



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KPB.411.002.03.2015
I/15/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/15/002 - Funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontroler	Marusz Rycerski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97711 z dnia 3 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji jest od dnia 16 listopada 2015 r. Pan Mariusz Błaszczak. W okresie objętym kontrolą ministrami właściwymi do spraw wewnętrznych byli: <ul style="list-style-type: none">– w okresie do 21 września 2014 r. – Pan Bartłomiej Sienkiewicz,– w okresie od 22 września 2014 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych – Pani Teresa Piotrowska.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK, dane zawarte w systemie informacyjnym Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) nie mogły stanowić podstawy do prowadzenia rzetelnych analiz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kontrola wykazała, bowiem że dotychczasowy system informacyjny CEPiK nie dawał możliwości uzyskania rzetelnej wiedzy na temat kierowców, uprawnień do kierowania pojazdami, pojazdów, polis OC, badań technicznych pojazdów, zdarzeń rejestrowanych przez Policję, ponieważ przetwarzane w nim dane nie spełniały wymaganych kryteriów jakości, w szczególności były niekompletne, niepoprawnie zapisane i nieaktualne. NIK zauważa, że problem ten został przez Ministra Spraw Wewnętrznych dostrzeżony i trwają obecnie prace nad utworzeniem nowego systemu służącego do gromadzenia informacji o pojazdach i kierowcach o nazwie CEPiK 2.0. Kontrola wykazała również, że Minister Spraw Wewnętrznych nie inicjował oraz nie uczestniczył w pracach nad utworzeniem systemu gromadzenia i wykorzystywania informacji o bezpieczeństwie ruchu drogowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych nie prowadzono prac w zakresie utworzenia systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego. W 2014 r. przekazano m.in. do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MliR) do zaopiniowania projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw. W toku uzgodnień międzyresortowych MliR przedstawiło propozycję uzupełnienia danych baz Centralnej Ewidencji Pojazdów (CEP) i Centralnej Ewidencji Kierowców (CEK) danymi z Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWIK). W ocenie MliR zebranie danych dotyczących kierowców (gromadzonych w CEK), pojazdów (gromadzonych

w CEP) oraz dotyczących wypadków drogowych (gromadzonych w SEWiK) w jednym miejscu umożliwi wielowymiarowe analizy w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, które w obecnej sytuacji nie są możliwe do przeprowadzenia. Wg MliR wyniki tego typu analiz będą miały bezpośrednie przełożenie na efektywność decyzji podejmowanych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, a co za tym idzie zmniejszenie liczby ofiar na polskich drogach, która jest jedną z najwyższych w Unii Europejskiej.

W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych lepszym rozwiązaniem byłaby budowa przez MliR rozwiązania zapewniającego Krajowej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, do której zadań należy m.in. analizowanie sytuacji na szczeblu krajowym w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, dostęp do danych zgromadzonych w już funkcjonujących ewidencjach prowadzonych przez różne podmioty (np. w CEP i CEK oraz SEWiK). Jednocześnie proponowane przez MliR rozwiązanie nie było wcześniej planowane i nie zostało uwzględnione w zakresie umowy na realizację projektu CEPiK 2.0 zawartej przez MSW z COI, ponadto realizacja pomysłu MliR wymagałaby zapewnienia środków finansowych w celu sfinansowania realizacji ww. zadania. Stanowisko MSW w tej sprawie zostało zaprezentowane MliR na konferencji uzgodnieniowej, która odbyła się 13 sierpnia 2014 r. Po konferencji uzgodnieniowej do MliR została przesłana nowa wersja projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw w wersji po konferencji uzgodnieniowej, z tabelą uwag i stanowiskiem MSW do nich, z prośbą o zajęcie stanowiska. W przesłanym przez MliR piśmie z dnia 10 września 2014 r., nie odnoszono się już do propozycji dotyczącej uzupełniania baz CEP i CEK danymi z SEWiK, a w toku dalszych prac przedmiotowa uwaga nie była już przez MliR podnoszona.

[dowód: akta kontroli str. 9-10; 183; 197]

MSW odpowiada za prowadzenie i rozwój Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK). Celem Systemu Informatycznego CEPiK, utworzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹ (zwanej dalej *ustawą Prawo o ruchu drogowym*), jest ochrona interesów Państwa i obywateli w zakresie bezpieczeństwa pojazdów i ich właścicieli oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego. SI CEPiK obejmuje dwie ewidencje: centralną ewidencję pojazdów - CEP oraz centralną ewidencję kierowców - CEK.

Zasady funkcjonowania CEP i CEK określone zostały w ustawie Prawo o ruchu drogowym oraz rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie centralnej ewidencji pojazdów², i rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie centralnej ewidencji kierowców³.

W teście regulacyjnym, w pkt. 1 przedstawiono najczęstsze problemy związane z jakością danych gromadzonych w CEP i CEK, w szczególności wskazano na niską jakość danych i brak możliwości egzekwowania poprawności danych od organów przekazujących dane, m.in. nieprawidłowe informacje na temat aktualnego statusu dokumentu, którego dane są gromadzone w ewidencji (wydany, zatrzymany, zwrócony), brak informacji o umowie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu, błędy w numerach i seriach dokumentów, których dane gromadzi się w ewidencji, nieprawidłowe informacje o posiadanych uprawnieniach do kierowania pojazdami, ograniczeniach uprawnień, ustanowionych zakazach kierowania pojazdami, niezgodności w danych osobowo-adresowych, niezgodności dat, błędne połączenia osób (różne osoby prezentowane

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.

² Dz. U. z 2014 r. poz. 816.

³ Dz. U. z 2001 r. nr 92, poz. 1028 ze zm.

są jako jedna osoba), brak informacji o wyrejestrowaniu czy zbyciu/nabyciu pojazdu, błędne informacje o utracie pojazdu, braki w powiązaniu komunikatów pochodzących od podmiotów obowiązanych do przekazywania danych do ewidencji z konkretnymi obiektami (pojazd/osoba) w ewidencji

Wg stanu na dzień 30 września 2015 r. w systemie było zaewidencjonowanych 19 926 610 kierowców posiadających ważne dokumenty potwierdzające posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami, w tym 90 713 wobec których orzeczony został prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych. W systemie zaewidencjonowano również 64 576 osób nieposiadających uprawnień, w stosunku do których orzeczono takie zakazy.

Stwierdzano braki obiektów w bazie oraz błędne dane dotyczące zaewidencjonowanych osób. Do CEK nie przekazywano informacji o unieważnieniu dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami z powodu zgonu kierowcy (ok 20% populacji aktywnych kierowców w CEK). W *Słowniku* nazw organów wydających uprawnienia do kierowania pojazdami stwierdzono wielokrotne duplikaty identyfikatorów (organ_ID+nazwa). Na 399 organów właściwych do wydawania uprawnień kierowania pojazdami w słowniku zarejestrowanych było 4 500 identyfikatorów.

Na podstawie materiałów analitycznych stwierdzono, że CEK nie dysponowała aktualną oraz wiarygodną informacją w zakresie statusu dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami. Wg stanu na dzień 31 października 2015 r. liczba przypadków błędnej prezentacji statusu dokumentu w CEK wynosiła 644 906 obiektów. Przyczyną takiego stanu był błędnie zdefiniowany w CEK proces przekazywania dokumentu pomiędzy kolejnymi organami w ramach obsługi procesu administracyjnego. CEK jest zasilana danymi z Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (KSIP), w którym ewidencjonowane są czynności Policji. W przypadkach gdy Policja przekazywała zatrzymany dokument do prokuratury, a ta dalej do sądu i po upływie wymierzonej przez sąd kary właściwy starosta zwracał kierowcy zatrzymany dokument, to w KSIP i CEK status tego dokumentu nadal pozostawał niezmieniony – zatrzymany. Konsekwencją różnic pomiędzy zapisami w bazie CEK, a stanem rzeczywistym były niezgodne z rzeczywistością informacje udzielane za pośrednictwem systemów udostępniania danych i informacji z SI CEPiK. Informacje te w istotny sposób mogły powodować niezasadne działania organów (Policji, Inspekcji Transportu Drogowego) względem kierowców, np. zatrzymania prawidłowo wydanych praw jazdy.

[dowód: akta kontroli str. 13-15; 232; 239]

Wg stanu na dzień 30 września 2015 r. liczby zaewidencjonowanych w CEP pojazdów z wydanymi tablicami rejestracyjnymi stałymi wynosiły odpowiednio:

- pojazdów zarejestrowanych: 31 150 634;
- pojazdów wyrejestrowanych: 4 107 884;
- pojazdów zarejestrowanych nieaktywnych⁴: 1 240 776, w tym nieaktywnych powyżej 10 lat – 6.042.733.

W tym samym czasie liczba pojazdów zarejestrowanych nieposiadających informacji o ważnym badaniu technicznym wynosiła 14 119 588 (45,3% pojazdów zarejestrowanych), w tym 7 074 871 posiadało przekroczoną datę ważności badania technicznego. Liczba pojazdów zarejestrowanych z ważną polisą OC wynosiła 16 988 892, tj. 54,5% pojazdów zarejestrowanych (aktualność polis OC badano

⁴ Pojazdy zarejestrowane *nieaktywne* to pojazdy przejęte ekstraktami z wojewódzkich ewidencji pojazdów, mające w CEP status *wyrejestrowany* i aktywowane w przypadku jakiegokolwiek zdarzenia dotyczącego pojazdu (ubezpieczenie OC, badanie techniczne, czynność w organie rejestrującym)

na dzień 31 sierpnia 2015 r. ze względu na opóźnienie zasilania CEP danymi z zakładów ubezpieczeń).

Najczęściej występujące problemy z jakością danych w CEP dotyczyły:

- duplikatów pojazdów – w latach 2013-2015 w systemie zidentyfikowano i połączono w jeden obiekt 94 900 par pojazdów, dla których jeden z obiektów pochodził z dawnych wojewódzkich ewidencji, a drugi z SI Pojazd (tj. Systemu Informatycznego Pojazd, który obecnie funkcjonuje jako kanał zasilania CEP), ponadto procesem naprawczym objęto w ww. okresie 217 000 pojazdów, które zostały zduplikowane z innych przyczyn niż migracja danych z WEP;
- 5 054 nieunikalnych numerów VIN oraz 824 750 nieunikalnych skojarzeń VIN z marką (liczba ta zawiera także niepełne numery VIN, ponieważ w organach rejestrujących wpisywano jedynie końcówkę numeru VIN);
- komunikaty zasilające CEP nie identyfikowały się z odpowiadającymi im pojazdami zarejestrowanymi w ewidencji (ok. 20% z KSIP i ok. 5% z SKP);
- 175 748 figurujących w CEK marek i typów pojazdów oraz rodzajów i podrodzajów pojazdów nie występowało w załącznikach nr 4 i 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 września 2003 r. w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1727), w tym 41 363 przypadki dotyczyły zastosowania nieaktualnej wersji katalogu.
- wygenerowana z CEP przykładowa lista 100 najstarszych pojazdów zawierała błędy, w tym obiekty z roku 1000.

[dowód: akta kontroli str. 7-15; 339]

Minister Spraw Wewnętrznych jako dysponent państwowego funduszu celowego, utworzonego na podstawie art. 80d ustawy Prawo o ruchu drogowym podjął działania zmierzające do modernizacji Systemu Informatycznego CEPiK. Modernizacja systemu odbywa się w formie projektu CEPiK 2.0, którego głównym celem jest stworzenie systemu teleinformatycznego pozwalającego na efektywne zarządzanie informacjami zawartymi w ewidencjach CEP i CEK na wszystkich etapach (zasilanie ewidencji, bezpieczne przechowywanie danych, udostępnianie informacji i realizacja usług), z uwzględnieniem ewentualnych rozszerzeń gromadzonych w systemie danych oraz ich wysokiej jakości, co jest uzależnione od zmian w powiązanych aktach prawnych. Zgodnie z Harmonogramem stanowiącym załącznik nr 3 do umowy 8/DEP/2013 z dnia 27 września 2013 r. ostatni, XI etap projektu ma zakończyć się 7 grudnia 2016 r.

[dowód: akta kontroli str. 235-333; 341-344]

Minister Spraw Wewnętrznych podał w wyjaśnieniach, że po wdrożeniu projektu CEPiK 2.0. będzie on mógł stanowić, jako źródło danych, jeden z elementów systemu gromadzenia i wykorzystywania informacji dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego.

[dowód: akta kontroli str. 383]

Ustalone
nieprawidłowości

Dane gromadzone w CEPiK były niekompletne i nieaktualne. W związku z tym nie mogły one stanowić podstawy do opracowania rzetelnych analiz i formułowania na ich podstawie trafnych wniosków dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku z trwającymi obecnie pracami nad wdrożeniem projektu CEPiK 2.0. Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała wniosków pokontrolnych.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

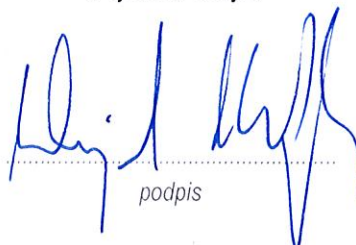
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 26. 11. 2015

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



podpis