



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.003.02.2023

Pan
Marcin Kubarek
Dyrektor
Centralnego Ośrodka Informatyki
Al. Jerozolimskie 132-136
02-305 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centralny Ośrodek Informatyki, Al. Jerozolimskie 132-136, 02-305 Warszawa (dalej: COI).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Kubarek, Dyrektor Centralnego Ośrodka Informatyki od 10 października 2022 r. ¹ (dalej: Dyrektor COI). Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki pełnili: Marcin Suchar Dyrektor COI od 23 czerwca 2017 r. do 31 stycznia 2018 r., Marcin Walentynowicz, Dyrektor COI od 1 lutego 2018 r. do 30 czerwca 2021 r., Sebastian Bukowski p.o. Dyrektora COI od 1 lipca 2021 r. do 6 września 2021 r., Przemysław Koch Dyrektor COI od 6 września 2021 r. do 30 września 2022 r., Katarzyna Blachowicz Zastępca Dyrektora COI ² od 1.10.2022 r. do 10.10.2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez Centralny Ośrodek Informatyki zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem bazy centralnej CEPiK oraz jej integracją z innymi rozwiązaniami informatycznymi wykorzystywanymi przez użytkowników końcowych tego systemu.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 13 września 2023 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	Marcin Grochal, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/50/2023 z dnia 18 maja 2023 r.; Łukasz Hertel, specjalista k.p., upoważnienie nr KAP/51/2023 z dnia 18 maja 2023 r. (akta kontroli str. 1-2, 5-9, 96-103, CD-1 pliki: 001-002, 067, 099)

¹ W okresie od 10 października 2022 r. do 3 kwietnia 2023 r. p.o. Dyrektora COI.

² Wykonywała czynności zastrzeżone na rzecz Dyrektora COI, w tym kierowanie działalnością i reprezentowanie COI na podstawie pełnomocnictwa z dnia 29.09.2022 r., udzielonego przez Dyrektora COI.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Centralny Ośrodek Informatyki (dalej: COI), w okresie objętym kontrolą, wywiązywał się z realizacji powierzonych zadań w zakresie funkcjonowania i rozwoju bazy centralnej CEPiK oraz jej integracji z innymi rozwiązaniami informatycznymi wykorzystywanymi przez użytkowników końcowych tego systemu określonych w umowach na utrzymanie i rozwój CEPiK zawieranych z Ministerstwem Cyfryzacji⁵ (wcześniej: Kancelarią Prezesa Rady Ministrów⁶). Modyfikacje, modernizacje oraz rozszerzenia funkcjonalności systemu CEPiK wykonywane były w ramach zleceń otrzymywanych przez COI z MC zgodnie z zawartymi umowami. Współpraca prowadzona pomiędzy MC⁷, COI⁸ a PWPW⁹ była wystarczająca w zakresie realizowanych prac.

W COI została przyjęta obszerna i kompleksowa procedura zarządzania ryzykiem. Zidentyfikowane ryzyka związane z bieżącym utrzymaniem CEPiK dotyczyły w szczególności zdarzeń powszechnie występujących w systemach informatycznych i branży IT.

Zakres monitorowanych parametrów działania systemu CEPiK oraz procedury raportowania były wystarczające do wykrycia ewentualnych awarii systemu oraz reakcji na nie.

W COI wdrożono rozwiązania mające na celu ograniczenie fluktuacji kadr odpowiedzialnych za funkcjonowanie CEPiK.

Proces raportowania i monitorowania prac w związku z działaniem CEPiK zorganizowano w sposób prawidłowy, a raporty sporządzane były rzetelnie.

W COI określono zasady zarządzania zmianą oprogramowania. *Polityka Zarządzania Ciągłością Działania*¹⁰ wdrożona została w sposób prawidłowy.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na funkcjonowanie CEPiK i ocenę ogólną. Dotyczyły one:

- wprowadzenia procedury zarządzania zmianą niezgodnie z wewnętrznymi przepisami;
- niewystarczającej częstotliwości przeprowadzania testów przełączeniowych działania CEPiK;
- nieterminowej i długotrwałej obsługi incydentów jakości danych.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej MC.

⁶ Dalej KPRM.

⁷ Które zamawiało modyfikacje.

⁸ Który realizował zamówione modyfikacje i w razie potrzeby prowadził dwustronne ustalenia z Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A (dalej PWPW).

⁹ Która udostępniała oprogramowanie, za pomocą którego następował dostęp do centralnej bazy CEPiK.

¹⁰ Stanowiąca załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 23/2021 Dyrektora Centralnego Ośrodka Informatyki z dnia 8 lipca 2021 r. (dalej: PZCD).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja przez COI zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem bazy centralnej CEPiK oraz jej integracją z innymi rozwiązaniami informatycznymi wykorzystywanymi przez użytkowników końcowych tego systemu.

Rozwiązanie umowy na budowę systemu CEPiK 2.0

Opis stanu faktycznego

Na podstawie Porozumienia podpisanego 24 sierpnia 2018 r. przez MC i COI strony wyraziły wolę zamknięcia i rozliczenia Umowy z 27 września 2013 r. nr 8/DEP/2013 na budowę CEPiK 2.0. Umowa ta została zrealizowana wyłącznie w zakresie budowy i uruchomienia CEP 2.0 (Centralna Ewidencja Pojazdów).

Zastępca Dyrektora Departamentu Strategii i Portfela Projektów wskazał, że *przyczyną rozwiązania Umowy (...) było wyeliminowanie ryzyka związanego z wdrożeniem i uruchomieniem wszystkich jego funkcjonalności oraz integracja i komunikacja z ponad 60 grupami interesariuszy, w części dotyczącej CEK. Ocenione zostało ryzyko z uwzględnieniem interesu publicznego, interesów Stron oraz wszystkich interesariuszy.*

Ryzyka związane z wdrożeniem i uruchomieniem wszystkich funkcjonalności systemu dotyczyły m.in.:

- architektury opartej o lokalne bazy danych i problemów z ich jakością (duplikacja, niespójność);
- trudności z jednoczesnym wdrożeniem całej funkcjonalności i jej integracji przy znacznej liczbie interesariuszy;
- relacji z kluczowymi interesariuszami.

Dyrektor COI wskazał, że *ryzyka opisane powyżej materializowały się w sytuacji kontynuacji prac w ramach podejścia do realizacji prac wynikających z trwającej w tym czasie umowy. W celu mitygacji ryzyk niezbędne było przystąpienie do prac związanych z opracowaniem optymalnego sposobu wykonania CEK 2.0. Opracowana koncepcja realizacji CEK 2.0 eliminuje/minimalizuje zdefiniowane ryzyka.*

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 014, 020, 022-024, 082-083, 095, 099)

COI i MC/KPRM od momentu podpisania ww. Porozumienia prowadziły rozmowy w zakresie uruchomienia nowego projektu CEK 2.0. W ramach umów i zleceń w 2019 r. zostały wykonane koncepcje modernizacji systemu CEPiK 2.0¹¹, a w 2020 r. koncepcja realizacji tzw. Cienkiego Klienta¹² Centralnej Ewidencji Kierowców 2.0, tj. oprogramowania za pomocą którego następowałby dostęp do rejestrów CEP (Centralna Ewidencja Pojazdów) i CEK (Centralna Ewidencja Kierowców) w starostwach/miastach na prawach powiatu.

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 072, 095, 099)

W 2020 r. w związku z planowanym przez KPRM rozpoczęciem prac nad budową Centralnej Ewidencji Kierowców 2.0 a także w związku z rozszerzeniem „Koncepcji

¹¹ Umowa DSP/2019/05 (1/U/COI/MC/2019) koncepcja modernizacji systemu CEPiK 2.0 wersja 6.0, Zlecenie nr ZUD-CEPiK-17.2019 w ramach umowy nr 13/DSP/2018/CEPiK (8/U/COI/MC/2018) koncepcja modernizacji systemu CEPiK 2.0 wersja 6.1.

¹² Umożliwiającego dostęp użytkownika do systemu z poziomu przeglądarki internetowej bez konieczności posiadania specjalistycznego sprzętu i oprogramowania systemowego.

Realizacji Centralnej Ewidencji Kierowców CEK 2.0” o „Koncepcję realizacji Cienkiego Klienta Centralnej Ewidencji Kierowców 2.0”, KPRM¹³ zwróciła się do COI z prośbą o przedstawienie oferty cenowej na budowę CEK 2.0¹⁴. Po złożeniu ofert, KPRM ostatecznie wybrała ofertę złożoną przez PWPW.

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, CD-1 pliki: 001-007)

W maju 2022 r. rozpoczęto prace nad projektem umowy trójstronnej w zakresie dalszych prac nad CEPiK 2.0, która miała być zawarta pomiędzy MC, COI i PWPW. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 13 września 2023 r., do zawarcia takiej umowy nie doszło.

Dyrektor COI wskazał, że *zakończenie prac nad pracami związanymi z budową systemu CEPiK 2.0 uzależnione jest od podpisania Umowy na realizację prac.* Ponadto dodał, że *COI nie jest koordynatorem prac związanych z pracą nad wskazaną umową i nie jest w stanie wskazać terminu.(...).*

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 022-024, 082-083, 095, 099, 102)

Zarządzanie ryzykiem

W związku z funkcjonowaniem w COI bazy centralnej CEPiK w okresie objętym kontrolą:

- od 1 stycznia 2018 r. funkcjonował system zarządzania ryzykiem w Centralnym Ośrodku Informatyki wprowadzony zarządzeniem nr 94/2013 Dyrektora Centralnego Ośrodka Informatyki z dnia 17 grudnia 2013 r.;
- od 1 stycznia 2019 r. wprowadzono *Zasady Zarządzania Ryzykiem w Centralnym Ośrodku Informatyki stanowiące Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 136/2018 Dyrektora Centralnego Ośrodka Informatyki z dnia 17 grudnia 2018 r.*;
- od 29 marca 2023 r. funkcjonowały *Zasady Zarządzania Ryzykiem w Centralnym Ośrodku Informatyki, stanowiące Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 29/2023 Dyrektora Centralnego Ośrodka Informatyki z dnia 29 marca 2023 r.*

Zasady zarządzania ryzykiem przyjęte przez COI określały kluczowe elementy tego procesu m.in.: identyfikację ryzyka, ocenę poziomu ryzyka jako iloczynu wpływu oraz prawdopodobieństwa jego wystąpienia, odpowiedzialność właściciela ryzyka, strategie odpowiedzi na ryzyko (unikanie, redukcja, przeniesienie, akceptowanie, plan awaryjny).

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 011, 095, 099, 103)

W toku kontroli COI przedłożyło rejestry ryzyk za lata 2018-2023. Analiza dokumentów wykazała, że liczba zidentyfikowanych ryzyk w tym okresie wynosiła od 9 do 22 i były to w większości ryzyka prawne (np. brak wymaganych licencji), finansowo-kadrowe (nieodpowiednie wyniki finansowe, rotacja kadry) oraz związane z ciągłością działania i cyberbezpieczeństwem (utrata danych, ataki cybernetyczne). Zidentyfikowane ryzyka o priorytecie wysokim i bardzo wysokim (tylko 2018 r.) dotyczyły w szczególności: nieterminowej realizacji wniosków o udostępnienie danych lub informacji z CEP/CEK skutkującej nałożeniem kary umownej, przekroczenia budżetu na licencje oprogramowania IBM (poziom ryzyka: bardzo wysokie), niezgodności licencyjnej oprogramowania eksploatowanego w COI, braku

¹³ Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Zarządzania Systemami znak DZS-WPCEPiK.6108.31.2020 z dnia 11 grudnia 2020 r.

¹⁴ O nr DZS-WPCEPiK.6108.31.2020

ciągłości wsparcia dla kluczowych elementów systemów infrastruktury. Proponowane w rejestrze ryzyk strategii odpowiedzi na ryzyko to strategia unikania (zapobiegania) oraz redukcowania.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe funkcjonowanie CEPiK oraz oparcie jego działania o sprawdzone oprogramowanie oraz komponenty, ryzyko związane z jego bieżącym utrzymaniem jest niskie. System CEPiK nie posiada też ryzyk, które byłyby unikalne dla niego samego. Zidentyfikowane ryzyka są to zdarzenia powszechnie występujące we wszelkiego rodzaju systemach informatycznych (problemy licencyjne, ataki cybernetyczne), a także w typowe, tj. problemy finansowe, rotacja kadry. Proces analizy ryzyka był wystarczający.

Oprócz zidentyfikowanych ryzyk, w COI informacje o bieżących problemach z działaniem bazy centralnej CEPiK, pozyskiwano z systemu monitorowania COI-HOUSTON oraz z systemu ServiceDesk.

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 011, 095, 099, 103)

Współpraca pomiędzy COI, MC oraz PWPW

MC, COI¹⁵ i PWPW w latach 2018-2023 pozostawały w kontakcie w sprawach dotyczących bieżącego funkcjonowania systemów ewidencji pojazdów i kierowców. Nie zawarto jednak umowy regulującej zakres tej współpracy.

Dyrektor COI wskazał, że za organizację współpracy trójstronnej w okresie objętym kontrolą odpowiedzialny był MC/KPRM. *COI/PWPW/DXC oraz MC pozostawały w stałym kontakcie na etapie realizacji zleczanych prac, w zakresie projektów oraz zmian utrzymaniowych. Organizowane były spotkania/warsztaty cykliczne, podczas których omawiane były statusy prac, koncepcje podejścia do realizacji, problemy które występowały w kwestiach projektowych. Ustalenia te były podstawą do wykonywania prac zleczanych przez MC/KPRM do COI.*

W zakresie współpracy z PWPW, Dyrektor COI wskazał, że przebiegała ona w sposób prawidłowy i nie odnotowano większych problemów komunikacyjnych.

Po podpisaniu Porozumienia z dnia 24 sierpnia 2018 r. pomiędzy COI a MC i zaprzestaniu realizacji systemu CEPiK 2.0 w jednolitej, zintegrowanej formule projektowej/programowej, dalsze modyfikacje, modernizacje oraz rozszerzenia funkcjonalności systemu CEPiK wykonywane były w ramach zleceń MC dla COI, które obejmowały m.in.:

- wykonanie w latach 2020-2021 modyfikacji/rozszerzeń CEPiK 2.0. objętych 37 zleceniami usług dodatkowych w ramach umowy utrzymaniowej 13/DSP/2018/CEPiK, np.: wykonanie interfejsu (API¹⁶) na potrzeby Krajowego Systemu Poboru Opłat, funkcjonalność zmiany stanu dowodów rejestracyjnych, zmiany w raportach;
- wykonanie w 2022 r. modyfikacji w ramach umowy rozwojowej nr 1546/DZS/21 np.: dostosowania celem umożliwienia zachowania dotychczasowego numeru rejestracyjnego, dostosowanie CEPiK do wymagań Krajowego Systemu Informatycznego (KSI) w związku z implementacją zmian Systemu Informacyjnego Schengen II (SIS II).

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 027-028, 030, 085-088, 095, 099)

¹⁵ Przedstawiciele COI uczestniczyli m.in.: w czterech posiedzeniach Komitetu Sterującego Programu CEPiK 2.0, w sześciu posiedzeniach Komitetu Sterującego Projektu Budowa i utrzymanie Centralnej Ewidencji Pojazdów Służbowych - CEPS 2.0 oraz jednym posiedzeniu Komitetu Sterującego Modernizacją CEPiK.

¹⁶ API - interfejs programistyczny aplikacji umożliwiający komunikację między Systemem CEPiK 2.0 a systemami przewidzianymi do integracji z bazą centralną CEPiK 2.0.

Monitorowanie bazy centralnej CEPiK

COI pozyskiwał informacje o problemach występujących w funkcjonowaniu bazy centralnej CEPiK na podstawie danych otrzymanych z monitoringu przez zespół COI-HOUSTON, oraz z Systemu ServiceDesk w oparciu o zgłoszenia od użytkowników systemu. Praca zespołu COI-HOUSTON odbywała się w trybie 24/7 na zmianach 12 godzinnych i była uregulowana procedurami, w szczególności Procedurą wzmożonego monitorowania ciągłości działania i bezpieczeństwa systemów krytycznych¹⁷. W zespole tym wg stanu na dzień 7 czerwca 2023 r. zatrudnionych było 14 pracowników zajmujących się bieżącym monitorowaniem systemu oraz pięciu pracowników zajmujących się konfiguracją wykorzystywanych narzędzi IT. Do zadań COI-HOUSTON należało m.in.: monitorowanie poprawności działania utrzymywanych systemów i aplikacji, monitorowanie wydajności infrastruktury teleinformatycznej, diagnozowanie i rozwiązywanie codziennych problemów dotyczących systemów, infrastruktury teleinformatycznej w ramach CEPiK.

W toku kontroli dokonano oględzin systemów monitorowania i ustalono, że do monitorowania bieżącego stanu urządzeń oraz oprogramowania systemu CEPiK, COI wykorzystywał specjalistyczne oprogramowanie dziedzinowe. Przeprowadzone oględziny systemu wykazały, że zadania dot. monitorowania dostępności publicznych komponentów systemu CEPiK wykonywane były w sposób prawidłowy a ww. systemy monitorowały m.in. następujące parametry:

- aktywność oraz zajętość bazy danych;
- rejestracja zapytań do API systemu CEPiK napływających z wydziałów komunikacji oraz komisariatów policji, w szczególności zapytania błędne;
- zajętość (procesor, pamięć, użycie sieci) urządzeń *Data Power* służących do blokowania ataków cybernetycznych;
- status maszyn wirtualnych oraz fizycznych, na których umiejscowione były usługi sieciowe tworzące system CEPiK;
- dostępność publicznych (tzn. dostępnych z sieci Internet) usług sieciowych systemu CEPiK.

Zespół COI-HOUSTON przygotowywał m.in.: raporty nt. dostępności systemów wykorzystywanych w ramach Zintegrowanej Infrastruktury Rejestrów (w tym systemu CEPiK). Zakres monitorowanych parametrów oraz procedury raportowania były wystarczające do wykrycia ewentualnych awarii systemu oraz reakcji na nie. Raporty były przekazywane m. in. kadrze zarządzającej COI.

(akta kontroli str. 5-9, 25-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 095, 099)

Realizacja prac związanych z rozwojem CEPiK

W COI realizowano prace związane z rozwojem CEPiK na podstawie umów:

- 8/DEP/2013¹⁸ z dnia 27 września 2013 r. zawartej pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych a Centralnym Ośrodkiem Informatyki na realizację projektu „CEPiK 2.0” poprzez wykonanie prac związanych z rozwojem Systemu Informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców;

¹⁷ Wprowadzoną Zarządzeniem nr 11/2020 Dyrektora Centralnego Ośrodka Informatyki z dnia 13 lutego 2020 r. w sprawie wprowadzenia Procedury wzmożonego monitorowania ciągłości działania i bezpieczeństwa systemów krytycznych.

¹⁸ Umowę zmieniano trzema aneksami (z 9 marca 2015 r., z 18 grudnia 2015 r., z 30 grudnia 2016 r.).

- 13/DSP/2018/CEPiK¹⁹ z dnia 29 czerwca 2018 r. zawartej pomiędzy Ministrem Cyfryzacji a Centralnym Ośrodkiem Informatyki na zapewnienie poprawnego i nieprzerwanego funkcjonowania Systemu Informatycznego CEPiK (w tym CEP-S);
- DSP/2019/05 z dnia 6 lutego 2019 r. zawartej pomiędzy Ministrem Cyfryzacji a Centralnym Ośrodkiem Informatyki na aktualizację Koncepcji 2.0 w zakresie dotyczącym niezrealizowanych etapów, funkcjonalności oraz budowy CEK 2.0;
- 902/DZS/21²⁰ z dnia 30 czerwca 2021 r. zawartej między Ministrem Cyfryzacji a Centralnym Ośrodkiem Informatyki na zapewnienie poprawnego i nieprzerwanego funkcjonowania Systemu;
- 1546/DZS/21 z dnia 20 stycznia 2022 r. zawartej pomiędzy Ministrem Cyfryzacji a Centralnym Ośrodkiem Informatyki na m.in.: rozwój CEP, CEP-S, CEK 1.0 oraz budowy CEPKP²¹ i KN²².

Przyczynami prowadzenia prac rozwojowych były m.in.: dostosowanie systemu do zmian prawnych, wynikających z wejścia w życie ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych ustaw²³. Zmiany wymagały dostosowania systemów obsługujących ewidencje pojazdów i kierowców (np. budowy odpowiednich interfejsów wymiany danych, modyfikacji istniejących funkcjonalności) oraz optymalizacji procesów z uwzględnieniem potrzeb interesariuszy, w tym wprowadzenia nowych funkcjonalności.

Badaniem objęto prace rozwojowe prowadzone w latach 2022-2023. W 2022 r. zrealizowano 26 zadań w ramach prac rozwojowych, (umowy 1546/DZS/21, 902/DZS/21, 13/DSP/2018/CEPiK), w wyniku których wdrożono m.in.: dostosowanie CEPiK do wymagań systemu KSI w związku z wprowadzeniem zmian: SISII-recast, tymczasowe elektroniczne prawo jazdy, Administracyjna Korekta Danych.

W roku 2023 zrealizowano 19 prac rozwojowych w ramach umowy 1546/DZS/21 i wdrożono m.in.: optymalizację usług CEPiK, zmianę walidacji numeru VIN.

W latach 2018-2022 zrealizowano łączne wydatki związane z rozwojem CEPiK w kwocie 46 664,5 tys. zł brutto, z tego: 1076,7 tys. zł w 2018 r., 7533,6 tys. zł w 2019 r., 8160,2 tys. zł w 2020 r., 4678,7 tys. zł w 2021 r., 25 215,3 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 013, 055-060, 095, 097, 099)

Zarządzanie zmianą, testy przełączeniowe oraz odtworzeniowe

W okresie objętym kontrolą w COI obowiązywały Procedury Zarządzania Zmianą w wersjach od 1.0.3 do 1.0.6. Procedury miały charakter ogólny i dotyczyły w teorii całości procesu wytwórczego oprogramowania w COI. Definiowały one m.in. głównych uczestników procesu i ich zadania, a także pojedynczy Kluczowy Wskaźnik Efektywności (KPI, ang. *Key Performance Indicator*), który służył do oceny jakości procesu zarządzania zmianą.

Zasadniczą słabością procedury w wersji 1.0.4 było, że pomimo obszernego słownika nie zdefiniowano w jej treści znacznej części uczestników i ich zadań występujących w podprocesach dot. m.in.: Koordynatora zmiany, Menedżera konfiguracji, Menedżera incydentu, Menedżera Wiedzy, Menedżera Poziomu Usług. Słownik został poprawiony w wersji 1.0.6 powyższej procedury.

¹⁹ Umowę zmieniano trzema aneksami (z 19 marca 2019 r., z 19 czerwca 2020 r., z 18 marca 2021 r.).

²⁰ Umowę zmieniano trzema aneksami (z 20 czerwca 2020 r., z 18 listopada 2022 r., z 12 grudnia 2023 r.).

²¹ Centralna Ewidencja Posiadaczy Kart Parkingowych.

²² Komponent Niejawny CEPiK.

²³ Dz. U. 2020 poz. 1517, ze zm.

Procedura zarządzania zmianą w wersji 1.0.5. została wprowadzona 11 sierpnia 2023 r. niezgodnie z przepisami wewnętrznymi COI, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, 154-173, 183-253,
CD-1 pliki: 001-007, 011, 032, 036, 073-074, 090,
094-095, 099, 103)

Proces zarządzania zmianami w systemie CEPiK określany był także w umowach zawieranych przez COI z MC.

W Porozumieniu zawartym 24 sierpnia 2018 r. pomiędzy Centralnym Ośrodkiem Informatyki a Ministerstwem Cyfryzacji, dokonanie zmian w systemie, mogło być dokonane po na podstawie „wniosków o zmianę” zaakceptowanych przez przedstawicieli COI i MC przed wdrożeniem tej zmiany. W umowie nr 902/DZS/21 z dnia 30 czerwca 2021 r., proces zarządzania zmianą ujęto w formie Usług Dodatkowych realizowanych na podstawie zleceń. Określono w niej również zasady odbioru Usług Dodatkowych.

Umowa 1546/DZS/21 zawarta w dniu 20 stycznia 2022 r. wprowadzała procedurę zarządzania zmianą dla CEPiK jako proces biznesowy. Definiując następujące po sobie elementy tego procesu, tj. rejestrację zmiany, jej analizę, ocenę, decyzję oraz wdrożenie, co stanowiło krok w stronę bezpośredniej zgodności z normą ISO 20000²⁴.

W procesie akceptacji zmiany brali udział przedstawiciele COI oraz MC. Procedury nie przewidywały informowania o zmianach innych interesariuszy rozwijanych systemów (starostw, komisariatów policji itd.). Dyrektor Pionu Rozwoju COI wyjaśnił, że *wszystkie zmiany funkcjonalne realizowane są na podstawie zleceń przekazywanych przez MC. Jeśli zmiana dotyczy interesariuszy to cała komunikacja, w tym informowanie o nich, leży w gestii MC.*

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, 183-253, CD-1
pliki: 001-007, 095, 099)

Zarządzanie ciągłością działania w COI zostało uregulowane w PZCD, którą wprowadzono zgodnie z wewnętrznymi procedurami na podstawie Zarządzenia Dyrektora COI. Zawierała ona m.in. klasyfikację obsługiwanych procesów biznesowych w podziale na ich istotność, zasady okresowego testowania procesów, zasady systematyzacji, zatwierdzania aktualizacji dokumentacji zarządzania ciągłością działania.

Testy technologiczne systemów powierzonych COI planowane były w cyklach rocznych, zgodnie z PZCD. Faktyczna częstotliwość przeprowadzania testów była inna, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, 183-253, CD-1
pliki: 001-007, 095, 099)

Testy oprogramowania wytwarzanego przez COI w ramach rozwoju systemu CEPiK określone zostały w:

- umowie utrzymaniowej oraz rozwojowej zawartej z MC²⁵;
- ogólnej procedurze regulującej proces wytwórczy oprogramowania w COI.²⁶

Procedura odnosiła się nie tylko do systemu CEPiK, ale do wszystkich prac programistycznych realizowanych przez COI. Proces testowania obejmował m.in.: testy wewnętrzne – manualne i automatyczne, testy na środowiskach przejściowych,

²⁴ Międzynarodowy standard dla zarządzania usługami IT, opracowany przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną.

²⁵ Umowa utrzymaniowa 902/DZS/21 oraz Umowa rozwojowa 1546/DZS/21.

²⁶ Procedura *Proces wytwórczy w Departamentach Pionu Rozwoju (PR)*, będącą załącznikiem do Zarządzenia nr 17/2021.

testy integracyjne, testy akceptacyjne, testy wydajnościowe, testy bezpieczeństwa, testy WCAG²⁷.

Przeprowadzany zakres testów wydajnościowych, jak również parametry przygotowanej wolumetrii testów (tj. obciążenie danej usługi zapytaniami) były adekwatne do potrzeb systemu CEPiK.

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 011, 095, 099, 103)

Utrzymanie sprawnego działania CEPiK

Umowa utrzymaniowa 902/DZS/21 zawierała obszerny katalog usług umożliwiających utrzymanie systemu CEPiK wraz z metrykami utrzymania, które zdefiniowano m.in.:

- w załączniku nr 3 *Katalog Usług Systemu Informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców CEPiK*. Łączna liczba zdefiniowanych usług wynosiła: 18 usług Wspierających Procesy Biznesowe CEK 1.0, pięć usług Wspierających Procesy Biznesowe CEP-S, 32 usługi Wspierające Procesy Biznesowe CEP 2.0, dodatkowo do każdej usługi zdefiniowano jej kluczowe parametry, tj. okres obowiązywania, użytkownicy usług (np. starostwa), opis usługi, czynności wspierane przez daną usługę wraz z dopuszczalnym czasem realizacji (SLA), dopuszczalną wolumetrię;
- w załączniku nr 4 *Metryki utrzymania* – który definiował odrębne parametry SLA dla poszczególnych procesów biznesowych związanych z utrzymaniem CEPiK, tj. Zarządzanie Incydentami, Zarządzanie Problemami, Zarządzanie Zmianą, Zarządzanie Poziomem Usług, Zarządzanie Bezpieczeństwem Informacji.

Analiza wykazała, że w ramach umowy utrzymaniowej zdefiniowano kluczowe parametry, w tym SLA²⁸ dla utrzymania systemu CEPiK. Przyjęte metryki utrzymaniowe były racjonalne w kontekście potrzeb systemu.

COI przedkładał MC miesięczne raporty z usług utrzymania, które dokumentowały m.in.: dostępność systemu, czas przerw w świadczeniu usług, wydajność usług wspierających, realizację usług utrzymania.

W toku kontroli dokonano analizy ww. raportów za okres od stycznia 2018 r. do kwietnia 2023 r.²⁹ Proces monitorowania zorganizowany został w sposób prawidłowy, a raporty były sporządzane rzetelnie.

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 011, 026, 095, 099, 103)

Podstawowym działaniem zapewniającym sprawne funkcjonowanie CEPiK była podwójna redundancja (tzw. nadmiarowość): na poziomie ośrodków przetwarzania danych oraz w obrębie każdego z dwóch ośrodków.

COI dysponował dwoma równoległymi ośrodkami przetwarzania danych: głównym oraz zapasowym. Oba ośrodki zawierały te same bazy danych oraz ten sam zestaw serwerów aplikacyjnych. W obrębie każdego z dwóch ośrodków wykonywane były kopie zapasowe.

(akta kontroli str. 5-24, 96-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 011-012, 015, 026, 078, 095-096, 099)

²⁷ Web Content Accessibility Guidelines - wytyczne dotyczące dostępności treści internetowych. wyjaśniają one, jak tworzyć strony internetowe i aplikacje aby udostępnić je osobom z niepełnosprawnościami np. wzroku, słuchu, ruchu, ale też z niepełnosprawnością intelektualną czy zaburzeniami poznawczymi.

²⁸ Service Level Agreement (oczekiwany poziom świadczenia usług).

²⁹ Łączna liczba raportów wynosiła 64.

Weryfikacja i odbiór prac w związku z udostępnianiem nowych funkcjonalności CEPiK

Procedury weryfikacji i odbioru prac w związku z udostępnianiem nowych funkcjonalności CEPiK zdefiniowane były w zawartych umowach na utrzymanie i rozwój systemu³⁰. Zasady odbioru prac obejmowały m.in. odbiory częściowe zgodnie z etapami określonymi w harmonogramie, comiesięczne raporty utrzymaniowe, kryteria odbioru usług określane w zleceniach.

Kluczowym aspektem odbioru zleczanych prac było przeprowadzanie testów poprawności m.in.: testów integracyjnych³¹, których wyniki potwierdzały brak przeciwwskazań do wdrożenia zmian.

Na podstawie analizy wybranych 14 zleceń³² ustalono, że w większości przypadków były one realizowane terminowo i odbiór prac w większości był dokonywany „bez uwag”. Jedna zgłoszona uwaga dotyczyła poprawienia treści protokołu odbioru i nie miała wpływu na realizację zlecenia.

(akta kontroli str. 5-24, 96-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 095, 099)

Kopie zapasowe danych i oprogramowania CEPiK

Zasady wykonywania kopii zapasowych systemu CEPiK, w tym podstawowe pojęcia kluczowe dla procesu zarządzania kopiami zapasowymi oraz sposoby wykonywania kopii zapasowych, a także ich przechowywania, zostały określone w Załączniku 2.15 do Polityki Bezpieczeństwa Informacji CEPiK³³.

W toku oględzin miejsc sporządzania i przechowywania kopii zapasowych stwierdzono, że system CEPiK zabezpieczony był kompleksowym systemem automatycznego wykonywania kopii zapasowych i zarządzany przez specjalistyczne oprogramowanie służące do tego celu.

(akta kontroli str. 5-24, 96-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 011-012, 015-016, 026, 078-079, 095-096, 099)

W zakresie obsługi zgłoszeń użytkowników CEPiK, dotyczących problemów z działaniem systemu, w COI funkcjonowała *Procedura Zarządzania Incydem Centralnego Ośrodka Informatyki*, która została wydana zarządzeniem nr 27/2021 Dyrektora COI z dnia 7 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia *Procedury Zarządzania Incydem Centralnego Ośrodka Informatyki*.

W COI opracowano i wdrożono także operacyjny dokument pn. *Procedura Zarządzania Incydem CEPiK*, zatwierdzony przez kierownika zespołu Service Desk w dniu 3 czerwca 2022 r. i wykorzystywany przez pracowników Zespołu Service Desk. Elementy procesu zarządzania incydentami opisane również były w dokumencie *Metryki utrzymania* stanowiącym załącznik nr 4 do umowy nr 13/DSP/2018 na utrzymanie systemu CEPiK.

(akta kontroli str. 5-9, 25-78, 96-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 011-012, 015-016, 026, 078-079, 095-096, 099)

³⁰ M. in. umowa nr 902/DZS/21, 1546/DZS/21.

³¹ Przekazano raporty z testów modułów m.in.: Moduł SISII-recast, Moduł integracji CarVertical, Moduł Punkty Karne (w tym API), Moduł Zmiany Cofanie Liczników.

³² Realizowanych w ramach umowy utrzymaniowej 13/DSP/2018/CEPIK (rok 2018 oraz 2020) oraz umowy rozwojowej 1546/DZS/21 (rok 2022) dot. m.in. prac związanych z dostosowaniem CEPiK do: zachowania dotychczasowego numeru rejestracyjnego pojazdu i objęcia czasowym wycofaniem samochodów osobowych; gromadzenia danych o kierowcach zawodowych; zmian w systemie badań technicznych.

³³ Wprowadzonej 22 marca 2022 r. na podstawie decyzji Ministra Cyfryzacji.

Wsparcie techniczne dla użytkowników CEPiK, statystyki incydentów

W COI wyodrębniono trzy linie wsparcia dla użytkowników³⁴. Do obsługi zgłoszeń i incydentów wykorzystywany był system ITSM Atmosfera, a kanałami umożliwiającymi zgłoszenie incydentu były: wiadomość e-mail, telefon³⁵. Incydenty można było także zgłaszać bezpośrednio w systemie Atmosfera przez przeglądarkę internetową³⁶.

W COI nie udostępniono tzw. bazy wiedzy typu FAQ (ang. Frequently Asked Questions) lub podobnej, przeznaczonej dla użytkowników systemu CEPiK, poza standardowymi instrukcjami użytkownika kierowanymi do Starostw. Bazą wiedzy³⁷ posługiwali się pracownicy zespołu Service Desk.

Z obsługi incydentów sporządzane były miesięczne raporty, przekazywane do KPRM/MC. Jako Kluczowy Wskaźnik Efektywności przyjęto odsetek zgłoszeń terminowo rozwiązanych, z wartością dopuszczalną 95% oraz docelowo 100%.

Na podstawie zestawienia incydentów zarejestrowanych w systemie ITSM Atmosfera, które zawierało m.in.: informacje nt. daty utworzenia incydentu w systemie, daty jego rozwiązania oraz zamknięcia, a także informacji czy dla danego incydentu przekroczono przewidywany czas obsługi określony w SLA, ustalono, że łączna liczba incydentów zarejestrowanych w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 maja 2023 r. wynosiła 38 563. Większość z nich wynikała z nieuwagi użytkowników lub problemów w obsłudze systemu przez użytkowników. Znaczna liczba incydentów związanych z jakością danych w systemie przekazywana była na III linię wsparcia, co wpływało na wydłużenie czasu ich obsługi.

Po rozwiązaniu incydentu zgłoszonego poprzez system ITSM Atmosfera informacja przekazywana była do zgłaszającego, który dokonywał potwierdzenia rozwiązania i incydent był zamykany. W przypadku braku potwierdzenia rozwiązania, system automatycznie zamykał zgłoszenie po siedmiu dniach.

Dyrektor Departamentu Obsługi Użytkownika poinformował, że w przypadku, gdy zgłaszającym jest obywatel nieposiadający dostępu do systemu ITSM Atmosfera, to system wysyłał powiadomienie mailowe z informacją o rozwiązaniu zgłoszenia i zakończeniu jego obsługi.

(akta kontroli str. 5-9, 25-78, 96-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 011-012, 015-016, 026, 029, 078-079, 087, 095-096, 099)

Najczęściej występującymi incydentami były problemy dotyczące jakości danych zgromadzonych w CEPiK (dane w systemie były niezgodne ze stanem faktycznym), dotyczące m.in. tzw. rozłączania pojazdów³⁸. Sytuacja taka wynikała najczęściej z błędów we wprowadzaniu danych w starostwach. Problem tego rodzaju nie mógł być rozwiązywany na poziomie I linii wsparcia i był przekazywany do III linii wsparcia, co wynikało z konieczności edycji wpisów dotyczących połączonych pojazdów celem zachowania spójności historii.

³⁴ I linia – zespół konsultantów Service Desk. II linia wsparcia – zespół administratorów w Departamencie Eksploatacji Systemów. III linia wsparcia - zespół deweloperski w Pionie Rozwoju.

³⁵ Linia telefoniczna funkcjonowała w dni powszednie w godz. od 7:00 do 19:00, natomiast w soboty od 8:00 do 16:00.

³⁶ Incydenty można było zgłaszać całodobowo za pomocą wiadomości e-mail oraz przeglądarki internetowej.

³⁷ Baza ta obejmowała m.in.: FAQ – najczęściej zadawane pytania i odpowiedzi, zbiór instrukcji dot. najczęściej wykonywanych procedur, w tym instrukcja generowania certyfikatu VPN, instrukcja instalacji i konfiguracji połączenia VPN, instrukcja awaryjnej obsługi wniosków dostępowych, czy też wirtualne zatrzymanie dowodu rejestracyjnego, procedury dotyczące kart kryptograficznych, informator Stacji Kontroli Pojazdów.

³⁸ Sytuacja, w której osobne pojazdy mają przypisany ten sam numer rejestracyjny.

Dyrektor COI wyjaśnił, że na III linię obsługi zgłoszeń trafiają najtrudniejsze zgłoszenia. Zgłoszenia, które nie mogły być rozwiązane w ramach kompetencji I i II linii. Zgłoszenia te wymagają poświęcenia największych nakładów czasu i pracy. Cykl obsługi składa się z następujących etapów: szczegółowa weryfikacja zasadności zgłoszenia, analiza i projektowanie poprawki, proces wytwórczy oraz testy i wdrożenie poprawki.

Terminowość obsługi zgłoszeń dotyczących jakości danych została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 5-9, 25-78, 96-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 011-012, 015-016, 026, 029, 078-079, 087, 095-096, 099)

Zarządzanie bezpieczeństwem systemu CEPiK

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym COI³⁹ za zarządzanie bezpieczeństwem systemu CEPiK odpowiadał Departament Cyberbezpieczeństwa. W okresie objętym kontrolą w Departamencie tym pracowało łącznie 67 osób. Według stanu na dzień 5 czerwca 2023 r. stan zatrudnienia wynosił 33 osoby.

Badaniem objęto kompetencje wszystkich 33 pracowników. Analiza dokumentacji kadrowej wykazała, że 23 z nich posiadało wykształcenie wyższe kierunkowe lub co najmniej roczną praktykę zawodową. Dyrektor COI wskazał, że *Wykształcenie wyższe kierunkowe oraz roczna praktyka zawodowa w zakresie bezpieczeństwa IT nie są wymagane na stanowiskach: Młodszego Specjalisty ds. Bezpieczeństwa, Młodszego Operatora L1 i Młodszego Specjalisty ds. monitorowania. Osoby zatrudnione na tych stanowiskach stanowią tylko część personelu realizującego zadania związane z bezpieczeństwem CEPiK. Spełnienie wymagań wykształcenia kierunkowego oraz rocznej praktyki zawodowej w zakresie bezpieczeństwa IT jest uzależnione od realizowanych zadań i obowiązków (...). Wychodząc naprzeciw wyzwaniom rynku pracy (...) stworzono dedykowany program szkoleniowy zapewniający wdrożenie nowego pracownika w zagadnienia i specyfikę pracy odpowiadającą potrzebom COI (...).*

(akta kontroli str. 5-9, 87-88, 96-103, 174-176, 183-253, CD-1 pliki: 001-008, 034-035, 093-096, 100, CD-2 pliki: 006, 014-025)

W roku 2020 COI otrzymał z KPRM zlecenie⁴⁰ na aktualizację Polityki Bezpieczeństwa Informacji CEPiK (dalej: PBI CEPiK). W dniu 2 listopada 2021 r. COI przekazał do KPRM zaktualizowaną PBI CEPiK, która została wdrożona Decyzją Ministra Cyfryzacji⁴¹ podpisaną 22 marca 2022 r.

Dyrektor Departamentu Cyberbezpieczeństwa wyjaśnił, że *COI nie dokonuje przeglądów PBI CEPiK gdyż nie jest jej właścicielem. Przegląd i aktualizacja polityki bezpieczeństwa informacji jest inicjowana przez Gestora CEPiK.*

(akta kontroli str. str. 5-9, 87-88, 96-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 012, 095-096, 099)

Obsada kadrowa dla zapewnienia sprawnego działania CEPiK

W okresie objętym kontrolą COI realizował zadania w zakresie funkcjonowania i rozwoju bazy centralnej CEPiK w ramach 11 umów, do których zawarte zostały 33 aneksy. W przypadku przygotowywania nowej umowy lub aneksu do obowiązującej umowy, powodującej zwiększenie pracochłonności w COI – jak poinformował

³⁹ Stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 33/2023 Dyrektora Centralnego Ośrodka Informatyki z dnia 6 kwietnia 2023 r.

⁴⁰ Z dnia 16 października 2020 r. nr ZUD-CEPiK-13.2020 na usługę dodatkową w ramach umowy 13/DSP/2018/CEPiK (8/U/COI/MC/2018).

⁴¹ Z dnia 11 marca 2022 r.

Dyrektor Departamentu Wsparcia Informatyki – w COI szacowano potrzebne jednostki zaangażowania zasobów (tzw. FTE).

Dyrektor Departamentu HR wskazała, że w okresie objętym kontrolą zadania w ramach CEPiK były realizowane wyłącznie przez osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę. Dyrektor COI poinformował, że poziom zatrudnienia był wystarczający do zapewnienia sprawnego działania i rozwoju systemu.

W toku kontroli przekazano zestawienia wskazujące, że szacowanie zasobów ludzkich, w podziale na role w projekcie, zostało przeprowadzone dwukrotnie – w 2018 r. oraz 2021 r. Z tych zestawień wynikało, że zaangażowanie – tzw. role – w latach 2018-2021 wyceniono na 58,96 FTE, a w latach 2021 – 2024 na 68,99 FTE.

Ponadto przekazano zestawienie wszystkich osób zaangażowanych w realizację projektu, z którego wynikało, że przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty (FTE), osób zaangażowanych w obsługę CEPiK wynosiło 182,2 w 2018 r., 184,7 w 2019 r., 128,9 w 2020 r., 120,0 w 2021 r., 119,7 w 2022 r. i 128,8 w pierwszej połowie 2023 r.

Dyrektor COI wyjaśnił, że w ramach przekazanych kalkulacji FTE zostały wykorzystane jedynie role utrzymaniowe alokowane na Umowach Utrzymaniowych CEPiK (...). Natomiast przy kalkulacji zatrudnienia zostały dodatkowo ujęte FTE na role rozwojowe, które były osobno rozliczane w ramach Zleceń rozwojowych i nie dotyczyły Usług Utrzymaniowych.

W 2018 r. do realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem CEPiK zatrudniono 105 osób. W roku 2019 zawarto umowy ze 160 osobami (52,4% wzrost w stosunku do roku 2018). W kolejnych latach w COI, w ramach CEPiK zatrudniono: 57 osób w 2020 r., 106 osób w 2021 r., 108 osób w 2022 r. i 63 osoby w 2023 r.⁴². Oznacza to zmniejszenie o 64,4% liczby zatrudnianych osób⁴³ w roku 2020, zwiększenie o 86% liczby osób zatrudnianych w 2021 r., zwiększenie o 1,9% w 2022 r. i zmniejszenie o 41,7% w 2023 r. wg stanu na 15 czerwca.

Rozwiązano umowy ze 137 osobami w 2018 r., 108 osobami w 2019 r. (zmniejszenie liczby odejść o 21,2% w stosunku do roku 2018), 78 osobami w 2020 r. (zmniejszenie liczby odejść o 27,8%), 70 osobami w 2021 r. (zmniejszenie liczby odejść o 10,3%), 75 osobami w 2022 r. (zwiększenie liczby odejść o 7,1%) oraz 24 osobami w pierwszej połowie 2023 r.

Dyrektor Departamentu HR w COI wyjaśniła, że przyczyną znacznej fluktuacji kadr wśród osób odpowiedzialnych za działanie CEPiK były m.in. cykl życia projektu oraz charakterystyka rynku pracy branży IT. *Konkurencja, poziom wynagrodzeń i otoczenie rynkowe nie sprzyjało do tej pory długofalowej współpracy z pracownikami o wąskich specjalnościach i umiejętnościach. Dodatkowo COVID spowodował, że świat się skurczył i możliwość pracy zdalnej otworzyła furtkę fachowcom w tym obszarze na współpracę np. z krajami UE lub USA. Eksperti IT mogli pracować zdalnie na zagranicznych projektach, zarabiać w euro lub dolarach (...).*

W COI wdrożono szereg rozwiązań mających na celu ograniczenie fluktuacji kadr w tym także osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie CEPiK. Wprowadzono m.in.:

- elastyczny czas pracy umożliwiający rozpoczęcie pracy między godziną 7:00 a 10:00 oraz świadczenie pracy w formie zdalnej;
- czterotygodniowy dodatkowy urlop po przepracowaniu (bez przerw) minimum trzech lat w COI;
- dzień wolny w urodziny;
- opiekę medyczną;

⁴² Na dzień 15 czerwca 2023 r.

⁴³ Zwiększenie i zmniejszenie liczby zatrudnionych osób liczone rok do roku.

- kafenię z szeroką gamą benefitów do wyboru dla pracowników.

Wprowadzono także program poleceń umożliwiającą pracownikom polecanie do pracy znajomych.

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, 174-176, 183-253,
CD-1 pliki: 001-007, 009, 014, 022-023, 030, 034-
036, 083, 088, 092-095, 099, 101, CD-2 pliki: 006)

E-usługi udostępnione w ramach CEPiK 2.0

W okresie objętym kontrolą w ramach CEPiK 2.0 udostępniane były cztery usługi elektroniczne.

- Historia pojazdu – dostępna od 2017 r.;
- Bezpieczny autobus – dostępna od 2017 r.;
- Mój Pojazd – uruchomiona w 2018 r.;
- Sprawdź uprawnienia kierowców – działa od 2020 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu Strategii i Portfela Projektów poinformował także, że w ramach Zleceń CEPiK udostępniane są usługi sieciowe mające na celu udostępnienie danych w e-usługach systemów dziedzinowych innych niż CEPiK.

Dyrektor COI poinformował, że zmiany rozwojowe CEPiK są planowane i wykonywane przez COI na zlecenie Ministerstwa Cyfryzacji, zgodnie z zapotrzebowaniem i zleceniami przekazywanymi oficjalnie lub w trybie roboczym. Dodął także, że obecnie planowane są usługi:

- Udostępnianie normy EURO w historii pojazdu oraz w aplikacji mObywatel – uzupełnienie danych o normie EURO – planowany termin uruchomienia usługi to 21 września 2023 r.;
- Historia pojazdu w aplikacji mObywatel – planowany termin udostępnienia to 26 września 2023 r.;

Ponadto, w ramach projektu umowy ramowej dotyczącej współpracy w zakresie modernizacji systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców planowane jest udostępnienie następujących e-usług:

- Uzyskaj prawo jazdy;
- Złóż wniosek o kartę kwalifikacji kierowcy;
- Przypominaj o terminach;
- Sprawdź swoje uprawnienia;
- Sprawdź szkołę jazdy i instruktora;
- Udostępnij swoje dane pracodawcy;
- Sprawdź uprawnienia kierowcy;
- Sprawdź informację o punktach karnych – przebudowa.

Termin uruchomienia poszczególnych usług uzależniony jest od terminu podpisania ww. umowy ramowej.

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, CD-1 pliki: 001-
007, 013, 022-023, 083, 089, 095, 097, 099)

Audyty systemu CEPiK

W okresie objętym kontrolą w COI nie prowadzono całościowego audytu funkcjonowania systemu CEPiK.

Dyrektor COI poinformował, że przeprowadzono we własnym zakresie audyty wewnętrzne o charakterze procesowym, które obejmowały poszczególne elementy systemu CEPiK w ramach testów próby badawczej. Dodął także, że Ministerstwo

Cyfryzacji nie zlecało COI przeprowadzenia kompleksowego audytu funkcjonowania wszystkich elementów systemu CEPiK.

W okresie objętym kontrolą w COI przeprowadzono siedem audytów wewnętrznych, w których zakres wchodziły elementy systemu CEPiK (próba dla badania danego procesu - obszaru). Dotyczyły one m. in. adekwatności funkcjonujących w COI standardów w procesie wytwórczym, oceny wdrożonych systemów ciągłości działania, ochrony danych osobowych, efektywności procesu zarządzania incydentami, a także zgodności działań z zewnętrznymi regulacjami w zakresie informatyzacji i cyberbezpieczeństwa. W wyniku audytów sformułowano wnioski dotyczące m.in. wprowadzenia procedur odtworzeniowych i przełączeniowych CEPiK, przeprowadzenia analizy ryzyka naruszenia integralności, poufności, dostępności danych osobowych dla CEPiK pod względem zastosowanych zabezpieczeń, a także sformalizowania i monitorowania procesu obsługi incydentów. Wszystkie zalecenia dotyczące CEPiK sformułowane w wyniku przeprowadzonych audytów zostały wdrożone, m.in. poprzez wprowadzenie sformalizowanych procedur oraz innych dokumentów i mechanizmów zarządczych, w tym analiz, raportów, cyklicznych spotkań grup roboczych oraz wdrożenie procesów monitorowania procesów.

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, CD-1 pliki:
011, 022-023, 083, 099, 103)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W powyższym obszarze stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Wprowadzeniu procedury zarządzania zmianą niezgodnie z wewnętrznymi przepisami.

W dniu 11 sierpnia 2023 r. wprowadzono w COI Procedurę Zarządzania Zmianą v 1.0.5. podpisaną przez Dyrektora Pionu Operacji, która nie została wprowadzona zarządzeniem ani decyzją Dyrektora COI. Było to niezgodne z Instrukcją Przygotowania Regulacji Wewnętrznych oraz Procedowania Zarządzeń i Decyzji wprowadzoną 27 października 2022 r. Zarządzeniem nr 60/2022 Dyrektora Centralnego Ośrodka Informatyki. Pkt 1.1.6 powyższej Instrukcji wskazuje, że (...) regulacją wewnętrzną może być: regulamin, zasady, procedura (...) przyjmowana na podstawie Zarządzenia i obowiązująca w COI.

Dyrektor Pionu Rozwoju COI wyjaśnił m.in., że powyższa procedura była dokumentem operacyjnym stosowanym na zasadzie wewnętrznego dokumentu stosowanego w procesie wytwórczym i nie ma zastosowania do wszystkich pracowników.

Dyrektor COI poinformował, że w związku ze zgłoszonymi przez NIK w trakcie kontroli wątpliwościami w tym zakresie, (...) *kolejna wersja Procedury zostanie wprowadzona Zarządzeniem Dyrektora COI.*

W związku z usunięciem nieprawidłowości poprzez aktualizację Procedury Zarządzania Zmianą do wersji 1.0.6 i wprowadzenie jej Zarządzeniem Dyrektora COI nr 89/2023z 13 września 2023 r. NIK odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego w przedmiotowej sprawie.

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, 154-173, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 011, 032, 036, 073-074, 090, 094-095, 099, 103)

2. Niewystarczającej częstotliwości przeprowadzania testów przełączeniowych działania systemu CEPiK.

Analiza przedłożonej w toku kontroli dokumentacji, tj.: Harmonogramu testów przełączeniowych na 2020 r., Harmonogramu testów ciągłości działania systemów powierzonych na lata 2021-2023, Raportu z testu technologicznego przełączenia systemów CEPiK 1.0 i CEPiK 2.0 pomiędzy ośrodkami przetwarzania danych z 20-21 października 2020 r., Raportu z przełączenia systemów pomiędzy ośrodkami przetwarzania danych - przełączenie przetwarzania z ośrodka podstawowego (PDC) do ośrodka zapasowego (SDC) wraz z procedurą powrotną z dnia 17 kwietnia 2020 r. (system CEPiK 2.0) oraz z dnia 7 lipca 2020 r. (systemu CEPiK 1.0), Raportu z testu technologicznego odtworzenia baz danych systemu CEPiK 2.0 z dnia 11 czerwca 2021 r., Raportu technologicznego odtworzenia serwera aplikacyjnego systemu CEPiK 2.0 z dnia 26 czerwca 2023 r., wykazała, że ostatnie testy przełączeniowe odbyły się w 2020 r., natomiast testy odtworzeniowe w roku 2021 i 2023.

Dyrektor Departamentu Eksploatacji Systemów poinformował, że zgodnie z PZCD *harmonogram testów technologicznych na dany rok przygotowuje się uwzględniając ryzyko operacyjne, potrzeby biznesowe, wymagania audytowe i regulacyjne oraz możliwości technologiczne i dostępność zasobów (...). Zakres testów technologicznych, ryzyka związane z przełączeniem systemów oraz możliwości techniczne i organizacyjne wpływają na to, że nie ma uzasadnienia dla testowania corocznego wszystkich systemów powierzonych, dotyczy to również systemu CEPiK 2.0. (...). Załączone Harmonogramy testów wskazują na cykliczność w planowaniu testów CEPiK 2.0. W związku z powyższym na 2022 rok nie zaplanowano testów w obszarze systemu CEPiK 2.0. Nie nastąpiły zmiany technologiczne, bądź organizacyjne, które wpływałyby na konieczność przetestowania przełączenia lub odtworzenia systemu według zmodyfikowanych skryptów czynności testowych.*

Zdaniem NIK trzyletni okres pomiędzy realizacją testów przełączeniowych jest zbyt długi. CEPiK jest jednym z najważniejszych systemów informatycznych w Polsce. Testy te powinny być przeprowadzane corocznie, razem z testami odtworzeniowymi, a w razie braku możliwości zabezpieczenia zasobów, z dwuletnią częstotliwością, tak aby dały potwierdzenie, że w przypadku awarii infrastruktura CEPiK będzie działać prawidłowo.

(akta kontroli str. 5-9, 96-103, 183-253,
CD-1 pliki: 001-007, 011, 051-054, 095, 099,
103)

3. Nieterminowej i długotrwałej obsłudze incydentów jakości danych.

Zgodnie z Metrykami utrzymania MU-ZIN-01 i MU-ZPR-01 stanowiącymi załącznik nr 4 do umowy 902/DZS/21 dla incydentów jakości danych tzw. *Czas Naprawy Problemu* ustalony został na dwa miesiące.

Na podstawie analizy danych zawartych w załączniku nr 1 do raportu z usług utrzymania za okres od 1 do 30 kwietnia 2023 r. ustalono, że spośród 1510 zamkniętych incydentów jakości danych w kwietniu 2023 r., w przypadku 236 zgłoszeń (15,6%), czas od otwarcia zgłoszenia do jego zamknięcia wynosił od 61 do 856 dni, tj. przekroczył zakładany w ww. metrykach czas rozwiązania tego typu incydentów. Ponadto spośród 1660 otwartych incydentów jakości danych wg stanu na dzień 30 kwietnia 2023 r. w przypadku 508 (30,6%), termin ich rozwiązania wynosił od 61 do 1150 dni, co oznacza, że nie został dotrzymany dwumiesięczny termin ich realizacji.

Dyrektor COI wyjaśnił, że *dwumiesięczny termin realizacji tych Zgłoszeń określony w metryce utrzymania jest terminem instrukcyjnym, do którego strony starają się dążyć, lecz ze względu na duży stopień skomplikowania zgłoszeń oraz istniejący backlog jest trudny do osiągnięcia.*

Dodał także, że zgodnie z postanowieniami Aneksu nr 2 do umowy CEPiK nr 902/DZS/21 z września 2022 r., *Incydenty Jakości Danych są rozliczane ilościowo, zatem nie został ustalony dla nich parametr terminowości SLA.*

Ponadto Dyrektor COI wskazał, że w związku z wprowadzeniem ww. aneksu liczba zgłoszeń zamkniętych po upływie 60 dni wynosi 76, natomiast liczba zgłoszeń otwartych dłużej niż 60 dni wynosi 402.

W ocenie NIK wskazany w metrykach utrzymaniowych dwumiesięczny termin obsługi incydentów, podobnie jak wskazana w metryce MU-ZDP-1 dopuszczalna dostępność systemu (98%) jest terminem obowiązującym. W załączniku nr 3 – *Katalog Usług Systemu Informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców CEPiK v 1.4* do wskazanego w wyjaśnieniach aneksu nr 2 do umowy, także wskazano dwumiesięczny maksymalny dopuszczalny czas realizacji czynności – poprawa jakości danych CEK (pkt IX.9.9. załącznika) i CEP (pkt XI.52.1).

W ocenie NIK, nierozwiązywanie incydentów jakości danych w terminie do dwóch miesięcy od momentu zgłoszenia nie wpływało bezpośrednio na funkcjonowanie całego systemu CEPiK. Jednakże, bez względu na skalę zjawiska, w każdym przypadku stanowiło znaczną niedogodność dla obywateli, których te incydenty dotyczyły i było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 5-9, 25-78, 96-103, 183-253, CD-1 pliki: 001-007, 011-012, 015-016, 026, 029, 078-079, 087, 095-96, 099)

Wnioski

IV. Wnioski

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

1. Zapewnienie przeprowadzania testów przełączeniowych systemu CEPiK corocznie, razem z testami odtworzeniowymi lub w razie braku możliwości zabezpieczenia zasobów, raz na dwa lata.
2. Zapewnienie szybszego rozwiązywania incydentów jakości danych CEPiK w terminie do dwóch miesięcy od ich zgłoszenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłoszenia 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 dni 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, października 2023 r.

Kontrolerzy
Marcin Grochal
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis

.....
podpis

Łukasz Hertel
Specjalista k.p.

.....
podpis