objętego kontrolą

Opis stanu
faktycznego

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*⁸. W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych ustaw⁹, od dnia 1 stycznia 2016 r. sprawy dotyczące ewidencji pojazdów, kierowców i posiadaczy kart parkingowych przeniesiono do działu informatyzacja, za który odpowiada Minister Cyfryzacji.

(dowód: akta kontroli str. 9-16, 23-31)

Za realizację projektu CEPiK 2.0 w latach 2013 – 2015 odpowiadali następujący Podsekretarze stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych: Pan Rafał Magryś¹⁰, Pan Tomasz Szubiela¹¹ oraz Pan Przemysław Kuna¹².

⁸ Pierwotna *Koncepcja modernizacji systemu* z 8 listopada 2013 r. oraz *Koncepcja modernizacji systemu* z 25 sierpnia 2014 r.

⁹ Dz. U. poz. 2281, ze zm.

¹⁰ Pełniący funkcję Podsekretarza Stanu w MSW w okresie od marca 2013 r. do czerwca 2014 r.

¹¹ Pełniący funkcję Podsekretarza Stanu w MSW w okresie od czerwca 2014 r. do lipca 2015 r.

¹² Pełniący funkcję Podsekretarza Stanu w MSW w okresie od lipca 2015 r.

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

Za realizację projektu/Programu CEPiK 2.0 w Ministerstwie Cyfryzacji odpowiadał Pan Piotr Woźny, Podsekretarz Stanu w MC¹³, a obecnie Pan Karol Okoński, Podsekretarz Stanu w MC.

Rolę Kierownika projektu/Kierownika Biznesowego Programu CEPiK 2.0 powierzono od 21 października 2013 r. Pani Dorocie Cabańskiej, Naczelnikowi Wydziału Utrzymania i Rozwoju Ewidencji w MSW, która potem wykonywała te zadania jako Zastępca Dyrektora Departamentu Utrzymania i Rozwoju Systemów MC (dalej Zastępca Dyrektora DUiRS). Generalnym Przedstawicielem Zamawiającego (MC) od dnia 7 czerwca 2016 r. była Pani Dorota Cabańska.

(dowód: akta kontroli str. 23-31, 88-93, 1064-1069)

Realizacja projektu CEPiK 2.0 nie została poprzedzona sporządzeniem studium wykonalności. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DUiRS, 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 DUiRS 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.”*

(dowód: akta kontroli str. 23-31, 608-653, 1064-1069)

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”*¹⁴ zawarto m.in. założenia i cele modernizacji systemów informatycznych dla Systemu Informatycznego Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (dalej SI CEPiK). W dokumencie tym wskazano m.in., że rozbudowywany od 2010 r. o kolejne funkcjonalności SI 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 SI 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,

¹³ W okresie od listopada 2015 r. do 31 marca 2017 r.

¹⁴ <http://krmc.mc.gov.pl/krm/posiedzenia/posiedzenia-krmc-2013/xxxvii-posiedzenie-w-d/informacja-o-posiedzen/2552.XXXVII-POSIEDZENIE-KOMITETU-RADY-MINISTROW-DO-SPRAW-CYFRYZACJI.html>

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). Ponadto, zlecenie realizacji CEPiK 2.0 Centralnemu Ośrodkowi Informatyki miało skrócić czas budowy i rozwoju systemu oraz zmniejszyć koszty realizacji projektu.

W związku z koniecznością dostosowania SI CEPiK do zmian ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹⁵, 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 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”. 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.

(dowód: akta kontroli str. 9-11, 23-31)

2. Projektowanie i wdrażanie CEPiK 2.0

2.1. Wydatki na budowę i wdrożenie CEPiK 2.0

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Za realizację prac związanych z budową CEPiK 2.0 w Umowie 8/DEP/2013 określono wynagrodzenie 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,

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

- 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 publicznych¹⁶ kalkulacji wartości przedmiotu zamówienia. Z informacji uzyskanych w toku kontroli od Dyrektora Departamentu Ewidencji Państwowych w MSW¹⁷ (dalej Dyktor DEP MSW) 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 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 rozbiu na prace informatyczne i zakupy infrastruktury (...) były kilkakrotnie niższe od kosztów budowy pierwotnego SI CEPiK. (...) Eksperti 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.”

(dowód: akta kontroli str. 4-11, 23-31, 200-216, 608-702, 965-1001, 1064-1219, 1240-1244, 1263-1306)

2.1.2. W dniu 30 grudnia 2016 r., tj. po roku od przejścia 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).

Minister Cyfryzacji podała, że „Wyniki audytu przeprowadzonego przez firmę Obserwatorium.biz, przekazane do MC w czerwcu 2016 r., spowodowały podjęcie szeregu działań. Minister niezwłocznie zainicjował prace na szczeblu międzyresortowym. Prace przygotowujące do powołania Programu CEPiK 2.0, powiadomienie i zainicjowanie współpracy z poszczególnymi resortami wymagało czasu. Bez ustalenia nowych struktur Programu i przygotowania podstawowych dokumentów tego programu nie byłoby możliwe domknięcie aneksu – nie byłby

¹⁶ § 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.

¹⁷ Informację uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).

bowiem znany całkowity zakres prac, jak również określenie wpływu rozszerzenia zakresu na całkowitą wartość umowy.”

W preambule do Aneksu nr 3 wskazano, że po przejęciu przez MC w grudniu 2015 r. nadzoru nad COI¹⁸ 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, wzrost kosztów realizacji przedsięwzięcia o kwotę 42 254,9 tys. zł, COI 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 Dziedzicznymi. 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.”*

Zdaniem NIK, faktyczne poszerzenie przedmiotowego zakresu prac nad projektem dotyczy jedynie obsługi komunikacyjnej programu oraz obsługi wydawania certyfikatów, których łączna wartość wynosi 3,75 mln zł, a pozostałe prace mieściły się w zakresie zadań określonym w pierwotnej umowie (dalszy opis w części dotyczącej nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 9-11, 718-766, 1220-1239, 1245-1250, 1263-1306)

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

- budowę systemu (92 878,9 tys. zł wynagrodzenie ryczałtowe),
- dostawę infrastruktury (37 596,0 tys. zł za dostawę łącz internetowych, oprogramowania, infrastruktury sprzętowej i sporządzenia dokumentacji),
- uruchomienie produkcyjne Etapu I – *Sprawdź swoje punkty karne* (981,2 tys. zł),
- usługi dodatkowe (125,0 tys. zł za organizację konferencji oraz działania promocyjne).

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.

W okresie realizacji projektu CEPiK 2.0, w związku nieterminową realizacją zleceń, MSW w latach 2014 – 2015, naliczyło kary umowne dla COI w wysokości 23,6 tys. zł brutto (0,1% wynagrodzenia z tytułu realizacji zleceń). Ministerstwo Cyfryzacji nie naliczało kar umownych z tytułu realizacji Umowy 8/DEP/2013.

(dowód: akta kontroli str. 773-964, 1251-1306)

¹⁸ Zgodnie z Zarządzeniem nr 1 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniającym zarządzenie w sprawie utworzenia i nadania statutu instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą „Centralny Ośrodek Informatyki” (Dz. Urz. MSWiA z dnia 24 grudnia 2015 r. poz. 2) od dnia 24 grudnia 2015 r. organem wykonującym funkcje organu założycielskiego COI jest Minister właściwy do spraw informatyzacji.

2.1.4. Według stanu na dzień 14 czerwca 2017 r. MC nie zaplanowało środków na utrzymanie systemu CEPiK 2.0. Zastępca Dyrektora DUiRS wyjaśniła, że negocjacje z COI w tym zakresie będą prowadzone pod koniec 2017 roku, po powstaniu dokumentacji eksploatacyjnej umożliwiającej takie negocjacje, określającej szczegółowo poziom utrzymania usług biznesowych, zakres utrzymania i eksploatacji systemu. Jak podała Zastępca Dyrektora DUiRS, zgodnie z założeniem zdefiniowanym na etapie inicjowania projektu¹⁹, MC w negocjacjach będzie dążyło do obniżenia kosztów utrzymania systemu o około 30%.

(dowód: akta kontroli str. 23-31)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że dla zapewnienia poprawnego i nieprzerwanego funkcjonowania CEPiK 2.0 istotne jest, aby umowa na utrzymanie tego systemu została zawarta niezwłocznie po uruchomieniu Etapu II Programu CEPiK 2.0, tj. po udostępnieniu CEP. Zdaniem NIK, powinno to zapewnić sprawne funkcjonowanie tego systemu oraz zrealizować zakładane obniżenie kosztów jego utrzymania.

2.2. Zarządzanie projektem CEPiK 2.0

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Minister Spraw Wewnętrznych określił²⁰ 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.

(dowód: akta kontroli str. 705-772, 965-1001, 1245-1253, 1262-1306)

2.2.2. Projekt CEPiK 2.0 był zarządzany przez MSW w oparciu o metodykę SCRUM²¹. Od 24 grudnia 2015 r. nadzór nad realizacją projektu CEPiK 2.0 przejął MC. Jak poinformowała Zastępca Dyrektora DUiRS *„Na poziomie Ministerstwa realizowany jest przede wszystkim nadzór nad projektem, co za tym idzie wykorzystywane są elementy metodyk MSP²² czy PRINCE2²³, ale również SCRUM czy innych metodyk zwinnych.”*

(dowód: akta kontroli str. 9-11, 23-31, 1002-1114, 1263-1306)

2.2.3. 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. Przedstawiał on podział realizacji projektu CEPiK 2.0 na dziewięć etapów²⁴. Zakończenie ostatniego etapu zaplanowano na 7 grudnia 2016 r.

¹⁹ W dokumencie „Projekty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w obszarze rejestrów państwowych i teleinformatyki. Nowe podejście.”

²⁰ Zarządzenie nr 22 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia struktury zarządzania projektem „CEPiK 2.0” (Dz. Urz. Ministra Spraw Wewnętrznych z 20 czerwca 2014 r. poz. 41).

²¹ SCRUM – iteracyjna metodyka prowadzenia projektów, zaliczana do metodyk zwinnych. W metodyce tej rozwój produktu podzielony jest na mniejsze, trwające od dwóch do sześciu tygodni, fazy zwane sprintami, następującymi bezpośrednio po sobie. Po każdym sprincie zespół pracujący nad rozwojem projektu jest w stanie dostarczyć działający prototyp projektu.

²² MSP – ang. Managing Successful Programmes (Skuteczne Zarządzanie Programem) – metodyka, która tworzy zbiór najlepszych praktyk wspierających organizację w skutecznym przeprowadzaniu zmian, przekształceń lub transformacji poprzez realizację programu.

²³ PRINCE2 – ang. Projects In a Controlled Environments - metodyka zarządzania projektami oparta na produktach. Zastosować ją można do zarządzania i sterowania projektami wszelkiego rodzaju i wszelkiej wielkości.

²⁴ Zgodnie z zakresem określonym w harmonogramie, stanowiącym załącznik do Umowy 8/DEP/2013, realizację projektu CEPiK 2.0 podzielono na dziewięć etapów:

- Etap I – System CEPiK 2.0 w wersji 0.1, obejmujący moduł usługi *Historia Pojazdu*;
- Etap Ib – System CEPiK 2.0 w wersji 0.2, obejmujący moduł/funkcjonalność dla wymiany danych o pojazdach i ich właścicielach w ramach Dyrektywy CBE (Dyrektywa 2011/82/EU z dnia 25

W latach 2014 – 2016 zmiany harmonogramu projektu CEPiK 2.0 zatwierdzane były przez Generalnych Przedstawicieli Zamawiającego i Wykonawcy, a z każdą jego modyfikacją zwiększała się liczba zdefiniowanych zadań.

Zastępca Dyrektora DUiRS podała, że w chwili przejęcia przez MC nadzoru nad projektem CEPiK 2.0, wykonane były elementy zakresu projektu z etapów I – VI²⁵. Pozostałe etapy projektu były w trakcie realizacji. Jak podała Zastępca Dyrektora DUiRS, na moment przejęcia przez MC nadzoru nad projektem „(...) *nie identyfikowano, na podstawie posiadanej wiedzy, większych opóźnień w realizacji projektu*”.

W celu ustalenia stanu zaawansowania projektu w maju 2016 r. Ministerstwo zleciło przeprowadzenie audytu projektu firmie Obserwatorium.biz²⁶. 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;

października 2011 r. (Dz. Urz. UE L 288 z dnia 5 listopada 2011 r.) w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego) poprzez EUCARIS (*Europejski System Informacji o Pojazdach i Prawach Jazdy*, który pozwala na wymianę danych na temat pojazdów, praw jazdy oraz innych danych związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego oraz transportem drogowym między uczestnikami systemu) w związku z naruszeniami popełnianymi w ruchu drogowym;

- Etap II – System CEPiK 2.0 w wersji 0.3, obejmujący: Integrację z systemami zewnętrznymi, usługi read-only (API), usługi dla ludności: sprawdź autokar, sprawdź uprawnienia kierowcy;
- Etap III – System CEPiK 2.0 w wersji 0.4, obejmujący moduł do małego zasilania i udostępniania bazy przez podmioty zobowiązane: Stacje Kontroli Pojazdów, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, przygotowanie migracji danych z baz lokalnych oraz budowa modułu do zasilania informacjami o lekarzach, psychologach egzaminatorach, instruktorach etc. – zgodnie z ukp, migracja części bazy UFG do CEPiK 2.0, zestawienie bezpiecznego kanału połączenia z CEPiK 2.0;
- Etap IV – System CEPiK 2.0 w wersji 0.5 obejmujący: integrację z systemem Policji, wykonanie usług dla ludności z autoryzacją, aktualizację usług bez autoryzacji, integrację z WORD;
- Etap V – System CEPiK 2.0 w wersji 0.6 obejmujący: moduł zasilania przez Starostwa (budowa API dla Starostw) i uruchomienie pilotażowego wdrożenia w wybranych starostwach, zrównoleglenie zasilania stary CEPiK i CEPiK 2.0;
- Etap VI – Uruchomienie CEPiK 2.0 produkcyjnie: uruchomienie zasilania podstawowego w całym kraju, zestawienie kanałów i certyfikatów;
- Etap VII – Stabilizacja i strojenie systemu CEPiK 2.0;
- Etap VIII – Pozostałe funkcjonalności, które nie muszą być uruchomione produkcyjnie przed 2016-01-01.

²⁵ Zgodnie z zakresem określonym w harmonogramie stanowiącym załącznik do Umowy 8/DEP/2013 wersja 6.0 z dnia 9 listopada 2015 r. **projekt** CEPiK 2.0 podzielono na 11 etapów:

- Etap I – budowa podstaw systemu CEPiK 2.0 zintegrowanego z CEPiK (system CEPiK 2.0 w wersji 0.1, obejmujący moduł usługi *Historia Pojazdu*),
- Etap Ib – system CEPiK 2.0 w wersji 0.2, obejmujący moduł/funkcjonalność w ramach Dyrektywy CBE;
- Etap II System CEPiK 2.0 w wersji 0.3, obejmujący m.in. modernizację podsystemu autoryzacji i uwierzytelniania, usługę *Bezpieczny autobus*;
- Etap III – wytworzenie dokumenty analizy docelowego zakresu danych w poszczególnych obszarach systemu;
- Etap IV – wytworzenie *Projektu Technicznego*;
- Etap V – wdrożenie nowej architektury, dostosowanie dotychczas wytworzonych produktów do nowej architektury;
- Etap VI – system w wersji 0.4, obejmujący moduł do małego zasilania i udostępniania bazy przez podmioty zobowiązane, budowa podsystemu słowników i centralnego Panelu administracyjnego;
- Etap VII – przygotowanie migracji danych z baz lokalnych;
- Etap VIII – rozbudowa API, wdrożenie aplikacji www;
- Etap IX – Uruchomienie CEPiK 2.0. produkcyjne;
- Etap X – usługi elektroniczne;
- Etap XI – pozostałe funkcjonalności.

²⁶ Obserwatorium.biz. wykonało audyt na podstawie umowy nr 2/2016/DEP z dnia 17 maja 2016 r. zawartej z Ministerstwem Cyfryzacji.

- niewystarczającą komunikację z interesariuszami;
- niewystarczające mechanizmy zarządzania ryzykami;
- brak zdefiniowanego zakresu funkcjonalnego projektu;
- braki w architekturze procesów biznesowych oraz systemów dziedzinowych;
- 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.

(dowód: akta kontroli str. 9-11)

Jednocześnie Dyrektor COI Pani Monika Jakubiak zleciła²⁷ przeprowadzenie przeglądu stanu realizacji projektu CEPiK 2.0²⁸. 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 produkcyjnej 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%²⁹, 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, OSK³⁰, SKP³¹, Policja) na etapie weryfikacji architektury bazy centralnej i systemów dziedzinowych oraz synchronizacji tychże funkcjonalności.

Zastępca Dyrektora DUiRS podała, że „*(...) przegląd projektu CEPiK 2.0 stał się podstawą do opracowania planu działań naprawczych, przy czym do kluczowych czynników wdrożenia CEPiK 2.0 zaliczono m.in. potrzebę powołania struktury organizacyjnej Programu CEPiK 2.0 umożliwiającej efektywne zarządzanie*

²⁷ Przeglądu dokonano zasobami własnymi COI przy udziale zewnętrznych ekspertów, w tym ekspertów Wojskowej Akademii Technicznej oraz firmy ISE (Inteligentne Systemy Edukacyjne).

²⁸ Z przeglądu sporządzono raport pt. „Przegląd aktualnego stanu projektu CEPiK 2.0”.

²⁹ Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.

³⁰ Ośrodki Szkolenia Kierowców.

³¹ Stacje Kontroli Pojazdów.

i skuteczne, formalne przypisanie ról oraz odpowiedzialności za poszczególne zadania, w tym powołanie Komitetu Sterującego, w którym będą reprezentowani wszyscy kluczowi Interesariusze projektu CEPiK 2.0, tak aby istniały jasne i czytelne reguły organizacyjne umożliwiające egzekwowanie wykonania przez interesariuszy stawianych przed nimi zadań.”

(dowód: akta kontroli str. 9-11, 23-31, 1263-1306)

2.3. Zarządzanie Programem CEPiK 2.0

Opis stanu
faktycznego

2.3.1. Z dniem 30 grudnia 2016 r. projekt CEPiK 2.0 został przekształcony³² 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. W ramach Programu CEPiK 2.0 zostały wyodrębnione strumienie³³, dla których wyznaczono tzw. „liderów strumieni”. Powołano także Komitet Sterujący Programu CEPiK 2.0 (dalej KS Programu)³⁴. 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 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.

Jak wynika z protokołów posiedzeń KS Programu, zgodnie z zakresem przypisanych mu zadań³⁵ 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.

(dowód: akta kontroli str. 9-11, 20-95, 338-340, 597-600, 669-702, 1263-1306)

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.

³² Zmiany struktury dokonano Aneks nr 3 do umowy 8/DEP/2013.

³³ W Programie określono następujące strumienie: legislacji i procesów biznesowych, komunikacji, szkoleń, architektury, rozwoju systemu, testów, migracji danych.

³⁴ Decyzja nr 15 z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego projektu CEPiK 2.0.

³⁵ p. 5.3.1 Karty Programu 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.

(dowód: akta kontroli str. 9-16, 1263-1306)

2.3.2. 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 17 osób to pracownicy COI, którzy zostali delegowani do pracy w MC na podstawie umowy 1/DUiRS/2011 z 2 lutego 2017 r.³⁶ w sprawie *realizacji usług związanych z prowadzeniem CEPiK*. W grupie 17 pracowników COI delegowanych do pracy w MC, trzy osoby pełniły funkcje liderów strumienia Programu CEPiK 2.0, a sześciu pracowników wyznaczono do składu Biura Programu³⁷.

Ponadto, w toku kontroli ustalono, że na podstawie § 4 aneksu nr 3 do Umowy 8/DEP/2013, MC zleciło³⁸ przeprowadzenie kontroli stanu realizacji umowy przez Wykonawcę, pracownikowi oddelegowanemu z COI do pracy w Ministerstwie.

(dowód: akta kontroli str. 23-95, 80-87, 364-668, 1245-1250)

2.3.3. 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.

(dowód: akta kontroli str. 9-11, 23-31, 80-87, 364-668, 1263-1306)

2.3.4. Zastępca Dyrektora DUiRS poinformowała, że „(...) *elementy metodyki PRINCE2, ITIL, MSP wykorzystywane są od początku trwania Projektu CEPiK 2.0, aktualnie Programu CEPiK 2.0, w każdym z procesów cyklu życia projektu (np. PRINCE 2 - przygotowanie, inicjowanie, zarządzanie strategiczne, sterowanie etapem, zarządzanie dostarczaniem produktów, zarządzanie końcem etapu, zamykanie projektu, MSP - tematy ładu jak organizacja programu, wizja, przywództwo i angażowanie interesariuszy, zarządzanie korzyściami, opracowanie i dostarczanie modelu docelowego, planowanie i kontrola, uzasadnienie biznesowe, zarządzanie ryzykami i zagadnieniami, zarządzanie jakością i nadzorem, procesy Przebiegu Transformacji jak identyfikowanie Programu, Definiowanie Programu, Zarządzanie Transzami, Dostarczanie Potencjału, Realizowanie Korzyści, Zamykanie Programu).*”

Na potrzeby realizacji CEPiK 2.0 Ministerstwo Cyfryzacji wykorzystywało następujące oprogramowanie: poczta elektroniczna, oprogramowanie biurowe, program do zarządzania projektami (do prowadzenia harmonogramu oraz odnotowywania postępu prac), system ITSM Atmosfera (do obsługi zgłoszeń, zmian, problemów, konfiguracji), system Confluence (do prowadzenia dokumentacji programu). Ponadto, stosownie do postanowień Zarządzenia nr 5 Ministra Cyfryzacji z dnia 10 marca 2017 r. w sprawie *Metodyki zarządzania projektami w resorcie cyfryzacji* od kwietnia 2017 r. prowadzony jest dziennik Programu CEPiK 2.0. Dziennik Programu prowadzony jest w aplikacji JIRA³⁹, który służy do rejestrowania

³⁶ 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.

³⁷ 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).

³⁸ Pismem z dnia 15 maja 2017 r. Zastępca Dyrektora DUiRS poinformowała Dyrektora COI o planowanym na drugą połowę maja 2017 r. terminie rozpoczęcia kontroli stanu realizacji Umowy nr 8/DEP/2103.

³⁹ Oprogramowanie służące m.in. do zarządzania projektami.

istotnych wydarzeń, przede wszystkim podejmowanych ustaleń i decyzji w Programie. Ustalono, że w dzienniku Programu CEPiK 2.0 poza cotygodniowymi wpisami dotyczącymi m.in. realizowanych zadań, prowadzono także: rejestr ryzyk, ogólny opis Programu, rejestr podjętych decyzji⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 23-31, 1120-1160, 1263-1306)

2.3.5. 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.

Analiza rejestru ryzyk Programu CEPiK 2.0 wykazała, że dla wszystkich zidentyfikowanych ryzyk określono działania zaradcze, niemniej jednak, zdaniem NIK, rejestr nie obejmuje wszystkich ryzyk, które powinny zostać zidentyfikowane w związku z realizacją Programu (szczegółowy opis w części dotyczącej nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 96-166, 200-216, 341-363, 601-605, 608-664, 1263-1306)

2.3.6. Szczegółowe procedury usuwania niezgodności danych w systemie CEPiK 2.0. zostały sporządzone przez COI w oparciu o rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z 30 marca 2016 r. w sprawie wyjaśniania niezgodności w danych zgromadzonych w centralnej ewidencji pojazdów⁴¹ oraz rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z 29 marca 2016 r. w sprawie wyjaśniania niezgodności w danych zgromadzonych w centralnej ewidencji kierowców⁴². Zgodnie z harmonogramem ramowym Programu (wersja z dnia 16 sierpnia 2016 r.) moduł niezgodności zostanie przygotowany w ramach realizacji Etapu V. Zakończenie realizacji modułu niezgodności planowane jest na 29 maja 2018 r. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DUiRS „Moduł niezgodności będzie wspierał i automatyzował proces obsługi (odnotowywania, i wyjaśniania) i zarządzania niezgodnościami — czyli rozbieżnościami pomiędzy danymi zgromadzonymi w ewidencjach a stanem prawnym ustalonym na podstawie dostępnych danych lub stanem faktycznym. (...) W przypadku odnotowania niezgodności przez podmiot lub administratora (w tym przez automatyczne reguły wykrywania niezgodności) rozwiązanie pozwoli na automatyczne przekierowanie tej niezgodności do wyjaśnienia przez właściwy podmiot (co do zasady podmiot obowiązany do wprowadzania do ewidencji tego zakresu danych, którego dotyczy niezgodność), następnie umożliwi pobranie tej niezgodności przez podmiot, który został wskazany jako właściwy do wyjaśnienia niezgodności wskazując termin w jakim niezgodność — zgodnie z przepisami ma

⁴⁰ Decyzja nr 15 Ministra Cyfryzacji z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie powołania Komitetu sterującego projektu CEPiK 2.0. oraz pismo z dnia 15 marca 2017 r. dotyczące powołania Pani Doroty Cabańskiej na Kierownika projektu CEPiK 2.0.

⁴¹ Dz.U. poz. 431, ze zm. Rozporządzenie wchodzi w życie 4 czerwca 2018 r.

⁴² Dz.U. poz. 426, ze zm. Rozporządzenie wchodzi w życie 4 czerwca 2018 r.

być rozwiązana. Moduł umożliwi także, po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających przez podmiot zobowiązany, udzielenie przez ten podmiot odpowiedzi na niezgodność. Elementem funkcjonalności niezgodności jest także wprowadzenie reguł, które na bieżąco będą weryfikowały i porównywały dane w ewidencji pochodzące z różnych źródeł oznaczając niezgodność w przypadku rozbieżności pomiędzy danymi automatycznie (automatyczne reguły wykrywania niezgodności). Moduł będzie w pełni zarządzany i parametryzowany w zakresie uruchamiania poszczególnych reguł sprawdzających.”

(dowód: akta kontroli str. 23-31, 200-217, 608-662, 1220-1239)

2.3.7. Zarówno w projekcie, jak i w Programie CEPiK 2.0 funkcjonowały procedury zarządzania zmianą. W projekcie CEPiK 2.0 (lata 2013-10.2016) były to procedury realizowane przez COI i MSW: procedura zarządzania zmianą, wersja 1.0, z 6 grudnia 2013 r. oraz procedura zarządzania zmianą, wersja 2.0, z 5 listopada 2014 r. Wnioski o zmianę były wówczas zatwierdzane przez Kierowników Projektu i Generalnych Przedstawicieli ze strony MSW i COI. W Programie CEPiK 2.0. w ramach Planu Zarządzania Programem w rozdziale 10 zdefiniowano procedurę zarządzania zmianą obejmującą pełen cykl wnioskowania o zmianę, oceny, akceptacji/odrzućenia i realizacji zmiany. Zmiany w Programie podlegają zatwierdzeniu przez Kierownika Technicznego Programu, Kierownika Biznesowego Programu lub Komitet Sterujący (w odniesieniu do zmian o istotnym znaczeniu). Wnioski o zmianę są rejestrowane w Repozytorium Programu CEPiK 2.0, które jest prowadzone przez COI i udostępniane MC z wykorzystaniem narzędzia Confluence.

(dowód: akta kontroli str. 9-16, 96-166, 220-327, 1121-1163, 1263-1306)

2.3.8. Ramy czasowe realizacji Programu CEPiK 2.0 oraz zakres zadań został określony w harmonogramie ramowym Programu. Harmonogram był kilkakrotnie zmieniany. 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. Po zmianie formuły zarządzania realizacją CEPiK 2.0 z projektu na Program, w harmonogramie Programu wyodrębniono następujące etapy:

- Etap 0 - przygotowanie do uruchomienia nowej struktury programu;
- Etap I - Wdrożenie bazy centralnej CEPiK 2.0 z e-usługą punkty karne;
- Etap II - CEPiK 2.0 - POJAZD - wdrożenie modułów i funkcjonalności (tj. wdrożenie funkcjonalności związanych z Centralną Ewidencją Pojazdów);
- Etap III - e-Usługi dla CEPiK 2.0 cz.2;
- Etap IV - Wdrożenie funkcjonalności związanych Centralną Ewidencją Kierowców;
- Etap V - karty parkingowe, UFG, niezgodności, Komponent Niejawny;
- Etap VI - e-Usługi dla CEPiK 2.0 cz.3.

Zmiany w harmonogramie podlegały akceptacji przez Komitet Sterujący Programu. Realizacja harmonogramu monitorowana była zarówno przez Kierownika Biznesowego Programu (m.in. na cotygodniowych spotkaniach statusowych, w których uczestniczyli przedstawiciele COI), jak i przez Komitet Sterujący. 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 wnioski

interesariuszy terminów testów integracyjnych, przesunięcia terminu rozpoczęcia prac nad testami UAT⁴³ z uwagi na konieczność przeprowadzenia przez PWPW szkoleń i warsztatów z przedstawicielami wydziałów komunikacji w urzędach.

(dowód: akta kontroli str. 9-16, 40-166, 669-702, 1245-1256, 1263-1306)

2.3.9. 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). Jak poinformowała Zastępca Dyrektora DUiRS, Program, jak i nowelizacja przepisów ustawy o ruchu drogowym zakładają etapową realizację i wdrożenie CEPIK 2.0.

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 DUiRS, 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. Planowana data uruchomienia wdrożeniowego Etapu II - CEP została przesunięta w trakcie prac legislacyjnych z 30 października 2017 r. na 13 listopada 2017 r.⁴⁴ Minister Cyfryzacji poinformowała, że *„Nowelizacja ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, zmieniająca termin wdrożenia Etapu II – CEP na 30 października br., zgodnie z założeniami miała być procedowana w Sejmie jeszcze w lipcu. (...) Z przyczyn niezależnych od MC, podczas ostatniego posiedzenia w lipcu, posiedzenia w komisjach przeniesiono na wrzesień. W trakcie prac wrześniowych posłowie zgłosili poprawkę zmieniającą termin w związku z potencjalnym niekorzystnym wpływem terminu wdrożenia na zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym w ramach prowadzonej w tym okresie akcji "Znicz" i wzmożonego ruchu na drogach. (...) Od początku założeniem dla trwających prac było przyspieszenie wdrożenia do terminu gotowości rozwiązań informatycznych, planowanego w ramach harmonogramu z Wykonawcą na 30 października br. Przesunięcie o dwa tygodnie nie zmienia planowanego terminu technicznej gotowości. Dodatkowe 2 tygodnie zostaną wykorzystane na ponowne testy gotowości i prace stabilizacyjne systemu”*.

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

⁴³ Testy UAT – testy akceptacyjne, których celem jest formalne potwierdzenie wykonania oprogramowania odpowiedniej jakości.

⁴⁴ Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1926).

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 „(...) Obecnie MC pracuje nad utrzymaniem terminu wdrożenia wynikającego z procedowanej nowelizacji ustawy. (...) 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.

(dowód: akta kontroli str. 597-600, 1115-1120, 1220-1239, 1245-1256, 1263-1306)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. 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.”

(dowód: akta kontroli str. 23-95, 364-668, 1220-1239, 1263-1306)

2. Zdaniem NIK, powołanie w skład Biura Programu CEPiK 2.0 funkcjonującego w MC sześciu pracowników COI⁴⁵, oddelegowanych do pracy w MC może prowadzić do konfliktu interesów i mieć wpływ na podejmowanie decyzji

⁴⁵ Na podstawie umowy 1/DUIRS/2011. Dwóch pracowników to członkowie Biura Programu, specjaliści ds. administracji i komunikacji w Programie, czterech pracowników – członkowie Biura Programu, specjaliści ds. wsparcia zarządzania Programem.

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. (...)”*

(dowód: akta kontroli str. 23-95, 364-668, 1220-1252, 1263-1306)

3. 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 jest pracownikiem Wykonawcy. Zdaniem NIK, powierzenie tego zadania pracownikowi COI oddelegowanemu do pracy w MC nasuwa wątpliwości co do 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.”*

(dowód: akta kontroli str. 23-31, 80-87, 364-668, 1220-1239, 1263-1306)

4. Prace nad Programem CEPiK 2.0 były prowadzone równolegle z wykorzystaniem różnych metodyk zarządzania projektami – MSP, Prince2 i Scrum. Zdaniem NIK, stosowanie kilku metodyk jednocześnie wskazuje na to, że faktycznie żadna z nich nie była w pełni stosowana. Minister Cyfryzacji wyjaśniła, że *„(...) złożone projekty zwykle nie są prowadzone w pełni zgodnie z jedną metodyką. Same metodyki nawet wskazują, że określają ramy i elementy, które należy zastosować i dostosować do potrzeb oraz właściwości danego projektu i organizacji. Ponadto, przywołane metodyki uzupełniają się dla poszczególnych aspektów realizacji”*.

(dowód: akta kontroli str. 9-11, 23-95, 1002-1114, 1220-1239, 1263-1306)

5. Kontrola wykazała, że zadaniom ujętym w harmonogramie programu CEPiK 2.0 nie przypisano zasobów oraz kosztów ich realizacji. 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.

(dowód: akta kontroli str. 9-95, 1263-1306)

6. Uwagi NIK dotyczą również niskiego stanu zaawansowania prac w Etapach III i IV Programu (odpowiednio 9% i 3%)⁴⁶ w stosunku do planowanych terminów ich zakończenia. Zdaniem NIK, tak niski stan zaawansowania prac stwarza ryzyko,

⁴⁶ Wersja harmonogramu z 16 sierpnia 2017 r.

że prace w ramach tych etapów nie zostaną zakończone w terminach określonych w harmonogramie Programu.

(dowód: akta kontroli str. 9-95, 1263-1306)

2.4. Architektura systemu

Opis stanu
faktycznego

2.4.1. Przy projektowaniu i budowie systemu CEPiK 2.0⁴⁷ podjęto decyzję o synchronicznej współpracy systemów PWPW (Kierowca, Pojazd, Portal Starosty) z Bazą Centralną CEPiK 2.0.

(dowód: akta kontroli str. 9-16, 1263-1306)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że przyjęcie takiego rozwiązania zwiększa ryzyko, iż każda awaria, czy drobna usterka systemu centralnego będzie oddziaływała na wszystkie urzędy w kraju, które korzystają z systemu CEPiK 2.0. Skutki przyjęcia takiego modelu współpracy mogą być odczuwalne szczególnie w okresie stabilizacji CEPiK 2.0, po jego produkcyjnym uruchomieniu, gdy awaryjność systemu może być zwiększona. Minister Cyfryzacji poinformowała, że *„Niewątpliwie budowa systemów centralnych stwarza ryzyko związane z synchroniczną komunikacją, jednak centralizacja rozwiązań informatycznych, brak gromadzenia danych w wielu niezależnych bazach danych, czy uniknięcie rozbieżności i kompletności pomiędzy tymi bazami to korzyści, które od lat nadają kierunek dla budowy systemów informatycznych. Warto zauważyć, że już od 2010 roku system Pojazd wymienia z SI CEPiK synchronicznie dane i rozwiązanie to funkcjonuje stabilnie. W CEPiK 2.0 przyjęto dodatkowo bardziej restrykcyjne zasady w zakresie zbudowania po stronie centralnej jak najmniej awaryjnej infrastruktury, szerszej dostępności usług i przygotowania się na zwiększoną wolumetrię komunikatów.”*

(dowód: akta kontroli str. 9-22, 1220-1239, 1263-1306)

Opis stanu
faktycznego

2.4.2. Przyjęte przy budowie systemu CEPiK 2.0. rozwiązania, tj. m.in. repozytorium kodu źródłowego, usługowa konstrukcja systemu, zaprojektowana architektura uwzględniająca podział baz danych, w ocenie NIK, umożliwiając jego modyfikację, jak również rozbudowę w przyszłości o kolejne interfejsy i usługi interaktywne udostępniane na rzecz administracji, obywateli i przedsiębiorców. Zgodnie z § 4 ust. 3 rozporządzenia KRI, system CEPiK 2.0 został zbudowany z zachowaniem zasady neutralności technologicznej w oparciu o gotowe komponenty różnych producentów, a także komponenty dostępne na zasadzie open-source⁴⁸, jak i o oprogramowanie dedykowane opracowane przez COI.

(dowód: akta kontroli str. 9-16, 1263-1306)

2.5. Udostępnione usługi elektroniczne w związku z realizacją CEPiK 2.0

Opis stanu
faktycznego

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. I tak:

- *Historia pojazdu* – usługa pozwalająca na sprawdzenie danych technicznych o pojeździe, ważności polisy OC oraz historii badań technicznych wraz z odnotowanym przebiegiem. Usługa przeznaczona dla kupujących i sprzedających pojazdy zarejestrowane na terenie Polski;

⁴⁷ W projekcie technicznym z dnia 4 marca 2015 r. v. 1.7.

⁴⁸ Open Source (otwarte oprogramowanie) jest to oprogramowanie, którego licencja pozwala na legalne oraz nieodpłatne kopiowanie. Jednocześnie zapewnia swobodne rozwijane analizowane i rozbudowę danego oprogramowania przez swoich użytkowników.

- *Bezpieczny Autobus* – usługa umożliwiająca sprawdzenie podstawowych danych technicznych autobusu, w tym ważności polisy OC i badania technicznego;
- *Sprawdź swoje punkty karne* – usługa umożliwiająca sprawdzenie posiadanych przez kierowców punktów karnych.

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.

(dowód: akta kontroli str. 23-48, 200-340)

2.6. Promocja, szkolenia interesariuszy

Opis stanu
faktycznego

2.6.1. 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.

(dowód: akta kontroli str. 9-11, 167-199, 601-605, 773-964)

2.6.2. W latach 2016 – 2017 Ministerstwo Cyfryzacji zapewniło szkolenia dla interesariuszy dotyczące systemu CEPiK 2.0. Przeprowadzono 15 szkoleń dotyczących CEPiK 2.0, przeszkolono łącznie 1 074 przedstawicieli interesariuszy, w tym m.in. przedstawicieli: Policji, urzędów wojewódzkich, starostw powiatowych i urzędów miast. Zastępca Dyrektora DUiRS poinformowała, 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 4 000 przedstawicieli interesariuszy. Jak podała Zastępca Dyrektora DUiRS, 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.

(dowód: akta kontroli str. 200-340)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. 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 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.

Zastępca Dyrektora DUiRS poinformowała, że rejestr ryzyk Programu CEPiK 2.0 powstał w wyniku weryfikacji ryzyk projektu CEPiK 2.0. 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.”

(dowód: akta kontroli str. 96-166, 200-216, 341-363, 601-664, 1220-1239, 1263-1306)

2. 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 dodatkowych prac została określona 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 i mające uzasadnienie 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 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. Tym samym, uszczegółowienie zakresu prac nie powinno prowadzić do zwiększenia kosztu realizacji CEPiK 2.0, gdyż z treści Umowy 8/DEP/2013 wynika, że obejmowała całość prac i przewidywała wynagrodzenie maksymalne. 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.

(dowód: akta kontroli str. 9-11, 23-31, 200-217, 608-653, 1002-1114, 1220-1244, 1263-1306)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie, że Minister Cyfryzacji, po przejęciu nadzoru nad realizacją projektu CEPiK 2.0 zidentyfikowała istotne nieprawidłowości w realizacji tego projektu i w związku z tym podjęła działania naprawcze, m.in. dokonano przekształcenia projektu CEPiK 2.0 w Program CEPiK 2.0. W ocenie NIK, nadzór Ministra Cyfryzacji nad realizacją CEPiK 2.0, pomimo wprowadzonych zmian w sposobie zarządzania, nie był jednak w pełni prawidłowo sprawowany, na co wskazuje, że w MC nie podjęto należytych działań w zakresie zweryfikowania zasadności zwiększenia o kwotę 42 254,9 tys. zł wynagrodzenia COI za realizację dodatkowych prac określonych w § 1 ust. 1 Aneksu nr 3 do Umowy (tj. o 28,4% w stosunku do pierwotnej wartości przewidzianej w Umowie). Zdaniem NIK, część prac wskazanych w Aneksie nr 3 jako dodatkowe była już uwzględniona w Umowie 8/DEP/2013, zatem prace te powinny zostać już wykonane w ramach pierwotnie zawartej umowy. Kontrola wykazała również, że rejestr ryzyk Programu CEPiK 2.0 był niekompletny, nie zarejestrowano w nim kluczowego ryzyka związanego z dostosowaniem i sprawnym współdziałaniem systemów interesariuszy z Bazą Centralną CEPiK 2.0, a rejestr ryzyk powstał po upływie sześciu miesięcy od przekształcenia projektu w Program. Prace nad Programem CEPiK 2.0 były prowadzone równolegle z wykorzystaniem różnych metodyk zarządzania projektami, co wskazuje, że faktycznie żadna z nich nie była w pełni stosowana. Należy też zauważyć, że liderzy strumieni: komunikacji oraz legislacji i procesów biznesowych nie posiadali adekwatnego przygotowania do realizacji przydzielonych im zadań. Ponadto, zadaniom ujętym w harmonogramie Programu CEPiK 2.0 nie przypisano zasobów oraz kosztów ich realizacji, zatem nie może on stanowić w pełni skutecznego narzędzia monitorowania sposobu realizacji przedsięwzięcia. Należy także zaznaczyć, że w skład Biura Programu wchodziły wyłącznie pracownicy COI (oddelegowani do pracy w MC), a kontrola realizacji Umowy 8/DEP/2013 została powierzona osobie zatrudnionej w COI (oddelegowanej do MC), co może stanowić konflikt interesów.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że przyjęcie synchronicznego modelu wymiany danych zwiększa ryzyko, iż każda awaria czy drobna usterka systemu centralnego będzie oddziaływała na wszystkie urzędy w kraju korzystające z CEPiK 2.0.

NIK pozytywnie ocenia, że Ministerstwo zapewniło, że system CEPiK 2.0 jest budowany z zachowaniem zasady neutralności technologicznej i będzie mógł być rozwijany i modyfikowany w przyszłości, a także zapewnienie interesariuszom szkoleń dotyczących obsługi systemu CEPiK 2.0. Izba pozytywnie ocenia udostępnienie w ramach CEPiK 2.0 e-usług: *Sprawdź swoje punkty karne, Historia pojazdu i Bezpieczny Autobus*.

3. Zarządzanie bezpieczeństwem danych w systemie CEPiK 2.0

3.1. 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 *Projekcie technicznym* centralnej bazy CEPiK 2.0 wersja 1.7. z 4 marca 2015 r., przygotowanym przez COI na zlecenie MSW, zawarto rozwiązania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa systemu CEPiK 2.0 na poziomie komunikacji z innymi systemami. Rozwiązania te dotyczą m.in.: uwierzytelniania użytkowników, wdrożenia mechanizmu do rejestrowania logów systemowych i aplikacyjnych, stosowania mechanizmów kolejkowania pozwalających na zabezpieczenie komunikatów w przypadku wystąpienia awarii.

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 opcjonalny⁴⁹).

(dowód: akta kontroli str. 9-16, 1263-1306)

3.2. Zgodnie z Aneks nr 3, COI zostało zobowiązane przez MC do przeprowadzenia testów bezpieczeństwa. Testy bezpieczeństwa aplikacji, infrastruktury oraz analiza kodu źródłowego usługi *Sprawdź swoje punkty karne*, zostały przeprowadzone przez COI zgodnie z harmonogramem w marcu 2017 r. O wynikach przeprowadzonych testów bezpieczeństwa COI poinformowało MC w raporcie z dnia 31 marca 2017 r. W raporcie tym COI wskazało, że zostało zidentyfikowanych 18 podatności, w tym 4 na poziomie krytycznym, 7 na poziomie wysokim, 5 na poziomie średnim oraz 2 na poziomie niskim lub informacyjnym. Ustalono, że 16 z 18 podatności zostało usuniętych. Pozostałe dwie podatności (jedna o poziomie wysokim i jedna o poziomie średnim) z uwagi na konieczność wprowadzenia dużych zmian programistycznych i infrastrukturalnych na dzień czynności kontrolnych nie zostały wyeliminowane. Wykryte podatności nie stanowiły bezpośredniego zagrożenia dla usługi elektronicznej *Sprawdź swoje punkty karne*.

Przeprowadzona przez COI analiza kodu źródłowego nie wykazała istotnych niezgodności z ogólnie stosowanymi dobrymi praktykami tworzenia kodu aplikacji. Zgodnie z harmonogramem Programu CEPiK 2.0, planowane jest przeprowadzenie analizy ryzyka, testów bezpieczeństwa oraz analizy kodu źródłowego dla każdego z etapów Programu.

(dowód: akta kontroli str. 200-340, 1263-1306)

3.3. Zgodnie z funkcjonującymi standardami w zakresie bezpieczeństwa informacji (PN-ISO/IEC 27001⁵⁰), 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 (dalej SZBI) oraz wdrożenie polityki bezpieczeństwa dla systemu CEPiK 2.0.

⁴⁹ tj. element który mógł być zlecony COI do wykonania przez MC, ale zgodnie z ofertą jego wykonanie nie było obowiązkowe.

⁵⁰ Technika informatyczna – Techniki bezpieczeństwa – Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji – Wymagania

W MC nie ustanowiono i nie wdrożono SZBI. Na zlecenie Ministerstwa, COI opracowało szablon zawierający wytyczne w zakresie Polityki bezpieczeństwa systemu CEPiK 2.0, tj. wytyczne jak należy wdrożyć system zarządzania bezpieczeństwem informacji, a wraz z nim Politykę bezpieczeństwa systemu (dalszy opis w części dotyczącej nieprawidłowości).

Ponadto, do dnia zakończenia czynności kontrolnych (15 września 2017 r.) w MC nie zostały zakończone prace nad polityką bezpieczeństwa systemu CEPiK 2.0. 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. Naczelnik Wydziału Rozwoju Systemów i Aplikacji w DUiRS wyjaśnił, że opracowany już został projekt dokumentu wraz z załącznikami, wymaga on jednak niewielkich korekt i zostanie opracowany do końca września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 79-95, 200-340, 1220-1239, 1245-1250, 1263-1306)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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).

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

(dowód: akta kontroli str. 1220-1239, 1263-1306)

Opis stanu
faktycznego

3.4. Zgodnie z Anekssem nr 3, budowa systemu CEPiK 2.0 realizowana jest m.in. zgodnie z projektem technicznym. Projekt techniczny systemu CEPiK 2.0 w wersji 1.7, przygotowany przez COI na zlecenie MSW i odebrany w dniu 10 marca 2015 r. Projekt ten opisuje m.in. następujące założenia dotyczące budowy Bazy Centralnej CEPiK 2.0:

- zastosowanie klastra bazodanowego pracującego w trybie active-active w dwóch ośrodkach przetwarzania. Serwery aplikacyjne mające dostęp do bazy danych będą zlokalizowane w strefie odseparowanej od Internetu,
- wydzielenie osobnych schematów bazodanowych dla baz CEP, CEK i Centralnej Ewidencji Posiadaczy Kart Parkingowych,
- spójność gromadzonych w systemie informacji będzie kontrolowana na poziomie bazy danych przed ich zapisem (za pomocą mechanizmu weryfikacji węzłów integralności),
- scentralizowana zostanie baza danych osobowych (która w obecnej wersji systemu CEPiK 1.0 jest zdublowana w dwóch bazach danych: CEP i CEK),
- ujednolicenie danych słownikowych.

(dowód: akta kontroli str. 12-16, 1263-1306)

Zasady dotyczące zachowania poufności danych w CEPiK 2.0 zostały opisane m.in. w projekcie technicznym Bazy Centralnej CEPiK 2.0, dokumentacji modułów i dokumentacji integracyjnej. Przyjęte rozwiązania obejmują w szczególności:

- połączenie z systemem jest możliwe wyłącznie poprzez sieć WAN⁵¹ lub poprzez szyfrowany kanał VPN⁵²,

⁵¹ WAN (ang. *Wide Area Network*) – sieć rozległa, rodzaj sieci komputerowej zlokalizowanej na dużym obszarze.

- dostęp do interfejsów komunikacyjnych odbywa się na podstawie autoryzacji,
- każda operacja próby dostępu do danych jest odnotowywana w logu audytu, celem zapewnienia jego niezaprzeczalności,
- każde udostępnienie danych osobowych z systemu jest zapisywane w logu GIODO.

(dowód: akta kontroli str. 12-16, 1263-1306)

Opis stanu faktycznego

3.5. Przetwarzanie danych w systemie CEPiK 2.0 zostało zaprojektowane przez COI na zlecenie MSW w oparciu o dwa ośrodki pracujące w trybie active-active (dwa równoważne ośrodki ze stałą synchronizacją danych). Rozwiązanie to umożliwia zapewnienie ciągłego działania systemu w przypadku całkowitego uszkodzenia ośrodka podstawowego (przetwarzanie powinno być automatycznie kontynuowane w ośrodku zapasowym w trybie natychmiastowym).

(dowód: akta kontroli str. 12-16, 1263-1306)

3.6. Budowany przez COI na zlecenie MSW, a następnie MC system informatyczny CEPiK 2.0 zapewnia rozliczalność 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, Zastępca Dyrektora DUIRS wyjaśniła 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.

(dowód: akta kontroli str. 12-16, 608-653, 1220-1239, 1263-1306)

Ustalona nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W MC nie ustanowiono Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, 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. W ramach dotychczasowych prac zespołu m.in. przygotowano arkusze do identyfikacji zasobów informacyjnych dla członków zespołu oraz rozpoczęto identyfikację procesów i zasobów informacyjnych wykorzystywanych w komórkach organizacyjnych MC. Jest to idealny punkt wyjścia dla wszystkich organizacji, które muszą zarządzać zagrożeniami związanymi z bezpieczeństwem informacji. (...)”

⁵² VPN (ang. *Virtual Private Network*) – wydzielony bezpieczny tunel w ramach sieci publicznej np. Internet), przez który komunikują się klienci końcowi w taki sposób, że węzły sieci publicznej są przezroczyste dla przesyłanych pakietów z sieci prywatnej.

W celu zbudowania SZBI już na etapie projektowania wzięliśmy pod uwagę zmiany wynikające z RODO UE, jak również wytyczne z Krajowych Ram Interoperacyjności, tym samym, znajdujemy się na etapie wdrożenia SZBI. (...) 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."

(dowód: akta kontroli str. 12-16, 1220-1239, 1263-1306)

Ocena częściowa

W ocenie NIK, w MC nie ustanowiono i nie wdrożono systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, co było niezgodne z § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI oraz standardami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informacji (PN-ISO/IEC 27001). NIK zauważa jednak, że w MC zostały już podjęte prace w celu ustanowienia i wdrożenia SZBI. Na dzień 15 września 2017 r. nie zostały zakończone prace nad polityką bezpieczeństwa dla systemu CEPiK 2.0. NIK zwraca uwagę, że taka polityka powinna być przygotowana i wdrożona nie później niż w dniu produkcyjnego uruchomienia Etapu II Programu CEPiK 2.0 (CEP).

W ocenie NIK, przy budowaniu systemu CEPiK 2.0 przewidziano rozwiązania techniczne dla zapewnienia jego bezpieczeństwa, w szczególności dla zapewnienia integralności, poufności i dostępności danych zgromadzonych w CEPiK 2.0. Pozytywnie należy ocenić, że realizując system CEPiK 2.0 Minister Cyfryzacji zapewnił rozliczalność wydawania informacji z rejestrów CEP i CEK oraz działań użytkowników tego systemu, o których mowa w § 11 i § 21 rozporządzenia KRI.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵³, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu zweryfikowanie wynagrodzenia COI za prace określone w Aneksie nr 3.
2. Uwzględnienie w analizach ryzyka Programu CEPiK 2.0 ryzyka związanego z dostosowaniem i sprawnym współdziałaniem systemów interesariuszy z Bazą Centralną CEPiK 2.0.
3. 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.
4. Ustanowienie i wdrożenie w MC Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, zgodnie § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI.

⁵³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia listopada 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla