



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KAP.410.003.01.2023

Pan
Janusz Cieszyński
Ministerstwo Cyfryzacji
ul. Królewska 27
00-060 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/004 – Funkcjonowanie systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK 2.0)
oraz zarządzanie Funduszem Celowym CEPiK

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Cyfryzacji (dalej: Ministerstwo lub MC) ¹ , Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM) w okresie od 6 października 2020 r. do 30 kwietnia 2023 r. ² ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Cieszyński, Minister Cyfryzacji, od 6 kwietnia 2023 r. ³ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, w okresie 6 października 2020 r. – 6 kwietnia 2023 r.⁴– Marek Zagórski w okresie 17 kwietnia 2018 r.⁵ do 6 października 2020 r.,– Anna Streżyńska w okresie do 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez Ministra Cyfryzacji zadań związanych z zarządzaniem i rozwojem systemem informatycznym CEPiK ⁶ . Zarządzanie Funduszem Celowym CEPiK.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 22 września 2023 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁷
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Beata Czarnecka, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/58/2023 z 18.05.2023 r. 2. Tomasz Emiljan, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/59/2023 z 18.05.2023 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Cyfryzacji (Dz. U. poz. 781), weszło w życie z dniem 1 maja 2023 r.

² Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Cyfryzacji (Dz. U. poz. 1730), z mocą od dnia 6 października 2020 r., zniesione zostało Ministerstwo Cyfryzacji, a pracownicy dotychczasowego Ministerstwa Cyfryzacji obsługujący sprawy działu informatyzacja zostali włączeni do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji (Dz.U. poz. 1716), od 6 października 2020 r. do 30 kwietnia 2023 r. obsługę Ministra zapewniała Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 kwietnia 2023 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.17.2023 (M.P. poz. 391).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6 października 2020 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.27.2020 (M.P. poz. 896).

⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 2018 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.7.2018 (MP poz. 416).

⁶ Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Cyfryzacji podejmował działania w celu dokończenia budowy systemu informatycznego CEPiK 2.0, jednak były one nieskuteczne, gdyż kluczowy element projektu „Modernizacja CEPiK” pozwalający na udostępnienie brakujących funkcjonalności systemu nie wszedł w fazę realizacji i dotychczas nie zawarto umowy na jego wykonanie. Budowa systemu CEPiK 2.0 nie została zakończona pomimo upływu dziesięciu lat, co NIK ocenia negatywnie.

Minister należycie realizował działania w zakresie zarządzania udostępnionymi już funkcjonalnościami systemu CEPiK 2.0, m.in. zawarł umowy z COI oraz z PWPW S.A. na rozwój i utrzymanie tego systemu, a zadania określone w tych umowach były realizowane.

Minister jako Dysponent Funduszu Celowego CEPiK⁹ nie posiadał rzetelnych informacji o stanie należności Funduszu, a kontrola NIK wykazała przypadki, że czynności dotyczące egzekucji należności nie były prowadzone lub były prowadzone z opóźnieniem.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Budowa systemu CEPiK 2.0 trwa już dziesięć lat. Od dnia 24 sierpnia 2018 r., tj. od daty rozwiązania umowy 8/DEP/2013 na budowę systemu CEPiK 2.0, Minister Cyfryzacji nie podjął skutecznych działań zmierzających do zakończenia jego budowy. Do dnia zakończenia kontroli nie podpisano umowy na realizację projektu „Modernizacja CEPiK” z Polską Wytwornią Papierów Wartościowych S.A. (PWPW S.A.) i Centralnym Ośrodkiem Informatyki (COI) pomimo upływu 18 miesięcy od zainicjowania negocjacji umowy. Brak dalszej realizacji CEPiK 2.0¹⁰ jako rozwiązania w pełni scentralizowanego w zakresie bazy danych i funkcjonalności ewidencji pojazdów i kierowców wynikał m.in. z braku współpracy między resortami infrastruktury i cyfryzacji. Stan polegający na rozdzieleniu systemów obsługujących ewidencje pojazdów i kierowców na SI KIEROWCA i SI POJAZD¹¹ (działające w poszczególnych starostwach powiatowych/miastach na prawach powiatu) i na bazę centralną CEPiK (zarządzaną przez COI) nadal istnieje. Niezawarcie umowy w zakresie projektu „Modernizacja CEPiK” uniemożliwia wdrożenie nowej koncepcji systemu CEPiK 2.0 polegającej na centralizacji ewidencji źródłowych oraz uniemożliwia udostępnienie nowej Centralnej Ewidencji Kierowców (CEK 2.0), od czego zależne jest udostępnienie m.in. kolejnych e-usług dla obywateli np. „Uzyskaj prawo jazdy”, „Elektroniczny wniosek o rejestrację pojazdu” i „Elektroniczna umowa sprzedaży pojazdu”.

MC stworzyło warunki regulacyjne dla rozwoju systemu CEPiK, tj. z inicjatywy Ministra Cyfryzacji ustawą z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem publicznych systemów informatycznych¹² oraz ustawą z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw¹³ wprowadzono rozwiązania dające możliwość kompleksowej realizacji projektu „Modernizacja CEPiK”. System CEPiK 2.0, we wdrożonej w 2017 r. części dotyczącej Centralnej Ewidencji Pojazdów¹⁴, przeszedł w fazę użytkowania operacyjnego. Minister zapewnił utrzymanie systemu CEPiK 2.0 oraz jego rozwój w zakresie dotychczas udostępnionych funkcjonalności w oparciu o umowy zawierane z COI oraz PWPW S.A. Rozwój systemu CEPiK 2.0 realizowany był w ramach zmian

⁸ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
⁹ Dalej: Fundusz CEPiK.
¹⁰ Po rozwiązaniu w 2018 r. umowy 8/DEP/2013.
¹¹ SI Kierowca – System Informatyczny Kierowca, SI Pojazd – System Informatyczny Pojazd. Ewidencja źródłowa stanowiąca własność PWPW S.A.
¹² Dz. U. poz. 1002.
¹³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1517.
¹⁴ Dalej: CEP.

dokonywanych w oparciu o prowadzenie mniejszych (częściowych) projektów oraz niezbędnych doraźnych zleceń, w zależności od zapotrzebowania MC.

Dotychczasowe prace nad systemem CEPiK 2.0 doprowadziły do powstania wykorzystywanych powszechnie e-usług oraz udostępnienia danych z tej ewidencji podmiotom uprawnionym, co przełożyło się na odczuwalne dla obywateli ułatwienia, np. brak konieczności posiadania przy sobie dowodu rejestracyjnego czy prawa jazdy, możliwość sprawdzenia historii pojazdu oraz punktów karnych. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie powstała natomiast Centralna Ewidencja Kierowców w wersji 2.0¹⁵.

Działania MC dotyczące współpracy z zewnętrznymi interesariuszami w zakresie prac nad systemem CEPiK 2.0 w latach 2018 – 2023, należy ocenić jako adekwatne do potrzeb, w szczególności w zakresie przygotowania nowego projektu „Modernizacja CEPiK” i projektu CEPS 2.0¹⁶.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 11 marca 2022 r. obowiązywały Polityki Bezpieczeństwa Informacji odrębne dla poszczególnych modułów Zintegrowanej Infrastruktury Rejestrów (PBI ZIR). W 2022 roku wdrożona została Polityka Bezpieczeństwa Informacji systemu CEPiK przygotowana w oparciu o standard ISO¹⁷ 27001, który jest powszechnie przyjętym zbiorem dobrych praktyk w zakresie zarządzania bezpieczeństwem informacji. Polityka ta podlegała corocznym przeglądom wymaganych przez niniejszy standard.

W latach 2019-2023 (do 30 czerwca 2023 r.) koszty poniesione z Funduszu CEPiK na zadania związane z rozwojem i funkcjonowaniem systemu CEPiK, stanowiły od 22,5% do 64,3% ogółu poniesionych kosztów, natomiast koszty poniesione z Funduszu CEPiK na inne zadania związane z informatyzacją państwa¹⁸ od 35,7% do 77,5%¹⁹. Zdaniem NIK, pomimo że od 2019 r. przepisy pozwalają na finansowanie z Funduszu CEPiK innych zadań związanych z informatyzacją państwa, to podstawowym celem Funduszu, zgodnie z art. 80d ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²⁰, powinno być finansowanie rozwoju i funkcjonowania Centralnej Ewidencji Pojazdów i Centralnej Ewidencji Kierowców, gdyż w tym celu pierwotnie został utworzony Fundusz CEPiK.

W zakresie realizacji zadań związanych z zarządzaniem finansowym Funduszem CEPiK stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- brak bieżącego monitoringu w zakresie wywiązywania się podmiotów z obowiązku przekazania sprawozdań z opłat ewidencyjnych na rzecz Funduszu CEPiK, co NIK ocenia jako nierzetelne,
- niepodejmowanie żadnych działań w zakresie dochodzenia należności w przypadku pięciu z 21 objętych kontrolą zaległości, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹ (dalej: ufp),
- brak rzetelnych danych dotyczących stanu należności i zaległości Funduszu CEPiK.

¹⁵ Planowane e-usługi w ramach CEK 2.0, np.: przypomnij o terminach – pojazdy, przypomnij o terminach – kierowcy, sprzedaj pojazd, sprawdź szkołę jazdy i instruktora oraz udostępni swoje dane pracodawcy.

¹⁶ Centralna Ewidencja Pojazdów Służbowych.

¹⁷ Norma międzynarodowa standaryzująca systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji.

¹⁸ Koszty nie dotyczące systemu CEPiK 2.0.

¹⁹ W 2023 r. koszty niezwiązane z rozwojem i funkcjonowaniem CEPiK dotyczyły wpłaty środków w wysokości 27 mln zł na Fundusz Pomocy.

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, ze zm. Dalej: ustawa p.o.r.d.

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe²² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja przez Ministra Cyfryzacji zadań związanych z zarządzaniem i rozwojem systemu informatycznego CEPiK.

1.1 Koncepcje rozwoju rejestrów CEP²³ i CEK²⁴

Opis stanu faktycznego

Na podstawie Porozumienia podpisanego 24 sierpnia 2018 r. przez MC i COI obie strony wyraziły wolę zamknięcia i rozliczenia Umowy²⁵ 8/DEP/2013 na budowę CEPiK 2.0. Umowa ta została zrealizowana wyłącznie w zakresie budowy i uruchomienia Centralnej Ewidencji Pojazdów 2.0. (CEP 2.0). Dyrektor Departamentu Usług Cyfrowych²⁶ podał m.in., że *główną przyczyną podjęcia działań mających na celu rozwiązanie umowy nr 8/DEP/2013 była analiza doświadczeń wynikających z wdrożenia w listopadzie 2017 r. systemu CEPiK 2.0. w części dotyczącej CEP (tzw. CEP 2.0). W okresie pierwszego półrocza od momentu wdrożenia CEP 2.0 główne działania MC skoncentrowane były na stabilizacji systemu i usunięciu występujących błędów i problemów występujących na styku systemu informatycznego SI Pojazd²⁷ oraz CEPiK. Liczba stwierdzonych problemów oraz nakłady pracy związane z ich usuwaniem spowodowały m.in., że w MC podjęto działania w celu zakończenia i rozliczenia umowy nr 8/DEP/2013. Ponadto wyjaśnił, że w efekcie spotkań warsztatowych oraz bazując na doświadczeniach wynikających z realizacji CEP 2.0 ustalono, że rozpoczęcie prac projektowych nad Centralną Ewidencją Kierowców 2.0 (...) z Centralnym Ośrodkiem Informatyki wymaga zagwarantowania na poziomie formalnym ścisłej współpracy z kluczowym interesariuszem – Polską Wytwornią Papierów Wartościowych S.A. Kierowano się faktem, że planowana przebudowa warstwy centralnej systemu będzie miała wpływ na integrację z systemami dziedzinowymi eksploatowanymi przez interesariuszy (...), dla których dostawcą oprogramowania - „SI Kierowca” jest Polska Wytwornia Papierów Wartościowych S.A.*

Dlatego Ministerstwo Cyfryzacji podjęło wówczas decyzję o konieczności podpisania porozumienia z Polską Wytwornią Papierów Wartościowych, w celu zapewnienia współpracy. (...) Realizacja modernizacji systemu bez udziału PWPW S.A. stanowiłaby wysoki czynnik ryzyka dla powodzenia przedsięwzięcia, w szczególności biorąc pod uwagę złożoność procesów realizowanych już obecnie w starostwach.

(akta kontroli str. 959-992, 1010-1017, 1028-1052, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD28 pliki 3-223)

W celu zdiagnozowania potrzeb w zakresie dalszego rozwoju funkcjonowania CEPiK, Ministerstwo Cyfryzacji zleciło w ramach umowy nr 12/DSP/2018 z 26 czerwca 2018 r. firmie zewnętrznej przeprowadzenie „przeгляdu i opracowanie sprawozdania dotyczącego planu projektu i architektury CEK 2.0 będącego częścią CEPiK”. Wyniki tego przeglądu wykorzystano przy opracowaniu „Koncepcji CEK 2.0”, którą Ministerstwo zleciło Centralnemu Ośrodkowi Informatyki²⁸ w umowie

²² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²³ Centralna Ewidencja Pojazdów, dalej CEP.

²⁴ Centralna Ewidencja Kierowców, dalej: CEK.

²⁵ Umowa zawarta w dniu 27 września 2013 r. pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych a COI na realizację projektu CEPiK 2.0.

²⁶ Dalej: Departament UC. Od dnia 1 sierpnia 2023 r., zgodnie z zarządzeniem nr 13 Ministra Cyfryzacji z dnia 30 sierpnia 2023 r. (Dz. Urz. Min. Cyf. poz. 14) zmieniającym zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Cyfryzacji zadania realizowane przez Departament Usług Cyfrowych przejął Departament Transformacji Cyfrowej.

²⁷ Pozostający własnością PWPW S.A.

²⁸ Dalej: COI.

DSP/2019/5_1.U.COI.MC.2019 z dnia 6 lutego 2019 roku. „Koncepcję CEK 2.0” odebrano protokołem odbioru w dniu 5 lipca 2019 r.²⁹ bez zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 959-992, 1028-1052, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD27, CD28 pliki 3-223)

W związku z decyzją Ministra Cyfryzacji o rozszerzeniu „Koncepcji CEK 2.0” o „Koncepcję realizacji Cienkiego Klienta Centralnej Ewidencji Kierowców 2.0”³⁰, w dniu 26 lutego 2021 r. Ministerstwo Cyfryzacji zaprosiło PWPW S.A. i COI do składania ofert na budowę CEK 2.0. Wybrana została oferta PWPW S.A. Do podpisania umowy jednak nie doszło co, jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu UC, było wynikiem m.in.: *obowiązywania umowy³¹ w zakresie systemu SI KIEROWCA do 14 grudnia 2026 r., która gwarantowała PWPW S.A. prowadzenie systemu i uzyskiwanie z tego tytułu wynagrodzenia oraz braku możliwości prawnych zlecenia całości prac w zakresie CEK 2.0 i modernizacji CEPiK jednemu podmiotowi.*

(akta kontroli str. 959-992, 1028-1052, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD3 pliki 1-38, CD6-27, CD28 pliki 3-223)

Dyrektor Departamentu UC podał m.in.: *„Koncepcja CEK 2.0 to dokument o charakterze analitycznym. Na żadnym etapie prac nie podjęto decyzji o odstąpieniu od realizacji Koncepcji CEK 2.0. Kluczowe elementy przygotowanego dokumentu Koncepcji CEK 2.0 stanowią istotną część projektu pod nazwą: Modernizacja CEPiK 2.0, w szczególności Załącznika nr 8 [Opis przedmiotu Umowy] do Umowy Ramowej dotyczącej współpracy w ramach modernizacji systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców. Jednocześnie w ramach Załącznika nr 4 [Dokumentacja Projektowa i Dokumentacja Zarządcza] i Załącznika nr 11 [Faza Przygotowawcza] do w/w umowy przewidziano aktualizację Koncepcji CEK 2.0 do założeń i zakresu Projektu Modernizacji CEPiK 2.0. Ponadto nadmieniam, że kluczowym warunkiem dla przystąpienia do realizacji Koncepcji CEK 2.0 było zagwarantowanie na poziomie formalnym ścisłej współpracy z kluczowym interesariuszem – Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A. Planowana przebudowa warstwy centralnej, uwzględniona w Koncepcji CEK 2.0 miała bowiem wpływ na integrację z systemami dziedzicznymi eksploatowanymi przez interesariuszy oraz aplikacje dostępne, a kluczową grupą interesariuszy, którzy korzystają ze zintegrowanego systemu dziedzicznego i zasilają centralną ewidencję kierowców są organy właściwe do wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (starostowie), dla których dostawcą oprogramowania - „SI Kierowca” jest Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. W związku z powyższym Minister Cyfryzacji i Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. w marcu br. zawarli porozumienie dotyczące wzajemnej współpracy Stron w zakresie realizacji projektu Modernizacja CEPiK 2.0”.*

(akta kontroli str. 959-992, 1028-1076, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD3 pliki 1-38, CD28 pliki 3-223)

Na posiedzeniu nr 8/2022 w dniu 16 grudnia 2022 r. Rada Portfela KPRM-Cyfryzacja³² podjęła decyzję o przyjęciu wizji projektu pn. „Modernizacja CEPiK”. Dyrektor

²⁹ W protokole stwierdzono, iż przedmiot umowy wykonano w terminie i nie wniesiono do niego uwag.

³⁰ Umożliwiająca dostęp użytkownika do systemu z poziomu przeglądarki internetowej bez konieczności posiadania specjalistycznego sprzętu i oprogramowania systemowego.

³¹ Umowa zawarta pomiędzy PWPW S.A. a Ministerstwem Infrastruktury – PWPW/9600018898 z 8 sierpnia 2018 r.

³² W zarządzeniu nr 5 Ministra Cyfryzacji z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie zatwierdzenia do realizacji oraz zarządzania projektami, programami i portfelem projektów w resorcie cyfryzacji (Dz. Urz. Min. Cyf. poz. 6, ze zm.) w § 3 ust. 1-3 podano, że tworzy się Radę Portfela Ministerstwa, która jest organem odpowiedzialnym za strategiczne zarządzanie portfelem projektów Ministerstwa. Do zadań Rady należy, m.in.: zapewnienie, że portfel projektów Ministerstwa jest zgodny z celami strategicznymi Ministerstwa, decydowanie o tworzeniu i zamykaniu programów, zapewnienie koordynacji i spójności inicjowanych i realizowanych projektów, w tym decydowanie o przynależności projektu do programu, monitorowanie statusu

Departamentu Usług Cyfrowych podał m.in.: „(...) na kształt koncepcji Modernizacji CEPIK przyjętej 16 grudnia 2022 r. przez Radę Portfela, miały wpływ w szczególności następujące czynniki:

- doświadczenia wynikające z realizacji i wdrożenia systemu teleinformatycznego CEPIK 2.0 w części dotyczącej centralnej ewidencji pojazdów w 2017 r., przedłużony okres stabilizacji po tym wdrożeniu, a w szczególności liczba błędów na styku pomiędzy systemami CEPIK 2.0 i SI Pojazd eksploatowanym w starostwach, w tym błędów dotyczących danych spowodowały, że w ramach przyjętej Wizji, zgodnie z uchwalonymi przepisami ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem publicznych systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1002), rozwiązania informatyczne po stronie starostw aktualnie dostarczane przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych zostaną wygaszone, a w ich miejsce wdrożona zostanie etapowo aplikacja www systemu CEPIK2.0 w architekturze tzw. „cienkiego klienta” – zarówno w obszarze CEK jak i CEP;
- konieczność efektywnego zaangażowania w prace dotyczące Projektu modernizacji CEPIK 2.0 dwóch podmiotów, których połączone kompetencje stanowią kluczowe kryterium powodzenia realizacji Projektu – Centralnego Ośrodka Informatyki, który posiada doświadczenie i kompetencje w zakresie części centralnej systemu CEPIK oraz Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych, która posiada doświadczenie i kompetencje w zakresie budowy i rozwoju rozwiązań teleinformatycznych na poziomie lokalnym i dziedzinowym, w obszarze nabywania uprawnień do kierowania pojazdami – dla Starostw, Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego, ośrodków szkolenia kierowców, ośrodków szkolenia w zakresie kwalifikacji zawodowych, wojewodów, marszałków (ADR) oraz dla systemu obsługi tachografu cyfrowego – z tego względu Wykonawcami projektu Modernizacji CEPIK 2.0 będą oba w/w podmioty – zgodnie z art. 100a ust. 5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, którego ostateczne brzmienie określono w ustawie z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem publicznych systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2022 poz. 1002);
- zmiana społeczna i technologiczna w zakresie cyfryzacji wynikająca m.in. z powszechnego wykorzystania rozwiązań zdalnych w trakcie pandemii COVID19. Interesariusze projektu, zarówno obywatele, jak i urzędnicy oczekują zapewnienia obywatelom możliwości załatwiania spraw bez wychodzenia z domu, przez Internet, za pomocą kompleksowych e-usług a po stronie urzędów optymalizacji i automatyzacji procesów biznesowych oraz w miarę możliwości ich zdalnej realizacji. Z tego względu w ramach przedstawionej Wizji kluczowym celem projektu jest „zapewnienie obywatelom i przedsiębiorcom dostępności do nowych usług elektronicznych i funkcjonalności poprzez modernizację systemu CEPIK i integrację z systemami dziedzinowymi niezbędnymi do realizacji spraw związanych z nabywaniem uprawnień przez kierowców i rejestracji pojazdów w sposób w pełni elektroniczny”. Konsekwencją ukierunkowania systemu na w pełni elektroniczną obsługę procesów jest również założenie odejścia od dokumentów papierowych na rzecz elektronicznych, w tym utworzenie elektronicznych teczek pojazdów i kierowców.

W związku z opracowaniem w MC projektu „Modernizacja CEPIK 2.0” Dyrektor Departamentu Usług Cyfrowych podał m.in., że: „(...) przygotowane zostały również zmiany legislacyjne związane z modernizacją CEPIK:

1. przepisy umożliwiające realizację pierwszego etapu projektu Modernizacja CEPiK w zakresie „małych ewidencji”;
2. przepisy umożliwiające realizację drugiego etapu w zakresie „przeniesienia PKK i PKZ na poziom centralny”;
3. przepisy porządkujące zasady dot. zbywania, nabywania i rejestracji pojazdów;
4. przepisy regulujące stan prawny pojazdów, które z wysokim prawdopodobieństwem nie istnieją, a ich właściciele nie dokonali wyrejestrowania;
5. przepisy umożliwiające automatyzację kontroli wjazdu pojazdów do Stref Czystego Transportu w oparciu o dane z CEP;
6. przepisy umożliwiające Stacjom Kontroli Pojazdów zatrzymanie dowodu rejestracyjnego lub pozwolenia czasowego w sposób elektroniczny;
7. przepisy umożliwiające automatyczny zwrot zatrzymanego prawa jazdy bez konieczności składania wniosku przez obywatela.

Zmiany koncepcji funkcjonowania CEPiK znajdowały również odzwierciedlenie we wprowadzanych w okresie objętym kontrolą nowelizacjach ustawy p.o.r.d., w tym, m.in.:

- ustawa z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw³³ – m.in. zniesienie obowiązku posiadania przy sobie dowodu rejestracyjnego i polisy OC;
- ustawa z 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw – m.in. zniesienie obowiązku posiadania przy sobie prawa jazdy, zniesienie wydawania karty pojazdu i nalepki kontrolnej;
- ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem publicznych systemów teleinformatycznych – m.in. umożliwienie kompleksowej realizacji projektu modernizacji CEPiK;
- ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw³⁴ – częściowe zniesienie opłat ewidencyjnych zasilających Fundusz Celowy CEPiK;
- ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel³⁵ – wprowadzająca tymczasowe elektroniczne prawo jazdy;
- ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości³⁶ – wprowadzająca m.in. zmiany w zakresie nabycia/zbycia/rejestracji pojazdu, pojazdów tzw. „archiwalnych”, możliwości elektronicznego zatrzymania/zwrotu dowodu rejestracyjnego w stacjach kontroli pojazdów.

(akta kontroli str. 959-992, 1010-1017, 1028-1052, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD3 pliki 1-38, CD28 pliki 3-223)

Ponadto Dyrektor Departamentu UC podał, m.in.: *MC nie uczestniczyło w rozmowach, ani przygotowaniach do zawarcia umowy pomiędzy PWPW a Ministrem Infrastruktury na dostarczenie i personalizację dokumentów, która została zawarta 8 sierpnia 2018 r. (umowa nr DTDU- 59/18). (...) Ministerstwo Infrastruktury nie zapraszało MC do udziału w negocjacjach przedmiotowej umowy, ani też nie sygnalizowało prac prowadzonych w zakresie przedmiotowej umowy. Jednocześnie wyjaśniam, że potrzeba dostosowania systemu dziedziny Pojazd i Kierowca do współpracy (integracji) z systemem centralnym CEPiK 2.0 była przedstawiana interesariuszom projektu CEPiK 2.0 i nieprzerwanie od roku 2013 jest najważniejszym zagadnieniem projektowym projektów realizowanych w obszarze CEPiK. (...)*

³³ Dz. U. poz. 957, ze zm.

³⁴ Dz. U. poz. 1123, ze zm.

³⁵ Dz. U. poz. 1234, ze zm.

³⁶ Dz. U. poz. 1394.

Ministerstwo Infrastruktury podczas roboczych rozmów dotyczących przedmiotowej umowy nie dopuszczało możliwości współuczestnictwa MC w tej umowie i jednoznacznie wskazywało na konieczność zawarcia przez MC odrębnej umowy w obszarze CEPIK z PWPW.

(akta kontroli str. 1076-1081)

1.2 Aktualny stan prac nad CEPIK 2.0

Opis stanu faktycznego

W związku z budową CEPIK 2.0 w dniu 13 listopada 2017 r. uruchomiono³⁷ system w części dotyczącej CEP 2.0. Umowa 8/DEP/2013 na budowę CEPIK 2.0 zawarta z Centralnym Ośrodkiem Informatyki została rozwiązana w sierpniu 2018 r.

W marcu 2022 r. zainicjowano negocjacje umowy trójstronnej w zakresie dalszych prac nad CEPIK 2.0, która miała być zawarta pomiędzy MC, COI i PWPW S.A. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 22 września 2023 r., do zawarcia takiej umowy nie doszło.

Jednocześnie Ministerstwo podjęło projekt budowy CEPS 2.0 oraz rozpoczęło przygotowania do uruchomienia projektu „Modernizacja CEPIK”, obejmującego w szczególności budowę CEK 2.0. W dniu 16 grudnia 2022 r., Rada Portfela KPRM przyjęła wizję biznesową projektu „Modernizacja CEPIK” oraz zatwierdziła skład Komitetu Sterującego. Osiągalność założonych w harmonogramie ramowym kamieni milowych dla projektu „Modernizacja CEPIK” uwarunkowana została zakupem systemów BOLID POJAZD i BOLID KIEROWCA, których właścicielem jest PWPW S.A.

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 22 września 2023 r., projekt „Modernizacja CEPIK” był na etapie negocjacji umowy trójstronnej pomiędzy MC a COI/PWPW S.A.

Dyrektor Departamentu UC wskazał m.in., że *Ministerstwo Cyfryzacji nie ma możliwości samodzielnie wdrożyć ewidencji, do której dane wprowadzane za pośrednictwem aplikacji rozwijanej i utrzymywanej przez podmiot trzeci, w sposób zapewniający ciągłość działania procesów biznesowych i wysoką jakość danych. (...) W przypadku modernizacji CEPIK konieczne jest zapewnienie współpracy wszystkich interesariuszy, która będzie się odbywała na zasadach prawa cywilnego. Minister Cyfryzacji nie działa w tym zakresie na zasadzie władczej. PWPW S.A. jest spółką prawa handlowego i jej zarząd ma prawny obowiązek kierować się interesem ekonomicznym spółki, a zawarta umowa będzie miała długofalowy (strategiczny) wpływ na sprawy spółki. Z tych względów oraz biorąc pod uwagę obszerność umowy oraz jej kwotę negocjacje między stronami wymagają czasu. Strony zakończyły prace w trybie warsztatów dotyczących ustalenia treści umowy i załączników. Ponadto, w dniu 14.07.2023 r. przekazano do Prokuraturii Generalnej RP zaktualizowany wniosek o wydanie opinii prawnej dla umowy dotyczącej współpracy w ramach modernizacji systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców. W dniu 28.07.2023 r. umowę skierowano na formalną ścieżkę akceptacji w ramach organizacji Ministerstwa Cyfryzacji.*

(akta kontroli str. 959-992, 1010-1017, 1028-1052, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD3 pliki 1-38, CD4 pliki 1-646, CD28 pliki 3-223)

1.3 Udostępnione funkcjonalności CEPIK

Opis stanu faktycznego

³⁷

W ramach realizacji umowy 8/DEP/2013 - umowa zawarta w dniu 27 września 2013 r. pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych a COI na realizację projektu CEPIK 2.0.

W latach 2013-2018 w związku z realizacją umowy 8/DEP/2013 w ramach poszczególnych etapów zostały udostępnione m.in. następujące funkcjonalności CEPiK 2.0 :

- etap I: Uruchomienie bazy centralnej CEPiK 2.0 oraz e-usługa „Historia pojazdu”;
- etap II: portal informacyjny www.cepik.gov.pl, homologacje, Uwierzytelniania i Logowania, Uruchomienie i integracja CEP, Integracja z UFG³⁸ (wariant przejściowy), Integracja ze Stacjami Kontroli Pojazdów, SKP, e-usługa „Historia pojazdu (wydanie I)”, e-usługa „Bezpieczny Autobus (wydanie I)”;
- etap III: e-usługa „Mój pojazd”;
- etap IV: Uruchomienie i integracja CEK, API PKK³⁹ (WORD, OSK, PWPW S.A.), Aplikacja Naruszenia (Zatrzymania/Zakazy/Zatarcia), Udostępnianie danych (CEK), Aplikacja Świadectwa kwalifikacji zawodowej, e-usługa „Punkty Karne”;
- etap V: Niezgodności (wariant docelowy) wraz z aplikacją Niezgodności, Integracja z UFG (wariant docelowy), Karty Parkingowe, Udostępnianie danych (CEPKP), Tryb urzędowy oraz aplikacja Udostępnianie danych (rozwiązanie docelowe wraz z CEPKP), Komponent Niejawny (rozwiązanie docelowe);
- etap VI: e-usługa „Udostępnij swoje dane pracodawcy”, e-usługa „Sprawdź szkołę jazdy i instruktora”, Sprawdz moje uprawnienia, Przypomnij o terminach (CEK)”, e-usługa „Przypomnij o terminach (CEP)”, e-usługa „Historia pojazdu (wydanie II)”, e-usługa „Bezpieczny Autobus (wydanie II)”.

(akta kontroli str. 959-992, 1010-1017, 1028-1052, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD3 pliki 1-38, CD28 pliki 3-223, 3103-3106)

1.4 Struktury zarządzania budowy i wdrażania systemu

Opis stanu faktycznego

Po rozwiązaniu umowy 8/DEP/2013 w sierpniu 2018 r. budowa systemu CEPiK 2.0 była realizowana jako zbiór projektów⁴⁰ nadzorowanych przez Radę Portfela MC, a po jego likwidacji Radę Portfela KPRM – Cyfryzacja oraz zleceń realizowanych w ramach umów utrzymaniowych systemu CEPiK.

W okresie objętym kontrolą w MC funkcjonowały Komitety Sterujące powołane do poszczególnych projektów:

- 1) Komitet Sterujący projektu CEPS powołany został decyzją Rady Portfela z 23 czerwca 2020 r. W jego skład weszli przedstawiciele MC, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz COI, a w ramach grupy roboczej stanowiącej element struktury organizacyjnej tego projektu wchodzili przedstawiciele: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Komendy Głównej Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Wywiadu Wojskowego, Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej, Komendy Głównej Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Ministerstwa Finansów oraz Krajowej Administracji Skarbowej.
W okresie objętym kontrolą Komitet Sterujący projektu CEPS 2.0 odbył 5 posiedzeń: 27 maja 2021 r., 21 grudnia 2021 r., 31 marca 2022 r., 21 grudnia 2022 r. i 27 lutego 2023 r.
- 2) Komitet Sterujący projektu „Modernizacja CEPiK” - powołany został Decyzją Rady Portfela KPRM – Cyfryzacja nr 8/2022 z dnia 16.12.2022 r. W jego skład

³⁸ Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny.

³⁹ Profil kandydata na kierowcę.

⁴⁰ Na przedsięwzięcie CEPiK 2.0 składają się dwa główne projekty CEPS (CEP-s) – uruchomiony w 2020 r. i Modernizacja CEPiK – uruchomiony pod koniec 2022 r. oraz CEK – prowadzony poza formułą projektową.

weszli m.in. przedstawiciele: MC, COI oraz PWPW S.A. W związku z faktem, iż projekt „Modernizacja CEPIK” jest na etapie przygotowania wdrożenia (nie została podpisana umowa trójstronna), struktura Komitetu nie jest pełna.

- 3) Dla projektu CEP decyzją Rady Portfela KPRM - Cyfryzacja przyjęto uproszczony nadzór nad projektem, który nie wymaga powoływania Komitetu Sterującego.

Dyrektor Departamentu UC podał, m.in., że *włączanie przedstawicieli kluczowych interesariuszy do gremiów decyzyjnych projektów było formą zagwarantowania ich aktywnego udziału w projekcie.*

W projektach dotyczących systemu CEPS i „Modernizacja CEPIK” zostali powołani kierownicy projektów.

W strukturze organizacyjnej projektu CEPS wyróżniono także zespoły projektowe – odpowiedzialne za wytworzenie i dostarczanie rezultatów projektu oraz tzw. grupy robocze, pełniące funkcję nadzoru jakościowego i merytorycznego ze strony interesariuszy.

(akta kontroli str. 959-992, 1010-1017, 1028-1052, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD4 pliki 3-646, CD28 pliki 3-223)

1.5 Harmonogramy prac związanych z CEPIK 2.0

Opis stanu faktycznego

Od momentu rozwiązania umowy 8/DEP/2013 budowa systemu CEPIK 2.0 nie była realizowana w formule jednolicie zarządzanego przedsięwzięcia – projektu lub programu. Prace związane z udostępnianiem kolejnych funkcjonalności CEPIK 2.0 realizowane były w oparciu o harmonogramy zawarte w treści poszczególnych umów. I tak:

- w ramach umowy 13/DSP/2018/CEPIK⁴¹: prace rozwojowe były realizowane w oparciu o zlecenia na realizację zmian w systemie, przewidzianych w treści Załącznika nr 5 do tej umowy. Z treści załącznika wynika, że zlecenia na zmiany obejmują każdorazowo prace krótkoterminowe (np. 30 dni), których harmonogram oraz kryteria odbioru były ustalane osobno dla każdego zlecenia. Kryteria te ustalane były na bieżąco, według potrzeb dotyczących poszczególnych zmian wprowadzanych w systemie;
- w ramach umowy 1546/DZS/21, prace rozwojowe przewidziane zostały w formie krótkoterminowych zleceń na realizację przez COI konkretnych zmian w systemie. Podobnie też, harmonogram i kryteria odbioru ustalane były osobno dla każdego zlecenia.

Poza raportowaniem postępów prac rozwojowych, MC otrzymywało również z COI raporty z utrzymania systemu CEPIK, przewidziane na podstawie umowy utrzymaniowej 902/DZS/21. Raporty wskazywały procentowy poziom dostępności poszczególnych usług sieciowych (API) wchodzących w skład systemu CEPIK. Zawierały one również informacje dotyczące najdłuższych przerw w dostępności systemów, a także ocenę działania poszczególnych „Usług Wspierających Procesy Biznesowe”, przewidzianych postanowieniami umowy 902/DZS/21.

(akta kontroli str. 959-992, 1010-1017, 1028-1052, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD28 pliki 3-223)

1.6 Rozwój i utrzymanie CEPIK

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą MC zawarło 15 umów na rozwój i utrzymanie CEPIK zawartych z Centralnym Ośrodkiem Informatyki i Polską Wytwórnią Papierów

⁴¹ Umowa z dnia 29 czerwca 2018 r. na zapewnienie poprawnego i nieprzerwanego funkcjonowania Systemu Informatycznego CEPIK (w tym CEPS).

Wartościowych S.A. oraz podmiotem prywatnym⁴² o łącznej wartości 704 739, 3 tys. zł. W wyniku ich realizacji wydatkowano 356 977,7 tys. zł. Umowy związane z utrzymaniem systemu obowiązywały przez cały okres objęty kontrolą. Szczegółowym badaniem objęto 18 wydatków na łączną kwotę 272 455,8 tys. zł zrealizowanych na podstawie 11 umów⁴³ o wartości 504 802,2 tys. zł⁴⁴, w tym: 304 810,2 tys. zł – wydatki związane z utrzymaniem systemu CEPiK i 199 991,9 tys. zł - wydatki związane z rozwojem systemu. Wszystkie umowy na utrzymanie systemu CEPiK realizował COI, natomiast umowy na rozwój zostały zawarte z COI i z PWPW S.A.

Analiza dokumentacji dotyczącej ww. wydatków zrealizowanych przez MC wykazała, że wszystkie poniesione zostały na utrzymanie i rozwój CEPiK. Zadania finansowane w ramach tych wydatków zrealizowano zgodnie z umowami, prawidłowo i terminowo. Koszty utrzymania CEPiK były planowane na każdy rok na podstawie zawartych umów, w których określono miesięczne koszty utrzymania systemu. Natomiast koszty rozwoju CEPiK planowane były na podstawie przewidywanych zmian, których konieczność realizacji wynikała z przepisów prawa.

(akta kontroli str. 5-958, 959-992, 1010-1017, 1028-1052, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD3 pliki 1-38, CD4 pliki 3-646, CD5 pliki 2-209, 2934-2966)

1.7 Współpraca Ministra Cyfryzacji z innymi podmiotami w związku z realizacją zadań w ramach CEPiK

Opis stanu faktycznego

Głównymi interesariuszami CEPiK były starostwa powiatowe/miasta na prawach powiatu. W art. 100ah ustawy o ruchu drogowym zawarto listę podmiotów, którym mogą być udostępniane dane z CEPiK. MC organizowało warsztaty z udziałem zróżnicowanych grup interesariuszy na etapie przygotowania projektu „Modernizacja CEPiK”. Uczestniczyły w nich m.in.: Ogólnopolskie Stowarzyszenia Szefów Wydziałów Komunikacji, Ministerstwo Infrastruktury, COI, PWPW S.A.

(akta kontroli str. 959-992, 1010-1017, 1028-1052, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD28 pliki 3-223)

1.8 Rejestr ryzyk dla CEPiK

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą obowiązywał rejestr ryzyk pn. „Analiza ryzyka CEPiK” zatwierdzony przez Ministra Cyfryzacji w dniu 22 marca 2022 r. Rejestr opracowano w formie arkusza kalkulacyjnego. Metodologię zarządzania ryzykiem przyjęto z uwzględnieniem dobrych praktyk wynikających z PN-ISO/IEC 27005 oraz PN-ISO/IEC 31000, zgodnie z załącznikiem nr 1.5 *Polityka zarządzania ryzykiem CEPiK* do PBI. Zdefiniowano w nim kryteria klasyfikacji ryzyk, a także wskazano środki zaradcze - zabezpieczenia dla zidentyfikowanych ryzyk. Rejestr ten nie był aktualizowany od chwili opracowania.

Dla projektu „Modernizacja CEPiK” został opracowany bazowy rejestr ryzyk na potrzeby Wizji Biznesowej tego projektu, zatwierdzony przez Radę Portfela KPRM – Cyfryzacja w dniu 16 grudnia 2022 r., a także zaakceptowany podczas posiedzenia nr 1/2023 Komitetu Sterującego w dniu 3 kwietnia 2023 r. Nie przygotowano dla niego planów działań awaryjnych ze względu na wczesny etap prac. Wg wyjaśnień Dyrektora Departamentu UC *zostaną one opracowane po podpisaniu umowy dotyczącej współpracy w ramach modernizacji systemu informatycznego Centralnej*

⁴² Umowa nr 12/DSP/2018 z 26 czerwca 2018 r. na przeprowadzenie „przeгляdu i opracowanie sprawozdania dotyczącego planu projektu i architektury CEK 2.0 będącego częścią CEPiK”.

⁴³ 5/DEP/4.13/2015, 3/DSP/2018/, 902/DZS/21, 1546/DZS/21, 723/DZS/21, 823/DZS/20, 741/DZS/20, 2428/DZS/22, DSP/2019/5, 237/DZS/23, 35/DSP/2018.

⁴⁴ W tym: trzy umowy na kwotę 304 810,2 tys. zł i osiem umów na kwotę 199 991,9 tys. zł.

Ewidencji Pojazdów i Kierowców. (...) Dla projektu rozwój CEP również prowadzony były rejestry ryzyk. Dla projektu Budowa i Rozwój CEPS 2.0 został opracowany początkowy rejestr ryzyk w ramach utworzenia Dokumentu Inicjującego projekt. W ramach projektu CEPS i rozwój CEP nie było do tej pory wymagane przygotowanie planów działań awaryjnych jako reakcja na ryzyko.

(akta kontroli str. 959-992, 1010-1017, 1028-1052, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD3 pliki 1-38, CD4 pliki 3-646, CD28 pliki 3-223)

1.9 Podnoszenie jakości danych zgromadzonych w CEP i CEK

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą zagadnienia dotyczące awarii i innych problemów związanych z funkcjonowaniem systemów oraz poprawą zgłoszonych błędów w CEK i CEP, realizowane były w ramach zawartych z COI umów na utrzymanie systemów.

W latach 2018-2023 do MC/KPRM zgłaszane były informacje od użytkowników systemu dotyczące niezgodności danych w liczbie 5315 zgłoszeń⁴⁵ (CEK: 1978; CEP: 3337). Wszystkie zgłoszenia zostały skierowane do Centralnego Ośrodka Informatyki celem weryfikacji oraz poprawy danych.

Jednocześnie przedstawiciel MC, za pośrednictwem korespondencji mailowej, przekazywał w cyklu cotygodniowym zestawienie do COI, w którym zawarte były zgłoszenia, które wpłynęły do MC wraz ze wskazaniem przypadków koniecznych do realizacji w pierwszej kolejności.

W wyniku zgłaszanych niezgodności danych, po analizie ich przyczyn, wprowadzane były usprawnienia m.in. na poziomie utrzymaniowym (przygotowanie odpowiednich poprawek) i proceduralnym. W niektórych przypadkach w celu systemowego usunięcia problemu wprowadzana była zmiana w systemie a niekiedy zmiana przepisów. W szczególności:

a) w przypadku CEK:

- w zakresie błędnych statusów w prawie jazdy dokonano analizy zgłoszeń i przygotowano w pierwszej kolejności rozwiązania proceduralne w celu sprawnej obsługi niezgodności, w tym zautomatyzowano częściowo proces administracyjnej korekty danych;
- przygotowano i wdrożono zmianę legislacyjną w ramach ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw⁴⁶, wprowadzającą w art. 102 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami⁴⁷ regulację umożliwiającą automatyczny zwrot prawa jazdy po upływie okresu zatrzymania;
- przygotowano poprawkę masową dla zgłoszeń dotyczących błędnego organu wydającego prawo jazdy wskazanego w danych z CEK;
- udostępniono w starostwach usługę pozwalającą na weryfikację danych kierowcy w CEK;
- zmieniono konfigurację połączenia pomiędzy CEK a Policją w zakresie wymiany informacji dotyczących punktów karnych.

b) w przypadku CEP:

- częściowo zautomatyzowano proces administracyjnej korekty danych;
- przygotowano propozycję zmiany dotyczącej możliwości przekazania aktualnego stanu pojazdu przez starostę – zmiana została zaplanowana do realizacji;

⁴⁵ 2018 r. - 371, 2019 r. - 841, 2020 r. - 870, 2021 r. - 1656, 2022 r. - 1094, 2023 r. - 483.

⁴⁶ Dz. U. poz. 1123, ze zm.

⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 622, ze zm.

- w trakcie realizacji była zmiana dotycząca automatycznego uzupełnienia danych dotyczących normy emisji spalin EURO.

(akta kontroli str. 1010-1017, 1028-1052, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD3 pliki 1-38, CD6-27, CD28 pliki 3-223)

1.10 Bezpieczeństwo systemu

Opis stanu faktycznego

Zapewnienie bezpieczeństwa systemu CEPiK pozostawało, na podstawie zawartych umów, w gestii COI jako podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie systemu. Za opracowanie, wdrożenie i funkcjonowanie Polityki Bezpieczeństwa Informacji⁴⁸ odpowiadają pracownicy Departamentu Cyberbezpieczeństwa COI.

(akta kontroli str. 1010-1017, 1028-1052, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD6-27, CD28 pliki 3-223)

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 11 marca 2022 r. obowiązywały Polityki Bezpieczeństwa Informacji odrębne dla poszczególnych modułów Zintegrowanej Infrastruktury Rejestrów (PBI ZIR) oraz dodatkowe dokumenty dla poszczególnych ewidencji CEP i CEK. W celu wyodrębnienia z PBI ZIR części dotyczącej systemu SI CEPiK oraz ujednoczenia z dodatkowymi dokumentami dla poszczególnych ewidencji CEP oraz CEK, MC podjęło decyzję o przygotowaniu odrębnej PBI dla systemu CEPiK, która została wprowadzona Decyzją Ministra Cyfryzacji w dniu 11 marca 2022 r.⁴⁹. Jak podał Dyrektor Departamentu CU: *w związku z tym, że system CEPiK umieszczony jest na infrastrukturze ZIR, w celu niepowielania zapisów obowiązujących w Polityce Bezpieczeństwa ZIR przyjęto, że tam gdzie ma to zastosowanie zostaną zaktualizowane, bądź wykorzystane regulacje obowiązujące w Polityce Bezpieczeństwa ZIR.*

Przedmiotowa polityka została wdrożona⁵⁰ 22 marca 2022 r. i posiadała certyfikat zgodności ze standardem ISO 27001⁵¹, który jest powszechnie przyjętym zbiorem dobrych praktyk w zakresie zarządzania bezpieczeństwem informacji. Zawierała również kompletny zbiór załączników wymaganych przedmiotową normą. PBI opisuje wszystkie elementy procesu zarządzania bezpieczeństwem informacji w ramach CEPiK.

W okresie od 22 marca 2022 r. przeprowadzano przegląd Polityki Bezpieczeństwa Informacji CEPiK, którego wynikiem były zmiany treści PBI dotyczące dostępu zdalnego z wykorzystaniem urządzeń mobilnych dla użytkowników zewnętrznych oraz wewnętrznych. Jak podał Dyrektor Departamentu UC: *w związku z realizowanymi zmianami w trakcie modyfikacji jest również część związana z korzystaniem z sieci i usług sieciowych. Wprowadzane obecnie zmiany zwiększą skuteczność rozwiązań dostępu do danych CEPiK dla użytkowników systemu przy zachowaniu bezpieczeństwa technicznego. Kolejny przegląd PBI dla CEPiK został zaplanowany na 07.2024 r.* Ponadto Dyrektor DUC podał: *po wprowadzeniu przez COI Certyfikatu na zgodność z ISO 27001 systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji w Organizacji podjęto działania mające na celu dostosowanie do wymagań normy ISO 22301 Systemu zarządzania ciągłością działania. W COI zostały opracowane i wdrożone: Polityka Zarządzania Ciągłości Działania, Plan Ciągłości Działania, Procedura Tworzenia Dokumentacji BCM, Procedura Analizy Ryzyka BCM.*

⁴⁸ Dalej: PBI.

⁴⁹ Dokument z dnia 11 marca 2022 r. podpisany w dniu 22 marca 2022 r.

⁵⁰ Podpisana.

⁵¹ Norma międzynarodowa standaryzująca systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji.

1.11 Kompetencje pracowników odpowiedzialnych za CEPIK

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w MC/KPRM w celu realizacji zadań związanych z CEPIK zatrudnionych było odpowiednio: 2018 r. - 14 pracowników, 2019 r. - 26, 2020 r. - 29, 2021 r. - 21 i wg stanu na dzień 1 maja 2023 r. - 21 pracowników.

Zadania z zakresu utrzymania i rozwoju systemu CEPIK, w okresie od 27 stycznia 2020 r. do 30 kwietnia 2023 r. realizowane były przez Departament Zarządzania Systemami KPRM/MC⁵². Po utworzeniu Ministerstwa Cyfryzacji, z dniem 1 maja 2023 r. zadania z ww. zakresu zostały powierzone pracownikom Departamentu Usług Cyfrowych.

Zarządzeniem nr 13 Ministra Cyfryzacji z dnia 30 sierpnia 2023 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Cyfryzacji⁵³ zadania dysponenta Funduszu CEPIK oraz nadzoru nad realizacją projektu „Modernizacja CEPIK” zostały powierzone Departamentowi Transformacji Cyfrowej (dalej: DTC). Ponadto, zgodnie z § 2 ww. zarządzenia, w okresie od 1 sierpnia 2023 r. do 31 sierpnia 2023 r., Departament Transformacji Cyfrowej realizował dotychczasowe zadania Departamentu Usług Cyfrowych.

Porozumieniem pracodawców nr 1/23 z 31 sierpnia 2023 r., podpisanym pomiędzy Ministerstwem Cyfryzacji a Centralnym Ośrodkiem Informatyki, z dniem 1 września 2023 r. nastąpiło przejście części zakładu pracy, tj. części Departamentu Transformacji Cyfrowej Ministerstwa Cyfryzacji przez innego pracodawcę, tj. Centralny Ośrodek Informatyki w trybie art. 23 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁵⁴. W załączniku nr 3 do ww. porozumienia wskazano, że do COI przejdzie łącznie 78 pracowników.

Zastępująca Dyrektora Generalnego wyjaśniła, że w zakresie funkcjonowania i rozwoju CEPIK do COI przeszło 12 pracowników:

- z obszaru funkcjonowania/utrzymania CEPIK – 8 pracowników – obecnie po stronie COI będą realizować zadania dotyczące wsparcia procesów – Zespół ds. wsparcia procesów,
- z obszaru rozwoju CEPIK – 4 pracowników – obecnie po stronie COI będą realizować zadania dotyczące rozwoju CEPIK – Zespół ds. rozwoju CEPIK.

Ponadto Zastępująca Dyrektora Generalnego wyjaśniła, że Minister Cyfryzacji będzie wykonywał zadania dysponenta Funduszu Celowego CEPIK oraz w przypadku zawarcia umowy trójstronnej zarządzał tą umową. Zadania związane z utrzymaniem i rozwojem systemu informatycznego CEPIK oraz obsługą użytkowników – zostały powierzone Centralnemu Ośrodkowi Informatyki.

(akta kontroli str. 3107-3119, 3120-3150)

Pracownicy odpowiedzialni za nadzór nad CEPIK 2.0. posiadali odpowiednie kompetencje oraz uczestniczyli w szkoleniach dotyczących zarządzania projektami informatycznymi.

W wyjaśnieniu dotyczącym stanu zatrudnienia Zastępująca Dyrektora Generalnego MC podała m.in.: *W ostatnim okresie udało się wzmocnić zespół merytoryczny odpowiedzialny za CEPIK i zwiększyć stan zatrudnienia, co było możliwe m.in. dzięki*

⁵² W okresie wcześniejszym, tj. od 1 stycznia 2018 r. zadania z zakresu utrzymania i rozwoju systemu CEPIK były realizowane przez Departament Utrzymania Systemów i Departament Rozwoju Systemów MC, a następnie przez Departament Systemów Państwowych MC.

⁵³ Dz. Urz. Min. Cyf. poz. 14. Zarządzenie zmieniające regulamin organizacyjny określony w zarządzeniu nr 4 Ministra Cyfryzacji z dnia 23 maja 2023 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Cyfryzacji (Dz. Urz. Min. Cyf. poz. 5).

⁵⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1465.

stanowiskom z wyższym wynagrodzeniem wprowadzonymi rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁵⁵. Kompetencje merytoryczne pracowników MC odpowiedzialnych za rozwój i funkcjonowanie CEPIK oraz stan zatrudnienia pozwalał na zapewnienie ciągłości realizacji krytycznych zadań w zakresie rozwoju i utrzymania systemu teleinformatycznego CEPIK oraz utrzymanie adekwatnego poziomu wiedzy w organizacji, co jest niezwykle ważne w przypadku tak rozbudowanych systemów IT jak system CEPIK. Należy jednak zwrócić uwagę na bardzo duże obciążenie pracą zarówno po stronie komórki merytorycznej, jak i finansowej (obsługującej Fundusz Celowy CEPIK), co z pewnością odbijało się na jakości wykonywanych zadań i z tych względów konieczne jest dalsze zwiększanie zatrudnienia. Dodatkowo należy zauważyć, że projekt „Modernizacja CEPIK” będzie jednym z największych i najbardziej skomplikowanych projektów informatycznych realizowanych w ramach administracji rządowej. Rozpoczęcie fazy realizacyjnej tego projektu musi się wiązać ze wzrostem stanu zatrudnienia pracowników merytorycznych adekwatnego do skali projektu.

(akta kontroli str. 959-992, 1010-1017, 1028-1052, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD28 pliki 3-223)

Pracownicy odpowiedzialni za funkcjonowanie i rozwój CEPIK wzięli udział m.in. w szkoleniach wskazanych poniżej:

- ITIL® Foundation – zbiór dobrych praktyk w zakresie zarządzania usługami IT, w tym ich utrzymania i rozwoju,
- Prince2® Foundation – jedna z najpowszechniejszych metodyk zarządzania projektami, szkolenie umożliwiło poznanie jej pryncypiów, procesów, tematów i używanych technik i wiedzy niezbędnej do czynnego uczestniczenia w projekcie lub prowadzenia projektu.
- PRINCE2® Practitioner – kolejne szkolenie w zakresie metodyki zarządzania projektami PRINCE2®, realizowane w formie warsztatowej i pozwalające na efektywne i praktyczne wykorzystanie wiedzy zdobytej na szkoleniu PRINCE2® Foundation,
- PeopleCert Scrum Master I – wspieranie realizacji celów biznesowych poprzez zarządzanie pracą zespołu projektowego, poprawianie w nim komunikacji, standaryzacji, współpracy i automatyzacji, zapewnienie lepszego, szybszego i tańszego dostarczania wysokiej jakości oprogramowania,
- PeopleCert Scrum Product Owner I – rola Product Owner w Scrum, zagadnienia zwinnego zarządzania produktem, różnica pomiędzy zarządzaniem projektem a zarządzaniem produktem,
- Szkolenie z zakresu Cyberbezpieczeństwa – zwiększanie świadomości na temat cyberbezpieczeństwa i bezpieczeństwa IT na wszystkich poziomach organizacji,
- szkolenie Modelowania procesów biznesowych w notacji BPMN – zagadnienia związane z analizą biznesową oraz nabycie umiejętności modelowania procesów i analizy wymagań przy użyciu notacji BPMN (Business Process Model and Notation – graficzna notacja służąca do opisywania procesów biznesowych),
- szkolenie Autorskie z oprogramowania JIRA – narzędzie do planowania, śledzenia i wydawania oprogramowania do zarządzania zespołami i procesami,

- szkolenie z zakresu zarządzania i koordynowania dostępności cyfrowej w projektach,
- szkolenie z zakresu prawnych aspektów zarządzania licencjami na oprogramowanie, umowy IT,
- szkolenie z zakresu ochrony danych osobowych.

(akta kontroli str. 959-992, 1010-1017, 1028-1052, 3107-3119, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD28 pliki 3-223)

1.12 Audyty i kontrole CEPIK

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z budową, wdrażaniem i utrzymaniem CEPIK nie zostały objęte kontrolą ani audytem.

W wyjaśnieniu Zastępująca Dyrektora Generalnego MC podała, m.in.: (...) *z uwagi na bardzo wczesny etap projektu Modernizacja CEPIK, w tym brak podpisanej Umowy, nie zaistniały dotychczas przesłanki do udzielania zleceń Wykonawcom na realizację nowych funkcjonalności w ramach CEPIK 2.0. W związku z powyższym, nie były przeprowadzane audyty.*

(akta kontroli str. 959-992, 1010-1017, 1028-1052, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD28 pliki 3 -223)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Minister Cyfryzacji nie podjął skutecznych działań zmierzających do zakończenia budowy systemu CEPIK 2.0 w części dotyczącej Centralnej Ewidencji Kierowców 2.0., o co NIK wnioskowała już po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r., 2021 r. i 2022 r. w części 27 oraz Funduszu CEPIK m.in. nie zawarto do dnia zakończenia kontroli NIK planowanej umowy na realizację projektu „Modernizacja CEPIK”. Takie działanie NIK ocenia jako nierzetelne.

Wprawdzie MC rozpoczęło uzgodnienia z Polską Wytwornią Papierów Wartościowych S.A. i Centralnym Ośrodkiem Informatyki, w zakresie projektu umowy na realizację projektu informatycznego „Modernizacja Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców”, jednak do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 22 września 2023 r. nie doprowadziły one do zawarcia umowy, pomimo upływu pięciu lat od daty rozwiązania tylko w części zrealizowanej umowy 8/DEP/2013 na budowę systemu CEPIK 2.0.

W wyjaśnieniu dotyczącym przyczyn niepodpisania umowy na dalsze prace na realizację CEPIK 2.0 Dyrektor Departamentu UC podał m.in.: *przykład realizacji projektu CEP 2.0 pokazuje, że Ministerstwo Cyfryzacji nie ma możliwości samodzielnie wdrożyć ewidencji, do której dane wprowadzane za pośrednictwem aplikacji rozwijanej i utrzymywanej przez podmiot trzeci, w sposób zapewniający ciągłość działania procesów biznesowych i wysoką jakość danych. W okresie negocjacji umowy na „Modernizację CEPIK zostały wdrożone m.in. rejestr obywateli Ukrainy, Rejestr Dokumentów Paszportowych, Centralny Rejestr Wyborców, a na końcowym etapie jest budowa rejestru zastrzeżonych numerów PESEL. W przypadku tych rejestrów Minister Cyfryzacji odpowiada zarówno za centralną bazę danych, jak i aplikację „cienkiego klienta”, a prace wytwórcze wykonywane są przez jednostkę podległą. W przypadku modernizacji CEPIK konieczne jest zapewnienie współpracy wszystkich interesariuszy, która będzie się odbywała na zasadach prawa cywilnego. Minister Cyfryzacji nie działa w tym zakresie na zasadzie władczej. PWPW S.A. jest spółką prawa handlowego i jej zarząd ma prawny obowiązek kierować się interesem*

ekonomicznym spółki, a zawarta umowa będzie miała długofalowy (strategiczny) wpływ na sprawy spółki. Z tych względów oraz biorąc pod uwagę obszerność umowy oraz jej kwotę negocjacje między stronami wymagają czasu. Strony zakończyły prace w trybie warsztatów dotyczących ustalenia treści umowy i załączników. Ponadto, w dniu 14.07.2023 r. przekazano do Prokuraturii Generalnej RP zaktualizowany wniosek o wydanie opinii prawnej dla umowy dotyczącej współpracy w ramach modernizacji systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców. W dniu 28.07.2023 r. umowę skierowano na formalną ścieżkę akceptacji w ramach organizacji Ministerstwa Cyfryzacji.

Budowa systemu CEPiK 2.0 trwa już dziesięć lat i nie została sfinalizowana w zakresie CEK 2.0, co NIK ocenia negatywnie. Minister Cyfryzacji nie podjął przez kolejne lata skutecznych działań zmierzających do dokończenia jego budowy. NIK zauważa, że Minister Cyfryzacji, na podstawie dotychczasowego brzmienia art. 100a ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym, miał możliwość zlecenia prac związanych z budową, rozwojem i wdrożeniem systemu teleinformatycznego obsługującego centralną ewidencję kierowców wytwórcy dokumentów publicznych lub własnej instytucji gospodarki budżetowej, z wyłączeniem stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 1010-1017, 3120-3125, CD1 pliki 37-195, CD2 pliki 1-758, CD3 pliki 1-38, CD28 pliki 3-223)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Cyfryzacji nie podjął skutecznych działań zmierzających do zakończenia budowy systemu CEPiK 2.0 w części dotyczącej Centralnej Ewidencji Kierowców 2.0. m.in. nie zawarto do dnia zakończenia kontroli NIK planowanej umowy na realizację projektu „Modernizacja CEPiK”, co NIK ocenia jako nierzetelne. Budowa systemu CEPiK 2.0 trwa już dziesięć lat i nie została sfinalizowana w zakresie CEK 2.0, co NIK ocenia negatywnie.

Minister należycie realizował działania w zakresie zarządzania udostępnionymi już funkcjonalnościami systemu CEPiK 2.0. System CEPiK 2.0, we wdrożonej w 2017 r. części dotyczącej CEP, przeszedł w fazę użytkowania operacyjnego i był w latach 2018-2023 rozwijany w zakresie zleconym przez MC. Po rozwiązaniu i zakończeniu prac w ramach umowy 8/DEP/2013 nie prowadzono budowy systemu CEPiK 2.0 w formule jednolitego projektu. Zdaniem NIK, decyzja ta była prawidłowa, gdyż kontynuacja projektu CEPiK 2.0 przy zachowaniu rozwiązań technicznych i organizacyjnych, jakie przetestowano przy budowie i wdrożeniu CEP 2.0, nie była uzasadniona, gdyż doprowadziłaby do zbudowania rozwiązania przestarzałego, a przy tym drogiego w utrzymaniu i rozwoju.

Brak dalszej realizacji projektu CEPiK 2.0 jako rozwiązania w pełni scentralizowanego w zakresie bazy danych i funkcjonalności ewidencji pojazdów i kierowców wynikał m.in. z braku współpracy między resortami infrastruktury i cyfryzacji. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu UC wynika, że Ministerstwo Infrastruktury nie zapraszało MC do udziału w negocjacjach przed zawarciem umowy z PWPW S.A. na dostarczenie i personalizację dokumentów, ani też nie sygnalizowało prac prowadzonych w zakresie przedmiotowej umowy. Stan polegający na rozdzieleniu systemów obsługujących ewidencje pojazdów i kierowców na SI KIEROWCA i SI POJAZD⁵⁶ działające w starostwach powiatowych/miastach na prawach powiatu i na bazę centralną CEPiK (zarządzaną przez COI) nadal istnieje. Niezawarcie umowy w zakresie projektu „Modernizacja CEPiK” uniemożliwia wdrożenie nowej koncepcji CEPiK polegającej na centralizacji ewidencji źródłowych oraz uniemożliwia

⁵⁶ Ewidencje źródłowe stanowiące własność PWPW S.A.

udostępnienie CEPiK 2.0 w części dotyczącej Centralnej Ewidencji Kierowców (CEK 2.0).

MC stworzyło warunki regulacyjne dla rozwoju systemu CEPiK, tj. z inicjatywy Ministra Cyfryzacji ustawą z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem publicznych systemów informatycznych oraz ustawą z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw wprowadzono rozwiązania dające możliwość kompleksowej realizacji projektu „Modernizacja CEPiK”.

Dotychczasowe prace nad systemem CEPiK 2.0 doprowadziły do powstania użytkowanych powszechnie e-usług oraz udostępnienia danych z tej ewidencji podmiotom uprawnionym, co przełożyło się na ułatwienia dla obywateli, np. brak konieczności posiadania przy sobie dowodu rejestracyjnego czy prawa jazdy, możliwość sprawdzenia historii pojazdu.

Działania MC w zakresie włączania zewnętrznych interesariuszy⁵⁷ w prace nad systemem CEPiK 2.0 w latach 2018 – 2023 należy ocenić jako adekwatne do potrzeb, w szczególności w zakresie przygotowania projektu „Modernizacja CEPiK” i projektu CEPS 2.0.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 11 marca 2022 r. obowiązywały Polityki Bezpieczeństwa Informacji odrębne dla poszczególnych modułów Zintegrowanej Infrastruktury Rejestrów (PBI ZIR). W 2022 roku wdrożona została Polityka Bezpieczeństwa Informacji systemu CEPiK. Posiada certyfikat zgodności ze standardem ISO 27001⁵⁸, który jest powszechnie przyjętym zbiorem dobrych praktyk w zakresie zarządzania bezpieczeństwem informacji. PBI podlegała corocznym przeglądom wymaganym przez niniejszy standard.

OBSZAR

2. Zarządzanie Funduszem Celowym CEPiK

1. System CEPiK 2.0 nie gromadzi i nie generuje informacji o należnościach powstałych z opłaty ewidencyjnej, które powinny wpłynąć na rachunek Funduszu w danym miesiącu.

Zastępująca Dyrektora Generalnego wyjaśniła, że *System CEPiK jest systemem informatycznym służącym do gromadzenia i udostępniania danych/informacji dot. pojazdów i kierowców. Do ewidencji przekazywane i ewidencjonowane są m. in.: dane/informacje o: zawartych polisach OC, wynikach badania technicznego pojazdu, odczycie drogomierza, wydanych dokumentach uprawniających do kierowania pojazdami, wydanych dowodów rejestracyjnych, pozwoleń czasowych. Dane/informacje przekazywane są przez zakłady ubezpieczeń, stacje kontroli pojazdów, organy właściwe ds. wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami. Z systemu CEPiK możliwe jest jedynie generowanie informacji o przekazanych do ewidencji: wynikach badań technicznych, wykupionych polisach OC, wydanych dokumentach. Nie są to informacje o powstałych należnościach w rozumieniu gromadzonych danych.*

(akta kontroli str. 959-967)

2. Zgodnie z art. 80d ust. 3a ustawy Prawo o ruchu drogowym (p.o.r.d)⁵⁹ w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2023 r., organy i podmioty obowiązane do pobrania i przekazania lub uiszczenia opłaty ewidencyjnej (tj. starostwa powiatowe, stacje

⁵⁷ M.in. COI, PWPW S.A., Ogólnopolskie Stowarzyszenie Szefów Wydziałów Komunikacji, KG SG, KGP.

⁵⁸ Norma międzynarodowa standaryzująca systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji.

⁵⁹ Art. 80d ust. 3a i ust. 3aa został zmieniony z dniem 1 lipca 2023 r. przez ustawę z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1123). Od dnia 1 lipca 2023 r. podmiotami obowiązanyymi są tylko zakłady ubezpieczeń.

kontroli pojazdów oraz zakłady ubezpieczeń) miały obowiązek, w terminie, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie ust. 7 tego artykułu, przekazywać należne kwoty na rachunek Funduszu CEPiK oraz sporządzać i przysyłać ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji miesięczne sprawozdania z pobranych i przekazanych lub uiszczonych opłat ewidencyjnych. Sprawozdania, opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, przekazywane były za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej ministra właściwego do spraw informatyzacji (art. 80d ust. 3aa w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2023 r.).

System CEPiK 2.0 pozwala na wygenerowanie danych odnośnie przeprowadzonej liczby badań technicznych przez stacje kontroli pojazdów, liczby wydanych praw jazdy oraz dowodów rejestracyjnych, a także liczby zawartych polis OC przez poszczególne podmioty.

Liczba podmiotów aktywnych w systemie CEPiK 2.0 (dokonujących czynności ewidencyjnych) wg stanu na 31 grudnia 2022 r. wynosiła 399 organów właściwych do spraw rejestracji pojazdów i wydawania uprawnień do kierowania pojazdami, 29 zakładów ubezpieczeń oraz 5313 stacji kontroli pojazdów.

Dane dotyczące stanu należności oraz zaległości Funduszu CEPiK generowane są z systemu księgowego. Dane do ewidencji wprowadzane były na podstawie przekazanego przez podmioty do tego zobowiązane *sprawozdania z opłat ewidencyjnych pobranych i przekazanych na rachunek Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców* oraz wyciągu bankowego z rachunku Funduszu.

Zastępująca Dyrektora Generalnego MC wyjaśniła, że wykonano analizę, z której wynika, że na obecnym etapie inwestowanie środków w zakresie optymalizacji procesu składania sprawozdania przez podmioty zobowiązane nie jest celowe. *Przed podjęciem decyzji o zniesieniu obowiązku wnoszenia opłaty ewidencyjnej w starostwach i stacji kontroli pojazdów konieczne wydawało się wprowadzenie dedykowanego rozwiązania informatycznego do składania tych sprawozdań ze względu na liczbę składanych dokumentów, co jednak nie było możliwe ze względu na treść art. 80d ust. 3aa w brzmieniu „Sprawozdania o których mowa w ust. 3a pkt 2, opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, przekazuje się za pomocą skrzynki podawczej ministra właściwego do spraw informatyzacji”. Taka redakcja przepisu oznacza konieczność wykorzystania skrzynki ePUAP Ministra Cyfryzacji, a nie innego rozwiązania technicznego. Z dniem 1 lipca 2023 r., zgodnie z zaproponowanym przez Ministra Cyfryzacji projektem ustawy, przepis ten uzyskał brzmienie „Sprawozdanie, o którym mowa w art. 80d ust. 3a pkt 3, zakład ubezpieczeń przekazuje w postaci elektronicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej nie rzadziej niż raz na kwartał” a określenie sposobu przekazywania sprawozdania następuje w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 80d ust. 7. Zatem dopiero od 1 lipca możliwe jest wykorzystanie innego rozwiązania, niż skrzynka ePUAP.*

Biorąc pod uwagę ograniczenie liczby podmiotów zobowiązanych do składania sprawozdań na dzień dzisiejszy nie zdecydowano o ewentualnej zmianie formy przekazywania tych dokumentów. Wytworzenie dedykowanego rozwiązania informatycznego wymagałoby nakładów finansowych, a nowe przepisy dopiero weszły w życie, więc nie jest jeszcze możliwa pełna ocena ich skutków w zakresie nakładów pracy po stronie personelu obsługującego sprawozdania. Po zmianach ich liczba zostanie ograniczona o ponad 99%, co finalnie stanowi 31 podmiotów, tj. Zakładów Ubezpieczeniowych zobowiązanych do naliczania, pobierania i przekazywania opłaty ewidencyjnej na rzecz Funduszu Celowego CEPiK – z tytułu zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC.

(akta kontroli str. 966-967, 975-977, 3151-3152, CD6-27)

Ustalono, że w latach 2018-2023 nie prowadzono bieżącej weryfikacji czy wszystkie podmioty aktywne w systemie CEPiK 2.0 faktycznie złożyły sprawozdanie, nie porównywano również kwot wykazywanych w sprawozdaniach przedkładanych ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji z danymi wprowadzonymi do systemu CEPiK (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1091, CD6-27)

3. W latach 2018 -2023 (do 30 czerwca 2023 r.) ze środków Funduszu CEPiK zostały poniesione następujące koszty:

- w 2018 r. – 84 514,3 tys. zł na zadania związane z rozwojem i funkcjonowaniem CEPiK,
- w 2019 r. – 191 173,5 tys. zł, z tego związane z rozwojem i funkcjonowaniem CEPiK – 85 737,6 tys. zł (tj. 44,8%), związane z informatyzacją państwa – 105 435,9 tys. zł (tj. 55,2%),
- w 2020 r. – 340 132,0 tys. zł, z tego związane z rozwojem i funkcjonowaniem CEPiK – 76 573,8 tys. zł (tj. 22,5%), związane z informatyzacją państwa – 263 558,2 tys. zł (tj. 77,5%),
- w 2021 r. – 217 803,4 tys. zł, z tego związane z rozwojem i funkcjonowaniem CEPiK – 89 936,5 tys. zł (tj. 41,3%), związane z informatyzacją państwa – 127 866,9 tys. zł (tj. 58,7%),
- w 2022 r. – 160 822,7 tys. zł, z tego związane z rozwojem i funkcjonowaniem CEPiK – 103 486,9 tys. zł (tj. 64,3%), związane z informatyzacją państwa – 57 335,8 tys. zł (tj. 35,7%),
- za I półrocze 2023 r. – 65 463,1 tys. zł, z tego związane z rozwojem i funkcjonowaniem CEPiK 38 463,1 tys. zł (tj. 58,8%) oraz wpłata na Fundusz Pomocy 27 000,0 tys. zł (tj. 41,2%).

Dyrektor Departamentu Usług Cyfrowych wyjaśnił, że *wzrost wydatków ze środków Funduszu CEPiK w 2020 r. na zadania niezwiązane z funkcjonowaniem systemu informatycznego CEPiK w porównaniu do roku 2019 związany był z realizacją zadań z obszaru informatyzacji państwa, za które odpowiedzialny był minister właściwy do spraw informatyzacji zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020*⁶⁰.

(akta kontroli str. 1076-1081, 1522-1551, 2832-2837, CD1 pliki: 1-33)

Należy zauważyć, że koszty związane z informatyzacją państwa w latach 2019-2023 (do 30 czerwca 2023 r.) stanowiły od 35,7% do 77,5% ogółu poniesionych kosztów Funduszu CEPiK⁶¹. NIK zauważa, że pomimo że przepisy pozwalają na finansowanie zadań związanych z informatyzacją państwa, a od 14 lipca 2023 r. mogą być również przeznaczone na finansowanie wydatków związanych z realizacją zadań, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o aplikacji mObywatel⁶², to podstawowym celem Funduszu zgodnie z art. 80d ust. 5 p.o.r.d., jest jednak finansowanie rozwoju i funkcjonowania Centralnej Ewidencji Pojazdów i Centralnej Ewidencji Kierowców.

W zakresie zadań związanych z informatyzacją państwa ze środków Funduszu CEPiK zrealizowano następujące zadania:

- w 2019 r.:
 - w ramach projektu e-Dowód (rozszerzenie Systemu Rejestrów Państwowych - Rejestr Dowodów Osobistych (SRP RDO)) sfinansowano: prace pozwalające na przyjmowanie wniosków o e-Dowód, wydawania e-Dowodu oraz obsługę jego warstwy elektronicznej, System Identyfikacji Elektronicznej, który umożliwia uwierzytelnienie Obywatela e-Dowodem

⁶⁰ Dz. U. poz. 278.

⁶¹ W 2023 r. koszty niezwiązane z rozwojem i funkcjonowaniem CEPiK dotyczyły wpłaty środków na Fundusz Pomocy.

⁶² Art. 80d ust. 5b dodany przez art. 31 pkt 2 ustawy o aplikacji mObywatel zmieniającej p.o.r.d. z dniem 14 lipca 2023 r.

- w e-Usługach i systemach innych podmiotów zintegrowanych z Węzłem Krajowym, ePodpis, czyli nową usługę służącą do elektronicznego podpisywania dokumentów przy użyciu e-Dowodu; szkolenia urzędników obsługujących Rejestr Dowodów Osobistych z wykorzystaniem platformy e-learningowej – utrzymanie i rozwój SRP – sfinansowano przygotowanie oraz wdrożenie formularzy wielojęzycznych, dodanie subskrypcji RDO dla mTożsamości pozwalającej na pobieranie informacji o aktualizacji danych dowodu osobistego;
- utrzymanie Zintegrowanej Infrastruktury Rejestrów;
 - utrzymanie oraz rozszerzenie funkcjonalności ePUAP - sfinansowano działania podnoszące jego funkcjonalność i wydajność, w tym w szczególności: integrację ePUAP z Krajowym Rejestrem Urzędowym Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON), Krajowym Rejestrem Urzędowym Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT) oraz Scentralizowanym Systemem Dostępu do Informacji Publicznej (SSDIP), zakup nowego komponentu kryptograficznego, który pozwolił zwiększyć wydajność procesów realizowanych przez ePUAP, zakup nowego modułu archiwizacji w ePUAP oraz optymalizację bazy dokumentów archiwalnych zwiększającą skalowalność technologii przechowywania danych, zmiany programistyczne w zakresie poprawy wydajności;
 - rozwój e-Usług - opracowano i uruchomiono usługi dla obsługi zdarzeń związanych z e-Dowodem, usługę zgłaszanie utraty oraz usługę umożliwiającą zgłaszanie niezgodności danych w SRP, która automatycznie generuje wniosek o usunięcie niezgodności aktualnych danych do właściwego organu;
 - utrzymanie i zmiany w systemie PZ ułatwiające korzystanie z tego systemu oraz powiększające wachlarz sposobów wykorzystania jego podstawowych funkcji, w tym: rozszerzono dostępne metody potwierdzenia Profilu Zaufanego bez konieczności wizyty w urzędzie poprzez wykorzystanie dowodu osobistego z warstwą elektroniczną, umożliwiono automatyczną aktualizację danych osób fizycznych w systemie PZ poprzez subskrypcję zmian w rejestrze PESEL;
 - dofinansowanie działalności bieżącej Zespołu Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego (CSIRT NASK) w formie dotacji podmiotowej, udzielonej na podstawie art. 26 ust. 9 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa⁶³,
 - utrzymanie i rozwój mDokumenty (udostępnienie usługi w publicznej aplikacji mobilnej mObywatel, tj. mPojazd);
 - utrzymanie i rozwój Węzła Krajowego (WK) – WK stanowi wspólną platformę dla elektronicznej wymiany danych pomiędzy Obywatelami, portalami eUsług administracji państwowej oraz Dostawcami Tożsamości. W obszarze WK zrealizowano: przyłączenie ponad 100 nowych Dostawców Usług do systemu WK; uruchomienie pierwszego komercyjnego Dostawcy Tożsamości poprzez integrację z węzłem bankowym (mojeID); umożliwienie wykorzystania dowodu z warstwą elektroniczną do potwierdzenia tożsamości Obywatela oraz podpisywania.
- w 2020 r.:
 - w ramach Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (OSE) – kontynuowano procesy inwestycyjne dążące do uruchamiania OSE w kolejnych szkołach, a także proces rozwoju usług bezpieczeństwa świadczonych w ramach OSE, w tym prace nad mobilną aplikacją kontroli rodzicielskiej;

- stworzono e-usługę umożliwiającą założenie tymczasowego profilu zaufanego bez wizyty w urzędzie;
- stworzono i rozwijano aplikację mobilną ProteGo Safe (system oraz aplikacja na urządzenia mobilne) przeznaczoną do wsparcia autodiagnozy osób, które mogły być narażone na ryzyko zakażenia COVID-19; stworzono aplikację Kwarantanna Domowa (system oraz aplikacja) na urządzenia mobilne;
- zrealizowano zamówienie dotyczące usług przechowywania, rozwijania narzędzi i analityki danych w związku z przeciwdziałaniem Covid-19;
- realizacja projektu informatycznego pn. „Budowa Węzła Krajowego”;
- portal RP - zakup usługi bezpiecznego hostingu i audytu bezpieczeństwa dla projektu Portal RP wraz z cyklicznymi specjalistycznymi usługami bezpieczeństwa;
- infolinia – świadczenie obsługi użytkowników serwisu gov.pl.
- utrzymanie i rozwój Systemów Rejestrów Państwowych (SRP) – m.in. dokonano rozbudowy komponentu niejawnego SRP;
- utrzymanie oraz rozszerzenie funkcjonalności ePUAP - sfinansowano działania podnoszące jego funkcjonalność i wydajność, w tym w szczególności: wymiana systemu do zarządzania uprawnieniami użytkowników i konfiguracją kont na platformie ePUAP - zastąpienie dotychczasowo eksploatowanej konsoli DRACO nową opracowaną przez COI (eMU), zakupiono usługę wsparcia dla posiadanego oprogramowania IBM i HCL;
- utrzymanie i zmiany w systemie PZ ułatwiające korzystanie z tego systemu oraz powiększające wachlarz sposobów wykorzystania jego podstawowych funkcji;
- utrzymanie i rozwój mDokumenty - udostępnienie usługi w publicznej aplikacji mobilnej mObywatel, m.in. mPrawoJazdy;
- utrzymanie i rozwój ProteGo Safe – nowa aplikacja mobilna służąca ograniczeniu rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19;
- modernizacja Zintegrowanej Infrastruktury Rejestrów - zakup 4 sztuk serwerów wraz z oprogramowaniem oraz 60 miesięcznym wsparciem technicznym na potrzeby rozbudowy warstwy bazodanowej;
- zakup Data Power wraz z niezbędnymi licencjami oraz wsparciem technicznym na okres 36 miesięcy; zakup MQapp wraz z niezbędnymi licencjami oraz wsparciem technicznym na okres 36 miesięcy.
- w 2021 r.:
 - w ramach umowy nr 1/DIT/U/COI/2016 z dnia 30 czerwca 2016 r.: wdrożenie Centralnego Systemu Kopii Zapasowych, wdrożenie sprzętowej Platformy wirtualizacyjnej Hiper Converged Infrastructure (HLI), zakup 4 przełączników SAN Director celem rozbudowy sieci SAN na potrzeby migracji sprzętu do nowego ośrodka przetwarzania danych, zakup licencji i konwersja posiadanych przez licencji dla oprogramowania IBM DB2 Advanced Edition, świadczenie usługi administrowania i wsparcia technicznego ZIR;
 - w ramach umowy nr 1/P/DE/2016 z dnia 30 marca 2016 r.: świadczenie usług zapewniających poprawne i nieprzerwane funkcjonowanie systemów: ePUAP oraz SSDIP, SG BIP (strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej), rozbudowa dwóch macierzy dyskowych Dell ENC VMAX 100k;
 - w ramach umowy nr 12/DZS/2020 z dnia 18 lipca 2020 r.: realizacja prac związanych implementacją rozwiązań programistycznych w SRP związanych z wdrażaniem drugiej cechy biometrycznej w dowodzie osobistym, przygotowanie Koncepcji Biznesowo-Technicznej Centralnego Rejestru Wyborców w zakresie opracowania Produktów, realizacja prac związanych

- z przygotowaniem rozwiązania mobilnej obsługi spraw dowodowych (tzw. mobilnej stacji urzędnika);
- w ramach umowy nr 23/DSP/2019/SRP z dnia 28 czerwca 2019 r.: świadczenie usług utrzymania UWPB⁶⁴ Systemu Rejestrów Państwowych, dostawa licencji na oprogramowanie antywirusowe oraz zapewnienie usług wsparcia technicznego,
- w ramach umowy nr 864/DZS/20 z dnia 29 stycznia 2021 r.: świadczenie usługi zapewnienie poprawnego i nieprzerwanego funkcjonowania systemów, tj. WK, PZ (Profil Zaufany), SIE (System Identyfikacji Elektronicznej) ;
- w ramach umowy nr 868/DZS/20 z dnia 29 stycznia 2021 r.: świadczenie usługi zapewnienie poprawnego i nieprzerwanego funkcjonowania systemów, tj. WK, PZ, SIE; konwersja posiadanych licencji Centaur na bezterminowe licencje realizujące model nieograniczonego dostępu użytkowników i nieograniczonej ilości instalacji.
- w 2022 r.:
 - zapewniono poprawne i nieprzerwane funkcjonowanie systemów (miesięczne opłaty ryczałtowe): ePUAP oraz SSDIP, SGBIP, Systemu Rejestrów Państwowych, WK, PZ, SIE, ZIR (Zintegrowana Infrastruktura Rejestrów);
 - wsparcie techniczne na oprogramowanie i sprzęt IBM;
 - usługi telekomunikacyjne – usługi wysyłania krótkich wiadomości tekstowych (SMS);
 - usługi wsparcia technicznego na posiadane oprogramowanie Oracle.

(akta kontroli str. 1028-1051, 1103)

W 2023 r. z Funduszu CEPiK przekazano kwotę 27 000,00 tys. zł na Fundusz Pomocy w związku z pismami z 30 marca 2023 r. oraz 14 kwietnia 2023 r. Prezesa Rady Ministrów skierowanymi do Ministra Cyfryzacji na podstawie art. 14 ust. 21 i 22 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁶⁵ *w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie, w szczególności obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, w tym zadań realizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jaki i poza nimi, a także realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym kraju w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy.*

(akta kontroli str. 1076-1081, 3102-3106, CD28 plik 117)

4. Ustalono, że stan należności Funduszu CEPiK, w tym należności przeterminowanych w latach 2018-2022 wynosił:

- na dzień 31 grudnia 2018 r. – 12 912,1 tys. zł, w tym zaległości – 399,6 tys. zł,
- na dzień 31 grudnia 2019 r. – 16 703,1 tys. zł, w tym zaległości – 400,4 tys. zł,
- na dzień 31 grudnia 2020 r. – 11 514,2 tys. zł, w tym zaległości – 496,0 tys. zł,
- na dzień 31 grudnia 2021 r. – 9 710,1 tys. zł, w tym zaległości – 1 058,9 tys. zł,
- na dzień 31 grudnia 2022 r. – 42 061,6 tys. zł, w tym zaległości – 1 042,2 tys. zł,
- na dzień 31 marca 2023 r. – 25 563,9 tys. zł, w tym zaległości – 743,4 tys. zł.

W latach 2018-2023 nie dokonywano umorzenia, odroczenia ani rozłożenia na raty należności Funduszu CEPiK.

(akta kontroli str. 1082-1099, 2832-2837)

⁶⁴ Usługi Wsparcia Procesów Biznesowych.
⁶⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 103, ze zm.

Szczegółowe badanie zaległości na łączną kwotę 206,5 tys. zł od 21 podmiotów, co stanowiło 27,8% zaległości Funduszu CEPiK na dzień 31 marca 2023 r.⁶⁶ wykazało w 12 przypadkach zaniechanie lub opóźnienia w egzekucji należności (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Objęte kontrolą zaległości dotyczyły głównie opłat ewidencyjnych od stacji kontroli pojazdów.

(akta kontroli str. 2141-2278, 2279-2919)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Brak weryfikacji wywiązywania się przez podmioty aktywne w systemie CEPiK 2.0 z obowiązku przekazywania sprawozdań z opłat ewidencyjnych pobranych i przekazanych na rachunek Funduszu CEPiK, co było nierzetelne. Nie dokonywano również porównania zgodności liczby czynności zarejestrowanych w systemie CEPiK 2.0 z danymi wykazywanymi w sprawozdaniach. Zgodnie z art. 80d ust. 3a ustawy p.o.r.d., w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2023 r., organy i podmioty obowiązane do pobrania i przekazania lub uiszczenia opłaty ewidencyjnej miały obowiązek, w terminie, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie ust. 7 tego artykułu, przekazywać należne kwoty na rachunek Funduszu CEPiK oraz sporządzać i przysyłać ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji miesięczne sprawozdania z pobranych i przekazanych lub uiszczonych opłat ewidencyjnych. Sprawozdania, opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, przekazywane były za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej ministra właściwego do spraw informatyzacji (art. 80d ust. 3aa p.o.r.d. w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2023 r.).

Ustalono, że sprawozdania z opłat ewidencyjnych wpływały w latach 2018-2023 do komórki finansowej MC/KPRM. Natomiast informacja dot. podmiotów zobligowanych do przesłania sprawozdania, tj. aktywnych w systemie CEPiK 2.0, była dostępna w komórce merytorycznej, tj. w Departamencie Usług Cyfrowych.

Zastępująca Dyrektora Generalnego MC wyjaśniła, że *zestawienia aktywnych podmiotów na każde żądanie komórki finansowej KPRM/MC były wykonywane przez komórkę merytoryczną KPRM/MC właściwą za prowadzenie, funkcjonowanie i rozwój systemu teleinformatycznego CEPiK.*

(akta kontroli str. 1018-1027, CD6-27, CD28 pliki: 118-127)

Do kontroli NIK nie przedstawiono dokumentów potwierdzających prowadzenie bieżącego monitoringu w zakresie zgodności danych wykazywanych w systemie CEPiK z danymi wykazywanymi w sprawozdaniach z opłat ewidencyjnych.

Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego wyjaśniła, że *nie posiada informacji o czynnościach wykonywanych w obszarze weryfikacji złożonych przez podmioty sprawozdań z tytułu opłat ewidencyjnych pobranych i przekazanych na rachunek Funduszu z ich aktywnością w systemie CEPiK, nie należy to do zadań BBF. Natomiast w roku bieżącym /.../ Biuro Budżetowo-Finansowe przeprowadziło weryfikację złożonych sprawozdań z aktywności w CEPiK – na próbie dokumentów. Przedmiotowa weryfikacja wykazała rozbieżności, przeważnie oscylujące w granicach 1-10 złotych między widniejącymi w ewidencji saldem (dokonaną wpłatę), a jego aktywnością (danymi wprowadzonymi przez podmiot o wykonanych czynnościach w systemie CEPiK). Różnice te były w przeważającej liczbie dodatnie, tj. aktywność*

⁶⁶ Według zestawienia II przygotowanego przez Biuro Budżetowo-Finansowe, saldo zaległości na dzień 31 marca 2023 r., zweryfikowane na dzień 25 lipca 2023 r.

w systemie CEPiK była niższa (liczba wprowadzonych do systemu badań niższa niż dokonana wpłata).

(akta kontroli str. 1082-1104, 2830, 2920-2930, CD6-27, CD28 pliki 118-128, CD29 pliki 50-2808)

2. Kontrola zaległości od 21 podmiotów na łączną kwotę 206,5 tys. zł⁶⁷ wykazała, że:

- w przypadku trzech zaległości z okresu 2009-2014 na łączną kwotę 6,0 tys. zł w Ministerstwie nie dysponowano dokumentacją dotyczącą ww. zaległości Funduszu.

Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego wyjaśniła, że w toku dokonanej w bieżącym roku weryfikacji powyższego salda ustalono, że przedmiotowa dokumentacja nie została przekazana przez wcześniejszego dysponenta Funduszu, tj. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w roku 2016,

- w przypadku dwóch zaległości z lat 2007-2017 na łączną kwotę 11,6 tys. zł nie podjęto żadnych czynności w celu wyegzekwowania należności lub ich umorzenia, w jednym przypadku od 2018 r., a w drugim od 2019 r.⁶⁸

Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego wyjaśniła, m.in. że nie były podejmowane czynności z uwagi na zmiany kadrowe oraz reorganizacyjne. Obecnie sprawy są na etapie analizy (zawiły stan prawny), celem podjęcia dalszych działań przewidzianych przepisami prawa,

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 42 ust. 5 upf jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Ponadto, kontrola NIK wykazała, że w przypadku zaległości od siedmiu podmiotów z okresu od maja 2020 r. do grudnia 2021 r. na łączną kwotę 20,2 tys. zł Ministerstwo podjęło działania w celu wyegzekwowania należności dopiero w listopadzie i grudniu 2022 r., tj. od 12 do 18 miesięcy od powstania zaległości. Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego wyjaśniła, m.in. iż w związku z zmianami organizacyjnymi w Ministerstwie Cyfryzacji i związaną z tym fluktuacją kadr działania windykacyjne wobec wskazanych podmiotów rozpoczęto w ostatnim kwartale 2022 r. i są kontynuowane w roku bieżącym.

(akta kontroli str. 1082-1105, 1552-2140, 2279-2763, 2838, 2919, 2920-2933, CD6 pliki 5-6)

Zdaniem NIK niepodjęcie działań w zakresie dochodzenia należności lub podejmowanie ich dopiero po roku było nierzetelne. W wyniku braku takiego postępowania może nastąpić przedawnienie należności lub ich nieodzyskanie.

3. Brak rzetelnych danych dotyczących stanu należności i zaległości Funduszu CEPiK. W ramach kontroli NIK *P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Celowego Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców* oraz *P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Celowego Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców* stwierdzono m.in., brak rzetelnych danych w zakresie należności Funduszu. W trakcie kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r.* stwierdzono m.in., że Dysponent Funduszu CEPiK w toku kontroli NIK, sporządził 1 marca 2023 r. sprawozdanie Rb-40, które było dwukrotnie zmieniane w dniach 3 marca (I korekta) i 5 kwietnia 2023 r.

⁶⁷ Według zestawienia II przygotowanego przez Biuro Budżetowo-Finansowe, saldo zaległości na dzień 31 marca 2023 r., zweryfikowane na dzień 25 lipca 2023 r.

⁶⁸ Z wyjątkiem pisma skierowanego do Naczelnika Urzędu Skarbowego w marcu 2023 r. z prośbą o informację o podjętych czynnościach (tj. po czterech latach od wystawienie tytułu wykonawczego).

(II korekta). Wykazana w tych sprawozdaniach kwota należności, w każdym przypadku była inna i wynosiła odpowiednio: 3622,9 tys. zł, 42 966,8 tys. zł, 42 061,6 tys. zł. W zestawieniu należności wykazano 321 pozycji należności, dla których upłynął termin przedawnienia należności, a wykazana łączna kwota należności w wysokości 42 966,8 tys. zł była zgodna wyłącznie z pierwszą korektą sprawozdania Rb-40 Funduszu CEPiK. Powyższe okoliczności wskazywały na brak rzetelnych danych w zakresie należności.

W ramach obecnej kontroli NIK ustalono, że nadal trwa weryfikacja stanu należności. W wyniku badania przez NIK próby należności przeterminowanych sprawozdania Rb-40 Funduszu CEPiK. Powyższe okoliczności wskazywały na brak rzetelnych danych w zakresie należności.

W ramach obecnej kontroli NIK ustalono, że nadal trwa weryfikacja stanu należności. W wyniku badania przez NIK próby należności przeterminowanych od 21 podmiotów na łączną kwotę 206,5 tys. zł stwierdzono, że błędnie wykazano jako należności kwotę 101,9 tys. zł od czterech podmiotów. Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego wyjaśniła, że *wskazane /.../ rozrachunki widniały w księgach Ministerstwa Cyfryzacji na dzień 31 marca 2023 r., zostały zweryfikowane, błędne zapisy skorygowane.*

Ustalono, że w 2023 r. (na dzień 7 sierpnia 2023 r.) przygotowano 2293 wezwań do uregulowania należności na łączną kwotę 814,9 tys. zł oraz sporządzono 4967 wezwań do złożenia sprawozdań na łączną kwotę 7757,0 tys. zł.

Ponadto, z szacunków przeprowadzonych przez Biuro Budżetowo-Finansowe wynika, że na dzień 30 czerwca 2023 r. występowały nadpłaty z tytułu opłat ewidencyjnych w wysokości 11 397,8 tys. zł dotyczące ok. 5 tys. podmiotów, które nie złożyły sprawozdań. Liczba niezłożonych sprawozdań na dzień 31 sierpnia 2023 r. wynosiła ok. 28671 (dotycząca ok. 4709 podmiotów).

Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego wyjaśniła, że *począwszy od IV kwartału roku 2022 trwają intensywne prace polegające na weryfikacji istniejących w ewidencji księgowej sald kont rozrachunkowych, dokonywane poprzez korektę zapisów, sporządzenie wezwań do uregulowania należności oraz wezwań do złożenia sprawozdań./.../* Ponadto, Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego wyjaśniła⁶⁹, że w toku prac weryfikacyjnych i windykacyjnych w porozumieniu z DUC⁷⁰ ustalono, że na stronie www.cepik.gov.pl w sekcji *Aktualności* planowane jest pojawienie się komunikatu skierowanego do Stacji Kontroli Pojazdów. Podmioty zostały poproszone m.in. o weryfikację prawidłowości przekazanych opłat, a także złożonych sprawozdań oraz wyjaśnienie rozbieżności.

Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego dodała, że *szacowany termin ukończenia realizowanych obecnie i planowanych działań, biorąc pod uwagę czas na reakcję podmiotów wezwanych do uregulowania należności bądź złożenia sprawozdań i konieczną w przypadku przekazania ewidencję dowodów księgowych oraz ponowną weryfikację sald, szacuje na grudzień 2023 r.*

(akta kontroli str. 1082-1105, 2765-2829, 2831, 2920-2930, CD29 pliki 3-49)

NIK zauważa, że po poprzedniej kontroli⁷¹ Ministerstwo podjęło działania zmierzające do ustalenia stanu należności, jednakże skala zaniechań z poprzednich okresów skutkuje tym, że wykazywany w sprawozdaniach stan należności, w tym zaległości nadal nie jest rzetelny. Dopiero po ukończeniu wszystkich działań weryfikacyjnych dysponent Funduszu będzie posiadał pełną wiedzę odnośnie stanu należności. W związku z powyższym wniosek pokontrolny sformułowany po kontroli *Wykonania*

⁶⁹ Wyjaśnienia z dnia 8 września 2023 r.

⁷⁰ Departamentem Usług Cyfrowych MC.

⁷¹ P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Celowego Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców

budżetu państwa w 2022 r. dotyczący ustalenia kwoty należności przeterminowanych Funduszu pozostaje nadal aktualny.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Cyfryzacji niewłaściwie zarządzał Funduszem Celowym CEPiK w zakresie ustalania stanu należności Funduszu CEPiK oraz weryfikacji zgodności danych zawartych w sprawozdaniach z opłat ewidencyjnych z danymi w systemie CEPiK. W latach 2018-2023 nie prowadzono bieżącej weryfikacji czy wszystkie podmioty aktywne w systemie CEPiK faktycznie złożyły sprawozdanie, nie porównywano również kwot wykazywanych w sprawozdaniach przedkładanych ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji z danymi wprowadzonymi do systemu CEPiK. W ramach objętej kontrolą próby zaległości Funduszu CEPiK w przypadku zaległości od pięciu podmiotów na łączną kwotę 17,6 tys. zł nie podejmowano działań w zakresie ich odzyskania, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp, a w przypadku zaległości od siedmiu podmiotów na łączną kwotę 20,2 tys. zł nie prowadzono bieżącej egzekucji należności, co NIK ocenia jako nierzetelne. MC podjęło działania pod koniec 2022 r. oraz w 2023 r. w zakresie weryfikacji stanu należności i zaległości Funduszu CEPiK, jednak do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zostały one zakończone.

Koszty poniesione z Funduszu CEPiK na zadania związane z rozwojem i funkcjonowaniem systemu CEPiK 2.0, w latach 2019-2023 (do 30 czerwca 2023 r.) stanowiły od 22,5% do 64,3% ogółu poniesionych kosztów, natomiast inne poniesione koszty na zadania związane z informatyzacją państwa⁷² od 35,7% do 77,5%⁷³. Zdaniem NIK, pomimo że przepisy pozwalają na finansowanie zadań związanych z informatyzacją państwa, to podstawowym celem Funduszu zgodnie z art. 80d ust. 5 p.o.r.d., powinno być finansowanie rozwoju i funkcjonowania Centralnej Ewidencji Pojazdów i Centralnej Ewidencji Kierowców, zwłaszcza, że nie dokończono budowy systemu CEPiK 2.0 m.in. w zakresie Centralnej Ewidencji Kierowców.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie skutecznych działań mających na celu dokończenia budowy systemu CEPiK 2.0.
2. Zapewnienie weryfikacji sprawozdań z opłat ewidencyjnych (przedkładanych przez podmioty zobowiązane do ich składania) z danymi zawartymi w systemie CEPiK.
3. Bieżące dochodzenie należności przeterminowanych Funduszu CEPiK.
4. Kontynuowanie działań mających na celu ustalenie kwoty należności oraz należności przeterminowanych Funduszu i wprowadzenie skutecznego mechanizmu ich bieżącej weryfikacji.

⁷²

Koszty niedotyczące systemu CEPiK.

⁷³

W 2023 r. koszty niezwiązane z rozwojem i funkcjonowaniem CEPiK dotyczyły wpłaty środków na Fundusz Pomocy.

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 NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, listopada 2023 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis