



Wdrażanie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców Od 1 stycznia 2013 r. do 15 września 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, marzec 2018 r.

01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- dotychczasowy system CEPiK ulegał awariom, miał przestarzałą i zawodną infrastrukturę
- jakość danych w zakresie pojazdów i kierowców była niezadowalająca
- nie było możliwe wprowadzenie dalszych jego modyfikacji w celu dostosowania do nowych wymogów prawnych i uruchomienia nowych funkcjonalności oraz e-usług
- budowa systemu CEPiK 2.0 była opóźniona. Wielokrotnie zmieniano termin udostępnienia CEPiK 2.0
- w ramach kontroli wykonania budżetu państwa na rok 2016 ustalono, że odpowiedzialni za budowę i nadzór na realizacją systemu, tj. Minister Spraw Wewnętrznych, a następnie Minister Cyfryzacji nie zapewnili skutecznego nadzoru nad głównym wykonawcą systemu

02 Co kontrolowaliśmy?

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

- Czy Minister Cyfryzacji prawidłowo realizował zadania związane z budową i wdrożeniem CEPiK 2.0?
- Czy Centralny Ośrodek Informatyki prawidłowo realizował zadania związane z wykonaniem i udostępnianiem CEPiK 2.0 oraz jego integracją z innymi rozwiązaniami informatycznymi wykorzystywanymi przez użytkowników końcowych tego systemu?
- Czy Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A prawidłowo realizowała zadania związane z wykonaniem i udostępnieniem oprogramowania służącego wspomaganie procesów: rejestracji pojazdów, wydawania uprawnień do kierowania pojazdami oraz uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami w związku z realizacją CEPiK 2.0?

03 Założenia i cele budowy CEPIK 2.0



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

04 Kogo kontrolowaliśmy?

- **Ministerstwo Cyfryzacji** – odpowiedzialne za zarządzanie budową i wdrożeniem CEPiK 2.0
- **Centralny Ośrodek Informatyki** – główny wykonawca CEPiK 2.0
- **Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A** – jednostka odpowiedzialna za przygotowanie oprogramowania dla organów właściwych do spraw rejestracji pojazdów i wydawania praw jazdy

Po uruchomieniu CEPiK 2.0 w części dotyczącej ewidencji pojazdów, udostępnionej z dniem 13 listopada 2017 r., NIK, na podstawie art. 29 ustawy o NIK, zwróciła się 30 kierowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego (starostów, prezydentów miast) oraz do Prezesa Zarządu Związku Powiatów Polskich i Prezesa Zarządu Polskiej Izby Stacji Kontroli Pojazdów o udzielenie informacji dotyczących funkcjonowania systemu w udostępnionym zakresie.

Stwierdzony stan – realizacja CEPiK 2.0 w formule projektu nie była należycie zorganizowana i zarządzana

- Zawarcie w 2013 r. umowy na budowę CEPiK 2.0 nie zostało poprzedzone przez MSW sporządzeniem studium wykonalności ani kalkulacją wartości zamówienia
- Realizacja CEPiK 2.0 została zlecona COI przez MSW, co miało skrócić czas budowy systemu oraz zmniejszyć koszty realizacji przedsięwzięcia. Za realizację prac związanych z budową CEPiK 2.0 pierwotnie określono wynagrodzenie w wysokości 149,9 mln zł brutto
- Realizacja CEPiK 2.0 w formule projektu nie była należycie zorganizowana i zarządzana:
 - analizy ryzyka COI za lata 2014-2015 były nierzetelne
 - w latach 2013 – 2016 miały miejsce częste zmiany koncepcji organizacji jego wytwarzania oraz duża rotacja pracowników w COI, co negatywnie wpłynęło na terminową realizację systemu oraz jego sprawne działanie
 - funkcję kierownika projektu w COI pełniło pięć osób, z których cztery nie posiadały doświadczenia zawodowego związanego z zarządzaniem projektami informatycznymi
- Podjęte w latach 2016-2017 przez MC i COI działania, umożliwiły identyfikację istotnych błędów i nieprawidłowości w realizacji CEPiK 2.0 w formule projektu oraz podjęcie działań naprawczych, m.in. zmiana formuły zarządzania budową CEPiK 2.0 (z projektu na Program)

Stwierdzony stan

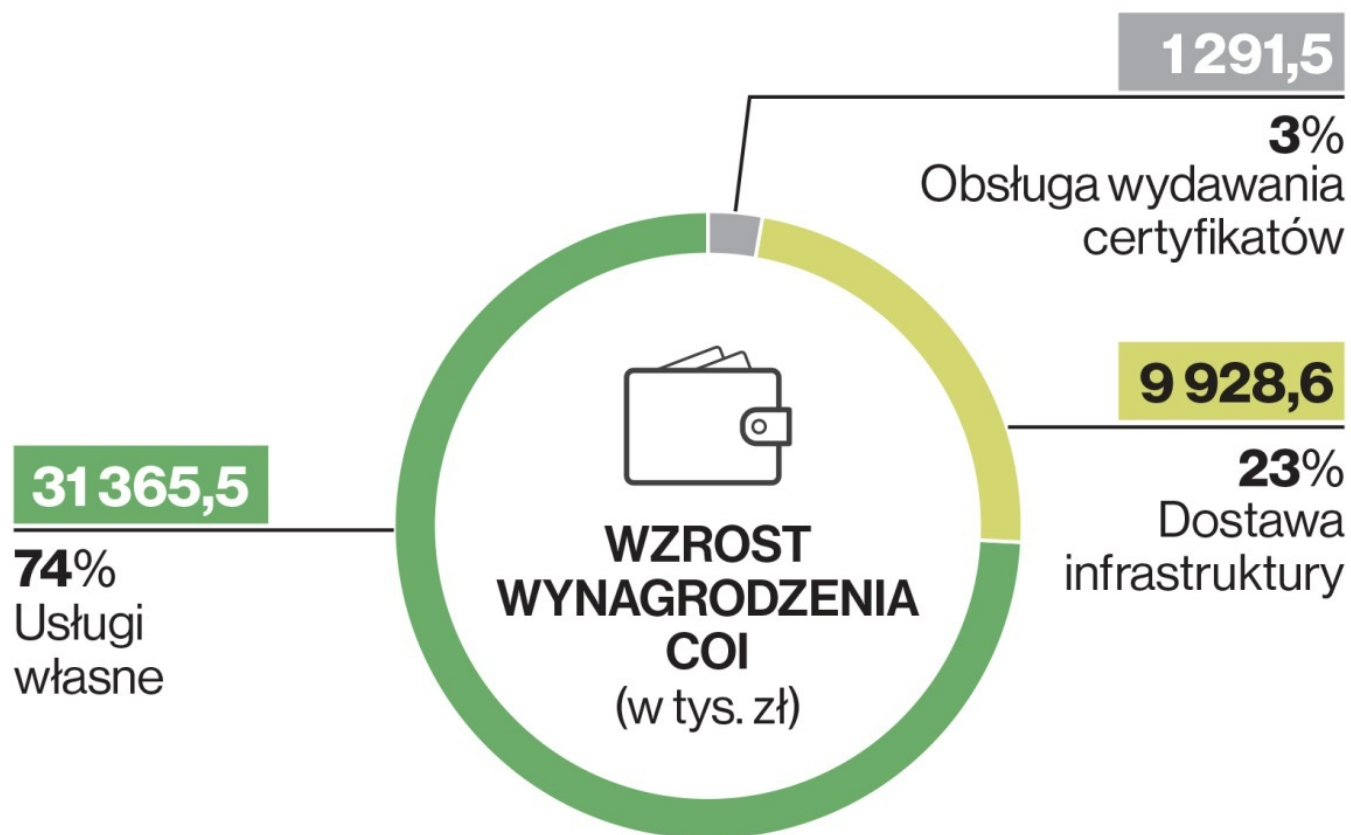
– wzrost kosztów realizacji CEPiK 2.0



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stwierdzony stan

– struktura wzrostu wynagrodzenia COI



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

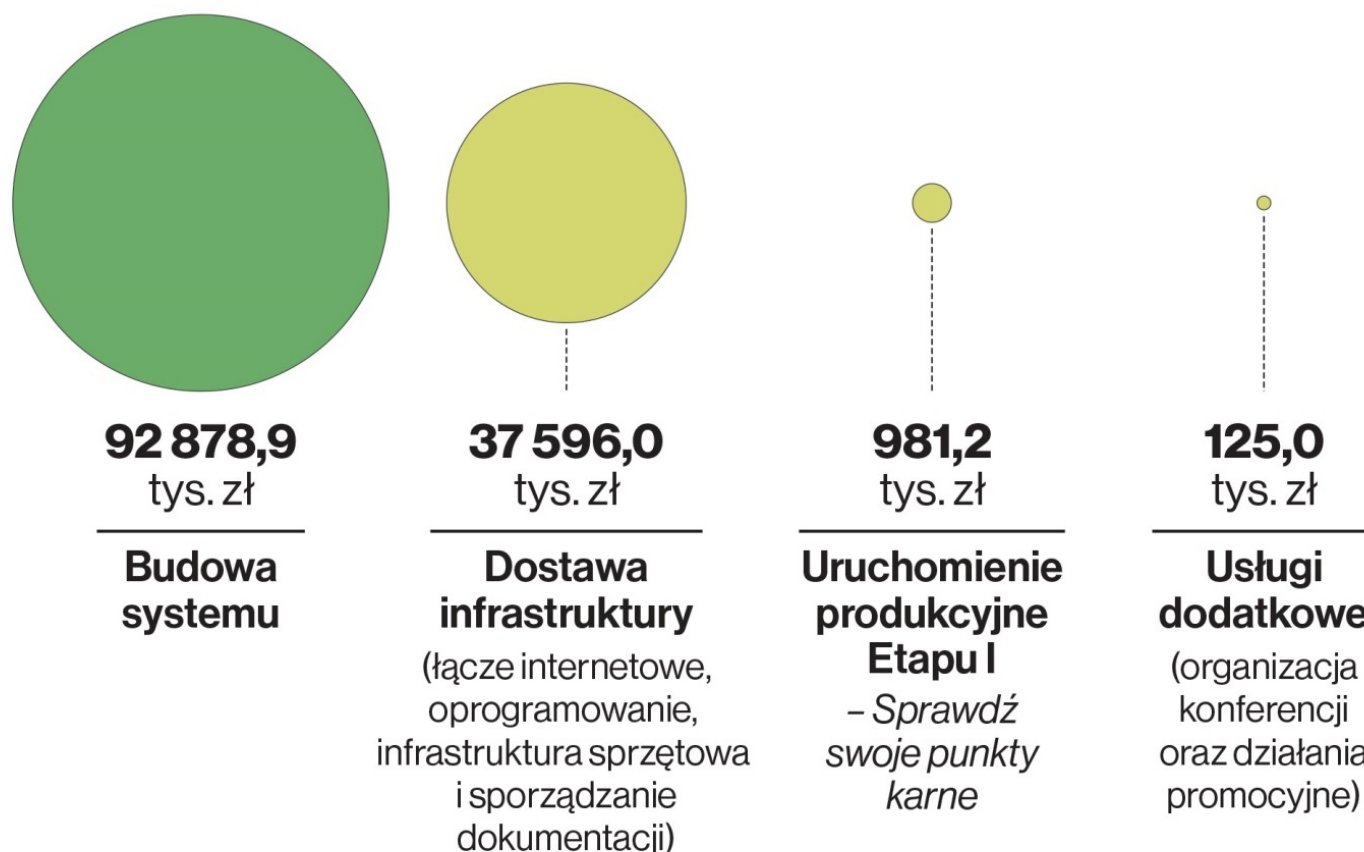
Stwierdzony stan

– brak rzetelnej weryfikacji zasadności zwiększenia wynagrodzenia COI

- Brak właściwych działań MC w zakresie zweryfikowania zasadności zwiększenia o kwotę 42 254,9 tys. zł (tj. o 28,4%) wynagrodzenia COI za realizację dodatkowych prac w związku z realizacją CEPiK 2.0
- Dodatkowe prace nie wynikały z istotnej zmiany zakresu przedsięwzięcia, lecz z konieczności ponowienia części prac przez COI i zapewnienia ich finansowania
- Większość prac wskazanych jako dodatkowe powinna zostać już wykonana w ramach pierwotnej umowy, a ich wartość wyniosła 38 503,4 tys. zł

Stwierdzony stan

– struktura wydatków na budowę i wdrożenie CEPIK 2.0 poniesionych do 14 września 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stwierdzony stan

– wydatki poniesione i planowane na budowę i wdrożenie CEPIK 2.0 na dzień 14 września 2017 r.

31%

Wydatki
planowane



69%

Wydatki
zrealizowane

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

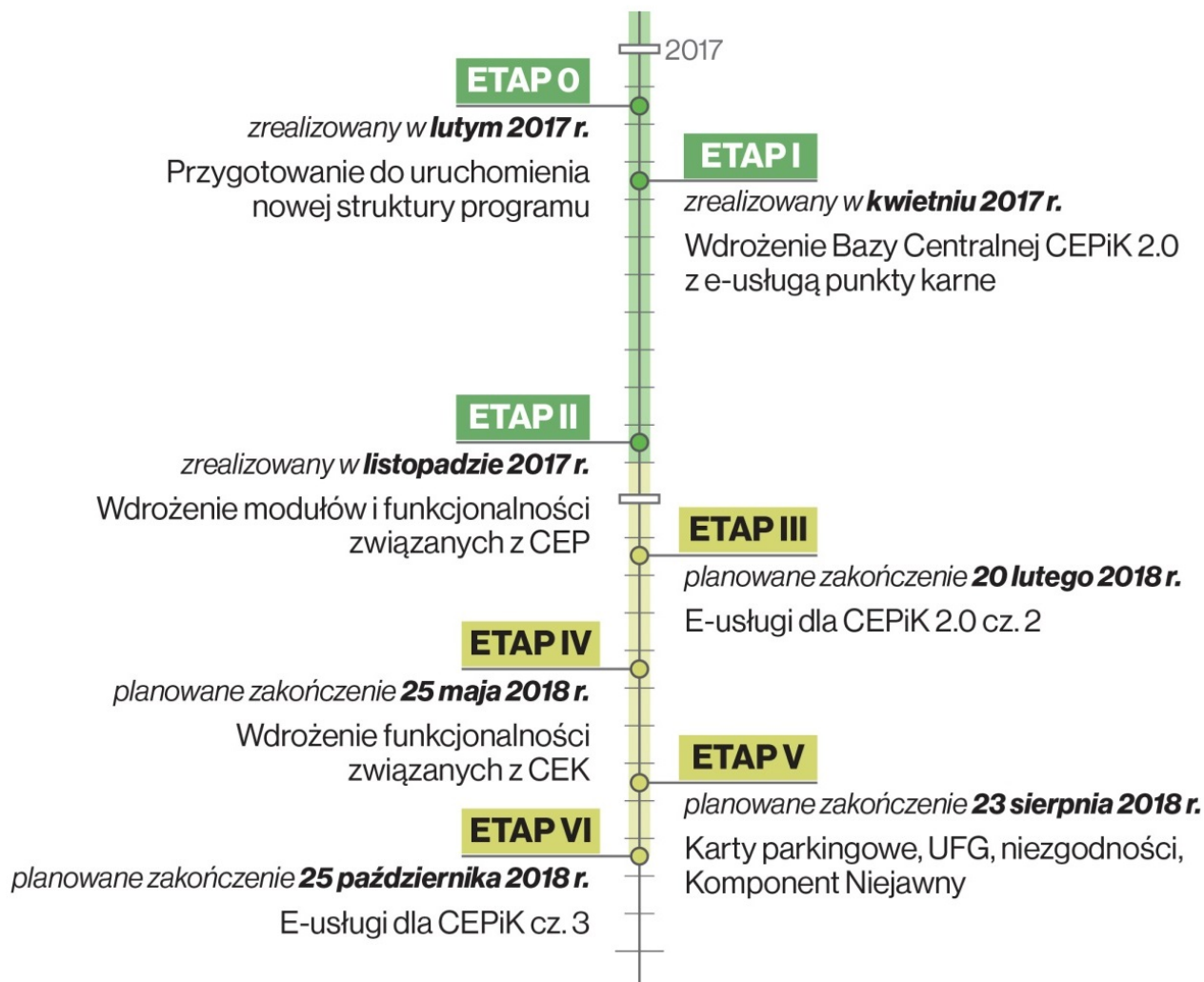
Stwierdzony stan

– nieprawidłowe prowadzenie testów integracyjnych

- Testy integracyjne CEPiK 2.0 dla etapu II Programu (Centralna Ewidencja Pojazdów) mające potwierdzić prawidłową współpracę Bazy Centralnej CEPiK 2.0 m.in. z systemami PWPW S.A wykorzystywanymi w starostwach były prowadzone przez COI nienależycie, m.in. **do testów integracyjnych udostępniona została nieukończona wersja systemu. Testy te nie mogły zatem potwierdzić prawidłowego działania systemu**
- W trakcie testów Bazy Centralnej CEPiK 2.0 z systemami Komendy Głównej Policji i Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego występowały m.in.: częste zmiany wymagań w zakresie integracji tych systemów, dokumentacji technicznej, harmonogramu wdrożenia, długie oczekiwanie na uzyskanie odpowiedzi z COI na zgłaszane uwagi. Ponadto, przedstawiciele KGP poinformowali, że w pracach integracyjnych COI nie uwzględniono wymaganych funkcjonalności występujących w dotychczas wykorzystywanym systemie CEPiK
- Nie zostało zaplanowane wdrożenie pilotażowe CEPiK 2.0 w starostwach, które pozwoliłoby na przetestowanie systemu w praktyce

Stwierdzony stan

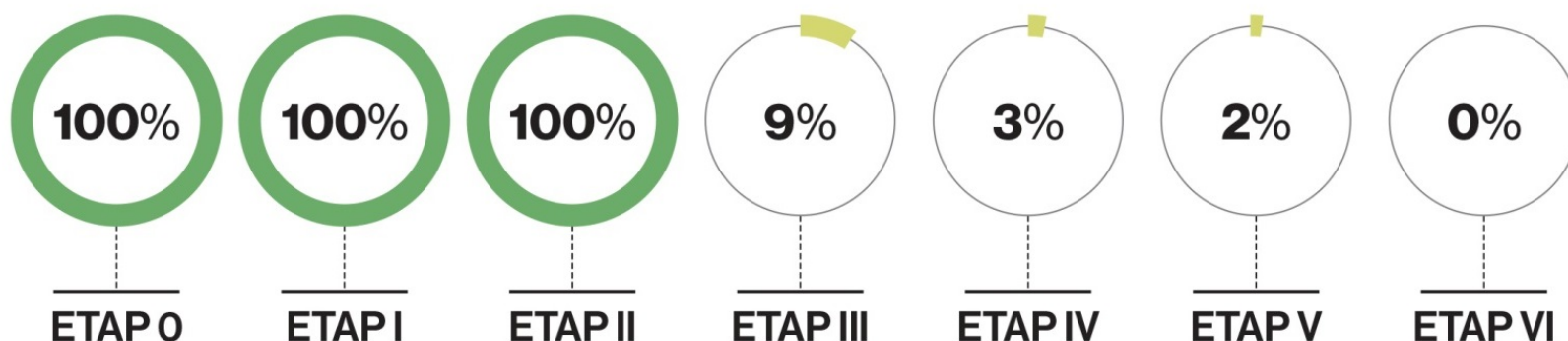
– etapy Programu CEPiK 2.0 według stanu na dzień 16 sierpnia 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stwierdzony stan

– zaawansowanie prac przy realizacji CEPiK 2.0 według stanu na dzień 15 września 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

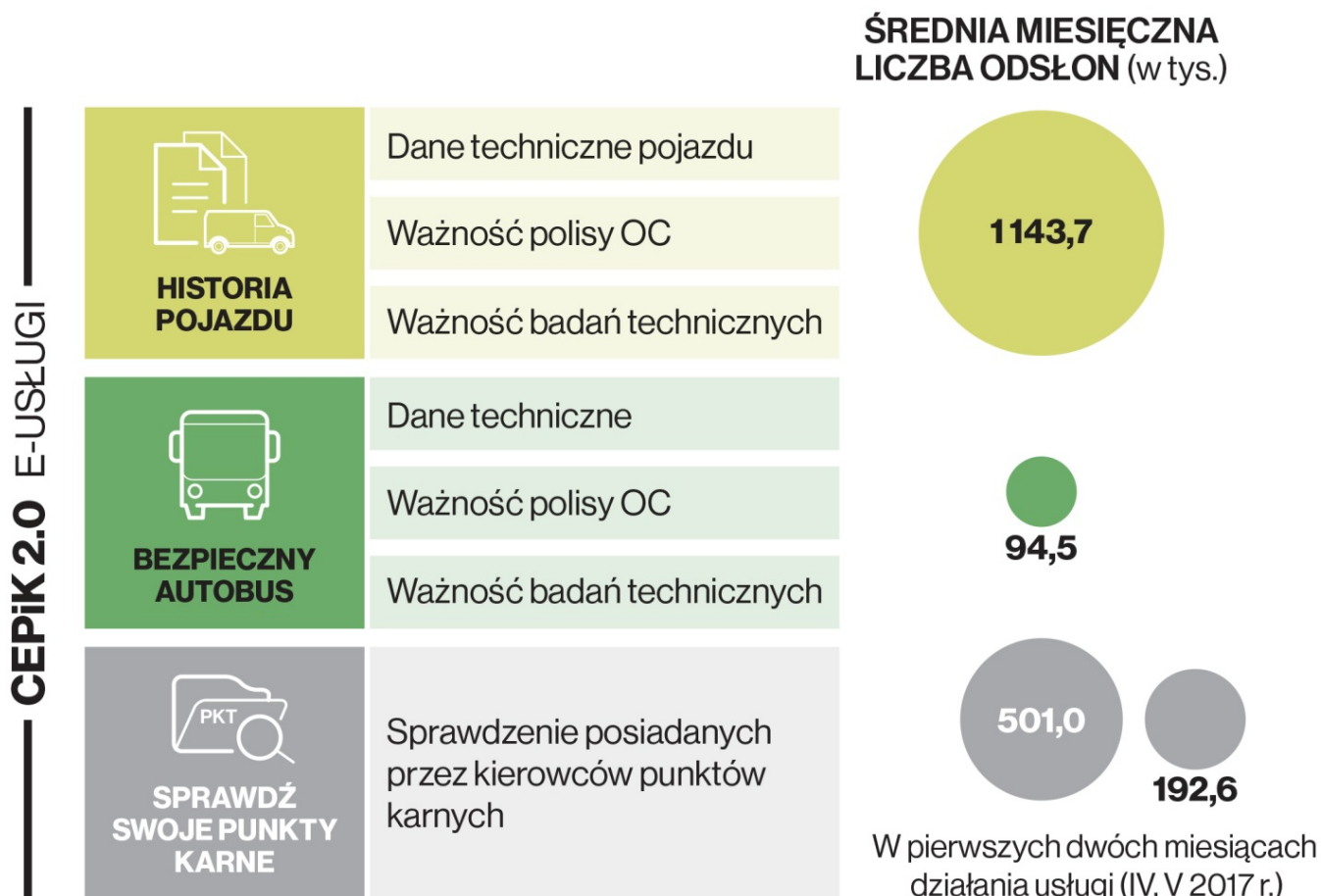
Stwierdzony stan

– zaawansowanie prac przy realizacji CEPiK 2.0

- Stwierdzono niski stan zaawansowania kolejnych etapów Programu CEPiK 2.0 przewidzianych do uruchomienia w 2018 r., tj. uruchomienie kolejnych e-usług dla systemu – 9% (Etap III) i uruchomienie Centralnej Ewidencji Kierowców – 3% (Etap IV)
- Zdaniem NIK, **tak niski stan zaawansowania prac stwarza ryzyko, że prace w ramach tych etapów nie zostaną zakończone w zakładanych terminach**

Stwierdzony stan

– udostępnione e-usługi w ramach CEPIK 2.0 według stanu na dzień 14 września 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

- Wyznaczeni w MC liderzy strumieni: komunikacji oraz legislacji i procesów biznesowych nie posiadali właściwego przygotowania do realizacji przydzielonych im zadań w Programie CEPiK 2.0
- Spośród 26 osób realizujących zadania Ministra Cyfryzacji w zakresie Programu CEPiK 2.0 aż 17 to pracownicy COI delegowani do pracy w MC.
Skład Biura Programu CEPiK 2.0, działającego w MC, stanowili faktycznie wyłącznie pracownicy COI. Ponadto, MC zleciło przeprowadzenie kontroli stanu realizacji umowy przez COI, pracownikowi oddelegowanemu z COI do pracy w Ministerstwie. Może to prowadzić do konfliktu interesów i mieć wpływ na podejmowane przez MC decyzje zarządcze w Programie CEPiK 2.0
- W COI przyjęto założenie dotyczące stałego i znacznego udziału w realizacji CEPiK 2.0 zewnętrznych zasobów ludzkich w ramach tzw. *body leasingu*. W opinii NIK, korzystanie z takich zasobów powinno mieć charakter dodatkowy i tymczasowy. Zadaniem COI jest bezpośrednia realizacja przez państwową wyspecjalizowaną jednostkę informatyczną projektów na rzecz administracji publicznej

Stwierdzony stan

– niewłaściwe zarządzanie bezpieczeństwem informacji

- W MC nie ustanowiono Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, co było niezgodne z wymogami prawa oraz standardami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informacji (PN-ISO/IEC 27001). System ten został wdrożony po kontroli NIK.
- Na dwa miesiące przed planowanym udostępnieniem CEPiK 2.0 w części dotyczącej Centralnej Ewidencji Pojazdów, nie została opracowana i wdrożona polityka bezpieczeństwa CEPiK 2.0 (istniał jedynie wstępny szablon z wytycznymi w tym zakresie)
- W COI, na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK (15 września 2017 r.) prowadzono dopiero prace w zakresie budowy systemowego podejścia do problematyki zarządzania bezpieczeństwem informacji

Stwierdzony stan

– prawidłowe działania PWPW S.A w związku z realizacją CEPiK 2.0

Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. właściwie i zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami realizowała zadania związane z wykonaniem i udostępnieniem oprogramowania dla CEPiK 2.0 dla użytkowników końcowych (m.in. starostw).

Ponadto, w PWPW S.A.:

- właściwie prowadzono działania w zakresie rozwoju funkcjonujących Systemów PWPW (m.in. systemy POJAZD i KIEROWCA), w celu ich integracji z CEPiK 2.0
- prawidłowo identyfikowano, oceniano i zarządzano ryzykami dotyczącymi dostosowywania Systemów PWPW do współpracy
- z CEPiK 2.0
- zapewniono konsultacje z użytkownikami końcowymi Systemów PWPW w związku z prowadzoną integracją tych systemów z CEPiK 2.0

19 Ocena ogólna

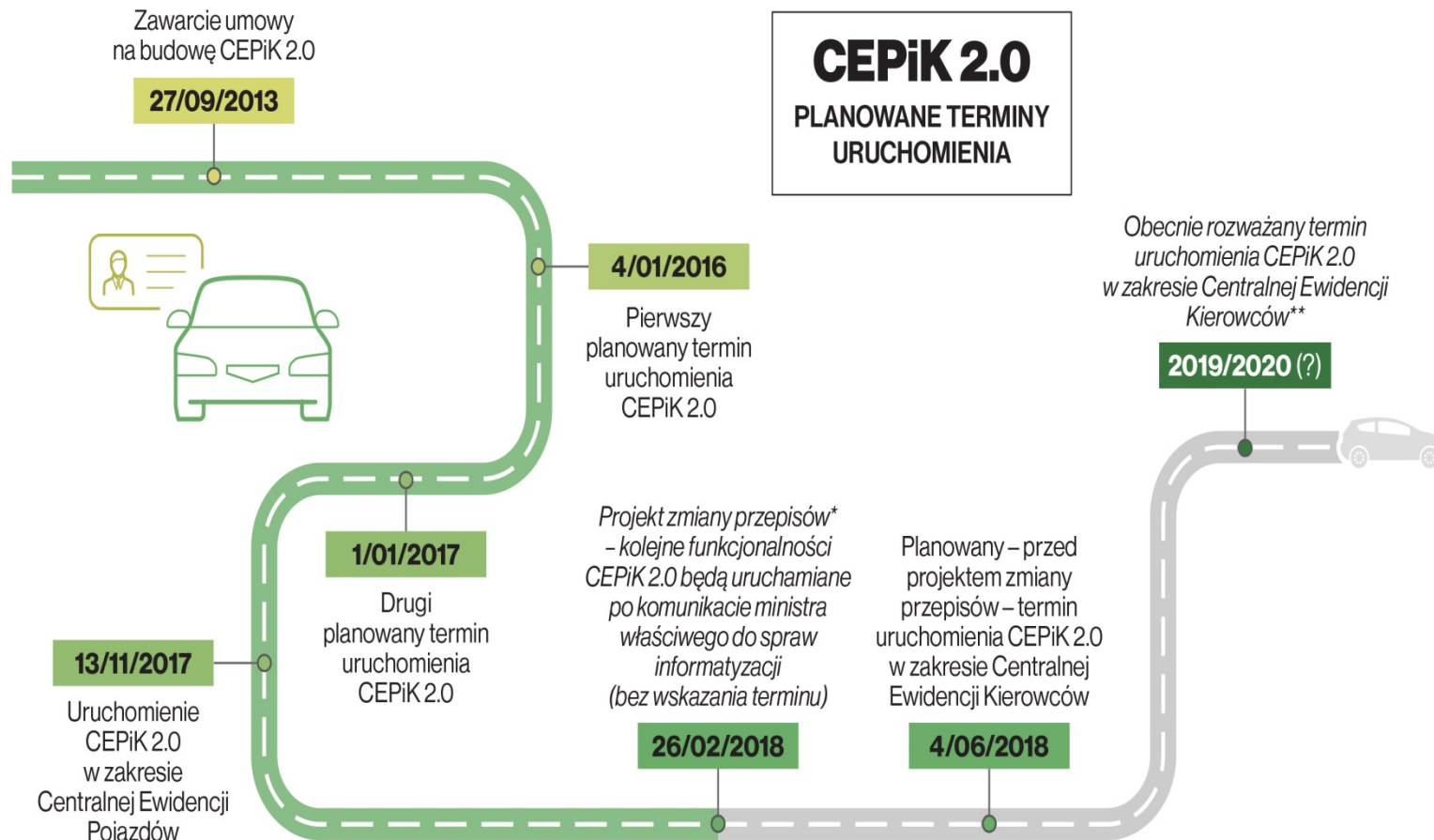
NIK negatywnie ocenia sposób budowy systemu CEPiK 2.0, pomimo podjętych od połowy 2016 r. działań naprawczych. System CEPiK 2.0 nie był w należyty sposób przygotowywany, zarówno w okresie zarządzania przedsięwzięciem przez MSW, jak i MC, wskutek czego nastąpiło wydłużenie zakładanego terminu udostępnienia wszystkich jego funkcjonalności o ponad dwa lata oraz wzrost kosztów realizacji o 42 mln zł. Po uruchomieniu w listopadzie 2017 r. części systemu CEPiK 2.0 w zakresie rejestracji pojazdów wystąpiły liczne utrudnienia dla obywateli i urzędów, co wskazuje, że potrzeby w tym zakresie nie zostały spełnione we właściwy sposób.

NIK negatywnie ocenia sposób realizacji CEPiK 2.0 przez Centralny Ośrodek Informatyki w latach 2013-2015. Pomimo zmian, wprowadzonych przez COI w 2016 r., nadal występowały nieprawidłowości w realizacji CEPiK 2.0.

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

PWPW prawidłowo realizowała zadania związane z wykonaniem i udostępnieniem oprogramowania dla CEPiK 2.0.

20 Kluczowe terminy w realizacji CEPiK 2.0



* Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12308650/katalog/12493402#12493402>

** Źródło: wywiad z Dyrektorem Centralnego Ośrodka Informatyki dla Serwisu Samorządowego PAP z 2 marca 2018 r. pt. *Poprawić CEPiK. Szef COI: chce, by CEPiK działał normalnie* [http://samorząd.pap.pl/depesze/redakcyjne.e_administracja/181412/Poprawic-CEPiK-Szef-COI-chce-by-CEPiK-dzialal-normalnie-]

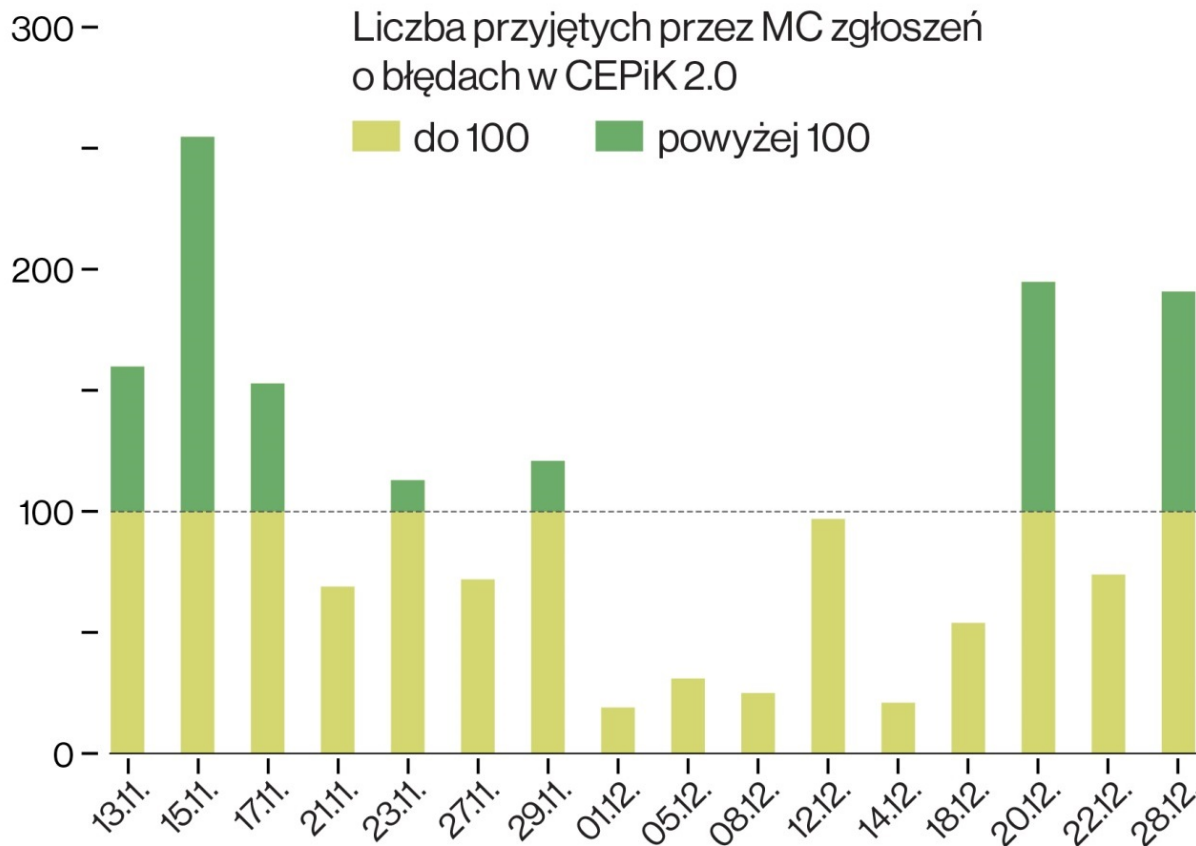
Problemy po uruchomieniu w dniu 13 listopada 2017 r. CEPiK 2.0 w części dotyczącej Centralnej Ewidencji Pojazdów

Z informacji uzyskanych ze starostw i urzędów miast na prawach powiatu wynika, że uruchomienie CEPiK 2.0 w części dotyczącej Centralnej Ewidencji Pojazdów w dniu 13 listopada 2017 r. znacząco utrudniło obsługę obywateli w zakresie rejestracji pojazdów ze względu na błędy i braki występujące w tym systemie.

Przed wszystkim:

- nastąpiło znaczne wydłużenie czasu obsługi sprawy
- zmniejszyła się liczba realizowanych spraw w porównaniu z okresem przed udostępnieniem CEPiK 2.0
- niemożliwe było załatwienie niektórych rodzajów spraw
- w pierwszych dniach funkcjonowania CEPiK 2.0 w części urzędów, szczególnie w dużych miastach, brak było dostępu do systemu

Problemy po uruchomieniu w dniu 13 listopada 2017 r. CEPIK 2.0 w części dotyczącej Centralnej Ewidencji Pojazdów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Do Ministra Cyfryzacji

- 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
- Ustanowienie i wdrożenie w Ministerstwie Cyfryzacji Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, zgodnie § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI
- Przeprowadzanie testów integracyjnych w sposób umożliwiający potwierdzenie, że integracja Bazy Centralnej systemu CEPiK 2.0 z oprogramowaniem interesariuszy będzie działać prawidłowo
- Rozważenie pilotażowego uruchomienia kolejnych udostępnianych funkcjonalności CEPiK 2.0
- Podjęcie działań mających na celu zweryfikowanie ostatecznego wynagrodzenia COI za prace określone w Aneksie nr 3

24 Działania po kontroli

W związku z realizacją wniosków pokontrolnych, Ministerstwo Cyfryzacji poinformowało o podjętych działaniach, w tym m.in.:

- od sierpnia 2017 r. zawiesiło wypłatę wynagrodzenia na rzecz COI w związku z realizacją CEPiK 2.0
- zostaną wypracowane rozwiązania gwarantujące terminowe zakończenie kolejnych etapów prac, po ich optymalizacji
- w Ministerstwie Cyfryzacji zostały ustanowione regulacje w zakresie bezpieczeństwa informacji

Dyrektor COI poinformował m.in. o podjęciu działań dla prawidłowej realizacji testów integracyjnych Bazy Centralnej CEPiK 2.0 z oprogramowaniem interesariuszy



Źródło: Fotolia.com

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej