



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.003.02.2017
P/17/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/003 - Wdrażanie Systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Bartosz Tajer, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/59/2017 z 2 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1) 2. Zbigniew Jachimowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/58/2017 z 2 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 2) 3. Mariusz Stolarz, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/57/2017 z 2 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3) 4. Dominik Wrzesień, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/60/2017 z 2 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 4)
Jednostka kontrolowana	Centralny Ośrodek Informatyki w Warszawie, ul. Suwak 3, 02-676 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Suchar, Dyrektor Centralnego Ośrodka Informatyki od 23 czerwca 2017 r. (wcześniej: Nikodem Bończa-Tomaszewski od 19 kwietnia 2012 r. do 25 stycznia 2016 r., Adam Sobczak od 27 stycznia 2016 r. do 31 maja 2016 r., Rafał Leśkiewicz od 1 czerwca 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r., Monika Jakubiak od 1 września 2016 r. do 23 czerwca 2017 r.). (dowód: akta kontroli str. 10-15)
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. do 15 września 2017 r. Wykaz skrótów i objaśnienie pojęć użytych w wystąpieniu: • Aneks nr 3 do Umowy - aneks nr 3 z 30 grudnia 2016 r. do umowy nr 8/DEP/2013. • API - interfejs programistyczny aplikacji umożliwiający komunikację między Systemem CEPiK 2.0 a systemami przewidzianymi do integracji z bazą centralną CEPiK 2.0. • Baza Centralna CEPiK 2.0 - 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. Realizacja programu została podzielona na siedem etapów¹.

- COI - Centralny Ośrodek Informatyki - instytucja gospodarki budżetowej nadzorowana przez Ministra Cyfryzacji (do 24 grudnia 2015 r. - Ministra Spraw Wewnętrznych); wykonawca systemu CEPiK 2.0.
- Etap II programu - etap realizacji programu CEPiK 2.0, polegający na przeprowadzeniu prac legislacyjnych, analitycznych i wdrożeniowych (m.in. 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 na projekt/program CEPiK 2.0 lub podmiot, na który wpływa realizacja tego projektu/programu².
- Interfejs - zasady łączenia ze sobą i współpracy dwóch różnych urządzeń lub programów; urządzenie lub program realizujące te zasady.
- ITSM (ITSM Atmosfera) - narzędzie do rejestracji i gromadzenia zgłoszeń o problemach w związku z realizacją systemu CEPiK 2.0.
- KGP - Komenda Główna Policji.
- Kierownik Biznesowy programu - osoba wyznaczona przez Ministerstwo Cyfryzacji do operacyjnego zarządzania pracami w ramach programu CEPiK 2.0.
- Kierownik Techniczny programu - osoba wyznaczona przez COI do sprawowania operacyjnego nadzoru nad pracami w ramach programu CEPiK 2.0.
- Komitet Sterujący - kolegialne ciało zarządcze utworzone w związku z realizacją projektu/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 nr 8/DEP/2013 w sprawie realizacji projektu CEPiK 2.0 z dnia 27 września 2013 r. System realizowano w oparciu o wersje *Koncepcji*: 1.4 z 12 listopada 2013 r. i 2.0 z 25 sierpnia 2014 r.
- MC - Ministerstwo Cyfryzacji.
- MSW - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.
- MSWiA - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- 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.
- Podmiot integrowany - interesariusz będący właścicielem systemu lub systemów dziedzinowych, przewidzianych do integracji z Bazą Centralną CEPiK 2.0.
- PWPW - Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. Właściciel systemów dziedzinowych dla starostw - Pojazd, Kierowca, Portal Starosty (określanych w wystąpieniu również jako systemy PWPW).
- Refaktoring kodu źródłowego - proces przekształcania kodu źródłowego, niezmieniający funkcjonalności programu komputerowego.
- Scrum - metodyka prowadzenia projektów, która zakłada podział prac na mniejsze etapy i umożliwia elastyczne reagowanie na uwagi uczestników

¹ Etap 0 - przygotowanie do uruchomienia nowej struktury programu, etap I - wdrożenie bazy centralnej CEPiK 2.0 z e-usługą *Sprawdź swoje punkty karte*, etap II CEPiK 2.0 - Centralna Ewidencja Pojazdów - wdrożenie modułów i funkcjonalności, etap III - e-usługi dla CEPiK 2.0 cz. 2, etap IV - wdrożenie funkcjonalności związanych Centralną Ewidencją Kierowców, etap V - karty parkingowe, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, niezgodności, Komponent Niejawny, etap VI - e-usługi dla CEPiK 2.0 cz. 3.

² 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.

projektu.

- SIEM - system analizy bezpieczeństwa zdarzeń (logów systemowych, alertów bezpieczeństwa itp.), udostępnianych przez nadzorowaną infrastrukturę teleinformatyczną.
- SLA - (ang. *Service Level Agreement*) umowa dotycząca poziomu usług informatycznych i ich parametrów.
- 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.
- 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.
- WAN (ang. *Wide Area Network*) - sieć rozległa, rodzaj sieci komputerowej zlokalizowanej na dużym obszarze.
- Webservice - usługa polegająca na umożliwieniu komunikacji pomiędzy węzłami sieci komputerowej w oparciu o protokół HTTP.
- VPN (ang. *Virtual Private Network*) - rozwiązanie informatyczne umożliwiające bezpieczną komunikację.
- Zamawiający - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, od 1 stycznia 2016 r. Ministerstwo Cyfryzacji.

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Sposób realizacji przedsięwzięcia, polegającego na modernizacji przez Centralny Ośrodek Informatyki systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców⁴, NIK ocenia negatywnie, zwłaszcza w zakresie prowadzenia projektu CEPiK 2.0. Ocenę taką uzasadnia opóźnienie realizacji systemu CEPiK 2.0 i w konsekwencji dwukrotne przesunięcie ustawowego terminu uruchomienia systemu z 4 stycznia 2016 r. na 1 stycznia 2017 r., a następnie na 4 czerwca 2018 r. oraz wzrost kosztów jego wytworzenia o 42 585,6 tys. zł brutto, tj. o 28,4% w stosunku do pierwotnej wartości przewidzianej w Umowie. W szczególności było to wynikiem:

Uzasadnienie
oceny ogólnej

- zasadniczych zmian w zakresie organizacji budowy systemu CEPiK 2.0 w 2014 r. i 2016 r., co negatywnie wpłynęło na terminową realizację systemu. Zmiany polegały w szczególności na: przeprojektowaniu architektury systemu, przemodelowaniu zakresu projektu, modyfikacji harmonogramu prac, zmianie modelu realizacji przedsięwzięcia z projektu na program;
- ujęcia przez COI w ofercie dla MC z 23 grudnia 2016 r., stanowiącej załącznik nr 4 do Aneksu nr 3 do Umowy, wynagrodzenia w wysokości 42 254,9 tys. zł za realizację dodatkowych prac, które w zasadniczej części nie wynikały z istotnej zmiany zakresu przedsięwzięcia, lecz z konieczności ponowienia części prac i zapewnienia ich finansowania. W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne;
- nieprzypisania zadaniom ujętym w harmonogramie programu CEPiK 2.0 zasobów oraz kosztów ich realizacji. Zdaniem NIK, harmonogram, w którym nakład pracy na realizację każdego z zadań programu był określany wyłącznie

³ 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.

⁴ Na podstawie umowy nr 8/DEP/2013 z dnia 27 września 2013 r.

na podstawie czasu ich realizacji, nie może stanowić skutecznego narzędzia monitorowania realizacji przedsięwzięcia;

- nierzetelnym prowadzeniu analizy ryzyka przez COI w związku z realizacją CEPiK 2.0, w której nie uwzględniono zagadnienia jakości tworzonego przez COI oprogramowania oraz pominięto ryzyko związane z dostosowaniem i sprawnym współdziałaniem systemów interesariuszy z Bazą Centralną CEPiK 2.0. W opinii NIK, nieuwzględnienie wyżej wymienionych ryzyk spowodowało, że nie zdefiniowano działań, które powinny być podejmowane w związku z tymi ryzykami;
- dużej rotacji pracowników zaangażowanych w projekt CEPiK 2.0 w latach 2013-2016, w tym kilkukrotne zmiany na stanowisku Kierownika projektu; stopniowa poprawa w tym zakresie nastąpiła od 2016 r.;
- zlecania w początkowym okresie realizacji prac przy budowie i wdrożeniu systemu CEPiK 2.0 osobom posiadającym krótki staż pracy i niewielkie doświadczenie zawodowe, co niekorzystnie wpłynęło na jakość prac oraz spowodowało wydłużenie czasu ich realizacji;
- nienależytego sposobu prowadzenia przez COI testów integracyjnych CEPiK 2.0 z systemami interesariuszy, wskutek czego konieczne były dodatkowe prace po stronie interesariuszy oraz ponowne przeprowadzenie testów.

W wyniku kontroli stwierdzono ponadto, że w COI nierzetelnie prowadzono dokumentację związaną z przygotowaniem i realizacją projektu CEPiK 2.0 za lata 2013-2015, wskutek czego stwierdzono braki w zakresie udokumentowania m.in.: oszacowania przez COI pierwotnej wartości budżetu projektu, negocjacji i uzgodnienia warunków umownych z MSW, powołania w COI struktur projektowych, zaangażowania pracowników w projekt w 2013 r.

Ustalono też, że COI nie zgłosiło zamawiającemu do akceptacji zmian wskazanych w pkt 3.9 załącznika nr 4 do Aneksu nr 3 do Umowy nr 8/DEP/2013, co było niezgodne z obowiązującą procedurą zarządzania zmianą w projekcie CEPiK 2.0.

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

NIK zwraca uwagę na niski stan zaawansowania prac w etapach III (uruchomienie kolejnych e-usług dla systemu) – 9% i IV (uruchomienie CEK) – 3%, w stosunku do terminów zakończenia tych etapów⁵. Zdaniem NIK, stwarza to ryzyko, że prace w ramach tych etapów nie zostaną zakończone w terminach określonych w harmonogramie programu.

Ze względu na zbliżający się termin uruchomienia etapu II (wdrożenie CEP), który jest jednym z zasadniczych etapów realizacji programu CEPiK 2.0, w opinii NIK uzasadnione jest, aby COI oszacował koszty niezbędne dla utrzymania systemu.

Zdaniem NIK, testy bezpieczeństwa mające na celu wykrycie podatności w zakresie infrastruktury, wykorzystywanej przez oprogramowanie wytworzone w trakcie

⁵ Harmonogram z 16 sierpnia 2017 r.

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, tylko 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.

Zdaniem NIK, podejmowane przez COI od 2016 r. działania dla pozyskania i utrzymania odpowiednich kadr zaangażowanych w budowę i wdrażanie CEPiK 2.0, wpłynęły na zmniejszenie rotacji pracowników oraz na zapewnienie w 2017 r. pracowników posiadających doświadczenie zawodowe. 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* (według szacowania z listopada 2016 r. na poziomie ok. 30% wszystkich etatów zaangażowanych w realizację systemu CEPiK 2.0). W opinii NIK, korzystanie z takich zasobów powinno mieć charakter dodatkowy i tymczasowy, a oparcie się na własnych pracownikach przy realizacji systemu wpływa na budowanie po stronie COI kompetencji odpowiadających charakterowi i skali realizowanych projektów informatycznych.

NIK ocenia, że COI przewidział odpowiednie rozwiązania dla zapewnienia bezpieczeństwa systemu CEPiK 2.0, w szczególności dla zapewnienia integralności, poufności i dostępności danych w systemie CEPiK 2.0. Budowany system CEPiK 2.0, jako jeden z kluczowych dla funkcjonowania państwa, wymaga, zdaniem NIK, szczególnej ochrony i metodycznego podejścia do bezpieczeństwa. Pełne wdrożenie w COI Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji zgodnego z normą PN-ISO/IEC 27001 – *System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji* pozwoli na spełnienie wymagań w tym zakresie.

NIK ocenia pozytywnie uruchomienie w ramach dotychczasowych działań COI e-usług dla obywateli, tj. *Historia pojazdu*, *Bezpieczny autobus* oraz *Sprawdź swoje punkty karne*, a także działania w zakresie zapewnienia szkoleń użytkowników systemu CEPiK 2.0.

Pozytywnie należy też ocenić, że przeprowadzone z inicjatywy COI w latach 2016-2017 działania, dotyczące oceny stanu zaawansowania realizacji projektu CEPiK 2.0⁶, umożliwiły identyfikację błędów i nieprawidłowości występujących przy budowie i wdrożeniu systemu CEPiK 2.0 oraz podjęcie działań naprawczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja budowy systemu CEPiK 2.0

Opis stanu
faktycznego

Zasady realizacji projektu CEPiK 2.0 zostały pierwotnie określone w umowie nr 8/DEP/2013 (6/U/COI/MSW/2013) z 27 września 2013 r., zawartej między MSW (ówczesnym właścicielem systemu) a COI oraz w *Koncepcji Modernizacji Systemu CEPiK 2.0* (w wersji 1.4 i 2.0). W Umowie w sposób ogólny określono powierzone COI prace związane z wytworzeniem systemu, tj. wytworzenie oprogramowania systemu, dostawy infrastruktury i oprogramowania standardowego i ich wdrożenie, wytworzenie kompletnej dokumentacji systemu, działania promocyjne i szkolenia. Umowa została zawarta do 31 grudnia 2016 r., przy czym datę produkcyjnego uruchomienia zasadniczych funkcjonalności CEPiK 2.0 w pierwotnym

⁶ W tym przeprowadzone w 2016 r. zadania: Audyt procesu wytwórczego i bezpieczeństwa CEPiK 2.0 oraz Przegląd stanu realizacji projektu CEPiK 2.0.

harmonogramie, stanowiącym załącznik nr 3 do Umowy, określono na 6 lutego 2016 r. Termin ten kilkakrotnie ulegał zmianie w trakcie realizacji Umowy.

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw⁷ od 1 stycznia 2016 r. sprawy dotyczące ewidencji pojazdów, kierowców i posiadaczy kart parkingowych należą do działu informatyzacja, za który odpowiada Minister Cyfryzacji. W wyniku zleconego przez COI przeglądu dotyczącego sposobu zarządzania budową systemu CEPiK 2.0, który zrealizowano w okresie maj-listopad 2016 r., zidentyfikowane zostały problemy i nieprawidłowości, dotyczące dotychczasowego przebiegu realizacji projektu i zaawansowania prac. Aneks nr 3 do Umowy zmieniono formułę realizacji systemu CEPiK 2.0 z projektu na program. Po zawarciu Aneksu nr 3 do Umowy, ogólne ramy metodologiczne programu zostały określone m.in. w zmienionej Umowie, *Karcie Programu* i *Planie Zarządzania Programem*⁸. Według pierwotnego Harmonogramu stanowiącego załącznik nr 5 do Aneksu nr 3 do Umowy, zakończenie ostatniego etapu realizacji Programu zaplanowano na 18 września 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 24-30, 110-155, 1017-1052)

Zgodnie z *Koncepcją Modernizacji Systemu CEPiK 2.0* (wersja 1.4 z 12 listopada 2013 r.) w celu realizacji projektu powołano w COI Kierownika projektu (odpowiadał za realizację projektu w COI), trzech Kierowników zespołów⁹, oraz koordynatorów w Zespołach (mieli oni zapewniać wytwarzanie produktów projektu zleconych do realizacji przez Kierowników zespołów). Powołano również Komitet Sterujący, w składzie którego COI występował w roli Głównego Dostawcy, reprezentowanego przez Dyrektorów Pionów¹⁰. Do zadań Komitetu Sterującego należało m.in. zarządzanie i wskazywanie kierunków rozwoju projektu na poziomie strategicznym, udzielanie wytycznych Kierownikom projektu wykonawcy i zamawiającego, zatwierdzanie wniosków o zmianę.

W związku z aktualizacją *Koncepcji Modernizacji Systemu CEPiK 2.0* (wersja 2.0 z 25 sierpnia 2014 r.) przyjęto strukturę organizacyjną, w ramach której w COI funkcjonował Kierownik projektu, zespoły: Projektantów, Wytwórczy i Wdrożeniowy, na czele których stali Liderzy zespołów, które z kolei dzieliły się na Sekcje kierowane przez koordynatorów. W strukturze projektu przewidziany był Komitet Sterujący, którego zadania nie zmieniły się w porównaniu z wcześniejszą wersją *Koncepcji Modernizacji Systemu CEPiK 2.0*.

(dowód: akta kontroli str. 31-42, 62-74, 110-155, 534-666)

W związku ze zmianą formuły realizacji systemu CEPiK 2.0 z projektu na program 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. W ramach programu funkcjonował Komitet Sterujący programem, w którym przewidziano udział m.in. przedstawicieli COI w rolach Głównego Wykonawcy oraz Kierownika Technicznego programu.

Z wyjaśnień i dokumentów przedłożonych przez COI wynika, że w trakcie realizacji projektu CEPiK 2.0 odbyło się jedno posiedzenie Komitetu Sterującego projektu.

⁷ Dz. U. poz. 2281, ze zm.

⁸ Stanowiących załączniki 11 i 12 do Aneksu nr 3.

⁹ W pionach COI: Rozwoju Systemów, Rozwoju Produktów i Usług, Eksploatacji Systemów. Kierownicy zespołów mieli zapewniać wytwarzanie produktów projektu zleconych do wykonania przez Kierownika projektu.

¹⁰ Rozwoju Systemów, Rozwoju Produktów i Usług, Eksploatacji Systemów oraz Pionu Kluczowych Projektów.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych tj. 15 września 2017 r. odbyło się łącznie 12 posiedzeń Komitetu Sterującego programem.

(dowód: akta kontroli str. 16-42, 62-74, 110-155)

Od zawarcia Umowy w 2013 r. do dnia zakończenia kontroli w 2017 r. funkcję Kierownika projektu/programu CEPiK 2.0 w COI pełniło łącznie pięciu pracowników.

Jak wyjaśnił Pan Marcin Suchar, Dyrektor COI, zespoły projektowe COI zaangażowane w realizację systemu CEPiK 2.0 są budowane przy założeniu „(...) kontrolowanego wymieszania mniej i bardziej doświadczonych specjalistów. Przy większych projektach takich jak CEPiK 2.0, zespoły są podzielone na teamy, z których każdy posiada lidera cechującego się nie tylko większym doświadczeniem zawodowym, ale także odpowiednimi cechami charakteru pozwalającymi na zarządzanie ludźmi, ich motywowaniem i inspirowaniem”.

(dowód: akta kontroli str. 62-74, 295-488)

Z ustaleń kontroli wynika, że stosowany obecnie model zarządzania budową systemu CEPiK 2.0. to efekt wprowadzenia istotnych zmian w przyjętym pierwotnie podejściu do prac projektowych. Począwszy od uruchomienia projektu w 2013 r., do organizacji prac zespołu projektowego i wytwarzania systemu COI wykorzystywało elementy metodyki zwinnej Scrum. 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 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 częściowego 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. MSP¹¹ i Prince2. W zakresie stosowanej metodyki wytwarzania systemu CEPiK 2.0 po uruchomieniu programu Pan Piotr Towarek, Dyrektor Pionu ds. Rozwoju i Zarządzania Projektami, wskazał, że *”Projekt CEPiK 2.0 ze względu na skalę rozwiązania, ilość występujących interesariuszy, ilość występujących powiązań pomiędzy systemami dziedzinowymi oraz bazą centralną oraz powiązania pomiędzy modułami samej bazy centralnej jest realizowany w modelu mieszanym. W części wytwarzania oprogramowania przyjęte zostało założenie realizacji projektu z wykorzystaniem metodyk zwinnych, w części integracji oraz testów z interesariuszami, szkoleń, migracji oraz samego uruchomienia rozwiązania przyjęto założenie realizacji w modelu tradycyjnym”*.

(dowód: akta kontroli str. 16-30, 60-61, 75-88, 110-155)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK zauważa, 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

¹¹ Managing Successful Programmes.

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 wydłużenie 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.

Ponadto, NIK zauważa, że kilkukrotne zmiany zachodzące na stanowisku Kierownika projektu dezorganizowały czynności zarządcze, organizacyjne i nadzorcze, a także wpływały na prace zespołu wykonawczego CEPiK 2.0 i stabilność kadr.

W opinii NIK, powyższe czynniki należą do zasadniczych przyczyn wydłużenia zakładanego terminu udostępnienia wszystkich funkcjonalności systemu CEPiK 2.0 o około 2,5 roku.

Harmonogram

Opis stanu
faktycznego

W związku z realizacją systemu CEPiK 2.0 sporządzono harmonogramy obejmujące czynności, które należy wykonać w celu zbudowania systemu. Pierwotny harmonogram, stanowiący załącznik nr 3 do Umowy, przewidywał realizację projektu w ośmiu etapach, określał przedziały czasowe, w jakich miał być on realizowany, oraz ogólnie wskazywał, co ma zostać zrealizowane w danym etapie. Pierwotny termin uruchomienia produkcyjnego systemu CEPiK 2.0 przez COI w harmonogramie stanowiącym załącznik do Umowy został określony na 6 lutego 2016 r. Termin ten był potem dostosowywany do zmian wprowadzonych na mocy następujących ustaw:

- ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw¹², która określiła termin uruchomienia systemu na 4 stycznia 2016 r.;
- ustawy z 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw¹³, zgodnie z którą termin uruchomienia przesunięto na 1 stycznia 2017 r.;
- ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami oraz niektórych innych ustaw¹⁴, zgodnie z którą termin uruchomienia przesunięto na 4 czerwca 2018 r.

Ponadto, na mocy ustawy z 15 września 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw¹⁵ termin uruchomienia CEP został zmieniony na 13 listopada 2017 r.

W latach 2014-2016 harmonogram projektu CEPiK 2.0 siedmiokrotnie ulegał zmianie. Zmiany były spowodowane zwiększaniem liczby zdefiniowanych etapów projektu (z 8 do 15) i zadań w ramach etapów oraz zmianami terminów realizacji etapów. Zgodnie z Umową, zmian dokonywali upoważnieni przedstawiciele MSW/MC i COI.

W załączniku nr 1 do *Koncepcji Modernizacji Systemu CEPiK 2.0* z 12 listopada 2013 r. zostało wskazane łącznie 101 produktów/modułów przewidzianych do

¹² Dz. U. poz. 1273, ze zm.

¹³ Dz. U. poz. 2183, ze zm.

¹⁴ Dz. U. poz. 2001.

¹⁵ Dz. U. poz. 1926.

realizacji w ramach systemu. Z protokołów odbioru etapów wynika, że w latach 2013-2015 zostało zrealizowanych przez COI i odebranych przez MSW 19 produktów/modułów systemu. W ramach etapów I-II zostały wówczas wykonane i odebrane: moduł logowania aktywności dostępu do systemu, moduł uwierzytelniania i autoryzacji, moduł synchronizacji danych między bazą CEP a CEPiK 2.0, moduły: CBE, PRUM, RESPER, TERYT, SIS II, e-usługi: *Historia pojazdu* i *Bezpieczny autobus*, portal informacyjny dla użytkowników, aktualizacja komponentów platformy EUCARIS, wymiana danych o właścicielach i posiadaczach pojazdów z państwami członkowskimi UE. W związku ze zmianami podejścia do realizacji systemu CEPiK 2.0 w 2014 r., w ramach etapów III-V zostały zrealizowane i odebrane przez MSW następujące produkty/moduły: dokument analizy systemu i projekt techniczny, integracja z PESEL, dostosowanie wytworzonych modułów TERYT, SIS II do zmienionej architektury systemu, modernizacja modelu danych systemu CEPiK 2.0, wdrożenie architektury SOA¹⁶, wprowadzenie gotowych komponentów systemowych, opracowanie centralnych interfejsów udostępniania danych.

W wyniku przeglądu wykonanego przez COI w okresie maj-listopad 2016 r., dotyczącego sposobu zarządzania budową systemu CEPiK 2.0, w związku ze zidentyfikowanym przez COI brakiem zgodności faktycznego stanu zaawansowania realizacji Umowy i stanu wykazywanego przez COI w cyklicznych raportach o postępie prac za okres maj-październik 2016 r., pod koniec 2016 r. został opracowany nowy szczegółowy harmonogram programu CEPiK 2.0, który wszedł w życie wraz z podpisaniem Aneksu nr 3 do Umowy. Z harmonogramu tego wynika, że zrezygnowano z uruchomienia systemu CEPiK 2.0 w jednym terminie jako całości, a Baza Centralna CEPiK 2.0 będzie uruchamiana etapami, w ramach których udostępniane będą kolejne, kluczowe funkcjonalności. W ramach harmonogramu wyróżniono etapy, fazy oraz zadania.

Z siedmiu etapów przewidzianych w harmonogramie programu CEPiK 2.0, do dnia zakończenia czynności kontrolnych (tj. 15 września 2017 r.), COI:

- zakończył realizację dwóch pierwszych etapów (etap 0 i I), tj. przeprowadzono działania przygotowawcze do uruchomienia programu CEPiK 2.0¹⁷ i uruchomiono e-usługę *Sprawdź swoje punkty karne*, przy czym nastąpiło jednomiesięczne przesunięcie w stosunku do terminu wynikającego z harmonogramu stanowiącego załącznik nr 5 do Aneksu nr 3 do Umowy;
- przygotowywał w ramach etapu II programu CEPiK (uruchomienie CEP¹⁸), w tym m.in.:
 - zakończono trzy migracje próbne, czwarta była w trakcie realizacji, a migracja produkcyjna była przewidywana na 4 listopada 2017 r.;
 - odbyły się szkolenia dla użytkowników aplikacji wykorzystywanej do udostępniania danych z CEPiK 2.0 oraz z aplikacji do zgłaszania naruszeń i zatrzymań;
 - występowały opóźnienia w pracach nad 10 z 25 modułów. Przedłużone zostały testy integracyjne dla PWPW, m.in. z powodu zgłoszonych błędów (na dzień 14 września 2017 r. nierozwiązanych pozostawało 5% wszystkich zarejestrowanych zgłoszeń). W związku z powyższym, COI rozważał

¹⁶ Architektura oparta na usługach.

¹⁷ W tym: powołanie struktur organizacyjnych programu, budowa harmonogramu dla programu, stabilizacja środowiska wytwórczego systemu CEPiK 2.0.

¹⁸ Harmonogram aktualny na dzień zakończenia czynności kontrolnych przewidywał jako termin wdrożenia CEP datę 30 października 2017 r. Na mocy ustawy z 15 września 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1926) termin uruchomienia CEP został zmieniony na 13 listopada 2017 r.

potrzebę wprowadzenia rozwiązania awaryjnego dla niektórych modułów¹⁹ ze względu na potencjalne opóźnienie w dostarczeniu modułów do testów, przy czym z wyjaśnień Dyrektora COI wynika, że na moment zakończenia kontroli nie było planowane zastosowanie tego trybu. Wskutek przedłużających się prac w tym etapie wystąpiła konieczność przesunięcia terminu produkcyjnego uruchomienia etapu z 30 października 2017 r. na 13 listopada 2017 r. Jak wyjaśnił Dyrektor COI, Pan Marcin Suchar, propozycja zmiany terminu została zgłoszona w formie poprawki poselskiej w procesie legislacyjnym, dotyczącym ustawy z 15 września 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw²⁰.

- 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.).

(dowód: akta kontroli str. 1000-1011)

Aktualna na dzień zakończenia kontroli wersja harmonogramu programu CEPiK 2.0 z 16 sierpnia 2017 r. obejmuje 1597 szczegółowych zadań, określa poprzedniki i następniki poszczególnych zadań, terminy realizacji i procent zaawansowania realizacji poszczególnych zadań. Zadaniom w harmonogramie nie przypisano zasobów niezbędnych do ich realizacji oraz kosztu ich wykonania. Kontrola ustaliła, że w poszczególnych wersjach harmonogramu programu CEPiK 2.0 zwiększała się liczba zadań oraz zmianie ulegał czas trwania tego samego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 16-30, 60-88, 110-155, 600-602, 1017-1052)

NIK pozytywnie ocenia uruchomienie w ramach realizacji projektu/programu CEPiK 2.0 e-usług: *Historia pojazdu*, *Bezpieczny autobus* oraz *Sprawdź swoje punkty karne*.

W ocenie NIK, COI wykorzystywał harmonogram jako narzędzie zarządzania projektem/programem CEPiK 2.0, jednak jego przydatność, była ograniczona.

¹⁹ Moduły EUCARIS/CBE oraz SIS II. Rozwiązania awaryjne miałyby polegać m.in. na udostępnieniu w pierwszej kolejności metod umożliwiających przekazanie zapytania, natomiast metody dotyczące odpowiedzi byłyby udostępnione po uruchomieniu produkcyjnym, co w efekcie powodowałoby, że system przez określony czas po uruchomieniu nie zwracałby odpowiedzi.

²⁰ <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1740>

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

1. 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.
2. NIK zwraca uwagę na stosowaną w sytuacji zaistniałych opóźnień w programie praktykę wyodrębniania coraz większej liczby szczegółowych zadań w harmonogramie i wydłużanie terminów realizacji zadań wewnętrznych (podzadań), bez przesuwania terminów zakończenia poszczególnych etapów programu. W opinii NIK, przyjęcie takiej praktyki utrudnia śledzenie postępu prac i może skutkować niedotrzymaniem terminu produkcyjnego uruchomienia etapów systemu CEPiK 2.0.
3. Uwaga NIK dotyczy również niskiego stanu zaawansowania prac w etapach III i IV programu (odpowiednio 9% i 3%)²¹ 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.

Ryzyka projektowe

Opis stanu
faktycznego

Zarządzeniem Dyrektora COI został wprowadzony w grudniu 2013 r. *System zarządzania ryzykiem* w zakresie realizacji zadań określonych w planie działalności COI²². Zgodnie z tym zarządzeniem, 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.

(dowód: akta kontroli str. 75-88, 110-155, 603-630)

Z ustaleń kontroli wynika, że po zmianie formuły realizacji systemu CEPiK 2.0 z projektu na program, zarządzanie ryzykiem w programie przypisano Kierownikom programu. Rejestr ryzyk programu według stanu z 15 sierpnia 2017 r. obejmował 17 zidentyfikowanych ryzyk, z czego dziewięć zostało sklasyfikowanych jako aktualne tj.: ryzyko zmian zakresu przedsięwzięcia w wyniku zmiany wymagań interesariuszy, niska jakość danych źródłowych, brak zasobów wytwórczych, nieterminowe przygotowanie pomieszczeń dla Niejawnego Środowiska

²¹ Wersja harmonogramu z 16 sierpnia 2017 r.

²² Zarządzenie Nr 94/2013 Dyrektora Centralnego Ośrodka Informatyki z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie wprowadzenia systemu zarządzania ryzykiem w Centralnym Ośrodku Informatyki.

Produkcyjnego, niewystarczająca liczba personelu posiadającego poświadczenia bezpieczeństwa w celu realizacji komponentu niejawnego, brak automatyzacji wytwarzania oprogramowania, brak odpowiedniego poziomu kompetencji pozwalającego na realizację skomplikowanych zadań programistycznych, niedotrzymanie SLA dla systemu, zmiany prawne mające istotny wpływ na projekt. Analiza rejestru ryzyk programu CEPiK 2.0 wykazała, że dla wszystkich zidentyfikowanych ryzyk określono działania zaradcze. Pan Marcin Suchar, Dyrektor COI wyjaśnił, że począwszy od 2017 r. zostało wprowadzone rozwiązanie polegające na ciągłej analizie ryzyka programu, a rejestr ryzyk podlega okresowemu przeglądowi. Każde ryzyko ma swoją strategię mitygacji, a w przypadku wystąpienia ryzyka, jest ono zamieniane na zagrożenie do rozwiązania.

(dowód: akta kontroli str. 60-61, 75-88, 1054-1079)

Z analizy protokołów Komitetu Sterującego podprojektu „Integracja”²³ wynika, że na posiedzeniach interesariusze programu wskazywali ryzyka dotyczące procesu integracji. Analiza protokołów z posiedzeń Komitetu Sterującego programu CEPiK 2.0 potwierdza, że przedstawiciele COI informowali o stanie ryzyk i występowali do członków Komitetu o wskazywanie ryzyk, jakie mogą wystąpić podczas uruchomienia systemu CEPiK 2.0.

(dowód: akta kontroli str. 110-155)

Zdaniem NIK, pomimo prowadzenia od 2013 r. analizy ryzyka w związku z realizacją CEPiK 2.0, nie uwzględniono w niej dwóch istotnych ryzyk, które w ocenie NIK powinny być zidentyfikowane i zarządzane (opis poniżej w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*):

Ustalone
nieprawidłowości

W badanym zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nierzetelnym prowadzeniu analizy ryzyka przez COI w związku z realizacją CEPiK 2.0.

Kontrola ustaliła, że w analizach ryzyka sporządzonych za lata 2014-2015 nie uwzględniono zagadnienia jakości tworzonego przez COI oprogramowania²⁴. Ryzyko to wystąpiło, w związku z czym konieczne było ponowienie przez COI w 2016 r. części prac programistycznych (tzw. refaktoring kodu źródłowego).

Ponadto, w analizie ryzyka dla systemu CEPiK 2.0 nie uwzględniono ryzyka związanego z dostosowaniem i sprawnym współdziałaniem systemów interesariuszy z Bazą Centralną CEPiK 2.0, pomimo raportowanych przez interesariuszy błędów.

Jak wyjaśnił Pan Marcin Suchar, Dyrektor COI: „*Rejestr ryzyk podlega okresowemu przeglądowi (...). Rejestr jest zestawieniem dynamicznym, w którym pojawiają się nowe ryzyka jak również ryzyka są zamykane. (...)*”.

W opinii NIK, nieuwzględnienie wyżej wymienionych ryzyk powodowało, że nie zdefiniowano działań, które powinny być podejmowane w związku z tymi ryzykami.

(dowód: akta kontroli str. 174-207, 1054-1079)

Monitorowanie postępu prac

Opis stanu
faktycznego

Umowa nr 8/DEP/2013 nie odnosiła się do kwestii raportowania postępu prac w projekcie. W *Koncepcji Modernizacji Systemu* w wersji 1.4 z 12 listopada 2013 r. przewidziano przedstawianie stopnia zaawansowania prac w postaci liczby punktów funkcyjnych, odpowiadających zrealizowanym zadaniom. Liczba zrealizowanych punktów funkcyjnych była przedstawiana MSW w comiesięcznych raportach COI.

²³ Od stycznia 2016 r. organizowane są spotkania przedstawicieli MC, COI z grupami Interesariuszy w celu wsparcia tych grup w procesie integracji z systemem CEPiK 2.0.

²⁴ Ryzyko takie zostało zidentyfikowane w 2013 r. oraz później w 2016 r.

W sierpniu 2014 r. w związku ze zmianą *Koncepcji Modernizacji Systemu* przyjęto nowy sposób raportowania, który zakładał przedstawianie w miesięcznych raportach postępu prac projektowych dla poszczególnych produktów oraz informacje na temat ryzyk i zagrożeń w projekcie wraz z prezentacją procentowego zaawansowania prac. Miesięczne raporty z postępu prac projektowych były sporządzane także po zmianie formuły realizacji systemu CEPiK 2.0 na podstawie Aneksu nr 3 do Umowy. Ponadto, w ramach monitorowania postępu prac były prowadzone spotkania statusowe (wewnętrzne w COI oraz zewnętrzne z udziałem MSW, a później MC), na których były przekazywane informacje o postępie prac i występujących zagadnieniach lub problemach.

(dowód: akta kontroli str. 16-42, 62-74, 100-155)

Raporty miesięczne z postępu prac w projekcie CEPiK 2.0 za okres od lipca do września 2016 r. nie zostały sporządzone i zatwierdzone przez MC, w związku ze zmianą podejścia do sposobu szacowania zaawansowania realizacji projektu. W związku ze zidentyfikowaniem przez COI w trakcie przeglądu prowadzonego w okresie maj-listopad 2016 r. rozbieżności w zakresie stanu zaawansowania prac dla części etapów i zadań realizowanych w związku z budową systemu CEPiK 2.0²⁵ (wynikających w szczególności z nieuwzględnienia w harmonogramie konieczności wprowadzania poprawek i korekty błędów w tworzonej oprogramowaniu) zostały wdrożone przez COI dodatkowe mechanizmy monitorowania postępu prac. Począwszy od 2016 r. zwiększeniu uległa liczba spotkań statusowych w stosunku do lat 2013-2015. Ponadto, wdrożono narzędzia wspomagające kontrolowanie realizacji zadań, tj. obowiązkowe raportowanie czasu realizowanych zadań przez pracowników, zastosowanie oprogramowania JIRA do zlecania i weryfikacji realizacji szczegółowych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 31-42, 60-61, 62-74, 75-88, 93-109, 169-173, 233-294)

Kontrola NIK ustaliła, że od połowy 2016 r. w ramach procesu monitorowania postępu prac budowy Bazy Centralnej CEPiK 2.0 w COI organizowano:

- cotygodniowe spotkania statusowe z Kierownikami projektu/programu i dyrekcją COI,
- spotkania zarządcze dwa razy w tygodniu,
- raz w tygodniu spotkanie robocze z liderami i kluczowymi osobami w programie ze strony COI,
- dwa razy w tygodniu przegląd wyników testów wewnętrznych,
- codzienne spotkania zespołów wytwórczych oprogramowania.

Według stanu na 12 lipca 2017 r. COI udokumentował łącznie 370 spotkań dotyczących realizacji CEPiK 2.0, zrealizowanych od 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 62-88, 208-210)

Wprowadzane i stosowane w COI od połowy 2016 r. mechanizmy i narzędzia ułatwiły proces monitorowania postępu prac nad Bazą Centralną CEPiK 2.0. Rzetelną ocenę zaawansowania prac nad systemem CEPiK 2.0 utrudnia jednak nieprzypisanie zasobów do zadań określonych w harmonogramie programu, a także zmienność zadań w nim ujętych, co zostało opisane w punkcie *Harmonogram* w wystąpieniu.

²⁵ Przegląd został przeprowadzony zasobami własnymi COI przy udziale zewnętrznych ekspertów (Wojskowa Akademia Techniczna, Inteligentne Systemy Edukacyjne).

Opis stanu
faktycznego

Wynagrodzenie i odbiór prac

Zagadnienia wynagrodzenia i zasady odbioru prac dotyczące systemu CEPiK 2.0 zostały uregulowane w Umowie z dnia 27 września 2013 r. w sprawie realizacji projektu CEPiK 2.0, która przewidywała łączne wynagrodzenie w wysokości 149 960,0 tys. zł brutto za: wytworzenie oprogramowania, dokumentacji systemu CEPiK 2.0, dostawy infrastruktury i oprogramowania, działania promocyjne i szkoleniowe. W ramach wynagrodzenia:

- 99 530,0 tys. zł brutto miało zostać wypłacone w formie ryczałtu miesięcznego przez cały okres realizacji Umowy,
- 50 430,0 tys. zł brutto miało zostać wypłacone na podstawie realizacji zleceń Zamawiającego na dostawy infrastruktury/oprogramowania.

(dowód: akta kontroli str. 16-30, 938-975)

Na podstawie Aneksu nr 3 do ww. Umowy kwota wynagrodzenia COI została zwiększona do 192 545,6 tys. zł brutto (tj. o 28,4% w stosunku do Umowy), w wyniku ujęcia w kwocie wynagrodzenia oszacowanych przez COI w ofercie na rozbudowę CEPiK 2.0 kosztów dodatkowych usług: w obszarze zarządzania programem, wsparcia analitycznego w weryfikacji zmian prawnych oraz weryfikacji procesów biznesowych, wsparcia interesariuszy programu w trakcie testów, w obszarach szkoleń użytkowników końcowych, komunikacji i bezpieczeństwa, wydawania certyfikatów, stabilizacji Bazy Centralnej CEPiK 2.0. Zwiększeniu uległo wynagrodzenie za usługi własne COI o 31 365,5 tys. zł brutto (tj. o 31,5% w stosunku do Umowy) oraz wynagrodzenie z tytułu realizacji dostaw o 9 928,6 tys. zł brutto (tj. o 19,7% w stosunku do Umowy), a także została uwzględniona nowa pozycja wynagrodzenia w wysokości 1 291,5 tys. zł brutto, z tytułu obsługi wydawania certyfikatów.

Jak wyjaśnił Pan Marcin Suchar, Dyrektor COI: „W ramach Aneksu nr 3 dookreślono/zmieniono również zakres usług związanych ze szkoleniami oraz wsparciem etapowym po uruchomieniu Systemu, które nie było planowane w takim ujęciu. Aneks nr 3 zabezpiecza również budżet na dodatkowe nieprzewidziane zmiany w Programie (dotyczące zarówno usług jak i zmian oprogramowania). Część usług w Aneksie nr 3 jest opcjonalna (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 16-30, 295-488)

Według stanu na dzień 31 lipca 2017 r. wynagrodzenie brutto otrzymane dotychczas przez COI z tytułu realizacji CEPiK 2.0 wyniosło 130 109,2 tys. zł brutto, z tego 91 407,0 tys. zł (70,25%) stanowiło zapłatę za usługi własne COI²⁶, a 38 702,2 tys. zł (29,75%) – za dostawy i usługi świadczone na podstawie zleceń.

(dowód: akta kontroli str. 16-30, 992-999)

Z wyjaśnień Pana Piotra Towarka, Dyrektora Pionu ds. Rozwoju i Zarządzania Projektami wynika, że w oparciu o wyniki przeprowadzonego w 2016 r. przeglądu projektu CEPiK 2.0, który dotyczył m.in. oceny rzeczywistego stopnia zaawansowania realizacji systemu, przeprowadzono korektę wyceny projektu CEPiK 2.0. Podał on również, że: „Skorygowano budżet projektu o koszty i przychody z tytułu napraw gwarancyjnych, stopień zaawansowania prac oraz utworzono rezerwę na stratę na kontrakcie” oraz, że: „Decyzją nr 44/2017 Ministra Cyfryzacji z dnia 28 czerwca 2017 r. została wyrażona zgoda na pokrycie z funduszu zapasowego straty z lat ubiegłych (związanej z realizacją kontraktu CEPiK 2.0) w kwocie 23.005.197,64 zł (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 75-88, 174-207)

²⁶ Kwota ta uwzględnia wstrzymanie przez MC płatności miesięcznego wynagrodzenia ryczałtowego za okres od czerwca do grudnia 2016 r. w związku ze stwierdzeniem, że raportowany postęp prac w projekcie jest niższy od rzeczywistego.

W okresie 2014-2015 zostały odebrane przez MSW produkty/moduły wytworzone w ramach pięciu z 15 przewidywanych w ówczesnym harmonogramie etapów projektu²⁷.

W 2017 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych zostały zrealizowane i odebrane dwa z siedmiu etapów programu CEPiK 2.0. Do realizacji w ramach programu CEPiK 2.0 pozostało: uruchomienie Centralnej Ewidencji Pojazdów, Centralnej Ewidencji Kierowców, Centralnej Ewidencji Posiadaczy Kart Parkingowych, realizacja komponentu niejawnego CEPiK 2.0, uruchomienie dodatkowych e-usług dla użytkowników.

W ramach Umowy i aneksów do Umowy nie został określony szczegółowy zakres dostaw sprzętu i oprogramowania. W okresie od marca 2014 r. do lipca 2017 r. zostało zrealizowanych przez COI łącznie 17 z 21 zleceń MSW/MC na dostawy sprzętu i oprogramowania, za które COI otrzymał wynagrodzenie w kwocie 38 612,1 tys. zł. Pozostałe cztery zlecenia zostały anulowane za porozumieniem stron Umowy. Dostawy były odbierane przez MSW lub MC na podstawie protokołów odbioru, zgodnie z postanowieniami § 2 ust. 3 Umowy.

Protokoły odbioru etapów i produktów były zatwierdzane przez MSW lub COI, na podstawie rekomendacji odbioru wystawionych przez Kierowników projektu/programu. W związku z opóźnieniami realizacji czterech zleceń (dotyczących dostaw urządzeń sieciowych, systemu kolejującego komunikaty oraz oprogramowania serwera aplikacyjnego), MSW naliczyło COI kary w łącznej wysokości 23,6 tys. zł brutto, co stanowiło 0,1% wynagrodzenia z tytułu wynagrodzenia za ich realizację (17 929,8 tys. zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 16-30, 75-88)

Ustalone
nieprawidłowości

W badanym zakresie dotyczącym wynagrodzenia i odbioru prac związanych z realizacją projektu/programu CEPiK 2.0 stwierdzono następującą nieprawidłowość:

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, co było działaniem nierzetelnym.

Z analizy dokumentacji przedstawionej kontrolerom NIK wynika, że część prac wskazanych w § 1 ust. 1 Aneksu nr 3 do Umowy 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 oraz realizacja dodatkowych zmian i funkcjonalności. W związku z powyższym, prace te powinny zostać już wykonane w ramach wynagrodzenia przewidzianego w Umowie. Prace, które można traktować jako faktycznie dodatkowe i mające uzasadnienie dotyczyły: usług w obszarze komunikacji oraz usług w obszarze wydawania certyfikatów na łączną wartość około 3 750,0 tys. zł brutto. Łączna wartość wykonania dodatkowych prac została określona w ofercie w wysokości 42 254,9 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 16-30, 1017-1052)

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

²⁷ Na podstawie harmonogramu w wersji 7.0 z dnia 14 stycznia 2016 r.

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 otworzenia 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”.

(dowód: akta kontroli str. 976-991, 1000-1011)

W ocenie NIK, zmiana sposobu podejścia do realizacji przedmiotu Umowy nie stanowi wystarczającego uzasadnienia do zwiększenia w ofercie wynagrodzenia aż o 42 254,9 tys. zł, ponieważ prace objęte ofertą na rozbudowę CEPIK 2.0. nie wiązały się z zasadniczą zmianą zakresu przedsięwzięcia, ale wynikały z konieczności ponowienia części prac objętych pierwotną Umową z 2013 r. Należy zauważyć, że w Umowie został ustalony stały i nieprzekraczalny poziom wynagrodzenia COI za wykonywane prace (wynagrodzenie ryczałtowe), zatem Umowa nr 8/DEP/2013 nie ma charakteru typu *time-and-material*, gdzie wykonawca otrzymuje wynagrodzenie za czas pracy i zwrot poniesionych kosztów oraz w której wydłużenie czasu wykonania prac mogłoby zostać uznane za dopuszczalne i uzasadniałoby zwiększenie wynagrodzenia dla COI.

Zarządzanie zmianą

Opis stanu
faktycznego

Właścicielem procesu zarządzania zmianą w programie CEPiK 2.0 i koordynatorem zmian jest MC. Zarówno w projekcie, jak i w programie CEPiK 2.0 zostały zdefiniowane procedury zarządzania zmianą oraz były prowadzone rejestry zmian. Zmiany w ramach projektu CEPiK 2.0, wynikające z rejestrów zmian z 2014 r. i 2015 r., były przedmiotem uzgodnień pomiędzy COI i MSW, które zostały udokumentowane zaakceptowanymi przez obie strony raportami do zmian.

(dowód: akta kontroli str. 16-30, 174-207)

Załącznik nr 4 do Aneksu nr 3 do Umowy nr 8/DEP/2013 w pkt 3.9 *Dodatkowe zmiany zrealizowane do 31.10.2016* zawiera szczegółowy opis dodatkowych zmian dotychczas wykonanych, ale niezgłoszonych w procesie zarządzania zmianą. Zmiany te nie zostały zgłoszone w ramach obowiązującej procedury zarządzania zmianą w projekcie CEPIK 2.0.

W *Planie Zarządzania Programem CEPiK 2.0* zdefiniowano procedurę obejmującą pełny cykl wnioskowania z akceptacją lub odrzuceniem zmiany. W zakresie procedury wprowadzania zmian Dyrektor COI wyjaśnił, że: „Wszystkie zmiany funkcjonalne wprowadzane do oprogramowania są przekazywane do Ministerstwa Cyfryzacji. Jednocześnie Ministerstwo Cyfryzacji jest stroną, która komunikuje zmiany do interesariuszy (...)”.

Zmiany w programie CEPiK 2.0 podlegają zatwierdzeniu zgodnie z przyjętą kolejnością akceptacji – Kierownik Techniczny programu, Kierownik Biznesowy programu, Komitet Sterujący (w przypadku zagadnień o istotnym znaczeniu). Z wyjaśnień Dyrektora COI wynika ponadto, że do 16 lipca 2017 r. zgłoszono 35 wniosków o zmianę, wynikających z Aneksu 3 do Umowy, dla których proces zarządzania zmianą nie został zakończony. Z analizy zatwierdzonych protokołów

z posiedzeń Komitetu Sterującego wynika, że w zakresie zmian Komitet nie podejmował decyzji. Wykaz wniosków o zmianę dla programu w podziale na wnioski zrealizowane/ w trakcie realizacji/do realizacji, został opublikowany w stosowanym w COI systemie Confluence²⁸.

Rejestracja błędów stwierdzonych podczas testów następowała w systemie ITSM Atmosfera, w szczególności dotyczy to interesariuszy przeprowadzających testy integracyjne.

(dowód: akta kontroli str. 16-30, 174-207)

W ocenie NIK, proces zarządzania zmianą przez COI w trakcie realizacji projektu/programu do dnia zakończenia czynności kontrolnych odbywał się w ramach zdefiniowanej procedury, za wyjątkiem zmian wynikających z pkt. 3.9 załącznika nr 4 do Aneksu nr 3 do Umowy nr 8/DEP/2013, co opisano poniżej.

Ustalone
nieprawidłowości

W badanym zakresie dotyczącym realizacji procesu zarządzania zmianą w oprogramowaniu CEPiK 2.0 stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zmiany określone w pkt 3.9 załącznika nr 4 do Aneksu nr 3 do Umowy nr 8/DEP/2013 nie zostały zgłoszone przez COI w obowiązującej procedurze zarządzania zmianą w projekcie CEPiK 2.0. Zmiany dotyczyły: synchronizacji słowników, integracji z Instytutem Transportu Samochodowego w innym modelu niż zakładała koncepcja, opracowania etapów przejściowych dla Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego oraz modyfikacji opracowanych rozwiązań w ramach nowych oczekiwań interesariuszy.

Dyrektor COI, Pan Marcin Suchar wyjaśnił, że: *„(...) Procedowanie wniosków o zmianę jest procesem rozległym i wymagającym często długotrwałych negocjacji i ustaleń. Duża część zmian jest zgłaszana przez użytkowników w pierwszym podejściu jako błędy. Często dopiero wnikliwa analiza i modyfikacja kodu źródłowego ujawnia, że postulowane zmiany zgłaszane jako błąd są znaczącym rozszerzeniem funkcjonalności. Ponieważ zdecydowana większość zmian ujawniana jest na etapie testów funkcjonalnych, to wymaga to szybkich reakcji i decyzji w przygotowaniu rozwiązań programistycznych, tak aby w jak najmniejszym stopniu hamować postępy testów. (...) Zmiany dotyczące słowników były realizowane w trakcie testów integracyjnych i wynikały z konieczności szybkiego zmodyfikowania podejścia do współpracy z oprogramowaniem ITS oraz PWPW – zmiany założeń architektury rozwiązania w bazie centralnej”*.

(dowód: akta kontroli str. 976-991)

Zdaniem NIK, celem procesu zarządzania zmianą jest zapewnienie, że w przedsięwzięciu wprowadzane są jedynie zmiany uzgodnione, ocenione pod względem wpływu na przedsięwzięcie i ich istotności dla celów przedsięwzięcia. Pozwala to na uniknięcie sytuacji, w której zakres przedsięwzięcia jest zmieniany w skutek przypadkowych, nieformalnych wskazań uczestników przedsięwzięcia.

Zasoby ludzkie

Opis stanu
faktycznego

Jak wyjaśnił Dyrektor COI, Pan Marcin Suchar: *„Realizację umowy na budowę bazy centralnej CEPiK 2.0. COI realizuje własnymi zasobami (pracownicy) lub z wykorzystaniem zewnętrznych wykonawców (w tym zasobów z body leasingu). (...) Generalnym problemem, z którym boryka się projekt budowy bazy centralnej są zasoby do realizacji projektu. Ze względu na skalę projektu oraz jego unikalność jest to jedno z największych ryzyk, które może wpływać na terminowe uruchomienie poszczególnych modułów i całego rozwiązania CEPiK 2.0”*. Z ustaleń kontroli

²⁸ Oprogramowanie do zarządzania wiedzą i pracy grupowej.

wynika, że ryzyko związane z brakiem zasobów wytwórczych było uwzględniane w analizach ryzyka sporządzanych w związku z realizacją projektu/programu CEPiK 2.0.

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*). Z oszacowania wynika m.in., że liczba etatów w COI zaangażowanych w realizację CEPiK 2.0 od lutego 2017 r. do czerwca 2018 r. jest przewidywana na stałym poziomie 65 etatów każdego miesiąca oraz średnio około 30 etatów miesięcznie z umowy tzw. *body leasingu*.

(dowód: akta kontroli str. 174-207, 295-488)

W latach 2014-2017 (do zakończenia czynności kontrolnych) 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 2.0²⁹. Funkcję Kierownika projektu/programu CEPiK 2.0 w latach 2013-2017 pełniło pięć osób.

Z wyjaśnień Pana Nikodema Bończy-Tomaszewskiego, byłego Dyrektora COI, oraz Pana Marcina Suchara, Dyrektora COI, wynika, że przyczyny takiego stanu rzeczy mają charakter zewnętrzny, związany z sytuacją na rynku pracy w sektorze teleinformatycznym, ale także wewnętrzny, związany ze zmianami w kadrze zarządzającej COI i zmianami organizacyjnymi.

Dyrektor COI, Pan Marcin Suchar wyjaśnił, że w 2016 r. rozpoczęto budowę profesjonalnego zespołu zajmującego się tematyką zarządzania zasobami. W ramach tych działań podjęto przedsięwzięcia mające na celu sprawne pozyskiwanie i utrzymanie zasobów, polegające m.in. na:

- wprowadzeniu rekrutacji ciągłej dla głównych specjalizacji (programista, analityk),
- formułowaniu na etapie rekrutacji wymogu posiadania doświadczenia zawodowego (według wyjaśnień w okresie ostatniego półtora roku poszukiwani są jedynie pracownicy z kilkuletnim doświadczeniem zawodowym na danym stanowisku pracy),
- rozpoczęciu procesu identyfikacji kluczowych i krytycznych zasobów ludzkich i przygotowaniu planów utrzymania tych zasobów.

(dowód: akta kontroli str. 174-207, 295-488)

NIK przeprowadziła analizę 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.

Z 333 osób pracujących przy realizacji systemu CEPiK 2.0, 63 osoby w momencie rozpoczęcia pracy w COI miały staż pracy krótszy niż jeden rok.

²⁹ 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.

Według wyjaśnień Pana Nikodema Bończy-Tomaszewskiego, byłego Dyrektora COI, podejmowane były działania mające na celu zapewnienie odpowiednich zasobów ludzkich w projekcie, prowadzono promocję jednostki na rynku pracowników IT, w tym COI uczestniczyło w targach pracy, organizowało płatne staże dla programistów, prowadziło promocję w mediach. Podał on również, że kompetencje kadry technicznej oceniane były w formie praktycznych zadań/egzaminów weryfikujących praktyczne umiejętności techniczne kandydata.

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

(dowód: akta kontroli str. 43-45, 976-991, 572-599)

W celu zapewnienia odpowiednich zasobów do realizacji projektu/programu CEPiK 2.0 COI zawierało umowy o świadczenie specjalistycznych usług w zakresie zapewnienia zasobów ludzkich z branży IT. W realizacji systemu CEPiK 2.0 w okresie 2014 r. – lipiec 2017 r. brało udział łącznie 20 osób³⁰. Ponadto, w dniu 15 maja 2017 r., COI zawarło umowę ramową nr COI/U/3201/50/2017. Według wyjaśnień Pana Marcina Suchara, Dyrektora COI: „Od czasu jej podpisania COI przygotował 10 umów wykonawczych (dziewięć rozstrzygniętych oraz jedna nadal w procesie zbierania ofert), na bazie których zamówiono 52 specjalistów”³¹.

(dowód: akta kontroli str. 16-19, 110-155, 1000-1016)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

1. NIK zwraca uwagę, że w trakcie realizacji projektu CEPiK 2.0 występowała duża rotacja pracowników, co nie sprzyjało sprawnej realizacji systemu. Uwaga NIK dotyczy też zlecenia 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.

2. 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. 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* (według szacowania z listopada 2016 r. na poziomie ok. 30% wszystkich etatów zaangażowanych w realizację systemu CEPiK 2.0). W opinii NIK, korzystanie z takich zasobów powinno mieć charakter dodatkowy i tymczasowy, a oparcie się na własnych pracownikach przy realizacji systemu wpływa na budowanie po stronie COI kompetencji odpowiadających charakterowi i skali realizowanych projektów informatycznych.

Tworzenie dokumentacji projektowej

Opis stanu
faktycznego

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

³⁰ Umowy: nr COI/U/3201/59/2014 z 3 lipca 2014 r. nr COI/U/3201/50a/2016z 12 lipca 2016 r., zawarte z Britenet sp. z o.o. oraz nr COI/U/3201/50c/2016 z 12 lipca 2016 r., zawarta z CUBE.ITG. S.A.

³¹ Wyjaśnienia składane według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych.

Jak wynika z wyjaśnień Pana Marcina Suchara, Dyrektora COI, w trakcie kontroli NIK *Koncepcja modernizacji Systemu CEPiK 2.0* (w wersji 2.0) pozostawała aktualna, natomiast: „Ze względu na zmiany w przygotowywanym oprogramowaniu oraz w związku z etapową realizacją Programu dokument Projekt Techniczny w wersji 1.7 nie jest aktualny i będzie sukcesywnie aktualizowany wraz z wdrożeniem każdego z etapów”.

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”.

(dowód: akta kontroli str. 16-30, 567-571, 943-975)

Ustalone
nieprawidłowości

W badanym zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji związanej z przygotowaniem i realizacją projektu CEPiK 2.0 za lata 2013-2015 w COI.

W trakcie kontroli zostały stwierdzone 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.

(dowód: akta kontroli str. 174-207, 295-488, 943-975, 1000-1011)

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.

(dowód: akta kontroli str. 1000-1011)

Zdaniem NIK, pełna dokumentacja związana z przygotowaniem i prowadzeniem projektu/programu CEPiK 2.0, dla sprawnego zarządzania jego realizacją powinna być dostępna w całym okresie realizacji przedsięwzięcia, jak i po jego zakończeniu, niezależnie od zachodzących zmian kadrowych.

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

Zapewnienie szkoleń dla użytkowników systemu CEPiK 2.0

Opis stanu
faktycznego

Metodyka i rodzaje szkoleń zostały opisane w *Koncepcji modernizacji Systemu CEPiK 2.0* (wersje 1.4 i 2.0). Określono tam założenia dotyczące grup docelowych, celu i zakresu szkoleń. W ramach realizacji działań szkoleniowych zaplanowano przeprowadzenie szkoleń stacjonarnych przy wsparciu COI oraz uruchomienie przygotowywanej przez COI platformy szkoleniowej w formie e-learningu. Jako grupę docelową wskazano pracowników MSW (obecnie MC) oraz jednostek podległych.

W Aneksie nr 3 do Umowy przewidziano szerszą niż w *Koncepcji Modernizacji Systemu CEPiK 2.0* grupę docelową szkoleń, ponieważ należą do niej

przedstawiciele użytkowników Bazy Centralnej i aplikacji tworzonych przez COI³². Zakres tych szkoleń ma obejmować podstawowe informacje dotyczące obsługi systemu CEPiK 2.0.

(dowód: akta kontroli str. 16-30, 110-155)

Według wyjaśnień Pana Marcina Suchara, Dyrektora COI, szkolenia stacjonarne w ramach drugiego etapu programu CEPiK 2.0 były planowane na okres wrzesień – październik 2017 r. Pan Marcin Suchar poinformował także, że w dniach 4-15 września 2017 r. odbyły się szkolenia dla pracowników starostw, w zakresie obsługi aplikacji do udostępniania danych oraz aplikacji do zgłaszania naruszeń. Stwierdzono, że szkolenia te były prowadzone zgodnie z terminami określonymi w harmonogramie programu.

Szkolenia w związku z planowanym wdrożeniem etapu IV programu CEPiK 2.0 (CEK) COI przewidziało w okresie styczeń-czerwiec 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 31-42, 62-74, 1000-1011)

NIK pozytywnie ocenia podejmowane przez COI działania w zakresie zapewnienia szkoleń użytkowników systemu CEPiK 2.0.

Audyty i kontrole

Opis stanu
faktycznego

W celu oceny stanu zaawansowania realizacji projektu CEPiK 2.0 w 2016 r. z inicjatywy COI zostały przeprowadzone dwa zadania:

- *Audit procesu wytwórczego i bezpieczeństwa CEPiK 2.0*, zrealizowany przez Inteligentne Systemy Edukacyjne sp. z o.o. w okresie październik-listopad 2016 r.,
- *Przegląd COI stanu realizacji projektu CEPiK 2.0*, dokonany w listopadzie 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 62-74, 110-155)

Autorzy raportu z audytu procesu wytwórczego i bezpieczeństwa systemu CEPiK 2.0 odnotowali³³ niezgodności w zakresie m.in. metodyki zarządzania projektem, stosowania podejścia opartego na ryzyku w zakresie zarządzania procesem wytwórczym, zarządzania interesariuszami, efektywnego zarządzania personelem.

Z wyjaśnień Dyrektora COI, Pana Marcina Suchara wynika, że w związku z rekomendacjami poczynając od 2017 r. COI podjął m.in. następujące działania:

- wprowadzenie mechanizmu zarządzania kodem i wersjami tworzonego oprogramowania, a także mechanizmu ciągłej integracji;
- ujednolicenie architektury modułów i architektury bazy danych;
- wprowadzenie scentralizowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa i mechanizmu ciągłej analizy ryzyka;
- rozszerzenie warunków wydania o testy wydajnościowe.

(dowód: akta kontroli str. 62-74, 110-155)

W wyniku przeprowadzonego przeglądu stanu realizacji projektu CEPiK 2.0, COI stwierdził m.in.

- nieefektywność i awaryjność procesu wytwarzania oprogramowania;

³² W przypadku wytwórców systemów dziedzicznych (tj. PWPW, producenci oprogramowania dla Stacji Kontroli Pojazdów, Policji, GITD) szkolenia będą prowadzone przez tych wytwórców.

³³ Streszczenie dla kierownictwa z audytu procesu wytwórczego z 15 listopada 2016 r.

- nieprawidłowości w zakresie: architektury rozwiązania, bezpieczeństwa systemu, standardów zarządzania projektem, zapewnienia odpowiedniego personelu projektu;
- niższy niż raportowany do MC stan zaawansowania prac (według formalnie przekazanych raportów postępu prac zaawansowanie na koniec 2015 r. wynosiło 68,8%, natomiast po ponownym oszacowaniu przez COI na koniec października 2016 r. wynosiło 54,9%).

W podsumowaniu z przeglądu COI uzasadnił, 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.”.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora COI, Pana Marcina Suchara, po dokonaniu przeglądu COI podjęto działania naprawcze, w tym:

- zintensyfikowano rekrutację pracowników do zespołu projektowego i doświadczonej kadry zarządzającej obszarem wytwarzania oprogramowania,
- wdrożono system JIRA do planowania i kontroli postępu prac wytwórczych, wprowadzenie średniookresowego planowania zasobów i dziennego raportowania czasu zadań projektowych;
- wprowadzono cotygodniowe spotkania statusowe w celu monitorowania prac projektowych;
- opracowano strukturę organizacyjną i role dla programu CEPiK 2.0;
- opracowano propozycję harmonogramu ramowego uwzględniającą synchronizację działań wszystkich interesariuszy systemu CEPiK 2.0.

(dowód: akta kontroli str. 62-74, 75-88, 110-155)

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

2. Budowa i wdrażanie systemu CEPiK 2.0

Testy systemu CEPiK 2.0

Opis stanu
faktycznego

W projekcie technicznym dla 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 akceptacyjne³⁴, w wyniku których potwierdzono, że moduły spełniają wszystkie wymagania biznesowe. 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 wdrożenia rekomendacji po przeglądzie kodu źródłowego oprogramowania³⁵, w COI zidentyfikowano potrzebę ponownego przeprowadzenia testów integracyjnych.

³⁴ Moduły: CBE, Integracja z PESEL, Portal informacyjny (www.cepik.gov.pl), PRUM, RESPER, SIS II, TERYT.

³⁵ 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.

Według wyjaśnień Pana Marcina Suchara, Dyrektora COI, testy integracyjne dla etapu II programu CEPiK 2.0 nie zostały 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*”.

(dowód: akta kontroli str. 16-30, 75-88, 174-207, 211-216, 221-293, 1000-1011)

W wyniku zawarcia Aneksu 3 do Umowy, COI zobowiązało się do wsparcia interesariuszy w procesie testów integracyjnych³⁶. W 2017 r. został opracowany przez COI dokument *Koncepcja prowadzenia testów integracyjnych* z interesariuszami w etapie II programu CEPiK 2.0 (wdrożenie CEP), a także przygotowano scenariusze tych testów dla tego etapu. W ramach etapu I programu, tj. przed udostępnieniem e-usługi *Sprawdź swoje punkty karne*, zostały przeprowadzone testy wewnętrzne, akceptacyjne, wydajnościowe, bezpieczeństwa oraz testy wczytywania danych. W ramach etapu II programu CEPiK 2.0, z uwagi na jego złożoność (liczbę wytwarzanych interfejsów i niezbędnych integracji z systemami zewnętrznymi), przewidziano dodatkowo testy typu *Disaster Recovery*³⁷ i testy odtworzeniowe (na poziomie: aplikacji, warstwy integracyjnej oraz serwerów aplikacyjnych i bazodanowych).

(dowód: akta kontroli str. 16-30, 110-155)

W ramach procesu testowania dotyczącego etapu II programu CEPiK 2.0 w dniu 8 czerwca 2017 r. COI zawarło z PWPW odrębną umowę wykonawczą na świadczenie przez PWPW na rzecz COI usług w zakresie: kompleksowej realizacji testów integracyjnych oraz akceptacyjnych z interesariuszami programu³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 25-30, 89-92)

Pan Adam Gryzel, Kierownik Techniczny programu 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 zostanie zrealizowany w formie testów *end to end*³⁹, z wykonaniem pełnych procesów biznesowych po stronie interesariuszy. Wyjaśnił również, że po stronie COI testy będą 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.

(dowód: akta kontroli str. 1000-1011)

Odnosząc się do zagadnienia ryzyka opóźnienia zakończenia prac w ramach etapu II programu CEPiK 2.0, w stosunku do terminów określonych w harmonogramie programu, Dyrektor COI poinformował o podjęciu działań polegających m.in. na: przesunięciu do realizacji systemu CEPiK 2.0 pracowników z innych projektów COI o niższym priorytecie, pozyskaniu dodatkowych osób

³⁶ W ofercie stanowiącej załącznik nr 4 do Aneksu nr 3 do Umowy, COI wskazał, że: „*Dotychczasowy zakres Umowy nie przewidywał wsparcia dla Interesariuszy, nadzoru nad prowadzonymi testami integracyjnymi oraz dostosowania oprogramowania Bazy Centralnej CEPiK2.0 przez COI wynikającego z prowadzonych testów integracyjnych*”.

³⁷ Według harmonogramu testy polegające na przełączaniu pomiędzy ośrodkami przetwarzania danych.

³⁸ Umowa wykonawcza z 8 czerwca 2017 r. nr COI/U/3201/58/2017 do umowy ramowej nr COI/U/3201/50/2017.

³⁹ Testy akceptacyjne, funkcjonalne, pozwalają na sprawdzenie pełnej funkcjonalności oprogramowania.

w ramach umów o pracę i umów *body leasingowych* oraz ponownym zaplanowaniu prac dla poszczególnych modułów, z zachowaniem dotychczasowego terminu wdrożenia produkcyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 1000-1011)

W ocenie Izby COI prawidłowo przewidział różne rodzaje testów w celu weryfikacji poprawności działania, wydajności i bezpieczeństwa systemu CEPiK 2.0. NIK pozytywnie ocenia też przeprowadzenie testów dla uruchomionej w etapie I programu, e-usługi *Sprawdź swoje punkty karne*.

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK zauważa, że stan zaawansowania realizacji testów dla etapu II na dzień zakończenia czynności kontrolnych (15 września 2017 r.) stwarza zagrożenie dla udostępnienia CEP w zakładanym terminie, tj. 13 listopada 2017 r. Wskazuje na to liczba modułów w II etapie, w przypadku których testy akceptacyjne i integracyjne nie zostały zrealizowane.

Integracja CEPiK 2.0 z oprogramowaniem interesariuszy

Opis stanu
faktycznego

Dyrektor COI, Pan Marcin Suchar wyjaśnił, że „COI jako Wykonawca (...) nie był od początku projektu stroną inicjującą kontakty z interesariuszami. (...) W ramach prowadzonego Programu CEPiK 2.0 MC w dalszym ciągu podtrzymało rolę integratora, jak również odpowiedzialnego za organizację spotkań z interesariuszami, jak i cały strumień komunikacji (...)”.

Kontrola ustaliła, że w zakresie integracji systemów dziedzinowych interesariuszy COI odpowiadał m.in. za:

- opracowanie i udostępnienie interesariuszom dokumentacji interfejsów komunikacyjnych,
- techniczne przygotowanie przez COI interfejsów w Bazie Centralnej CEPiK 2.0,
- techniczną integrację Bazy Centralnej CEPiK 2.0 z interesariuszami.

Z ustaleń kontroli wynika, że od 2014 r. była prowadzona współpraca MSW/COI z interesariuszami w zakresie realizacji systemu CEPiK 2.0, przy czym jej intensyfikacja nastąpiła od 2015 r.

Pan Rafał Magryś, były Podsekretarz Stanu w MSW podał, że przedstawiciele interesariuszy brali udział w przygotowaniu analizy biznesowej dla poszczególnych modułów systemu, mieli oni także możliwość zgłaszania uwag podczas prowadzonych testów integracyjnych oraz testów użyteczności aplikacji.

(dowód: akta kontroli str. 62-74, 75-88, 110-155, 534-666, 943-975)

W 2016 r. przed powołaniem formalnych struktur programu odbywały się regularne spotkania MC i COI z udziałem interesariuszy, które miały formę Komitetów Sterujących podprojektu „Integracja”. W 2016 r. po zmianie formy realizacji systemu CEPiK 2.0 na program, odbywały się warsztaty z przedstawicielami interesariuszy, w tym również z udziałem użytkowników końcowych w ramach wyodrębnionego w programie CEPiK 2.0 strumienia legislacji. Jak wyjaśnił Dyrektor Pionu ds. Rozwoju i Zarządzania Projektami, Pan Piotr Towarek: „(...) celem warsztatów jest przegląd i doprecyzowanie zakresu prawnego, w tym identyfikacja potencjalnych nowych wymagań dotyczących funkcjonalności (...)”. Przewidziano ścisłą współpracę COI z interesariuszami w zakresie prowadzenia testów integracyjnych, w oparciu o zdefiniowane, wraz z interesariuszami, scenariusze testowe.

(dowód: akta kontroli str. 30, 75-88, 110-155, 221-232)

15 grudnia 2016 r. został podpisany *Protokół zakończenia fazy testów integracyjnych Systemów PWPW S.A. z SI CEPiK 2.0*, w którym strony potwierdziły

zakończenie testów oraz zintegrowanie systemów PWPW zgodnie z opracowaną dokumentacją systemu CEPiK 2.0. Z wyjaśnień COI wynika jednak, że wystąpiła konieczność skorygowania wcześniej przygotowanego i przetestowanego pod kątem integracji rozwiązania, w tym ponownego przeprowadzenia testów integracyjnych, m.in. ze względu na zmiany wynikające z wdrożenia zaleceń po przeprowadzonych przeglądach systemu i zmiany zgłoszone przez użytkowników końcowych oraz konieczność dostosowania interfejsów do wymagań komponentu niejawnego.

(dowód: akta kontroli str. 110-155, 218-220, 1000-1011)

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 dziedzinowymi a bazą centralną CEPiK2.0. Oczywiście przed udostępnieniem poprawek/zmian do interesariuszy testowany jest efekt tych zmian od strony bazy centralnej, jednakże ze względu na złożoność ekosystemu COI nie ma możliwości odzwierciedlenia działania pełnego systemu dziedzinowego z racji braku wiedzy o architekturze i technologiach wykorzystywanych przez systemy dziedzinowe”.

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

Przedstawiciele KGP i GITD poinformowali⁴⁰, 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.,

⁴⁰ Wyjaśnienia uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

stworzony w 2016 r. kod aplikacji w znacznej części (ponad 60%) nie będzie wykorzystany i wymaga refaktoringu.

Testy integracji systemów Policji zostały zawieszone 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. Funkcjonalności wykorzystywane przez KGP korzystają z danych zarejestrowanych w procesach źródłowych, głównie w ramach procesów realizowanych przez PWPW”.*

(dowód: akta kontroli str. 46-59, 156-168, 943-975, 1004)

Ustalone
nieprawidłowości

W badanym zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nienależytym przeprowadzeniu przez COI testów integracyjnych CEPiK 2.0 w etapie II. Zdaniem NIK, testy integracyjne CEPiK 2.0 po stronie COI nie zostały właściwie przeprowadzone, 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.

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych 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) jest 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. Obecnie testy są prowadzone 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 mogą potwierdzić sprawnego współdziałania Bazy Centralnej CEPiK 2.0 z oprogramowaniem interesariuszy.

Dyrektor COI, Pan Marcin Suchar, wyjaśnił, m.in. że: *„(...) W ramach koncepcji realizacji Programu CEPiK 2.0 w podziale na etapy zidentyfikowano, że kluczowym elementem sukcesu jest jak najszybsze rozpoczęcie testów z interesariuszami, którzy muszą przygotowywać swoje systemy dziedziczne mimo, że poszczególne interfejsy bazy centralnej mogą w toku prac ulegać jeszcze drobnym zmianom. Późniejsze rozpoczęcie testów po zakończonym w 100% developmencie oraz zakończonym w 100% procesie migracyjnym nie gwarantuje 100% sukcesu i nie jest w tym przypadku optymalną ścieżką dojścia do spójności rozwiązań przy założeniu z góry ustalonego termin wdrożenia całego systemu. (...) Wprowadzane do bazy centralnej 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 ze względu na złożoność ekosystemu COI nie ma możliwości odzwierciedlenia działania pełnego systemu dziedzicznego z racji braku wiedzy o architekturze i technologiach wykorzystywanych przez systemy dziedziczne (...)”.*

(dowód: akta kontroli str. 46-59, 156-168, 943-975, 1003-1011, 1052-1053)

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. Wprowadzanie kolejnych zmian interfejsów powodowało, że wypracowane już rozwiązania nie funkcjonowały prawidłowo i wymagały ponownego przeprowadzenia testów. Przykładem tego jest przedłużenie testów integracyjnych systemów PWPW z Bazą Centralną CEPiK 2.0 ze względu na dużą liczbę błędów zgłaszanych podczas testowania⁴¹ i konieczność ponowienia testów już przeprowadzonych.

Zarządzanie ciągłością działania systemu CEPiK 2.0

Opis stanu
faktycznego

Zarówno w treści Umowy, jak i aneksach do Umowy nie zostały określone parametry dotyczące dostępności systemu CEPiK 2.0. Opis parametrów dotyczących dostępności dla usług systemu został zawarty w dokumencie *Model jakości na potrzeby testów wydajnościowych* z 7 czerwca 2017 r. Parametry zostały określone w oparciu o analizę liczby komunikatów przetwarzanych przez system CEPiK 1.0⁴². W Projekcie technicznym z 4 marca 2015 r. zostały określone przez COI *Wymagania niefunkcjonalne dotyczące wydajności systemu CEPiK*, zawierające parametry SLA.

Pan Marcin Suchar, Dyrektor COI, wyjaśnił, że: „(...) W obecnej chwili obowiązuje Umowa na utrzymanie CEPiK1.0 5/DEP/4.13./2015 z dnia 30 czerwca 2015, która obowiązuje do 30 czerwca 2018 r. Może być ona podstawą do rozmów na temat warunków dalszego utrzymania i rozwoju bazy centralnej”⁴³.

W zawieranych przez COI umowach zakupu sprzętu, usług, bądź wsparcia w zakresie infrastruktury wykorzystywanej dla systemu CEPiK 2.0 zostały zdefiniowane warunki SLA, obejmujące gwarantowane czasy reakcji na zgłoszenia, warunki obsługi zgłoszeń lub serwisu, zapisy dotyczące kar umownych w przypadku niedotrzymania parametrów umownych. W umowach zostały ponadto przewidziane formy nadzoru nad dostawcami/wykonawcami.

Pan Marcin Suchar, Dyrektor COI wyjaśnił m.in., że w celu zminimalizowania ryzyka niedostępności w zaprojektowanej architekturze bazy centralnej CEPiK 2.0 uwzględniono dwa ośrodki, które pracują w trybie *active-active*, a dodatkowo przewidziana jest odrębna baza danych tylko do odczytu dla interesariuszy korzystających tylko z danych bez ich modyfikowania, zaś w procesie wytwarzania oprogramowania opracowywane są testy uwzględniające to ryzyko.

(dowód: akta kontroli str. 174-207, 1003-1004)

W ocenie NIK, dotychczas przyjęte parametry SLA, określone w przywołanych powyżej dokumentach, nie odbiegają od powszechnie stosowanych praktyk w tym zakresie.

Projektując system CEPiK 2.0 strony Umowy 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.

⁴¹ Błędów krytycznych i blokujących gotowość do uruchomienia produkcyjnego.

⁴² Dotychczas funkcjonujący system informatyczny CEPiK.

⁴³ W umowie zostały zdefiniowane parametry SLA dotyczące dostępności systemu, wsparcia serwisowego, dopuszczalnych czasów reakcji i przestojów.

Ponadto, 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*”.

(dowód: akta kontroli str. 62-74, 1000-1011, 1017-1052)

W związku z uruchomieniem w ramach etapu I programu CEPiK 2.0 e-usługi *Sprawdź swoje punkty karne*, został opracowany dokument analizy ryzyka, zawierający możliwe scenariusze zagrożeń wraz z proponowanymi lub przyjętymi mechanizmami kontrolnymi (plan utrzymania ciągłości działania, procedury: eksploatacyjne, awaryjne, administracyjne, użytkownika).

W odniesieniu do procedur odtwarzania systemu (*Disaster Recovery* oraz przełączenie systemu pomiędzy ośrodkiem podstawowym i zapasowym) Dyrektor COI, Pan Marcin Suchar wyjaśnił, że: „*(...) Przygotowanie technicznych procedur odtworzenia/przełączenia systemu możliwe jest dopiero po przekazaniu systemu do eksploatacji i będzie wykonywane zgodnie z harmonogramem projektu*”.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zostały formalnie zaakceptowane i wdrożone procedury z zakresu planowania ciągłości działania systemu CEPiK 2.0 dla zespołów COI świadczących usługi i procesy klasyfikowane jako krytyczne lub kluczowe. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Finansów i Administracji COI, Pani Katarzyna Wasilewska, planowany termin wdrożenia procedur dla zespołów COI wyznaczono na 30 września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 295-488, 943-975)

Dyrektor COI, Pan Marcin Suchar, wyjaśnił także, że dokumentacja eksploatacyjna, procedury administracyjne, awaryjne i użytkownika w związku z realizacją etapu II programu CEPiK 2.0 są w trakcie przygotowania i zostaną przekazane Zamawiającemu zgodnie z umową w fazie 7 etapu II programu (Stabilizacja po uruchomieniu produkcyjnym).

(dowód: akta kontroli str. 567-571, 943-975)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

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. Skutki przyjęcia takiego modelu współpracy mogą być odczuwalne szczególnie w okresie stabilizacji systemu CEPiK 2.0, po jego produkcyjnym uruchomieniu, kiedy awaryjność systemu może być zwiększona. 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.

Ponadto, zdaniem NIK, procedury odtwarzania i przełączania systemu CEPiK 2.0 powinny zostać przygotowane jeszcze przed produkcyjnym uruchomieniem etapu II systemu.

Monitorowanie dostępności

Opis stanu
faktycznego

Monitorowanie udostępnionych e-usług jest realizowane przez Zespół Monitoringu COI w trybie ciągłym, tj. 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu. Monitoring obejmuje kontrolę dostępności, zarówno infrastruktury sieciowo-serwerowej, jak i aplikacji.

(dowód: akta kontroli str. 295-488)

W ocenie NIK, podejmowane przez COI dotychczasowe działania w zakresie monitorowania dostępności e-usług były wystarczające.

Bezpieczeństwo systemu

Opis stanu
faktycznego

W Umowie sformułowano ogólny wymóg opracowania dokumentacji w zakresie bezpieczeństwa CEPiK 2.0. Zapisy załącznika nr 4 do Aneksu nr 3 Umowy zobligowały COI do następujących działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa systemu CEPiK 2.0:

- 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 dla opracowania Polityki Bezpieczeństwa Informacji;
- opcjonalnym elementem było opracowanie systemu zarządzania ciągłości działania dla CEPiK 2.0.

(dowód: akta kontroli str. 16-30)

W projekcie technicznym systemu CEPiK 2.0 zostały wskazane właściwe rozwiązania zabezpieczające, obejmujące: stosowanie zapór sieciowych, IPS-ów⁴⁴, zapewnienie bezpieczeństwa komunikacji w sieci WAN poprzez zastosowanie tuneli VPN, szyfrowanie, uwierzytelnianie użytkowników, mechanizmy zabezpieczające w warstwie infrastruktury, wdrożenie scentralizowanego oprogramowania klasy SIEM.

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.

Analiza ryzyka oraz testy bezpieczeństwa zostały przeprowadzone w COI dla etapu I programu CEPiK 2.0 dla e-usługi *Sprawdź swoje punkty karne* w marcu 2017 r., zgodnie z harmonogramem programu. Ustalono, że w ramach tego etapu zostały opracowane przez COI procedury i dokumentacja eksploatacyjna, obejmująca plan utrzymania ciągłości działania, a także procedury awaryjne. Ponadto, został opracowany przez COI szablon Polityki Bezpieczeństwa Informacji.

(dowód: akta kontroli str. 16-30, 75-88, 221-232, 600-602)

W czerwcu 2016 r. w COI został powołany Departament Bezpieczeństwa. Jak wyjaśnił Pan Piotr Towarek, Dyrektor Pionu ds. Rozwoju i Zarządzania Projektami: „(...) Wcześniej nie było komórki zajmującej się stricte bezpieczeństwem; w zeszłym roku (2016) po reorganizacji powołano dedykowany departament ds. bezpieczeństwa. Departament prowadzi działania w zakresie bezpieczeństwa systemów wewnętrznych oraz utrzymywanych systemów państwowych, a także w zakresie wytwarzanego oprogramowania. Zagadnienie bezpieczeństwa obejmuje dwa elementy, tj. architekturę oraz proces wytwórczy oprogramowania”.

Na moment zakończenia czynności kontrolnych NIK, w COI prowadzono prace w zakresie budowy systemowego podejścia do problematyki zarządzania bezpieczeństwem informacji. NIK ustaliła m.in., że w COI zaplanowano wdrożenie szeregu narzędzi i rozwiązań informatycznych z zakresu bezpieczeństwa – wykrywania zdarzeń potencjalnie niebezpiecznych, w tym wykrywania

⁴⁴ Wykrywanie i zapobieganie atakom sieciowym.

i zapobiegania atakom sieciowym, kontroli dostępu do sieci, zarządzania danymi cyfrowymi.

(dowód: akta kontroli str. 223-230)

Od stycznia 2017 r. w strukturze programu CEPiK 2.0 przewidziano stanowisko architekta bezpieczeństwa, do którego obowiązków należało m.in.:

- tworzenie rekomendacji i wytycznych do projektowania rozwiązań bezpieczeństwa,
- techniczna ocena i analiza ryzyka dla przyjmowanych rozwiązań,
- dobór zabezpieczeń,
- tworzenie dokumentacji technicznej w zakresie bezpieczeństwa,
- wsparcie planowania testów bezpieczeństwa.

Pan Marcin Suchar, Dyrektor COI poinformował, że przed powołaniem architekta bezpieczeństwa funkcjonowali eksperci do spraw bezpieczeństwa systemu CEPiK 1.0, którzy byli zaangażowani również w realizację systemu CEPiK 2.0.

(dowód: akta kontroli str. 174-207, 221-232)

W wyniku przeprowadzonych w marcu 2017 r. testów bezpieczeństwa aplikacji i infrastruktury dla e-usługi *Sprawdź swoje punkty karne*⁴⁵ zostało zidentyfikowanych 18 podatności. NIK ustaliła, że 16 z nich zostało usuniętych. Pozostałe dwie, z uwagi na konieczność wprowadzenia dużych zmian, do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zostały usunięte. Podatności te, według wyjaśnień COI, nie stanowiły bezpośredniego zagrożenia dla e-usługi *Sprawdź swoje punkty karne*.

(dowód: akta kontroli str. 75-88, 174-207)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

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. Wdrożenie w COI Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji zgodnego z normą PN-ISO/IEC 27001 – *System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji* pozwoli na spełnienie wymagań w tym zakresie. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia planowanego na 13 listopada 2017 r. uruchomienia CEP.

Zapewnienie integralności, poufności i dostępności danych zgromadzonych i przetwarzanych w systemie CEPiK 2.0

Opis stanu
faktycznego

Projekt techniczny systemu CEPiK 2.0 w wersji 1.7 opisuje m.in. następujące założenia dotyczące budowy Bazy Centralnej systemu CEPiK 2.0 w zakresie dostępności:

- 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;

⁴⁵ W ramach etapu I programu CEPiK 2.0.

- 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.

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

- połączenie z systemem jest możliwe wyłącznie szyfrowanym kanałem VPN poprzez dedykowaną sieć WAN lub Internet;
- 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 GODO.

W projekcie technicznym zostały ponadto zawarte wytyczne dotyczące zachowania integralności danych. Spójność danych będzie kontrolowana na poziomie bazy danych przed zapisem danych (za pomocą mechanizmu weryfikacji węzłów integralności).

(dowód: akta kontroli str. 16-30)

W ocenie NIK, zastosowanie powyższych założeń i rozwiązań powinno umożliwić zapewnienie integralności, poufności i dostępności danych w systemie CEPiK 2.0.

Zapewnienie utrzymania i rozwoju systemu CEPiK 2.0

Opis stanu
faktycznego

Dyrektor COI, Pan Marcin Suchar wyjaśnił, że w zakresie utrzymania i rozwoju CEPiK 2.0 nie zostały ustalone warunki co do świadczenia tego typu usług, ani ich parametry jakościowe, natomiast: „*Inicjatywa w tym zakresie leży po stronie MC*”. Według wyjaśnień Dyrektora COI, zasady dotyczące utrzymania systemu CEPiK 2.0 mogłyby być opracowane na podstawie obowiązującej do 30 czerwca 2018 r. umowy nr 5/DEP/4.13/2015 na zapewnienie prawidłowego i nieprzerwanego działania usług systemu informatycznego Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

(dowód: akta kontroli str. 174-207, 631-937)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

Zdaniem NIK, ze względu na zbliżający się termin uruchomienia etapu II (uruchomienie CEP 13 listopada 2017 r.), który jest jednym z zasadniczych etapów realizacji programu CEPiK 2.0, uzasadnione jest, aby COI oszacował koszty niezbędne dla utrzymania systemu.

Zarządzanie problemami zgłaszanymi przez użytkowników systemu CEPiK 2.0 w zakresie udostępnionych e-usług i funkcjonalności

Opis stanu
faktycznego

W opracowanej, na podstawie § 1 ust. 1 pkt 7 Aneksu nr 3 do Umowy i uzgodnionej z MC, Karcie Produktów i Usług, dotyczącej stabilizacji i strojenia zostały określone szczegółowe zadania COI z zakresu wsparcia użytkowników/administratorów systemu CEPiK 2.0 i zapewnienia jego stabilnego działania po uruchomieniu produkcyjnym. W ramach wsparcia przewidziano m.in.:

- wsparcie w ramach I i II linii wsparcia (*Service Desk*, zespół analityczny i biznesowy);
- monitoring obsługi procesów biznesowych;
- monitoring wydajności systemu;
- strojenie infrastruktury sprzętowo-systemowej (systemy operacyjne, zasoby dyskowe, bazy danych, serwery aplikacyjne);
- optymalizację struktur danych systemu do rzeczywistego przetwarzania (analiza zapytań, reorganizacja/przebudowa tabel baz danych).

W usłudze przewidziano mechanizm comiesięcznego raportowania o działaniach podjętych w obszarze wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 62-88)

W związku z zakończeniem etapu I programu CEPiK 2.0 i oddaniem do użytkowania e-usługi *Sprawdź swoje punkty karne*, w celu realizacji nałożonych wymagań COI realizował wsparcie użytkowników za pośrednictwem trzech linii wsparcia. Dyrektor COI poinformował, że trzonem zespołu *Service Desk* dla CEPiK 2.0 będą specjaliści wspierający CEPiK 1.0, a w ramach działań przygotowawczych w lipcu, sierpniu i wrześniu 2017 r. przeszkolono wewnętrznie specjalistów *Service Desk* oraz dodatkowe osoby, które w razie potrzeby zostaną włączone do obsługi.

(dowód: akta kontroli str. 295-488)

W ocenie NIK, planowane i podjęte działania w zakresie zarządzania problemami zgłaszanymi przez użytkowników systemu CEPiK 2.0, nie odbiegają od powszechnie przyjętych rozwiązań dla systemów podobnej klasy i są właściwe.

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 Kontroli⁴⁶ wnosi o:

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.
2. Przeprowadzanie testów integracyjnych w sposób umożliwiający potwierdzenie, że integracja Bazy Centralnej systemu CEPiK 2.0 z oprogramowaniem interesariuszy będzie działać prawidłowo.
3. Uwzględnienie w analizach ryzyka programu CEPiK 2.0, ryzyka związanego z dostosowaniem i sprawnym współdziałaniem systemów interesariuszy z Bazą Centralną CEPiK 2.0.

⁴⁶ 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 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

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 8 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontrolerzy:
Bartosz Tajer
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

Zbigniew Jachimowicz
Główny specjalista k.p.

.....
Podpis

Mariusz Stolarz
Doradca techniczny

.....
podpis

Dominik Wrzesień
Specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis