



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF – 4114-004-01/2014
I/14/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Spis treści

I. Dane identyfikacyjne kontroli	1
II. Ocena kontrolowanej działalności	1
III. Opis ustalonego stanu faktycznego	4
1. Wstęp	4
1.1. System informatyczny w procesie wyborczym	4
1.2. Charakterystyka liczbowa przedsięwzięcia informatycznej obsługi wyborów samorządowych w 2014 r.	6
1.3. Praktyka zapewniania obsługi informatycznej wyborów stosowana przez KBW	6
2. Zlecenie zadań związanych z informatyczną obsługą wyborów oraz z kampanią informacyjną wyborów	9
3. Zapewnienie przez KBW obsługi informatycznej wyborów samorządowych w 2014 r.	23
3.1. Strategia KBW w zakresie zapewnienia obsługi informatycznej wyborów	23
3.2. Proces i metodyka wytwarzania oprogramowania	24
3.3. Logika i architektura projektu	34
3.4. Użyta infrastruktura techniczna	36
3.5. Opis bezpieczeństwa informatycznego systemu wyborczego	38
4. Stan przygotowania infrastruktury informatycznej KBW do obsługi wyborów w 2015 r.	43
5. Zabezpieczenie strony internetowej PKW przed nieautoryzowaną zmianą treści.....	44
6. Prawdliwość finansowania oraz ewidencjonowania wydatków na obsługę informatyczną wyborów	45
6.1. Plan wydatków na 2014 r.	45
6.2. Wydatki zrealizowane w 2014 r.	46
6.3. Prawdliwość dokumentowania i ewidencjonowania wydatków na obsługę informatyczną wyborów	47
6.4. Plan wydatków na 2015 r.....	49
7. Prace nad wytworzeniem nowego oprogramowania wspomagającego proces wyborczy oraz oceną posiadanych zasobów informatycznych przez KBW	49
IV. Uwagi i wnioski	51
V. Pozostałe informacje i pouczenia	52

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/14/006 – Wykorzystanie środków budżetu państwa na obsługę informatyczną wyborów
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Bogusława Moszczyńska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 92667 z 18 listopada 2014 r. oraz nr 92668 z dnia 1 grudnia 2014 r. 2. Mariusz Stolarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92669 z 1 grudnia 2014 r. 3. Wojciech Bartoń, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92670 z 1 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Krajowe Biuro Wyborcze ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa (dalej: KBW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Do 1 grudnia 2014 r. Kazimierz Wojciech Czaplicki – Szef KBW Od 2 grudnia 2014 r. do 22 lutego 2015 r. Beata Tokaj – p.o. Szefa KBW Od 23 lutego 2015 r. Beata Tokaj – Szef KBW (dowód: akta kontroli str. 9-12)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działania KBW związane z wykorzystaniem środków budżetu państwa na obsługę informatyczną wyborów.

W świetle przepisów regulujących przeprowadzenie wyborów samorządowych w 2014 r. system informatyczny miał w istotny sposób wspomagać organizację i przeprowadzenie wyborów. Od jego funkcjonowania zależało m.in. sprawne ustalenie i ogłoszenie wyników głosowania. Zadaniem Krajowego Biura Wyborczego było zapewnienie systemu informatycznego, który:

- 1) będzie na tyle wydajny i niezawodny, że zapewni skuteczne wsparcie w czasie wyborów,
- 2) będzie na tyle funkcjonalny i bezpieczny, że pomoże w sprawnym dostarczeniu wyników wyborów.

System informatyczny powinien wspierać obsługę wyborów przez organy wyborcze, przede wszystkim zapewniając przepływ informacji niezbędnych do przeprowadzenia wyborów oraz do sprawnego ustalenia ich wyniku. Oznacza to, że wszystkie prace związane z opracowaniem, wytworzeniem, wdrożeniem i użytkowaniem informatycznego systemu do obsługi wyborów powinny być prowadzone z należytą starannością, zgodnie z najlepszymi praktykami, w sposób planowy i z góry zdefiniowany.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

W ocenie NIK prace związane z opracowaniem, wytworzeniem, wdrożeniem i użytkowaniem systemu informatycznego do obsługi wyborów samorządowych w 2014 r. prowadzone były przez Krajowe Biuro Wyborcze w sposób nieadekwatny do znaczenia tego systemu w procesie przeprowadzania wyborów. Należy bowiem podkreślić, że niesprawny system informatyczny do obsługi wyborów pociąga za sobą nie tylko niepotrzebne koszty finansowe, ale także olbrzymie koszty społeczne, wynikające z ryzyka podważenia zaufania do organów wyborczych.

Na negatywną ocenę działań KBW związanych z wykorzystaniem środków z budżetu państwa na obsługę informatyczną wyborów miały wpływ przede wszystkim następujące ustalenia kontrolne:

1. W pracach KBW brakowało systematycznych i długofalowych działań w zakresie informatyzacji wyborów. Nie została opracowana wieloletnia, docelowa strategia zapewnienia wsparcia informatycznego dla różnego rodzaju wyborów, co było przyczyną udzielania zamówień na opracowanie systemów informatycznych dla obsługi niemal każdego kolejnego wyborów.
2. Nie zostały określone precyzyjnie na etapie postępowania przetargowego oraz w zawartej umowie wymagania jakościowe dla informatycznego systemu obsługi wyborów samorządowych w 2014 roku. KBW nie sformułowała też wymagań dotyczących metodyki zarządzania projektem w zakresie wytwarzanego oprogramowania.
3. Postępowania przetargowe były prowadzone w KBW w sposób nierzetelny. Ponadto niemal na każdym etapie tych postępowań dochodziło w kontrolowanej jednostce do licznych naruszeń przepisów Prawa zamówień publicznych², co w efekcie miało wpływ na wynik niektórych rozstrzygnięć. Komisja przetargowa w dwóch postępowaniach opierała się w swych rozstrzygnięciach na ocenach dokonanych przez pracowników wieloosobowego stanowiska pracy do spraw informatycznego systemu wyborczego i statystyki wyborczej, którzy formułowali swoje uwagi w sposób ogólny, nie dysponując obiektywnymi kryteriami oceny ofert. Zdaniem NIK sytuacja taka wskazuje, że w funkcjonowaniu KBW występował mechanizm korupcjogenny, polegający na dowolności w podejmowaniu decyzji przez członków Komisji przetargowej, którzy opierali się na ogólnych i nieweryfikowalnych ocenach ww. pracowników KBW, dokonanych poprzez przyzmat wysoce subiektywnych kryteriów oceny ofert.
4. KBW z opóźnieniem w stosunku do potrzeb projektu informatycznego przekazało wykonawcy systemu projekty uchwał PKW definiujące wygląd i treść dokumentów, które miały być generowane przez system informatyczny.
5. Nierzetelnie, bez żadnego sprawdzenia, przeprowadzony został odbiór zamówionego oprogramowania do obsługi wyborów. Wykonawcy zapłacono 306 270,00 zł za produkt, który nie był zgodny z SIWZ oraz z umową. Odbierając zamówiony produkt bez uwag, KBW utrudniło sobie naliczanie kar umownych od wykonawcy.
6. W KBW nie zostały zdefiniowane warunki i procedury dopuszczania do użytkowania systemu informatycznego wykorzystywanego w trakcie wyborów. Zabrakło w szczególności precyzyjnego określenia warunków, których spełnienie potwierdziłoby, że system działa sprawnie i jest gotowy do użycia w komisjach wyborczych wszystkich szczebli.
7. KBW dopuściło do użytkowania system informatyczny do obsługi wyborów, który posiadał istotne błędy w zakresie obsługi protokołów (generowanie, opracowanie, wydruk) terytorialnych komisji wyborczych. Analiza

² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.). Dalej: ustawa PZP.

bezpieczeństwa kodu źródłowego systemu centralnego wykazała szereg nieprawidłowości, z których część miała charakter krytyczny. Wykryte błędy mogły prowadzić m.in. do uzyskania nieuprawnionego dostępu do zasobów przez użytkowników systemu centralnego oraz do uzyskania nieautoryzowanego dostępu do systemu i zasobów poprzez osoby nieposiadające konta w systemie. NIK nie znalazła w KBW dowodów świadczących o wykorzystaniu tej podatności, zawartej w systemie.

8. KBW dopuściło do użytkowania w trakcie wyborów system informatyczny, w którym występował błąd krytyczny wynikający z niewłaściwej implementacji algorytmu ustalania wyników wyborów przy remisie wyborczym. Błąd ten został usunięty dopiero w trakcie trwania wyborów.
9. KBW dopuściło do użytkowania program Kalkulator wyborczy, który nie został wystarczająco zabezpieczony. Umożliwiało to pozyskiwanie kodu źródłowego oprogramowania bezpośrednio z udostępnionej publicznie binarnej wersji aplikacji.
10. Zdecydowano o dopuszczeniu do użytkowania w dniu wyborów wadliwego systemu, mimo dwóch nieudanych ogólnopolskich testów oraz zastrzeżeń zawartych w treści raportu audytora. Zaniechania KBW sprawiły, że w dniu wyborów nie była gotowa finalna wersja prawidłowo przetestowanego oprogramowania i w istocie posługiwano się wersją obciążoną błędami.
11. Nie zapewniono sprawdzonej infrastruktury serwerowej i systemowej. KBW nie zapewniło też obsługi serwisowej na poziomie odpowiednim do rangi zadania.
12. W KBW nie zostały przygotowane i nie wdrożono – adekwatnych do wystąpienia możliwych ryzyk – planów awaryjnych pozwalających na szybką reakcję na wypadek niesprawności oprogramowania i infrastruktury obsługującej wybory.

Tworzenie systemu do obsługi wyborów samorządowych w 2014 roku odbywało się pod presją czasu. Zbyt późno uruchomiony przetarg oraz spóźnione w stosunku do potrzeb stanowienie przepisów wyborczych spowodowało, że zabrakło czasu na właściwe przygotowanie, wytworzenie i wdrożenie systemu.

W ocenie NIK, sformułowanej na podstawie opinii ekspertów³, stan przygotowania przez KBW infrastruktury informatycznej do wyborów prezydenckich w 2015 r. jest niewystarczający. Obsługa wyborów prezydenckich w oparciu o obecną infrastrukturę informatyczną jest więc obciążona wysokim ryzykiem niepowodzenia. Dlatego też NIK rekomenduje przeprowadzenie wyborów prezydenckich w 2015 r. bez szczególnego wsparcia informatycznego.

W odniesieniu do wyborów parlamentarnych w 2015 roku NIK, na podstawie opinii powołanych biegłych⁴, wskazuje, że czas potrzebny na stworzenie informatycznego systemu obsługi wyborów wynosi co najmniej sześć miesięcy. Jednak dotychczasowy sposób zarządzania projektami informatycznymi oraz przygotowywania i przeprowadzania zamówień publicznych przez KBW rodzi ryzyko niepowodzenia zarówno w zakresie zamówienia sprawnego systemu do obsługi wyborów, jak i w zakresie podejmowanych prób samodzielnego udoskonalenia lub wytworzenia oprogramowania.

³ Wykonane przez Polskie Towarzystwo Informatyczne.

⁴ Biegli z zakresu informatyki z Politechniki Warszawskiej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wstęp

1.1. System informatyczny w procesie wyborczym

Opis stanu
faktycznego

Z uchwały PKW z 22 września 2014 r. w sprawie określenia warunków i sposobu wykorzystania techniki elektronicznej w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m. st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast⁵ wynika jednoznacznie, iż system informatyczny miał być wykorzystywany do szeregu czynności, w tym czynności zasadniczych z punktu widzenia ustalenia wyników wyborów, tj. wprowadzania danych o wynikach głosowania, drukowania projektów zestawień i protokołów (wymaga to także wyznaczania wyników wyborów), przesyłania zatwierdzonych protokołów do systemu centralnego.

Analiza ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy⁶ (dalej: Kodeks wyborczy) i przepisów wykonawczych wskazuje do czego służyć ma system informatyczny w przeprowadzaniu wyborów. Istotne są tu następujące zapisy:

- Art. 81 Kodeksu wyborczego, który wskazuje, że Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) może „podawać do publicznej wiadomości częściowe nieoficjalne wyniki głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, ustalone na podstawie otrzymanych drogą elektroniczną informacji o wynikach głosowania w obwodach.”
- Art. 162 §1 Kodeksu wyborczego, który uwzględnia explicite możliwość i zakres zastosowania systemu informatycznego przy: ustalaniu wyników głosowania, sporządzaniu protokołów przez obwodowe, terytorialne, rejonowe i okręgowe komisje wyborcze oraz PKW, sprawdzaniu pod względem zgodności arytmetycznej poprawności ustalenia wyników głosowania w obwodzie, ustalaniu wyników wyborów, przekazywaniu danych z protokołów za pośrednictwem sieci komputerowej, przekazywaniu danych o frekwencji. Zastosowanie systemu informatycznego ma przy tym uwzględniać konieczność zapewnienia warunków bezpieczeństwa wprowadzania i przetwarzania danych oraz ich przekazywania i odbioru. Zgodnie z §2 ww. przepisu PKW ma zapewnić oprogramowanie dla wykonania ww. czynności.
- Art. 163 Kodeksu wyborczego, który stanowi, iż PKW publikuje „opracowanie statystyczne zawierające szczegółowe informacje o wynikach głosowania i wyborów oraz udostępnia wyniki głosowania i wyborów w formie dokumentu elektronicznego”. Analogiczne postanowienia zawiera art. 318 § 4 Kodeksu wyborczego.
- Art. 230 § 6. Kodeksu wyborczego, który stanowi, iż okręgowe komisje wyborcze przesyłają dane „dotyczące liczby głosów ważnych i głosów ważnych oddanych na każdą listę kandydatów oraz liczbę głosów ważnych oddanych na poszczególnych kandydatów z każdej z tych list do Państwowej Komisji Wyborczej”, za pośrednictwem sieci teleinformatycznej.
- Art. 236 § 1 Kodeksu wyborczego, który wskazuje, iż dane z protokołów wyborów w okręgu okręgowe komisje wyborcze przekazują za pośrednictwem sieci teleinformatycznej.
- Art. 187 § 2 Kodeksu wyborczego, który stwierdza, że: „do zadań KBW należy zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych

⁵ M.P. z 2014 r., poz. 903.

⁶ Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendów”, a więc również zapewnienie odpowiedniego systemu informatycznego.

Wskazane przepisy zakładają wykorzystanie systemu informatycznego w całości procesu wyborczego, w szczególności w ustalaniu wyników głosowania i wyników wyborów oraz przekazywaniu opisujących te wyniki danych zawartych w protokołach. Kodeks wyborczy jasno wskazuje na możliwość publikowania częściowych wyników wyborów w wyborach do Sejmu, Senatu, wyborach prezydenckich oraz do Parlamentu Europejskiego na podstawie danych przekazywanych drogą elektroniczną. PKW ma też publikować informacje statystyczne opisujące wyniki głosowania i wyniki wyborów w formie dokumentu elektronicznego.

W świetle wskazanych powyżej przepisów regulujących przeprowadzenie wyborów samorządowych w 2014 r. system informatyczny pełnił w tym procesie zasadniczą rolę. Od jego funkcjonowania zależało m.in. sprawne ustalenie i ogłoszenie wyników głosowania i wyników wyborów. Zadaniem KBW, w świetle cytowanych wyżej zapisów art. 187 § 2 Kodeksu wyborczego, było więc zapewnienie systemu informatycznego, który:

- a) będzie na tyle wydajny i niezawodny, że zapewni skuteczne wsparcie w czasie wyborów,
- b) będzie na tyle funkcjonalnie poprawny i bezpieczny, że dostarczy wyniki niebudzące żadnych wątpliwości co do ich wiarygodności.

Zgodnie z treścią załącznika do uchwały PKW z dnia 6 października 2014 r. *w sprawie wytycznych dla terytorialnych komisji wyborczych dotyczących ustalania wyników głosowania i wyników wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzanych na dzień 16 listopada 2014 r.*⁷ „Platforma wyborcza”⁸ zsumuje wprowadzone i zweryfikowane z protokołami dane ze wszystkich obwodów głosowania dotyczące wyników głosowania i obliczy – według okręgów wyborczych – wyniki głosowania i wyniki wyborów, które terytorialna komisja wyborcza podaje w sporządzanych przez siebie protokołach i zestawieniach.

Jednak jak wskazała Pani Beata Tokaj Szef KBW *„twierdzenie, że wyniki wyborów zostały ustalone przez system informatyczny jest nieuprawnione i jest błędne.(...)System informatyczny wspomaga terytorialne komisje wyborcze w ustalaniu wyników głosowania i wyników wyborów.(...) Dane z systemu są porównywalne z danymi w protokołach papierowych (np. poprzez zgodność sumy kontrolnej protokołu w systemie a sumą kontrolną na wydruku protokołu papierowego z systemu, albo z protokołem papierowym sporządzanym ręcznie, jeśli nie korzystano z systemu).(...) To ludzie potwierdzają, czy w systemie prawidłowo sporządzone są dokumenty – poprzez porównanie ich z oryginalnymi, papierowymi dokumentami.”*

Podobnie podał Pan Kazimierz Czaplicki: *System informatyczny wyborów jest systemem pomocniczym. Ustalenie wyników wyborów następuje na podstawie dokumentów papierowych.*

Ostatecznie więc to terytorialne komisje wyborcze decydują o ustaleniu wyników na podstawie zweryfikowanych przez nie danych z dokumentów papierowych i elektronicznych. System informatyczny zdaniem KBW pełni więc jedynie rolę pomocniczą.

(dowód: akta kontroli str. 880-949, 1061-1066, 1169-1177)

⁷ M.P. z 2014 r., poz. 960.

⁸ Jest to system informatyczny wspierający pracę organów wyborczych, dostarczony przez Krajowe Biuro Wyborcze.

1.2. Charakterystyka liczbowa przedsięwzięcia informatycznej obsługi wyborów samorządowych w 2014 r.

Poniżej zaprezentowane dane obrazują złożoność projektu informatycznego, w ramach którego następuje obsługa informatyczna wyborów.

2 825	Liczba wybieranych rad
46 790	Liczba wybieranych radnych
2 412	Liczba gmin, w których radni byli wybierani w okręgach jednomandatowych
37 842	Liczba radnych gmin wybieranych w gminach w okręgach jednomandatowych
1 694	Liczba radnych gmin wybieranych w miastach na prawach powiatu
65	Liczba miast na prawach powiatu, w których radni do rady miasta byli wybierani w okręgach wielomandatowych
1 565	Liczba gmin, w których byli wybierani wójtowie
806	Liczba miast i gmin, w których byli wybierani burmistrzowie
106	Liczba miast, w których byli wybierani prezydenci miast
314	Liczba powiatów, w których radni do rady powiatu byli wybierani w okręgach wielomandatowych
6 276	Liczba wybieranych radnych powiatowych (rad powiatów)
16	Liczba województw, w których radni do sejmików województw byli wybierani w okręgach wielomandatowych
555	Liczba wybieranych radnych województw (sejmików województw)
30 548 021	Liczba osób uprawnionych do udziału w wyborach
321 294	Liczba wyborców, którzy mogą wchodzić w skład terytorialnych (wojewódzkich, powiatowych, gminnych, dzielnicowych) oraz obwodowych komisji wyborczych
40 375	Liczba rodzajów kart do głosowania, które były wydrukowane (dla każdego okręgu wyborczego drukuje się odrębną kartę do głosowania)
27 435	Liczba komisji obwodowych
2 825	Liczba komisji terytorialnych każdego rodzaju

(dowód: akta kontroli str. 1101)

1.3. Praktyka zapewniania obsługi informatycznej wyborów stosowana przez KBW

KBW w latach 2013-14 systematycznie ogłaszało przetargi na zaprojektowanie i wykonanie systemu obsługi wyborów przy okazji niemal każdych kolejnych wyborów. Stosowało więc systematycznie podejście polegające na zlecaniu wykonania systemu i obsługi informatycznej wyborów firmie zewnętrznej.

Co więcej, w 2014 r. KBW ogłosiło odrębne przetargi na zaprojektowanie i wykonanie modułów systemu obsługi wyborów do Parlamentu Europejskiego, wyborów uzupełniających do Senatu RP i wyborów samorządowych. Z treści umów zawieranych w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wynika, że procesy projektowania, budowy i weryfikacji każdego wykonanego systemu miały być powtarzane oddzielnie w ramach realizacji kolejnych prac.

Z drugiej jednak strony, specyfikacje istotnych warunków zamówienia wszystkich przetargów organizowanych w 2014 r. zawierają wymagania, aby struktury danych kalkulatora wyborczego uwzględniały wszystkie rodzaje wyborów, a kalkulator był zdolny do obsługi kilku różnych wyborów jednego dnia (vide SIWZ⁹, Załącznik Nr 2 „Założenia i moduły do projektu systemu”, rozdz. B „Moduły obsługi informatycznej

⁹ Zaprojektowanie i wykonanie modułów do wyborów samorządowych 2014 wraz z administrowaniem i utrzymaniem.

komisji wyborczych w wyborach XXX”, pkt 1-10). Te zapisy wskazują, że KBW próbowało realizować strategię budowania jednego systemu informatycznego obsługującego kolejne wybory.

Pani Beata Tokaj w złożonych wyjaśnieniach uzasadniała wyłonienie nowego wykonawcy systemu wyborczego do obsługi wyborów samorządowych w 2014 r. zmianami w Kodeksie wyborczym, niedostosowaniem starego oprogramowania do obecnego stanu prawnego, koniecznością zmiany oprogramowania przeznaczonego dla obwodowych komisji wyborczych, koniecznością stosowania trybów udzielania zamówień wynikających z Prawa zamówień publicznych, coraz trudniejszą współpracą z wcześniejszym wykonawcą i technicznym zestarzeniem się oprogramowania, w szczególności jego zasobochłonnością. Ponadto w wyjaśnieniach Pani Beata Tokaj precyzowała uwarunkowania uniemożliwiające posłużenie się dotychczasowym oprogramowaniem, wskazując na zmiany w przepisach:

- wprowadzenie głosowania korespondencyjnego wymagającego licznych zmian w systemie (zarówno na poziomie obwodów, jak i komisji terytorialnych);
- zmianę zasad ustalania wyników wyborów dla miast na prawach powiatu;
- rezygnację z odnotowywania przyczyn nieważności głosów.

Prowadzone w 2013 r. postępowanie na opracowanie Platformy Wyborczej 2.0, jej obsługę i rozwój przez okres 3 lat zakończyło się niepowodzeniem. Przebieg postępowania przed Krajową Izbą Odwoławczą, przeprowadzonego w związku z odwołaniem złożonym przez firmę Enigma Systemy Ochrony Informacji sp. z o.o., dotyczącego treści SIWZ wskazuje na brak umiejętności przygotowania złożonego postępowania przetargowego o znacznej wartości (powyżej 130 tys. euro) – KBW samo przyznało rację wszystkim zarzutom ww. odwołania (szczegółowy opis zawarto w punkcie 2).

Zgodnie z zarządzeniem nr 2/2011 Szefa KBW z 1 sierpnia 2011 r. w sprawie *szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości rzeczowej jednostek organizacyjnych Krajowego Biura Wyborczego* do zadań Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów, należy prowadzenie spraw z zakresu zastosowania elektronicznych technik w czynnościach wyborczych i referendalnych (informatycznego systemu wyborczego) obejmujących, w szczególności projektowanie i dostosowywanie systemu wyborczego do potrzeb organów wyborczych. Zadania te znajdowały się w kompetencji Wicedyrektora Zespołu Organizacyjno-Prawnego Pana Romualda Drapińskiego zatrudnionego w KBW od 2 marca 2003 r. do 31 grudnia 2014 r. Nadzorował on pracę podległego czteroosobowego zespołu pracowników zatrudnionych w wieloosobowym stanowisku pracy do spraw informatycznego systemu wyborczego i statystyki wyborczej (dalej WSP). Żaden pracownik WSP nie posiadał wykształcenia w zakresie informatyki, jedynie Pan Romuald Drapiński posiadał wykształcenie wyższe w zakresie systemów informatycznych. W okresie swojego zatrudnienia w KBW, pracownicy WSP odpowiedzialni za informatyczny system wyborczy nie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu zarządzania projektami informatycznymi. Staż pracy w KBW osób tworzących informatyczne systemy wyborcze wynosił odpowiednio: dwóch pracowników ponad 11 lat, jeden ponad 8 lat i jeden ponad 2 lata.

(dowód: akta kontroli str. 880-949, 44-55, 61-76, 186, 3354, 3400)

Ustalone
nieprawidłowości

W opinii NIK, sformułowanej na podstawie opinii biegłych, cele zastosowania systemu informatycznego w wyborach samorządowych wynikają z przepisów regulujących przeprowadzanie tych wyborów. System informatyczny ma wspierać organy wyborcze w przeprowadzaniu kluczowych czynności oraz stanowić

zasadniczy środek zapewniający przepływ informacji niezbędnych do przeprowadzenia czynności przez organy wyborcze. Biorąc pod uwagę wpływ tego systemu na przebieg wyborów i ryzyka związane z jego niesprawnością, nie ulega wątpliwości, iż system informatyczny obsługujący wybory winien być traktowany jako system zaufania publicznego. Oznacza to, że wszystkie prace związane z jego opracowaniem, podjęciem decyzji o jego użyciu w wyborach i sama eksploatacja podczas wyborów winny być prowadzone z najwyższą starannością, zgodnie z najlepszymi praktykami, w sposób planowy i zdefiniowany z góry.

Działania KBW podejmowane dla zapewnienia informatycznej obsługi wyborów miały charakter doraźny. Brakowało długofalowej, systematycznej strategii. Co istotne, nieudana próba zmiany tego podejścia (przetarg na Platformę Wyborczą 2.0) wskazuje na brak umiejętności zmiany tego stanu rzeczy.

W postępowaniu KBW nie widać było żadnego spójnego podejścia do strategicznego problemu: budować jeden system do obsługi różnych wyborów, czy też budować odrębne systemy na każde kolejne wybory. Nieudana próba rozpisania przetargu na Platformę Wyborczą 2.0 w listopadzie 2013 r. oraz zapisy SIWZ w późniejszych przetargach wskazują, że KBW usiłowało zbudować jeden system, jednak mimo upływu lat cel ten nie został wciąż osiągnięty. Doprowadzone do finału postępowania przetargowe na system obsługi wyborów do Parlamentu Europejskiego, wyborów uzupełniających do Senatu oraz wyborów organów samorządu terytorialnego wskazują, iż przynajmniej na razie z zamiaru takiego zrezygnowano.

W ocenie NIK, sformułowanej na podstawie opinii biegłych, przesłanki uzasadniające wykonanie nowego systemu obsługującego wybory samorządowe w 2014 r. są mało przekonujące.

1. Ilość danych przetwarzanych przez system obsługujący wybory, biorąc pod uwagę współczesne możliwości systemów informatycznych, jest umiarkowana, a samo oprogramowanie opracowane na potrzeby obsługi wyborów samorządowych w 2014 r. cechuje się umiarkowaną złożonością (rząd kilkunastu tysięcy linii kodu źródłowego), choć oczywiście musi uwzględniać znaczącą liczbę sytuacji, które mogą zdarzyć się w procesie przeprowadzania wyborów. Logiki i wykorzystywane algorytmy trudno uznać za złożone, czy wymagające zaawansowanej wiedzy, czy umiejętności w zakresie algorytmiki, matematyki czy programowania. Na rynku funkcjonuje wiele firm informatycznych, które są w stanie zanalizować sytuację, zbudować model systemu, przygotować oprogramowanie, a następnie wdrożyć taki projekt.
2. Nie byłoby konieczności wprowadzenia modyfikacji systemu uwzględniających zmiany w prawie wyborczym o ile KBW, projektując system obsługi wyborów, uwzględniłoby fakt, że żaden system komputerowy nie jest nieskończenie odporny i jednocześnie nieskończenie elastyczny, aby poradzić sobie z konsekwencjami permanentnych zmian przepisów prawnych¹⁰ i w związku z tym podjęłoby strategiczną decyzję o ograniczeniu zakresu (funkcjonalności) systemu informatycznego tak, aby można było go zrealizować w przewidzianym, ograniczonym przez kalendarz wyborczy, czasie bez ograniczania ważnych działań projakościowych.

¹⁰ Ostatnie zmiany, np. Kodeksu wyborczego, przed wyborami zarządzonymi na 16 listopada 2014 r. weszły w życie 26 sierpnia 2014 r. na mocy ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1072), natomiast 6 listopada 2014 r. weszła w życie uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 6 listopada 2014 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia wzorów protokołów sporządzanych przez obwodowe komisje wyborcze w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. (M.P. z 2014 r., poz. 1053).

3. Argumentacja dotycząca współpracy z wcześniejszym wykonawcą oraz konieczność stosowania Prawa zamówień publicznych wskazuje *de facto* na brak systematycznego, długoterminowego podejścia do zapewnienia informatycznego wsparcia wyborów. Zwrócić należy uwagę, że KBW narzekając na utrudnioną współpracę z wcześniejszym wykonawcą, nie podjęło żadnych działań zmierzających do uniezależnienia się od tego wykonawcy, w szczególności nie domagało się w zawieranych umowach sporządzania dokumentacji oprogramowania, nie wymagało przyjęcia określonych, zdefiniowanych standardów kodowania, komentowania i dokumentowania kodu źródłowego. Takie działania praktycznie uniemożliwiały przejęcie prac nad systemem wyborczym przez dowolnego innego wykonawcę wyłonionego w trybie konkurencyjnym.
4. Mając świadomość konieczności udzielania zamówień na dostosowanie oprogramowania niezbędnego dla przeprowadzenia kolejnych wyborów w trybach konkurencyjnych określonych Prawem zamówień publicznych, KBW udzielało wyłącznie krótkotrwałych, doraźnych zamówień, podczas gdy prawo daje możliwość zawierania umów na okres do 4 lat, a w uzasadnionych przypadkach na czas dłuższy.

2. Zlecenie zadań związanych z informatyczną obsługą wyborów oraz z kampanią informacyjną wyborów

Opis stanu
faktycznego

Zbadano siedem postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych prowadzonych w latach 2013-2014 na:

- zaprojektowanie, wykonanie, wdrożenie kompleksowego systemu informatycznego Platforma Wyborcza 2.0 (PW2) wraz z administrowaniem, utrzymaniem, rozbudową i modyfikacją systemu – postępowanie zostało unieważnione;
- zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych wyników głosowania i wyników wyborów wraz z prowadzeniem i administrowaniem – 26 marca 2014 r. została podpisana umowa z przedsiębiorstwem Nabino sp. z o.o. na kwotę 209 100,00 zł – w 2014 r. została zapłacona kwota 152 520,00 zł, w 2015 r. nie dokonywano płatności (wg stanu na 5 marca 2014 r.);
- zaprojektowanie, wykonanie i rozbudowa modułów wyborów do Parlamentu Europejskiego, wraz z administrowaniem i utrzymaniem – 7 kwietnia 2014 r. została podpisana umowa z Pixel s.c. na kwotę 493 845,00 zł – umowa została w całości zapłacona w 2014 r.;
- zaprojektowanie i wykonanie modułów do wyborów uzupełniających do Senatu RP wraz z administrowaniem i utrzymaniem – 18 lipca 2014 r. została podpisana umowa z przedsiębiorstwem Nabino sp. z o.o. na kwotę 120 540,00 zł – umowa została w całości zapłacona w 2014 r.;
- zaprojektowanie i wykonanie modułów do wyborów samorządowych 2014 r. wraz z administrowaniem i utrzymaniem – 19 sierpnia 2014 r. została podpisana umowa z przedsiębiorstwem Nabino sp. z o.o. na kwotę 429 270,00 zł – umowa została w całości zapłacona w 2014 r. zakup i dostawa do delegatur Krajowego Biura Wyborczego 49 serwerów z systemem operacyjnym Windows Server 2012 R2 – do każdego serwera licencje dla 5 użytkowników – 15 września 2014 r. została podpisana umowa z Itprojekt sp. z o.o. na kwotę 542 128,65 zł – umowa została w całości zapłacona w 2014 r.
- opracowanie projektu kampanii informacyjnej wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w 2014 r. i jej realizacja, organizacja, prowadzenie i obsługa Studia Wyborczego Państwowej Komisji Wyborczej –

8 października 2014 r. została podpisana umowa z Golden Frame Media Janusz Kurowski na kwotę 424 965,00 zł – umowa została w całości zapłacona w 2014 r. Ww. postępowania zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, oprócz postępowań na opracowanie kampanii informacyjnej oraz na Platformę Wyborczą 2.0, które zostały przeprowadzone w trybie przetargu ograniczonego. Ponadto poza postępowaniem na Platformę Wyborczą 2.0, wszystkie zbadane postępowania nie przekraczały kwot wartości zamówień, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, o których mowa w art. 11 ust. 8 ustawy PZP.

(dowód: akta kontroli str. 447-475, 1389-1392, 1441, 1607-1636, 1827-1834, 1967-2007, 2116-2148, 2331-2333, 2500-2523, 2538-2545, 2698-2713, 3104-3105, 3112, 3355-3399)

W KBW funkcjonowało zarządzenie Nr 10/2014 Szefa KBW z 15 września 2014 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych przez Krajowe Biuro Wyborcze, oraz prowadzeniu rejestru umów w sprawach zamówień publicznych¹¹. Funkcjonowała także stała Komisja przetargowa, której Szef KBW nadał regulamin pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1292-1341)

Stwierdzono, że w 2014 r. podpisano dwie umowy z kancelarią prawną na bieżącą obsługę w zakresie zamówień publicznych o łącznej wartości 64 140,00 zł, które opłacono w całości w 2014 r. Jednocześnie w okresie od 2008 r. do lipca 2014 r. żaden z pracowników KBW wykonujący czynności w zakresie zamówień publicznych, także członkowie stałej Komisji przetargowej nie uczestniczyli w żadnych szkoleniach z zakresu udzielania zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 61-67, 1174, 1358-1363, 1458-1463, 1484-1490)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dokonano odbioru i zapłaty za zasadniczą część umowy na zaprojektowanie i wykonanie modułów samorządowych w 2014 r. pomimo braku jakichkolwiek rzeczywistych czynności odbiorczych poszczególnych modułów informatycznych, wykonanych przez przedsiębiorstwo Nabino sp. z o.o. Skutkiem powyższego zapłacono wykonawcy kwotę 306 270,00 zł za produkt, który nie był zgodny z SIWZ i z umową¹². Dokonanie odbioru bez uwag może utrudnić egzekwowanie kar umownych od wykonawcy.

Termin wykonania głównych modułów informatycznych upływał 17 października 2014 r. Z § 5 ust. 3 umowy wynikało, że płatności będą dokonywane na podstawie protokołu odbioru potwierdzającego przyjęcie wykonanego przedmiotu umowy bez zastrzeżeń. Pan Romuald Drapiński, były Wicedyrektor Zespołu Prawnego Organizacji Wyborów KBW, przyjął 17 października 2014 r. główne moduły bez zastrzeżeń w pisemnym protokole odbioru. Na podstawie protokołu odbioru, a także stosownego zapisu na fakturze sporządzonego przez Pana Romualda Drapińskiego, iż potwierdza merytoryczny odbiór modułów 29 października 2014 r. dokonano zapłaty na rzecz wykonawcy kwoty 306 270,00 zł. Zgodnie z umową odbiór powinien wykonać jeden z pracowników wieloosobowego stanowiska pracy do spraw informatycznego systemu wyborczego i statystyki wyborczej, lecz uczynił to Pan Romuald Drapiński, jako osoba kierująca ww. zespołem. Pan Romuald Drapiński zeznał, że nie miał wątpliwości, iż to jego zadaniem był odbiór produktu od Nabino sp. z o.o.

¹¹ Wcześniej obowiązywało Zarządzenie Nr 7/2011 Szefa KBW z 1 sierpnia 2011 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych przez KBW.

¹² Na przykład niezgodności z pkt. 12 i 18 załącznika nr 2 do SIWZ.

Do dnia zapłaty nie zostały przeprowadzone żadne procedury odbioru modułów oraz żadne działania sprawdzające zgodność produktów z SIWZ oraz z umową i potrzebami KBW. Do tego czasu przeprowadzono jedynie prace przygotowawcze do przeprowadzenia pierwszego ogólnopolskiego testu oprogramowania zbudowanego przez Nabino sp. z o.o. Test, który mógł wskazać jakość wykonanych przez Nabino sp. z o.o. produktów odbył się 30 października 2014 r., tj. jeden dzień po zapłacie za dostarczone moduły informatyczne. Dodatkowo należy zauważyć, że z ustaleń biegłych NIK wynika, że moduły na 17 i 29 października 2014 r. (tj. dniach odbioru i zapłaty) nie były gotowymi produktami, które mogły zostać odebrane i opłacone.

Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z § 4 umowy wykonawca na co najmniej jeden dzień roboczy przed planowanym terminem przekazania danej części przedmiotu umowy miał informować na piśmie, faksem lub pocztą elektroniczną o planowanych terminach przekazania części prac. Wykonawca nie informował na piśmie o ww. zdarzeniu, a Zamawiający nie egzekwował tego obowiązku.

Pan Romuald Drapiński wskazał, że odbierając produkt, a także dokonując stosownych zapisów na fakturze potwierdzających prawidłowe wykonanie produktu, miał świadomość, że w istocie nie dokonano żadnego odbioru produktu, lecz zawierzył wykonawcy, który oświadczył, że moduły są wykonane zgodnie z wymaganiami KBW. Natomiast zarówno były Szef KBW Pan Kazimierz Wojciech Czaplicki, jak i informatyk KBW, który zgodnie z umową miał odbierać przedmiot zamówienia, zeznali, iż nie mieli świadomości, że moduły informatyczne zostały odebrane i zapłacone ponad 2,5 tygodnia przed wyborami. Zgodnie zeznali, iż o tym fakcie dowiedzieli się dopiero po I turze wyborów samorządowych, tj. po 16 listopada 2014 r. Ówczesny Dyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów a obecny Szef KBW Pani Beata Tokaj wskazała, że *„Zgodnie z umową i SIWZ odbiór modułów informatycznych nie był uzależniony od pozytywnych testów, a od terminu wykonania, w związku z czym nie było podstaw do niepłacenia za wykonane moduły.”*

Zdaniem NIK niedopuszczalne jest odbieranie zamówień na podstawie samego oświadczenia wykonawcy, bez zastosowania żadnych czynności odbiorczych, zwłaszcza w sytuacji, gdy sama umowa przewidywała możliwość zgłaszania uwag lub zastrzeżeń, a zatem nie było obowiązku płatności za produkt wykonany niewłaściwie.

(dowód: akta kontroli str. 880-949, 1136-1147, 1172-1173, 1178-1192, 1196-1198, 1397-1403, 1436-1441, 1491-1636, 3033-3043)

2. Jedną z kilku przyczyn, dla których postępowanie na moduły informatyczne wykorzystywane w trakcie wyborów samorządowych w 2014 r. zrealizowano pośpiesznie, bez udzielenia wykonawcom wystarczającego czasu na stworzenie i na przetestowanie oprogramowania przez KBW, było nierzetelnie przeprowadzone postępowanie na udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu ograniczonego, wszczętego 28 listopada 2013 r., na „Zaprojektowanie, wykonanie, wdrożenie kompleksowego systemu informatycznego Platforma Wyborcza 2.0 wraz z administrowaniem, utrzymaniem, rozbudową i modyfikacją systemu”. Platforma Wyborcza 2.0 miała swoim zakresem objąć m.in. wybory do Parlamentu Europejskiego, wybory samorządowe, wybory prezydenckie. Postępowanie miało tak liczne uchybienia, że w efekcie zostało unieważnione.

Nieprawidłowości w SIWZ i w ogłoszeniu były podstawą odwołania wniesionego przez jednego z wykonawców na etapie składania wniosków. Naruszono m.in. przepisy ustawy PZP:

- art. 7 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 6 pkt 2 w zw. z art. 48 ust. 1 poprzez opublikowanie na stronie internetowej Zamawiającego informacji innych niż w Dz. Urz. UE oraz zamieszczonych w Biuletynie Zamówień Publicznych,

- art. 7 ust. 1 w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 17 w zw. z art. 180 i art. 182 poprzez prowadzenie postępowania w sposób wprowadzający wykonawców w błąd i utrudniający im złożenie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu poprzez błędne pouczenie o przysługujących środkach ochrony prawnej,
- art. 24 ust. 2 pkt 4 poprzez niezgodne z przepisami ustawy określenie konsekwencji nie spełniania warunków udziału w postępowaniu,
- art. 48 ust. 1 poprzez nie wskazanie wszystkich elementów, które powinno zawierać ogłoszenie o zamówieniu,
- art. 49 ust. 2 pkt 1, ust. 3 oraz art. 49 ust. 2 poprzez nieuzasadnione zastosowanie trybu przyspieszonego i wyznaczenie zbyt krótkiego terminu składania wniosków,
- art. 22 ust. 1 pkt 2,3, i 4 w zw. z art. 7 i art. 22 ust. 4 poprzez sporządzenie opisu sposobu dokonania oceny spełnienia warunków w zakresie dysponowania odpowiednim potencjałem w zakresie wiedzy i doświadczenia, osób zdolnych do wykonania zamówienia oraz zdolności ekonomicznej, w sposób nieprecyzyjny i niejednoznaczny oraz w sposób nadmierny, niezwiązany z przedmiotem zamówienia i nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia,
- art. 7 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 i 2 poprzez dokonanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób naruszający zasadę równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji poprzez dokonanie niepełnego, niejednoznacznego i nieprecyzyjnego opisu przedmiotu zamówienia oraz ustalenie sztywnych terminów realizacji zamówienia i opublikowanie ich przed opublikowaniem pełnego opisu przedmiotu zamówienia, wyznaczenie zbyt krótkich terminów realizacji zamówienia, co prowadziło do naruszenia zasad uczciwej konkurencji i preferencyjnego traktowania jednego wykonawcy,
- art. 36 ust. 5 poprzez wprowadzenie do SIWZ wymogu wskazania w treści oferty podwykonawców,
- art. 48 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 91 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 i 3 poprzez niejednoznaczne i nieprecyzyjne ustalenie kryteriów oceny ofert prowadzące do naruszenia zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców
- art. 7 ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 4 oraz art. 52 ust. 5 poprzez niepełne i wcześniejsze niż określone w przepisie przekazanie SIWZ z zastrzeżeniem, iż „zakres SIWZ dotyczy wyłącznie etapu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Pozostałe części specyfikacji dostępne będą na etapie składania ofert”.

KBW pismem z 16 grudnia 2013 r. skierowanym do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, uwzględniło w całości zarzuty odwołującego. Postanowieniem KIO¹³ z 20 grudnia 2013 r. umorzono postępowanie odwoławcze na podstawie art. 186 ust. 2 zdanie 1 ustawy PZP z uwagi na uwzględnienie przez Zamawiającego w całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu. KBW 14 stycznia 2014 r. unieważniło przetarg na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP m.in. z uwagi na niemożliwość usunięcia wszystkich sprzeczności prawnych i proceduralnych.

Nierzetelność wykonania dokumentacji przetargowej w postępowaniu na zamówienie Platformy Wyborczej 2.0 potwierdzili eksperci, którzy stwierdzili, że SIWZ sporządzony przez KBW nie spełniał wymogów merytorycznych, a w szczególności:

- nie zawierał standardów typowych dla systemów informatycznych, katalogów słowników zdefiniowanych dla poszczególnych organów wyborczych i instytucji oraz definicji i pojęć istotnych dla projektu;
- założenia do systemu PW2 odnosiły się wyłącznie do projektu systemu, a nie do jego wykonania, wdrożenia, administrowania czy rozbudowy w przyszłości;

¹³ Sygn. Akt: KIO 2836/13.

- nie zawierał precyzyjnego wskazania celów biznesowych i zakresu funkcjonalnego realizowanego przez system PW2;
- nie zawierał wskazania integracji między modułami zamawianego systemu PW2;
- nie zawierał terminarza wykonania i kolejności odbioru wykonania poszczególnych modułów systemu;
- nie zawierał warunków gwarancyjnych i pogwarancyjnych przedmiotu zamówienia.

Ponadto eksperci NIK dodali, że ocena SIWZ w zakresie porównania z potrzebami biznesowymi KBW była niemożliwa, gdyż KBW nie wykazało odpowiedniego przygotowania do wdrożenia produktów wynikających z realizacji zapisów SIWZ.

Szef KBW Pani Beata Tokaj wskazała, że SIWZ nie zawierał błędów, a rozbieżności były jedynie pomiędzy ogłoszeniami.

NIK nie zgadza się z tym stanowiskiem, bowiem samo KBW przyznało rację odwołującemu w zakresie licznych nieprawidłowości, które były w SIWZ i w ogłoszeniach. Nie polegały one jedynie na rozbieżnościach pomiędzy tymi dokumentami.

Nieudane postępowanie było przyczyną prowadzenia kolejnych postępowań m.in. na moduły do wyborów Parlamentu Europejskiego oraz wyborów samorządowych w 2014 r., w bardzo krótkich odstępach czasu, uniemożliwiających rzetelne ich wykonanie, co potwierdzili biegli NIK w odniesieniu do postępowania na moduły w wyborach samorządowych w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 950-1060, 1079-1083, 1173-1174, 1192, 1457-1463, 1637-1848, 2714-2727, 2990-2993)

3. Zamawiający opisał przedmiot zamówienia oraz kryteria oceny ofert w sposób niezapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Było to działanie nierzetelne i niezgodne z art. 7 ust. 1 PZP określającym, iż Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

Kryteria oceny ofert wskazane w SIWZ i w ogłoszeniach we wszystkich zbadanych postępowaniach (poza postępowaniem na dostawę serwerów) inne niż cena, były wysoce subiektywne, nieweryfikowalne, nieprecyzyjne i niejednoznaczne na tyle, iż powodowały w zasadzie dowolność ich stosowania przez KBW. Kryteria inne niż cena nie były opisane szczegółowo, w szczególności poprzez brak jednoznacznego zdefiniowania lub wskazania przykładów co rozumie KBW m.in. poprzez „braki”, „usterki”. „nieznaczące braki”. Zamawiający powinien był tak określić kryteria oceny ofert, aby wykonawcy na podstawie zawartego opisu byli w stanie ocenić ile punktów mogą uzyskać, a przynajmniej za co je mogą uzyskać.

Ponadto w postępowaniu na moduły do wyborów samorządowych oraz na moduły do wyborów uzupełniających do Senatu RP informatycy KBW oceniający na podstawie ww. nieprecyzyjnych kryteriów oferty, nie wskazywali żadnego uzasadnienia faktycznego i merytorycznego przyznawanych punktów konkretnym ofertom, które pozwalałyby na jakąkolwiek weryfikację ich ocen. Zdaniem NIK takie postępowanie miało charakter mechanizmu korupcyjnego¹⁴, ponieważ pozwalało

¹⁴ Przeprowadzając kontrole Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie ze stosowanymi standardami kontrolnymi, bada każdorazowo podstawowe mechanizmy korupcyjne wynikające z nieprawidłowej organizacji i funkcjonowania instytucji państwowych. Do tych podstawowych mechanizmów korupcyjnych należą między innymi: brak przejrzystych kryteriów sposobu lub trybu załatwiania sprawy, nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika, niejasne zasady przeprowadzania przetargów publicznych, lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości, słabość kontroli wewnętrznej, nierówny dostęp do informacji, brak odpowiedzialności osobistej. Ponadto w załączniku do uchwały nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. (M.P. z 2014 r., poz. 299) w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 wskazano, że jednym z obszarów życia społecznego w Polsce najbardziej zagrożonego korupcją jest Informatyzacja administracji publicznej w zakresie zamówień publicznych.

na podejmowanie decyzji przez Komisję przetargową, w oparciu o ogólne nieweryfikowalne oceny informatyków KBW, dokonane poprzez pryzmat wysoce subiektywnych kryteriów oceny ofert.

Na przykładzie SIWZ dotyczącego zaprojektowania i wykonania modułów do wyborów samorządowych 2014 r., należy przede wszystkim podkreślić, że z opisu przedmiotu zamówienia oraz kryteriów oceny ofert nie wynikało jakie powinny być minimalne warunki, które powinien spełniać wstępny projekt oprogramowania kalkulatora wyborczego oraz wstępny projekt modułu obsługi wprowadzenia, przyjmowania danych o liczbie wyborców, którzy wzięli udział w głosowaniu w trakcie głosowania, nadzoru nad przekazywaniem, kontroli poprawności.

Z załącznika nr 2 do SIWZ opisującego założenia i moduły do projektu systemu nie wynikało, które z tych założeń jest niezbędne dla uznania, że oferta spełnia minimalne wymogi zamawiającego, a które z założeń może być przyjęte, chociaż zawiera braki lub usterki. Gdyby przyjąć pogląd, że wszystkie założenia zawarte w tym załączniku są wymaganiami minimalnymi (a tak należy uznać na podstawie wyjaśnień Szefa KBW Pani Beaty Tokaj), to oferty, które ich nie spełniają powinny być odrzucone na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy PZP stanowiącego, że odrzuca się ofertę, gdy jej treść nie odpowiada treści SIWZ. Jeżeli zaś tylko część wymogów z załącznika nr 2 była bezwzględnie wymagana, to okoliczność tę należało wyraźnie wskazać w SIWZ. Opisana sytuacja sprowadzała się do przyznawania punktów ofertom, które nie spełniały części wymagań opisanych w załączniku nr 2 do SIWZ, co w połączeniu z niejednoznacznymi i nieprecyzyjnymi kryteriami oceny ofert powodowało zupełną dowolność w ocenie poszczególnych ofert przez KBW.

Z kolei na przykładzie postępowania na moduły do wyborów do Parlamentu Europejskiego można wskazać, że kryteria oceny ofert nie były jasne także dla samych informatyków KBW, którzy oceniali złożone oferty pod kątem merytorycznym. Oceny informatyków dotyczące tej samej oferty były zupełnie rozbieżne (w postępowaniu wpłynęły dwie oferty). W zakresie oceny mechanizmów blokowania i odblokowywania wydruku protokołu komisji wyborczej (oferta Nabino) trzech informatyków KBW stwierdziło, że „rozwiązanie zawiera nieznaczne, możliwe do akceptacji braki, lub rozwiązanie pełne i adekwatne”, przyznając maksymalną liczbę 10 pkt (możliwe było przyjęcie jeszcze 5 pkt lub 0 pkt). Czwarty z informatyków wskazał w tym samym zakresie, że rozwiązanie „jest nieadekwatne, zawierające braki, błędy lub usterki uniemożliwiające przyjęcie rozwiązania” przyznał liczbę punktów 0, co oznacza wykluczenie oferty. Z uwagi na ww. rozbieżności powołano zewnętrznego biegłego, który sam ocenił ofertę w ww. zakresie stwierdzając, że rozwiązanie „zawiera braki lub usterki, możliwe do przyjęcia po ich usunięciu” przyznając 5 pkt. Zatem wśród pięciu ocenających pojawiły się wszystkie możliwe oceny od skrajnie pozytywnych do skrajnie negatywnych. W wyniku oceny zewnętrznego biegłego wykluczono jednak przedsiębiorstwo Nabino sp. z o.o., które jego zdaniem nie spełniło wymogów SIWZ, otrzymując w jednym z kryterium oceny ofert 0 pkt. Przy tym należy zauważyć, że 70% kryterium oceny ofert stanowiła cena. Przedsiębiorstwo Nabino sp. z o.o. przedstawiło ofertę o wartości 399 750,00 zł, a Pixel s.c., której oferta została uznana za najkorzystniejszą przedstawiło ofertę o wartości 493 845,00 zł. Ponadto w wyniku dwóch rozbieżnych zapisów w SIWZ, oferty nie były ze sobą porównywalne, bowiem w zakresie opisu modułu frekwencji jeden z wykonawców wskazał opis dla 25 tys. danych z komisji obwodowych przesyłanych w ciągu 10 minut, a drugi z wykonawców wskazał dane przesyłane w ciągu 5 minut.

Dodatkowo należy wskazać, iż już w grudniu 2013 r. w ramach postępowania odwoławczego w postępowaniu na Platformę Wyborczą 2.0, Zamawiający

w postępowaniu odwoławczym przyznał, że kryteria oceny ofert nie są właściwe. Zobowiązał się je przeanalizować w prowadzonym postępowaniu. Postępowanie unieważniono, a wniosków nie wyciągnięto w kolejnych postępowaniach w 2014 r., które zostały zbadane przez NIK.

Szef KBW Pani Beata Tokaj wskazała, że: „*nie uważam, by kryteria oceny zawierały elementy uznaniowe. To, że trzy osoby oceniające oferty dały w tych samych kryteriach różne oceny nie świadczy o uznaniowości. To, że każdy ocenia to samo, nie oznacza, że ocenia tak samo (...) informatycy KBW nie mieli za zadanie audytować braków, usterek itp. uchybień ocenianych części przedmiotu zamówienia w ofertach, ponieważ KBW nie miało projektu oprogramowań modułów, z którymi mogłoby porównywać projekty Wykonawców. Mogli oni jedynie porównywać wstępne projekty z wymaganiami ujętymi w SIWZ. To wykonawca miał obowiązek zaprezentować w ofercie wstępny projekt oprogramowania modułów zgodny z wymaganiami SIWZ. Porównania wymagań z projektem wykonawcy pozwalało jedynie na ujęcie ich w ramach „braków lub usterek możliwych do przyjęcia po ich usunięciu” lub „rozwiązań zawierających nieznaczące, możliwe do przyjęcia braki”: w stosunku do wymagań SIWZ, a nie do wymaganego projektu KBW. Nie sposób zdefiniować „braków, usterek, nieznaczących braków”, ponieważ nie byłoby wiadomo do czego porównywać i nie sposób było wyszczególnić explicite mnogości różnych wariantów odstępstw czy niedociągnięć w opisie projektu Wykonawcy w stosunku do wymagań SIWZ na moduły”. Komisja przetargowa działająca w KBW miała przeprowadzić, wspomagając się ocenami informatyków, skutecznie przetarg. (...) „Ścieżki audytowej” z założenia nie było, nie musiało być i dokumentów z nią związanych nie ma”. Ponadto Szef KBW dodała, że w postępowaniu na moduły do wyborów do Parlamentu Europejskiego pomimo rozbieżności pomiędzy ofertami w zakresie danych przesyłanych w ciągu 5 lub 10 minut, były one oceniane pod kątem jednolitego kryterium dla obu ofert.*

(dowód: akta kontroli str. 880-1060, 1175, 1193-1194, 1396-1407, 1429-1435, 1439-1444, 1457-1463, 1499-1605, 1643-1837, 1852-1959, 2013- 2105, 2158-2318, 2346-2496, 2714-2727)

4. Nie wyegzekwowano od osób wykonujących czynności w postępowaniu na moduły do wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz w postępowaniu na zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy PZP m.in., iż pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób. Dotyczyło to biegłego zewnętrznego oraz trzech osób z wieloosobowego stanowiska pracy do spraw informatycznego systemu wyborczego i statystyki wyborczej w KBW. Osoby te, mimo że nie były członkami Komisji przetargowej wykonywały czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia polegające na ocenie poszczególnych ofert pod kątem merytorycznym, tj. informatycznym, na podstawie których Komisja przetargowa podejmowała stosowne decyzje, m.in. wykluczyła ofertę w postępowaniu na moduły do wyborów do Parlamentu Europejskiego. Należy ponadto wskazać, że ww. osoby, które pełniły rolę biegłych, nie były powoływane przez Kierownika zamawiającego, jak wymaga to art. 21 ust. 4 ustawy PZP, lecz wykonywały czynności na podstawie wniosków Przewodniczącego Komisji Przetargowej (w przypadku informatyków KBW) oraz Wicedyrektora Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów (w przypadku biegłego zewnętrznego). Merytoryczne badanie ofert przez informatyków KBW jako biegłych wynikało z faktu, iż nie wchodził on w skład stałej Komisji przetargowej oceniającej m.in. oferty w postępowaniach informatycznych. W skład stałej Komisji przetargowej nie wchodziła również żadna osoba o wykształceniu w zakresie informatycznym.

W zakresie braku oświadczeń informatyków KBW należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁵ – naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezłożenie przez członka Komisji przetargowej lub inną osobę wykonującą czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po stronie zamawiającego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tego postępowania.

Szef KBW Pani Beata Tokaj wskazała, że informatycy KBW nie brali bezpośredniego udziału w pracach Komisji przetargowej i nie byli członkami tej Komisji, dlatego też nie musieli składać ww. oświadczeń. W zakresie biegłego zewnętrznego wskazała: „*nie podjęto kroków do uzyskania (wstecznie) oświadczenia od biegłego. Brak takiego oświadczenia to nieporozumienie wynikłe z intencjonalności zlecającego opinię, a po fakcie niedopatrzenie formalne.*”

W KBW nie ustalono stosownych procedur określających czym zadaniem było pobieranie stosownych oświadczeń od osób wykonujących czynności w postępowaniu, które nie były członkami Komisji przetargowej, dlatego z uwagi na treść art. 18 ust. 1 ustawy PZP odpowiedzialność za nieprawidłowość ponosi były Szef KBW Kazimierz Wojciech Czaplicki jako osoba będąca Kierownikiem Zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 61-65, 1174-1175, 1194-1195, 1439-1444, 1456-1460, 1930-1966, 2273-2336)

5. KBW zaniechało żądania od wykonawców uzupełnienia stosownych dokumentów w postępowaniu na dostawę serwerów oraz w postępowaniu na zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych, co było niezgodne z art. 26 ust. 3 w zw. z art. 25 ust. 1 ustawy PZP. Ponadto Zamawiający zaniechał uzyskania wyjaśnień w zakresie oferty, która została uznana za najkorzystniejszą w postępowaniu na dostawę serwerów, z uwagi na fakt, iż nie można jednoznacznie stwierdzić czy oferta spełniała warunki SIWZ, co było niezgodne z art. 26 ust. 4 w zw. z art. 25 ust. 1 ustawy PZP. Skutkiem powyższego było wykluczenie wykonawców i brak oceny merytorycznej ich ofert, a ponadto w postępowaniu na dostawę serwerów zaniechanie Zamawiającego miało wpływ na wynik postępowania, ponieważ wykluczono wykonawcę, który złożył najtańszą ofertę przy jedynym kryterium oceny ofert jaką była cena.

W postępowaniu na dostawę serwerów, oferty złożyło dziesięć przedsiębiorstw, w tym dwie o najniższej cenie:

- Vecto sp. z o.o. – 512 174,46 zł,
- Itprojekt sp. z o.o. – 542 128,65 zł – temu wykonawcy ostatecznie udzielono zamówienia publicznego.

Z protokołu Komisji przetargowej z 19-20 sierpnia 2014 r. wynika, że ww. oferty spełniały wszystkie warunki formalne. Pomimo powyższego 25 sierpnia 2014 r. wykluczono przedsiębiorstwo Vecto sp. z o.o. z uwagi na nieaktualny KRS, bez wezwania wykonawcy do uzupełnienia oferty. Z kolei w ofercie przedsiębiorstwa Itprojekt sp. z o.o. nie wyjaśniono nieścisłości, które z niej wynikają, bowiem nie można jednoznacznie stwierdzić, czy wykonawca wykazał, zgodnie z SIWZ, iż wykonał w okresie ostatnich trzech lat przez upływem terminu składania ofert odpowiednie dostawy, na podstawie których można było stwierdzić, że spełnia warunek w zakresie posiadania niezbędnej wiedzy i doświadczenia do wykonania zamówienia.

Zgodnie z art. 17 ust. 1c ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest naruszenie

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

przepisów o zamówieniach publicznych, jeżeli miało ono wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W postępowaniu na zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych SIWZ Zamawiający postawił warunek, iż wykonawcy muszą posiadać wiedzę i doświadczenie w zakresie przedmiotu zamówienia. W celu spełnienia warunków udziału w postępowaniu żądano od wykonawców m.in. wykazu z ostatnich trzech lat przed terminem składania ofert (tj. 19 lutego 2014 r.) o zamówieniach podobnych lub zgodnych z przedmiotem zamówienia, o wartości ponad 150 tys. zł. Przedsiębiorstwo Mikrobił sp. z o.o. złożyło ofertę z wykazem dostaw wykonanych w 2009 i 2010 r. na rzecz KBW (w zakresie stron internetowych w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach prezydenckich). Zatem przedsiębiorstwo nie złożyło dokumentów, które by wykazywały, że w ostatnich trzech latach przed terminem składania oferty wykonało stosowne zamówienie. Pomimo tego Zamawiający, zgodnie z ww. przepisami miał obowiązek zwrócić się do wykonawcy o uzupełnienie dokumentów, czego nie dokonał, wykluczając ww. przedsiębiorstwo na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy o PZP.

Pan Romuald Drapiński był Wicedyrektorem Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów zeznał, iż nie pamięta powodów takiej decyzji. Natomiast Szef KBW Pani Beata Tokaj wskazała, że nie posiada wiedzy dlaczego nie skorzystano z uprawnień wskazanych w ustawie PZP i dodała, że niewątpliwie są to istotne okoliczności wskazujące na konieczność systemowych zmian w zakresie zarządzania postępowaniami o udzielenie zamówień publicznych w KBW.

(dowód: akta kontroli str. 1194, 1456-1461, 1469-1472, 2546-2713)

6. Zaniechano umieszczenia ogłoszeń o zamówieniach w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie KBW we wszystkich badanych postępowaniach, a ponadto zaniechano publikowania ogłoszeń o zamówieniach na stronie internetowej (z wyjątkiem postępowania na opracowanie projektu kampanii informacyjnej oraz wykonania PW 2.0). Było to niezgodnie z art. 40 ust. 1 w zw. z art. 48 ust. 1 ustawy PZP stanowiącym, iż Zamawiający wszczyna postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego (ograniczonego), zamieszczając ogłoszenie o zamówieniu w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie oraz na stronie internetowej.

Szef KBW Pani Beata Tokaj wyjaśniła: „KBW nie umieszcza ogłoszeń na tablicy i nie umieszczało, ponieważ takiej tablicy nie posiada. Tablica ogłoszeń Kancelarii Prezydenta nie jest tablicą do ogłoszeń KBW. Nie ma na niej miejsca na ogłoszenia KBW, KBW jest gościem Kancelarii. KBW wystąpi do Kancelarii o przyznanie miejsca na tablicę ogłoszeń dla KBW, do czasu aż uzyska własną siedzibę.”

(dowód: akta kontroli str. 1174, 1192, 1394-1400, 1409-2697)

7. Zamawiający poprzez nierzetelne działanie nie wyznaczył siedmiodniowego minimalnego ustawowego terminu na składanie wniosków lub ofert w postępowaniu na moduły do wyborów uzupełniających do Senatu RP oraz kampanię informacyjną do wyborów samorządowych, co było niezgodne z art. 43 ust. 1 oraz art. 49 ust. 1 w zw. z art. 14 ustawy PZP oraz w zw. z art. 111 § 1 i 2 KC¹⁶. Zamawiający w obu przypadkach wyznaczył sześciodniowy termin.

Szef KBW Pani Beata Tokaj wskazała, że jej zdaniem terminy były prawidłowo liczone.

W trakcie prowadzenia postępowania na kampanię informacyjną do wyborów samorządowych Zamawiający skorygował błąd wskutek interwencji wykonawców, nie dokonał jednak stosownej zmiany nowego terminu składania ofert w ogłoszeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: BZP).

¹⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.)

Ponadto w przypadku postępowania na moduły do wyborów uzupełniających do Senatu RP Zamawiający przeprowadził tzw. „postępowanie weekendowe”, bowiem 18 czerwca 2014 r. umieścił ogłoszenie w BZP, określając w nim termin złożenia ofert na 25 czerwca 2014 r. godz. 11⁰⁰. Tymczasem 19 czerwca 2014 r. był dniem wolnym od pracy (święto Bożego Ciała), a 20 czerwca 2014 r. był dniem wolnym od pracy w Krajowym Biurze Wyborczym. Mimo, że Zamawiający otrzymał w trakcie prowadzenia postępowania (po złożeniu ofert) informację o zbyt krótkim terminie składania ofert, nie zdecydował się na unieważnienie postępowania przetargowego na mocy art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy PZP. Szef KBW Pani Beata Tokaj wyjaśniła, że pomimo posiadania ww. informacji nie zdecydowano się na unieważnienie postępowania ze względu na brak możliwości ponownego rozpisania postępowania z uwagi na określone terminy wyborów.

(dowód: akta kontroli str. 1290-1291, 1437-1442, 1458-1463, 2013-2045, 2079-2105, 2346-2380, 2406, 2488-2495)

8. Zamawiający w SIWZ żądał w większym zakresie dokumentów potwierdzających warunki określone w art. 24 ust. 1 pkt 4-8 ustawy PZP od podmiotów krajowych niż od podmiotów zagranicznych w postępowaniach na moduły do wyborów samorządowych, Platforma Wyborcza 2.0 oraz żądał w SIWZ w większym zakresie dokumentów potwierdzających warunki określone w art. 24 ust. 1 pkt 9 ustawy PZP od podmiotów zagranicznych niż od podmiotów krajowych w postępowaniach na moduły do wyborów do Parlamentu Europejskiego, zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych, moduły do wyborów uzupełniających do Senatu RP.

Powyższe było niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy PZP stanowiącym, że Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

Szef KBW Pani Beata Tokaj wyjaśniła, że przyczyną nieprawidłowości była zwykła pomyłka w niedointerpretowaniu przepisów podczas przepisywania ich do SIWZ, powielana z postępowania na postępowanie.

(dowód: akta kontroli str. 1394-1399, 1426-1432, 1499-1530, 1643-1694, 1852-1868, 2013-2034, 2158-2178, 2714-2727)

9. Dokonano zmiany umów zawartych w wyniku przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych na moduły do wyborów samorządowych, zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych, moduły do wyborów uzupełniających do Senatu RP, niezgodnie z art. 144 ust. 1 ustawy PZP. Zgodnie z ww. przepisem zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany.

Zmiany umów polegały na określaniu nowych terminów wykonania poszczególnych zadań, tj. w ramach umowy na moduły do wyborów samorządowych przesunięto termin zakończenia szkoleń z 17 października 2014 r. na 22 października 2014 r., w ramach umowy na moduły do wyborów uzupełniających do Senatu RP przesunięto termin wykonania eksportu danych z „7 dni od dnia ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów” do 30 listopada 2014 r., a w zakresie zaprojektowania i wykonania witryn internetowych przesunięto termin publikacji statystycznych wyników głosowania i wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego z „od 3 kwietnia do ogłoszenia do publicznej wiadomości wyników głosowania i wyników wyborów” do „5 miesięcy od ogłoszenia do publicznej wiadomości wyników głosowania i wyników wyborów”, a także wykonania witryny

wyborów samorządowych ogólnokrajowych z „do 1 września 2014 r.” na „8 października 2014 r.”

W SIWZ ani w ogłoszeniach ww. postępowań nie przewidywano zmiany umów w ww. zakresach. NIK zauważa, że terminy ustalone w poszczególnych umowach zostały określone już na poziomie SIWZ. Każdy z wykonawców, wyceniając własną ofertę lub podejmując decyzję o starcie w przetargu, mógł się sugerować podanymi terminami wykonania poszczególnych części umów i odpowiednio wycenić podejmowane ryzyko na wykonanie przedmiotu umowy w określonych terminach. Przykładowo można wskazać, że w postępowaniu na moduły do wyborów samorządowych już na etapie SIWZ określono terminy sporządzenia dwóch elementów umowy, których wykonanie w ostatnim dniu wskazanym w umowie powodowało niemożliwość wykonania tego drugiego, bowiem do 17 października 2014 r. zaplanowano wykonanie modułów informatycznych (m.in. kalkulator wyborczy) i do tego samego dnia zaplanowano przeprowadzenie szkolenia z obsługi tych modułów. Z uwagi na zbieżność terminów wykonawca musiał przewidzieć, że oddanie w ostatnim możliwym dniu modułów informatycznych spowoduje, że nie będzie mógł się wywiązać z terminu w zakresie szkoleń i tak też się stało – wykonawca oddał oprogramowanie w ostatnim możliwym dniu, tj. 17 października 2014 r. Powyższe ryzyko niewykonania przedmiotu umowy w terminie przez wykonawcę usunął Zamawiający, wyrażając zgodę na zmianę umowy.

Zgodnie z art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych.

Szef KBW Pani Beata Tokaj wskazała, że w zakresie postępowania na moduły do wyborów uzupełniających do Senatu RP zmiana była spowodowana tym, że pracownicy KBW byli absorbowani przez inne prace i przesunięcie eksportu danych z organizacyjnego punktu widzenia nie było na tym etapie istotne i nie wpływało w żaden sposób na wykonanie ważniejszych, wcześniejszych modułów umowy i innych pozostałych części. W zakresie umowy na zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych wskazała, że zmiany dokonano z uwagi na liczne poprawki do publikacji statystycznych, których poprawianie trwało długo. Ponadto dodała, że zmiana terminu oddania witryny wynikała z faktu, iż wykonawca nie wykonał na 1 września kompletnej witryny, a z uwagi na możliwość przesunięcia terminu, który nie kolidował z kalendarzem wyborczym, termin został przesunięty na 8 października. Jednocześnie Szef KBW wskazała odnośnie wszystkich ww. zmian w umowie, że przesunięcia terminów nie były „istotnymi zmianami” co do przedmiotowego zakresu umów.

(dowód: akta kontroli str. 1174, 1192-1193, 1395-1400, 1427-1433, 1436-1441, 1445-1448, 1499-1612, 1849-1973, 2013-2122)

10. KBW nierzetelne oraz z naruszeniem przepisów PZP dokonywało publikacji dotyczących zamówień publicznych. Polegało to na umieszczeniu różnych danych w tym samym zakresie w SIWZ (lub na stronach internetowych KBW) i w ogłoszeniach o postępowaniu. Było to niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy PZP, bowiem KBW nie przygotowało i nie przeprowadziło postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Takie publikacje dotyczyły:

- a. W postępowaniach na moduły do wyborów do Parlamentu Europejskiego i na moduły do wyborów uzupełniających do Senatu RP – brak w SIWZ żądania od wykonawców zagranicznych stosownych dokumentów określonych w art. 24 ust. 1 pkt 4-8 ustawy PZP. Takie żądania umieszczono w ogłoszeniach publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, pomimo że te dane powinny być zgodne na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 41 pkt 7 ustawy PZP;

- b. W postępowaniu na moduły do wyborów do Parlamentu Europejskiego – zmiana terminu związania ofertą poprzez zmianę SIWZ, bez jednoczesnej zmiany w ogłoszeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych, pomimo że te dane powinny być zgodne na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 41 pkt 1 ustawy PZP i powinna zostać dokonana stosowna zmiana w BZP na podstawie art. 38 ust. 4a pkt 1 ustawy PZP.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych niezamieszczenie w BZP ogłoszenia o zmianie ogłoszenia o zamówieniu jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych;

- c. W postępowaniu na kampanię informacyjną do wyborów samorządowych – zmiana terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu dokonana na stronie internetowej Zamawiającego, bez jednoczesnej zmiany w ogłoszeniu w BZP, co było niezgodne z art. 48 ust. 2 pkt 11 ustawy PZP.

Szef KBW Pani Beata Tokaj wskazała, że nie dokonywano stosownej korekty, ponieważ korekta terminu nie była aż tak istotna i nastąpiła tuż przed terminem składania wniosków, a przesunięto termin jedynie o dwa dni, co nie miało wpływu na wynik postępowania;

- d. W postępowaniu na platformę wyborczą 2.0 liczne rozbieżności pomiędzy SIWZ i ogłoszeniem umieszczonym w Dz. Urz. UE i w BZP dotyczące dokumentów zawierających wykaz usług na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu oraz dokonywanej kwalifikacji wykonawców do kolejnego etapu postępowania, pomimo że te dane powinny być zgodne na podstawie art. 40 ust. 6 pkt 2 w zw. z art. 48 ust. 1 ustawy PZP.

(dowód: akta kontroli str. 1175-1193, 1438-1443, 1643-1698, 2013-2039, 2152-2178, 2346-2406, 2714-2727)

11. Niezgodnie z art. 85 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP określono w SIWZ terminy związania ofertą przez wykonawców na 60 dni. Zgodnie z powyższym przepisem wykonawca jest związany ofertą do upływu terminu określonego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, jednak nie dłużej niż 30 dni. Powyższa nieprawidłowość wystąpiła w postępowaniach na moduły do wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych. W postępowaniu na moduły do wyborów do Parlamentu Europejskiego dokonano korekty polegającej na określeniu, iż termin związania ofertą wynosi 30 dni, jednakże nie zmieniono w tym zakresie informacji w BZP.

NIK zwraca uwagę, że przedłużenie terminów związania ofertą może powodować dodatkowe obciążenia wykonawców planujących złożenie ofert w postępowaniu, bowiem zmusza ich do rezerwacji sił i zasobów na okres dłuższy niż zezwalają na to przepisy.

Szef KBW Pani Beata Tokaj wyjaśniła: *„Przeoczono 30-dniowy okres związania ofertą. Zapewne dla SIWZ-u przedmiotowego postępowania wzorem był SIWZ z postępowania powyżej tzw. progu unijnego, gdzie okres wynosi 60 dni, i bezkrytycznie został ten błąd przeoczony.”* W postępowaniu na moduły do wyborów do Parlamentu Europejskiego *„ogłoszenia nie prostowano, ponieważ można byłoby ten błąd uznać jako tzw. „literówkę, niewartą zmiany treści ogłoszenia. Wykonawcy składający oferty i tak od lat wiedzą, że w postępowaniach „krajowych” obowiązuje 30 dni związania ofertą i tę pomyłkę uznaliby za oczywisty błąd.”*

(dowód: akta kontroli str. 1438-1442, 1852-1882, 2152-2178, 2266)

12. Nierzetelnie sporządzano SIWZ poprzez żądanie przez KBW dokumentów zbędnych, które nie zostały połączone z postawieniem stosownych warunków udziału w postępowaniu, co było niezgodne z art. 25 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy PZP.

W postępowaniach na moduły do wyborów do Parlamentu Europejskiego, moduły do wyborów uzupełniających do Senatu RP, moduły do wyborów samorządowych, Zamawiający żądał danych dotyczących wiedzy i doświadczenia wykonawcy, jednakże nie postawił w tym zakresie konkretnego warunku, poprzez co, zdaniem NIK, nie mógł w żaden sposób zweryfikować i ocenić negatywnie czy pozytywnie przedstawione przez wykonawców informacje, np. wykonawcy mogli przedstawić osoby z dowolnym doświadczeniem, wykształceniem.

(dowód: akta kontroli str. 1394-1400, 1499-1530, 2013-2034, 2158-2178)

13. W kancelarii KBW nie rejestrowano dokumentów związanych z postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności ofert, zapytań do SIWZ, kopii odwołań, które wpływały od podmiotów zewnętrznych. Było to niezgodne z pkt. VI ppkt 1 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 17/2011 Szefa KBW z 1 sierpnia 2011 r.¹⁷ oraz ze standardem „Ciągłość działania” określonym w § 12 zarządzenia nr 4/2011 Szefa KBW z 1 sierpnia 2011 r. w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej. W trakcie kontroli NIK wprowadzono do stosowania oddzielny rejestr dokumentów związanych z postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego. Odpowiedzialność za nieprawidłowość ponosi Dyrektor Zespołu Prezydialnego Pan Marian Dzięgielewski.

(dowód: akta kontroli str. 1174, 1219-1279, 1393-1399, 1405-1407, 1425-1432, 3191-3199)

14. Nierzetelnie sporządzano umowy w postępowaniach na moduły do wyborów samorządowych, na moduły do wyborów do Parlamentu Europejskiego, moduły do wyborów uzupełniających do Senatu RP w zakresie przeniesienia autorskich praw majątkowych do modułów informatycznych. Umowy nie wskazywały konkretnych pól eksploatacji zgodnie z wymogiem zawartym w art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹⁸ stanowiącym, że umowa o przeniesienie autorskich praw majątkowych lub umowa o korzystanie z utworu, obejmuje pola eksploatacji wyraźnie w niej wymienione.

Szef KBW Pani Beata Tokaj wskazała, że konstrukcje projektów umów nie są typowe w zakresie praw autorskich, do umów związanych z tworzeniem oprogramowania. KBW podejmuje działania zmierzające do pozyskania od Wykonawcy stosownych oświadczeń o bezwzględnym przeniesieniu praw majątkowych na KBW. Szef KBW dodała, że z uwagi na liczne błędy zarówno modelowe, jak i w zakresie źródła kodu, nie zamierza wykorzystywać tego oprogramowania i samodzielnie go rozwijać. Ponadto wskazała, że nie zna przyczyn, dla których przedmiotowe postępowania nie były konsultowane z jakimkolwiek prawnikiem. Od dnia objęcia stanowiska Szefa KBW zobowiązała wszystkich pracowników, a w tym dyrektorów, do konsultowania wszystkich projektów umów pod względem formalno-prawnym z radcą prawnym.

Pan Romuald Drapiński były Wicedyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów wskazał, że jego zdaniem kody źródłowe i prawa majątkowe w ww. zakresie są własnością KBW na podstawie stosownych zapisów SIWZ i umów, do których SIWZ był załącznikiem.

(dowód: akta kontroli str. 1175-1176, 1194, 1469-1474, 1499-1530, 1607-1636, 2013-2034, 2116-2148, 2158-2178, 2331-2333)

15. Nie żądano od wykonawcy w postępowaniu na moduły do wyborów samorządowych zabezpieczenia należytego wykonania umowy, służącego

¹⁷ W sprawie wprowadzenia w Krajowym Biurze Wyborczym instrukcji kancelaryjnej, rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwów zakładowych.

¹⁸ Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.

zabezpieczeniu pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

Zgodnie art. 147 ustawy PZP Zamawiający może, lecz nie ma takiego obowiązku, żądać ww. zabezpieczenia. Jednakże zdaniem NIK brak takiego żądania należy uznać za nierzetelne, bowiem z uwagi na specyfikę przedmiotu zamówienia, a także z uwagi na liczne ustanowione kary umowne w umowie oraz krótkie terminy wykonania umowy należy uznać, że takie dodatkowe zabezpieczenie mogło dodatkowo wzmocnić pozycję Zamawiającego, którego zadaniem było skuteczne nadzorowanie terminowego i prawidłowego wykonania systemu informatycznego obsługującego wybory samorządowe w 2014 r.

Szef KBW Pani Beata Tokaj wyjaśniła, że: „Zamawiający może żądać fakultatywnie takie zabezpieczenie. Specyfika przedmiotu zamówienia nie wymagała takiego zabezpieczenia. Zamawiający nie dopuszczał możliwości nienależytego wykonania umowy, niewykonania umowy, rozwiązania umowy, czy braku systemu informatycznego na czas wyborów samorządowych. Przedmiot zamówienia musiał być w terminie, bo wyborów nie da się przesunąć. Na nic zamawiającemu zabezpieczenie pokrywające roszczenia, wyrażone w pieniądzu, które nie skompensuje strat wizerunkowych Zamawiającego.”

(dowód: akta kontroli str. 1364-1377, 1396-1401, 1424-1431, 1499-1525, 1607-1612)

16. Nierzetelnie przygotowano postępowanie na opracowanie projektu kampanii informacyjnej do wyborów samorządowych w zakresie opracowania animowanych spotów instruktażowych i wyborczych informujących wyborców m.in. o sposobach oddawania głosów na listy wyborcze.

Stwierdzono, że scenariusze ww. spotów jak i same gotowe spoty nie były analizowane ani przez językoznawców ani też przez specjalistów w zakresie komunikacji społecznej. Tego rodzaju wymagań brakowało w SIWZ oraz w umowie z wykonawcą. Scenariusze spotów były sporządzane przez wykonawcę, konsultowane przez KBW i ostatecznie akceptowane przez PKW, bez powoływania biegłych i bez sprawdzania w docelowych grupach odbiorców. W ocenie NIK z uwagi na powszechność i wagę wyborów spoty powinny być zrozumiałe dla każdego wyborcy. NIK uważa, że dobrą praktyką byłaby ich kolaudacja w gronie specjalistów z zakresu prawa wyborczego, językoznawstwa, komunikacji społecznej oraz towarzyszące tego rodzaju kolaudacji badanie prowadzone przez wyspecjalizowane ośrodki w docelowych grupach odbiorców.

Ponadto stwierdzono, że nierzetelnie sporządzono umowę z wykonawcą w zakresie terminów sporządzenia ww. spotów, ponieważ nie przewidziano żadnych terminów granicznych wykonania tej części umowy.

Szef KBW Pani Beata Tokaj jak i były Szef KBW Pan Kazimierz Czaplicki wskazali, iż nie widzieli potrzeby analizowania spotów wyborczych m.in. ze specjalistami w zakresie odbioru społecznego i czytelności przekazu tych spotów, ponieważ opierano się na profesjonalizmie wykonawcy, a także na wiedzy i doświadczeniu pracowników KBW i członków PKW, którzy zatwierdzali ostatecznie te spoty.

(dowód: akta kontroli str. 1176-1177, 1449-1455, 1468-1472, 2337-2528)

Odpowiedzialność za nieprawidłowości opisane powyżej w rozdziale „Zlecanie zadań związanych z informatyczną obsługą wyborów oraz z kampanią informacyjną wyborów” (w zakresie przetargów informatycznych) ponosi Pan Romuald Drapiński były Wicedyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów, a z racji nadzoru nad ww. osobą była Dyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów Pani Beata Tokaj, która także ponosi odpowiedzialność za nieprawidłowość w zakresie postępowania na kampanię informacyjną w wyborach samorządowych – była upoważniona przez Szefa KBW do prowadzenia postępowania.

Z uwagi na treść art. 18 ust. 1 ustawy PZP odpowiedzialność za opisane wyżej nieprawidłowości ponosi także były Szef KBW Kazimierz Czaplicki jako osoba będąca Kierownikiem Zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 9-12, 61-67, 69-76, 1177-1198, 1200-1218, 1280-1289, 1292-1324, 1342, 1393-1399, 1425-1432, 3033-3043)

Ocena cząstkowa

NIK negatywnie ocenia działalność KBW w zbadanym obszarze. Niezgodne z obowiązującym prawem i nierzetelnie prowadzone postępowania w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych miały m.in. wpływ na wynik niektórych rozstrzygnięć, a także na występowanie mechanizmu korupcyjnego. Nie dochowywano wystarczającej staranności, naruszając szereg przepisów ustawy PZP na każdym etapie udzielania zamówień publicznych począwszy od sporządzania SIWZ i ogłoszeń o zamówieniu, uzyskiwania stosownych oświadczeń od osób wykonujących czynności w postępowaniu, a skończywszy na dokonywaniu ocen poszczególnych ofert. Nierzetelnie wykonywano postanowienia umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań, w tym w zakresie dokonywania odbiorów zamówionych produktów.

3. Zapewnienie przez KBW obsługi informatycznej wyborów samorządowych w 2014 r.

3.1. Strategia KBW w zakresie zapewnienia obsługi informatycznej wyborów

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ustalone
nieprawidłowości

KBW nie opracowało dokumentu strategii informatycznej obejmującej lata 2013/14 określającej m.in. wykorzystanie infrastruktury informatycznej do przeprowadzania wyborów. Brak było systematycznych i długofalowych działań w zakresie informatyzacji wyborów. W postępowaniu KBW brak było spójnego podejścia do problemu zapewnienia odpowiedniej jakości systemu obsługi wyborów. Mechanizmy zapewniania jakości w ramach procesu wytwarzania były szczątkowe (audyt oprogramowania wyborczego realizowany przez firmę Eversys sp. z o.o., testy jednostkowe prowadzone przez wykonawcę) i stosowane ad hoc (umowę z firmą Eversys sp. z o.o. zawarto na 13 dni przed datą wyborów samorządowych), zaś czas przeznaczony na wykonanie systemu i testowanie był zbyt krótki. Ponadto nie została sporządzona procedura regulująca zasady dopuszczenia systemu do eksploatacji.

Działanie takie skutkowało udzielaniem zamówień na opracowanie i obsługę systemów informatycznych dla kolejnych wyborów oddzielnie, a system informatyczny obsługujący wybory samorządowe w 2014 r. okazał się niesprawny. Efektem braku strategicznego podejścia do informatycznego wsparcia procesu wyborczego było zbyt późne i wadliwe zlecenie opracowania informatycznego systemu wyborczego.

Odpowiedzialność za taki stan rzeczy ponoszą Pan Kazimierz Czaplicki oraz Pan Romuald Drapiński.

Pan Kazimierz Czaplicki wyjaśnił: *Za obsługę informatyczną był odpowiedzialny Pan Romuald Drapiński. Moja rola sprowadzała się do przyjmowania pewnych ogólnych zasad od Pana Drapińskiego. Nie jestem informatykiem, nie znam się na tej dziedzinie, uznałem, że Pan Drapiński jako fachowiec wie co robić.*

Jak wyjaśniła Pani Beata Tokaj (...) *nie został opracowany dokument strategii informatyzacji na lata 2013-2014. Wskazać jednak należy, że pomimo braku takiego dokumentu nie oznaczało braku koncepcji i systemowego działania po stronie*

Krajowego Biura Wyborczego w celu stworzenia oprogramowania opartego na architekturze modułowej. Krajowe Biuro Wyborcze na podstawie wyników audytu wewnętrznego oraz po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej planuje opracować strategię informatyzacji na lata 2015-2016.

Jak stwierdził Pan Romuald Drapiński: W moim rozumieniu jest to ciągłość pracy od 2003 r. od opracowania założeń do pierwszej platformy wyborczej. Warunki strategiczne nie zmieniły się, czyli obowiązuje podział na moduły i wykorzystanie własnej infrastruktury IT (łącza, serwery). Strategia informatycznej obsługi wyborów była przyjmowana na posiedzeniach PKW w 2003/2004 roku. Był to dokument papierowy, trudno mi określić dokładną datę. Ja opracowywałem ten dokument.

(dowód: akta kontroli str. 44-47, 196-210, 1169-1177, 1184-1195)

W opinii NIK, strategia informatyzacji wyborów jest dokumentem, który winien określać cele strategiczne i sposoby ich osiągnięcia w określonym czasie. Od roku 2003 istotnie zmieniły się uwarunkowania strategiczne szczególnie w zakresie rozwiązań i technologii informatycznych dostępnych na rynku – 10 lat w informatyce to epoka, w której stały się dostępne zupełnie nowe rozwiązania w zakresie oprogramowania i infrastruktury technicznej. NIK nie zgadza się z argumentem, iż strategia informatycznej obsługi wyborów jest ciągle aktualna pomimo upływu ponad 10 lat. Co więcej jak wskazała Pani Beata Tokaj takiego dokumentu na lata 2013/14 w KBW nie opracowano.

3.2. Proces i metodyka wytwarzania oprogramowania

3.2.1 Inicjacja projektu

Przygotowania do realizacji projektu zmierzającego do zapewnienia wsparcia przeprowadzenia wyborów samorządowych przez system informatyczny zostały wszczęte przed dniem ogłoszenia SIWZ, tj. przed 11 lipca 2014 r. Przygotowania te rozpoczęły się więc przed formalnym zarządzeniem wyborów samorządowych przez Prezesa Rady Ministrów 20 sierpnia 2014 r.¹⁹ Jednak opublikowanie SIWZ nastąpiło niewiele ponad miesiąc przed datą ogłoszenia wyborów samorządowych. Jak wskazała Pani Beata Tokaj KBW *nie ma wystarczającego składu osobowego, by równolegle tworzyć siwz-y i otwierać przetarg po przetargu, a jednocześnie organizować obsługę wyborów. Priorytetem były wybory wcześniejsze i przetargi wcześniejsze. Po ich przeprowadzeniu można było przy współpracy z informatykami sporządzić SIWZ i ogłosić przetarg na system do obsługi wyborów samorządowych.(...) Drugim powodem były wybory do Parlamentu Europejskiego, które zakończyły się z początkiem czerwca 2014 r., a które absorbowwały wszystkich pracowników KBW; po wyborach przystąpiono do sporządzania SIWZ na wybory samorządowe 2014 r.*

(dowód: akta kontroli str. 1424-1435)

3.2.2 Specyfikowanie wymagań

Opis stanu
faktycznego

Specyfikację wymagań w zakresie informatycznego systemu wyborczego zawiera załącznik nr 2 do SIWZ. Specyfikacja ta w sposób ogólny wskazuje moduły oprogramowania i opisuje je listą wymagań funkcjonalnych, ponadto zawiera listę przepisów, z którymi ma być zgodne wykonane oprogramowanie. Wskazano też pewne ogólne zasady prowadzenia prac. Zapisy SIWZ nie obejmowały:

- określenia metodyki zarządzania projektem i procesu wytwórczego; zapisy SIWZ odwoływały się przy tym do uchwał PKW, które zostały później zmienione

¹⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2014 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz.U. z 2014 r., poz. 1134).

(o czym mowa w punkcie 3.2.4) już po podpisaniu umowy z firmą Nabino sp. z o.o.

- określenia wymagań niefunkcjonalnych (np. w zakresie wydajności, niezawodności). Wymagania w zakresie bezpieczeństwa były ogólnikowe i niekompletne. W załączniku nr 2 do SIWZ punkt A.9, KBW wskazało: *Wykonane oprogramowanie musi zapewniać odpowiedni poziom bezpieczeństwa w zakresie uwierzytelniania, kontroli dostępu, audytowania zdarzeń bezpieczeństwa i wsparcia dla pojedynczego logowania (...)* Tym samym w ocenie NIK, sformułowanej na podstawie opinii biegłych, nie określono m.in. czy i jak ma zostać zabezpieczona komunikacja między komputerami użytkowników a systemem centralnym, jak ma zostać zabezpieczone przechowywanie i przetwarzanie protokołów. Ocena ich spełnienia może zatem być wysoce subiektywna.
- określenia wymagań w zakresie zapewniania jakości oprogramowania; zapisy SIWZ uwzględniały jedynie wdrożenia procedur zarządzania ryzykiem.

Uwzględnienie powyżej opisanych aspektów na etapie przygotowywania SIWZ jest powszechną praktyką stosowaną przy zamawianiu systemów informatycznych i pozwala na w pełni profesjonalne opisanie przedmiotu zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 1499-1530)

3.2.3 Struktura organizacyjna projektu.

Projekt nie posiadał formalnie ustalonej struktury organizacyjnej zarówno po stronie KBW, jak i wykonawcy systemu. Prace po stronie Nabino były realizowane przez zespół 15 osób, tj. 6 programistów, 4 koderów (html), 5 testerów, przy czym niekiedy funkcje były łączone. Nieustrukturalizowana była też współpraca ze służbami informatycznymi KBW. Przedstawiciele Nabino sp. z o.o. zwracali uwagę na małą dostępność pracowników obsługi informatycznej KBW.

Powszechnie stosowaną praktyką przy zamawianiu systemów informatycznych jest formalne ustalenie struktury organizacyjnej projektu, pozwalającej na sprawną współpracę pomiędzy zamawiającym a wykonawcą systemu.

(dowód: akta kontroli str. 373-374)

3.2.4 Realizacja projektu

Jak już wspomniano w punkcie 3.2.2, nie stosowano ugruntowanych metodyk wytwarzania i zarządzania projektem. Jedyne dokument, który miał charakter dokumentu projektowego, to oferta firmy Nabino, w której znajduje się rozdział zatytułowany „Wstępny projekt oprogramowania kalkulatora wyborczego do wyborów samorządowych 2014 r.” Rozdział ten opisuje moduł kalkulatora wyborczego oraz moduł zbierania i publikowania frekwencji wyborczej. Opis kalkulatora składa się z prototypów ekranów, co można uznać za szkic analitycznego opisu produktu, oraz sieci działań, które można uznać za element projektu. Opis modułu frekwencji zawiera tylko sieci działań. Opisu pozostałych modułów programu nie stwierdzono.

Wartość opisów zawartych w ofercie przetargowej była ograniczona, gdyż powstały one przed rozpoczęciem projektu, nie były później weryfikowane i korygowane stosownie do toczących się prac i w rezultacie nie można stwierdzić, na ile ostateczny kod programu był z tymi opisami zgodny. Biegli NIK nie stwierdzili żadnego projektu architektury rozwiązania ani kluczowych dla tak ważnego systemu projektów bezpieczeństwa i zapewnienia niezawodności.

Z treści SIWZ oraz umowy zawartej w wyniku przetargu z firmą Nabino sp. z o.o. nie wynikał obowiązek prowadzenia prac zgodnie z jakąkolwiek metodyką ani dokumentowania systemu w jakikolwiek skonkretyzowany sposób.

Podczas tworzenia oprogramowania systemu obsługi wyborów nie był stosowany żaden systematyczny proces wytwórczy ani żadne uznane metody analityczne lub projektowe. Brak aktualnej dokumentacji projektowej sugeruje, że proces wytwórczy ograniczył się do fazy implementacji, prowadzonej spontanicznie bez żadnego spójnego projektu. Stosowano różne środowiska programistyczne. W pracach nad kalkulatorem wyborczym stosowane było Visual Studio firmy Microsoft, z kolei w pracach nad systemem centralnym programiści korzystali z różnych środowisk wytwarzania oprogramowania, niekiedy tylko z edytorów kodu źródłowego.

Umowę z firmą Nabino zawarto 19 sierpnia 2014 r. i w tym dniu dopiero mogły się zacząć prace zmierzające do stworzenia systemu. Prace programistyczne trwały aż do dnia wyborów. Użytkownicy systemu wskazywali, iż wersje oprogramowania zmieniały się do 17 listopada 2014 r. Oznacza to, że czas tworzenia systemu wynosił niecałe 3 miesiące. W ocenie NIK, sformułowanej na podstawie opinii biegłych, czas ten był zbyt krótki.

Aby oszacować czas potrzebny na stworzenie systemu obsługi wyborów można posłużyć się modelem kosztowym COCOMO²⁰. Wartość tego zamówienia wynosiła 429 270 zł. Przyjmując średnią stawkę godzinową wykonawcy w granicach 300-500 zł (wartość rynkowa) otrzymujemy pracochłonność projektu w granicach 860-1 430 godzin. Przyjmując, że przeciętny miesiąc pracy zawiera 160 godzin, otrzymujemy pracochłonność w zakresie 5,4 – 8,9 osobomiesiaca. Zgodnie z modelem COCOMO czas potrzebny na wykonanie projektu jest określony wzorem:

$$\text{czas} = 2,5 \times \text{pracochłonność}^{0,38}$$

co po podstawieniu danych daje 4,7-5,7 miesiąca. Doliczając czas potrzebny na testowanie akceptacyjne, czas tworzenia systemu powinien wynosić co najmniej 6 miesięcy. Okres ten nie uwzględnia czasu potrzebnego na przeprowadzenie procedur przetargowych.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż część wymagań została ustalona dopiero po podpisaniu umowy z wykonawcą, w następstwie wydawania uchwał PKW określających wzory podstawowych dokumentów tworzonych podczas wyborów (m.in. wzorów protokołów, obwieszczeń). Wzory protokołów zostały przekazane wykonawcy systemu wyborczego 7 listopada 2014 r., natomiast wzory obwieszczeń 13 listopada 2014 r. Wzory tych dokumentów zostały określone odpowiednio w:

- uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 6 listopada 2014 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wzorów protokołów sporządzanych przez obwodowe komisje wyborcze w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast²¹.
- uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 listopada 2014 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wytycznych dla komisarzy wyborczych dotyczących sprawdzania prawidłowości ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzanych na dzień 16 listopada 2014 r. i ogłaszania wyników tych wyborów na obszarze województwa²².

Uchwały te zostały podjęte w kształcie zaproponowanym przez KBW.

(dowód: akta kontroli str. 1531-1574, 880-949, 1131-1135, 1148-1151)

²⁰ Barry Boehm. *Software Engineering Economics*. Englewood Cliffs, NJ:Prentice-Hall, 1981

²¹ M.P. z 2014 r., poz. 1053.

²² M.P. z 2014 r., poz. 1072.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wystąpiło opóźnione w stosunku do potrzeb projektu informatycznego przekazanie PKW przez KBW projektów uchwał definiujących wygląd i treść dokumentów, które miały być generowane przez system informatyczny, co miało istotne znaczenie dla przedmiotu zamówienia. Wzory tych dokumentów zostały określone w przywołanych wyżej uchwałach PKW.

Wzory protokołów zostały przekazane Wykonawcy systemu odpowiednio dziewięć i pięć dni przed pierwszą turą wyborów samorządowych. Tym samym wykonawca systemu informatycznego miał niewiele czasu na wprowadzenie do systemu IT obowiązujących protokołów i obwieszczeń, a także na sprawdzenie poprawności generowania dokumentów wyborczych.

Odpowiedzialność za taki stan rzeczy ponoszą Pan Kazimierz Czaplicki oraz Pani Beata Tokaj.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 PZP przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

Jak wskazała Pani Beata Tokaj nie było możliwości przekazania wykonawcy systemu informatycznego uchwał określających dokumenty wyborcze odwzorowywane w systemie informatycznym już w chwili podpisywania umowy na wykonanie systemu informatycznego. (...) Szczupłość kadr Krajowego Biura Wyborczego uniemożliwia przygotowywanie w tym samym czasie wszystkich niezbędnych dokumentów związanych z organizacją i przeprowadzaniem dwóch różnych akcji wyborczych, w tym wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego, które de facto są sześcioma rodzajami wyborów (...). Należy zauważyć, że w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów Krajowego Biura Wyborczego, (...) zatrudnionych jest (poza informatykami) zaledwie 7 osób, w tym dyrektor Zespołu.

Pan Kazimierz Czaplicki stwierdził: *Zasoby kadrowe KBW są niewielkie, wszystkie kwestie przygotował zespół Prawny. Wybory samorządowe poprzedzane były wyborami do Parlamentu Europejskiego i przeprowadzane w oparciu o nowy kodeks wyborczy. Stąd mogło wynikać opóźnienie.*

Jak wyjaśnił Pan Romuald Drapiński: *Wygląd protokołów w zakresie informacyjnym nie uległ zmianie, szata graficzna mogła być szybko uwzględniona przez wykonawcę. W przypadku obwieszczeń wymagany był większy nakład pracy niż przy protokołach, to było większe obciążenie dla wykonawcy.*

Działania w omawianym zakresie były nierzetelne oraz prowadziły w konsekwencji do naruszenia wymogu zawartego w art. 29 ust. 1 Pzp. Prawidłowe zorganizowanie procesu udzielenia zamówienia publicznego wymagało sprecyzowania wszystkich istotnych elementów przyszłego zamówienia oraz sformułowania przedmiotu zamówienia w sposób wyczerpujący i uwzględniający wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

(dowód: akta kontroli str. 1131-1135, 1148-1151, 1169-1177, 1184-1195)

3.2.5 Testowanie systemu

Opis stanu
faktycznego

Testy jednostkowe oprogramowania wykonawca dokonywał podczas prac wdrożeniowych. Zarządzanie testami realizowano, korzystając z systemu Mantis, w którym zarejestrowano około 300 przypadków testowych. Nie posługiwano się środowiskiem testowym – testy systemowe próbowano przeprowadzać od razu w środowisku docelowym, jednak nie były one wykonywane na finalnej wersji informatycznego systemu wyborczego, gdyż ta nie była gotowa nawet w dniu wyborów, tj. 16 listopada 2014 r. Próby przeprowadzenia testów systemowych miały

miejsce 30-31 października 2014 r. oraz 7 listopada 2014 r. Uczestniczyli w nich poza jednostkami KBW także pełnomocnicy ds. obsługi informatycznej terenowych komisji wyborczych (gminy, powiaty). Obydwa testy zakończyły się niepowodzeniem.

Testy przewidziane jako systemowe nie weryfikowały działania finalnej wersji systemu, dotyczyły jednej z wersji pośrednich. Podczas tworzenia systemu obsługi wyborów samorządowych w 2014 r. KBW zawarło 3 listopada 2014 r. z firmą Eversys umowę dotyczącą przeprowadzenia weryfikacji poprawności i bezpieczeństwa stworzonego systemu tzw. audytu aplikacji w KBW. Umowa nie przewidywała przeprowadzenia testów wydajności ani niezawodności systemu. Ostateczna wersja kodu źródłowego podlegającego audytowi została przekazana wykonawcy 12 grudnia 2014 r. Raport przedstawiony przez firmę Eversys składał się z dwu części. Część pierwsza została przekazana KBW 14 listopada 2014 r., czyli zaledwie dwa dni przed terminem pierwszej tury wyborów samorządowych, natomiast część druga ze względu na fakt ciągłej modyfikacji kodu wyświetlającego wyniki – 29 grudnia 2014 r. Pierwszy raport z przeprowadzonych testów pokazał, że:

- podczas trwania testów wciąż trwały prace programistyczne, co oznacza, że badanie dotyczyło wersji systemu, który wciąż podlegał zmianom, nie była to ostateczna wersja systemu wyborczego,
- algorytmy realizowane przez system były niekompletne i nie uwzględniały sytuacji, w której dochodzi do remisu wyborczego, błąd ten ostatecznie ujawnił się w trakcie wyborów.

W drugim raporcie z 29 grudnia 2014 r., czyli po zakończeniu II tury wyborów, firma Eversys wskazała: *analiza bezpieczeństwa kodu źródłowego aplikacji KBW wykazała 15 podatności, w tym niektóre występowały w kodzie wielokrotnie (...). Wykryte podatności umożliwiały elewację²³ uprawnień, czy nieograniczony dostęp do zasobów serwera poprzez dowolnego użytkownika KBW, a w najgorszym wypadku, wykorzystując na raz kilka z wykrytych podatności, uzyskanie dostępu do serwera i przetwarzania na nim danych przez atakującego, który nie posiada żadnych uprawnień w aplikacji KBW (dowolna osoba z Internetu). Jakość analizowanego kodu źródłowego jednoznacznie pokazuje, że przekazana aplikacja nie jest dokończona. Istnieją w aplikacji pliki, w których większość kodu jest wykomentowana (wyłączona), a także funkcje, w których bezwarunkowo jest pomijane wykonanie całego kodu funkcji.*

Tym samym mechanizmy bezpieczeństwa systemu zawierały luki, których usunięcie wymagało zmian w oprogramowaniu wyborczym.

Z faktu, że prace programistyczne trwały niemal do dnia wyborów wynika, że wytwórca nie przeprowadził testów systemowych.

Jak wspomniano w punkcie 3.2.4 wzory protokołów zostały przekazane wykonawcy systemu IT dopiero 7 listopada 2014 r., natomiast wzory obwieszczeń 13 listopada 2014 r. Tym samym wykonawca systemu informatycznego miał niewiele czasu na wprowadzenie do systemu informatycznego obowiązujących protokołów i obwieszczeń a także na sprawdzenie poprawności generowania dokumentów wyborczych.

Wynagrodzenie firmy Eversys za testowanie systemu w kwocie 29 274 zł brutto stanowi ok. 6,8% wynagrodzenia firmy Nabino, tj. 429 270 zł brutto za wytworzenie systemu. Wartość tę można uznać za stosunek wielkości zasobów poświęconych na testowanie systemu do wielkości zasobów przeznaczonych na jego wytworzenie. Zgodnie z raportem firmy Gartner²⁴ dotyczącym stanu rynku oprogramowania, stosunek zasobów przeznaczonych na testowanie do zasobów przeznaczonych

²³ Podniesienie uprawnień w systemie informatycznym.

²⁴ T.E. Murphy, Gartner Research Q&A for Sizing Team, 3.08.2010.

na stworzenie systemu w firmach komercyjnych wynosi średnio ok. 20-35%. Jak wskazali biegli powołani przez NIK, porównanie przytoczonych tu wartości pokazuje, że czas i zasoby przeznaczone na weryfikację tak ważnego systemu były 3 do 5 razy za małe, w stosunku do średniej rynkowej.

W KBW nie opracowano procedury regulującej zasady dopuszczenia systemu do pracy.

Pan Romuald Drapiński Wicedyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów 17 października 2014 r. odebrał oprogramowanie nie wnosząc żadnych zastrzeżeń. Czynność ta nastąpiła przed zleceniem audytu aplikacji oraz przed przeprowadzeniem jej ogólnopolskich testów.

Treść raportu firmy Eversys oraz dwa ogólnopolskie testy systemu wskazywały, że system nie był gotowy do eksploatacji, a mimo to KBW udostępniła go podczas wyborów samorządowych w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 485-879, 367-377, 187-210, 320-340, 880-949, 1136-1147, 1196-1198)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. KBW udostępniło w wyborach samorządowych 2014 r. system informatyczny, mimo iż nie zadziałał on prawidłowo w dwóch ogólnopolskich testach. Testy systemowe próbowano przeprowadzić od razu w środowisku docelowym, jednak nie były one wykonywane na finalnej wersji systemu wyborczego. Oprogramowanie podlegało wielu modyfikacjom, zmieniały się jego wersje, aż do okresu po zakończeniu wyborów samorządowych 2014, ponieważ prace programistyczne trwały do dnia wyborów. Tym samym wykonawca systemu nie mógł przeprowadzić testów oprogramowania. Testom systemowym podlega dopiero ostateczna wersja oprogramowania. KBW dwukrotnie podejmowało próby przeprowadzenia testów ogólnopolskich systemu wyborczego, które w skali całego kraju zakończyły się niepowodzeniem. Testy te były przeprowadzane po formalnym odbiorze systemu 17 października 2014 r. Zgodnie z protokołem odbioru Pan Romuald Drapiński odebrał system bez uwag. KBW nie uzyskało potwierdzenia, że system działa prawidłowo i jest gotowy do użycia w komisjach wyborczych wszystkich szczebli, jednak pomimo tego został udostępniony do obsługi wyborów samorządowych w 2014 r. Stwierdzono brak procedur dopuszczenia systemu do użytku w związku z przeprowadzanymi wyborami.

Odpowiedzialność za taki stan rzeczy ponoszą Pan Romuald Drapiński oraz z racji nadzoru Pan Kazimierz Czaplicki oraz Pani Beata Tokaj.

Jak stwierdziła Pani Beata Tokaj jedyną formą sprawdzenia końcowego systemu jest przeprowadzenie na nim wyborów, przed akcją wyborczą nigdy nie można być pewnym, że oprogramowanie zadziała prawidłowo w pełnym zakresie. Nawet testy nie są w stanie sprawdzić wszystkich sytuacji występujących w rzeczywistej akcji. Stąd też żaden system komputerowy nie daje pewności, że zadziała prawidłowo w rzeczywistej sytuacji. Żaden test nie daje odpowiedzi na wszystkie pytania dotyczące każdej możliwej ścieżki postępowania w rzeczywistej akcji wyborczej.

Zdaniem NIK odpowiednie testy i inne techniki (np. przeglądy) służą zmniejszeniu ryzyka, że oprogramowanie zadziała źle. W tym zakresie testy i inne mechanizmy zapewniania jakości były stosowane przez KBW w stopniu niewystarczającym.

Pan Kazimierz Czaplicki wyjaśnił: *Prezentowane przez Pana Drapińskiego na mój wniosek, na posiedzeniach PKW wyniki testów przedstawiane były jako zadowalające z pewnymi drobnymi mankamentami, które łatwo było usunąć.*

(...) w umowie z firmą zewnętrzną były zawarte ustalenia odnośnie protokolarnego odbioru systemu od wykonawcy. Bezpośrednio przed wyborami w posiedzeniach PKW uczestniczył Pan Maciej Cetler Wiceprezes Nabino, który także zapewniał, że oprogramowanie zadziała.(...) Nigdy nie byłem informowany przed wyborami o „warunkowych odbiorach systemu” jak i o płatności dokonanej za ten system. Dopiero w poniedziałek lub we wtorek po I turze wyborów samorządowych z uwagi na pytania dziennikarzy dotyczące odbioru i zapłaty za system stworzony przez Nabino zapytałem swoje służby finansowe w KBW, czy wpływały już faktury za oprogramowanie. Wtedy się dowiedziałem, że zostały sporządzone protokoły odbioru poszczególnych elementów informatycznych i zapłacone pod koniec października 2014 r. O ile dobrze pamiętam, na pytanie o to Pan Drapiński wskazał, że dokonał odbioru za dostarczony produkt, a następnie badał poprawność działania tego oprogramowania. Pan Drapiński przekonywał mnie, że taki sposób dokonywania odbioru jest prawidłowy i standardowo wykonywany. Dla mnie było oczywiste, że płatności powinny być dokonane po akcji wyborczej, po której można jednoznacznie stwierdzić, czy program zadziałał poprawnie.

Jak wyjaśnił Pan Romuald Drapiński: System był budowany metodą prototypową, testy ogólnopolskie były elementem tej metody. Na posiedzeniu PKW w czwartek przed wyborami, na podstawie moich dziesięcioletnich doświadczeń zawodowych w KBW, rekomendowałem zastosowanie systemu. Moim zdaniem system mógł być dostosowany do wymagań przy odpowiednim nakładzie pracy wykonawcy. Wykonawca twierdził, iż jest w stanie to zrobić. Moim zdaniem stwierdzone błędy dotyczące głównie wydruków protokołów były do usunięcia przez wykonawcę. Gdy system budowany był w terminie 3 miesięcy trudno było zastosować procedury odbioru – dopuszczenia do użytku. Wykorzystałem wszystkie możliwe siły jakie posiadałem do rzetelnego odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 1144-1148, 1169-1195, 1184-1195)

2. Zawarta 3 listopada 2014 r. umowa z firmą Eversys w zakresie audytu aplikacji wyborczej w KBW nie została w pełni wykonana przed rozpoczęciem wyborów samorządowych 2014 r. ze względu na ciągłe zmiany zachodzące w informatycznym systemie wyborczym. Raport częściowy otrzymany przez KBW 14 listopada 2014 r. wskazywał, że algorytmy realizowane przez system były niekompletne i nie uwzględniały sytuacji, w której dochodzi do remisu wyborczego, błąd ten ostatecznie ujawnił się w trakcie wyborów. Otrzymany dopiero 29 grudnia 2014 r. raport ostateczny, pokazał istotne błędy w oprogramowaniu udostępnionym użytkownikom, lecz informacja ta została przekazana KBW prawie miesiąc po zakończeniu II tury wyborów samorządowych, tym samym nie było już możliwości usunięcia błędów. Decyzja o przeprowadzeniu zewnętrznego audytu systemu obsługującego wybory była więc mocno spóźniona, skoro umowę na ich przeprowadzenie zawarto 3 listopada 2014 r., tj. na niespełna 2 tygodnie przed terminem wyborów. Tym samym KBW w sposób niecelowy i niegospodarny wydatkowało kwotę 29 274,00 zł brutto, bowiem całościowy audyt oprogramowania wyborczego dokonano dopiero po zakończeniu wyborów, a więc KBW nie miała już możliwości usunięcia stwierdzonych w oprogramowaniu błędów przed udostępnieniem go do wyborów.

Odpowiedzialność za taki stan rzeczy ponoszą Romuald Drapiński oraz z racji nadzoru Pan Kazimierz Czaplicki oraz Pani Beata Tokaj.

Jak stwierdziła Pani Beata Tokaj autorem opisu przedmiotu zamówienia do systemu wspomagającego wybory samorządowe w 2014 r. był b. pracownik Krajowego Biura Wyborczego p. Romuald Drapiński. Umowa o przeprowadzenie audytu oprogramowania wyborczego została zawarta i zlecona na wniosek b. pracownika

KBW p. Romualda Drapińskiego, który osobiście był odpowiedzialny za koordynację prac nad rozwojem i utrzymaniem systemów informatycznych wspomagających wybory. Brak kontaktu z b. pracownikiem uniemożliwia precyzyjnej odpowiedzi dlaczego umowa zawarta została 3 listopada 2014 r. i czy wcześniejsze zawarcie takiej umowy w ogóle było możliwe (z uwagi na etap powstawania oprogramowania).

Użyteczność przedmiotowego raportu dla KBW jest bardzo duża. Raport przekazany został zarówno członkom zespołu eksperckiego prowadzącego prace nad analizą oprogramowania wykorzystywanego w wyborach samorządowych 2014 r., jak również programistom tworzącym nowe oprogramowanie. Raport pozwoli wyeliminować pewne błędy na przyszłość, jak również stanowić będzie element do analizy możliwości dochodzenia roszczeń od spółki Nabino.

Pan Romuald Drapiński wyjaśnił: Zastosowana metodologia prototypowa umożliwiała zastosowanie audytu istotnych części kodu źródłowego. Tym samym termin 2 tygodni przed wyborami był realny.(...) Niewątpliwym problemem była presja czasu przed zbliżającymi się wyborami stąd też sytuacja, że audyt firmy Eversys został zakończony po wyborach. W zakresie braku obsługi przez oprogramowanie wyborcze sytuacji remisu Pan Romuald Drapiński wyjaśnił: Informacja w tym zakresie została przekazana do wykonawcy systemu była również referowana przeze mnie na posiedzeniu PKW. Pan Cetler zapewniał na posiedzeniu PKW, że błąd ten zostanie usunięty.

W opinii NIK głównym celem audytu oprogramowania wyborczego powinno być wyeliminowanie błędów przed rozpoczęciem użytkowania systemu wyborczego. Przeprowadzenie audytu ciągle zmieniającego się kodu źródłowego oprogramowania wyborczego było niemożliwe do wykonania. Raport audytowy dostarczony KBW 29 grudnia 2014 r. z całą pewnością nie spełnił swojej funkcji w tym zakresie i jego użyteczność była zerowa.

Jak wyjaśnił Pan Kazimierz Czaplicki: Sprawa audytu była wielokrotnie podnoszona w trakcie moich spotkań z Panem Drapińskim oraz na posiedzeniach PKW możliwe, że nie dopilnowałem, aby ten audyt rozpoczął się wcześniej. Do moich kompetencji nie należał bezpośrednio nadzór nad działaniami Pana Drapińskiego i grupy informatyków. Bezpośrednio podlegał on Dyrektorowi Zespołu Organizacyjno-Prawnego Pani Beacie Tokaj.

(dowód: akta kontroli str. 1152-1163, 1184-1195, 1169-1177)

3.2.6 Wdrażanie systemów informatycznych

Opis stanu
faktycznego

Zasadnicze zadania składające się na wdrożenie systemu informatycznego obsługującego wybory to instalacja i konfiguracja oprogramowania, w szczególności pobranie certyfikatów służących do podpisywania protokołów oraz przeprowadzenie szkoleń. Wdrożenie winno zakończyć się potwierdzeniem gotowości systemu do obsługi wyborów, tj. stwierdzeniem, że system jest sprawny we wszystkich komisjach obwodowych i terytorialnych, u Komisarzy Wyborczych i innych użytkowników, a wszyscy oni są w stanie korzystać z systemu.

W zakresie instalacji oprogramowania głównym wyzwaniem była konieczność instalacji oprogramowania kalkulatora wyborczego na zróżnicowanym sprzęcie, z którego korzystają komisje obwodowe, rozlokowane na terenie całego kraju. W tym celu zastosowano rozwiązanie, zgodnie z którym komisje obwodowe mogły pobierać oprogramowanie kalkulatora przez Internet, a jednocześnie wersja kalkulatora była weryfikowana ze wskazaniami z systemu centralnego.

Istotne było zapewnienie jednolitej wersji kalkulatora, zwłaszcza że nie wszystkie komisje obwodowe miały dostęp do Internetu. W sytuacji, w której prace programistyczne nie zostały ukończone do dnia wyborów, instalacja jednolitych wersji kalkulatora wyborczego była nieosiągalna pomimo istnienia mechanizmu kontroli wersji oprogramowania kalkulatora na podstawie danych z systemu centralnego (nie wszystkie komputery miały dostęp do Internetu a w konsekwencji i do systemu centralnego). Dodatkowym wyzwaniem dla KBW było zapewnienie, że system centralny stanowiący aplikację przeglądarkową będzie działał na przeglądarkach internetowych zainstalowanych na różnorodnym sprzęcie udostępnionym na potrzeby obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych.

Kolejnym wyzwaniem była konieczność przeszkolenia użytkowników rozproszonych po całym kraju. Zastosowano w tym celu model szkolenia kaskadowego, w którym to wykonawca szkoli grupę kluczowych użytkowników, którzy następnie przeprowadzają szkolenia lokalnie, a w razie potrzeby proces ten może rozciągać się na większą liczbę poziomów. Zgodnie z wymogami SIWZ Wykonawca oprogramowania miał przeszkolić 150-200 osób w czasie minimum dwudniowego szkolenia. Szkolenie odbyło się w dniach 20-22 października 2014 r. w Strykowie, uczestniczyło w nim 107 osób. Było przeznaczone dla Pełnomocników do spraw obsługi informatycznej i Koordynatorów Komisarzy Wyborczych.

Uczestnicy szkoleń wskazywali brak lub ograniczony zakres zajęć pokazujących praktyczny sposób korzystania z oprogramowania oraz oparcie szkolenia na przedstawieniu prezentacji zawierającej rzuty ekranu. Wskazano jednocześnie, że na portalu PKW umieszczono instrukcję korzystania z systemu.

(dowód: akta kontroli str. 485-879, 880-949, 1499-1530)

3.2.7 Metodyka zarządzania projektem

Opis stanu
faktycznego

Z wypowiedzi przedstawicieli firmy Nabino wynika, że rozważane było wykorzystanie jednej z dwóch metodyk zarządzania projektem – Prince 2²⁵ lub Scrum²⁶, jednak z braku czasu żadna z tych metod nie została ostatecznie użyta.

W ocenie NIK, sformułowanej na podstawie opinii biegłych, system obsługi wyborów był tworzony w sposób żywiołowy, bez użycia jakiegokolwiek uznanego procesu wytwórczego i jakiegokolwiek uznanej metodyki. Zasadniczym powodem takiego przebiegu projektu był brak czasu, spowodowany zbyt późnym uruchomieniem przetargu i spóźnionym w stosunku do potrzeb stanowieniem regulacji determinujących przeprowadzanie wyborów samorządowych (przekazanie wykonawcy wzorów obwieszczeń i protokołów). Czasu zabrakło nie tylko na przeprowadzenie i udokumentowanie wyników analizy i projektu, ale również na przeprowadzenie wiarygodnej weryfikacji systemu. Rezultatem – niska jakość wytworzonego oprogramowania.

W opinii biegłych powołanych przez NIK, ogólnikowość specyfikacji wymagań i jej niekompletność nie doprowadziły do sporu o zakres zamówienia między stronami umowy. Formalnie rzecz biorąc Nabino sp. z o.o. wykroczyła poza zakres projektu opisany umową i ustalony w SIWZ, wykonując oprogramowanie obsługujące protokoły zgodnie ze wzorami wynikającymi z późniejszych uchwał PKW. Pamiętać bowiem należy, że umowy zawierane w ramach Prawa zamówień publicznych mają charakter zamknięty – ich zakres nie może być rozszerzany, podobnie jak nie może

²⁵ Jest systematyczną metodyką zarządzania projektem, przewidującą powołanie dwupoziomowej struktury zarządzania i sporządzenie wielu dokumentów – m.in. dokumentu inicjującego projekt, definiującego istotne aspekty realizacji projektu, w szczególności organizację projektu, jego zakres, harmonogram, plan zapewniania jakości i inne.

²⁶ Jest metodą tworzenia oprogramowania określającą dokładnie proces projektowy, w którym nie tworzy się wielu dokumentów, natomiast tworzy się automatyczne testy wszystkich jednostek programu i wielokrotnie powtarza proces ich integracji i testowania.

być zwiększana ustalana cena zgodnie z art. 144 PZP. Wskazuje to na odpowiedzialne podejście ze strony wykonawcy, który dążył do opracowania użytecznego systemu pomimo licznych niekorzystnych uwarunkowań.

Projekt nie posiadał jasno określonej struktury organizacyjnej z jasno określonymi rolami poszczególnych osób działających po stronie wykonawcy i Zamawiającego.

Umowę o audyt aplikacji wyborczych przez firmę Eversys sp. z o.o. KBW zawarło zaledwie na 13 dni przed datą wyborów samorządowych. W opinii biegłych środków przeznaczonych na ten cel były kilkukrotnie zaniżone w porównaniu z przeciętnym udziałem kosztów testowania w koszcie opracowania systemu w praktycznych projektach. Ponadto procedura regulująca zasady dopuszczenia systemu do eksploatacji w ogóle nie została opracowana. Pomimo to podjęto decyzję o użytkowaniu niezwyfikowanego oprogramowania, co skutkowało ujawnieniem się wad systemu w toku wyznaczania wyników głosowania i wyników wyborów. Formalnego odebrania oprogramowania Pan Romuald Drapiński dokonał 17 października 2014 r., czyli jeszcze przed rozpoczęciem testów.

Duża liczba użytkowników, wynosząca kilkadziesiąt tysięcy²⁷, uniemożliwiła przeprowadzenie szkoleń w inny sposób niż w ramach zastosowanego mechanizmu kaskadowego. W ocenie NIK, prowadzenie zajęć bez praktycznych ćwiczeń na rzeczywistym systemie²⁸ musiało wpłynąć na umiejętności użytkowników i przyczyniło się do części problemów w eksploatacji systemu wynikających z błędów użytkowników.

(dowód: akta kontroli str. 367-377, 880-949)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Prowadzenie projektu i wytwarzanie oprogramowania wyborczego, realizowane było nierzetelnie, tj. bez zastosowania sprawdzonych metodyk zarządzania w tym zakresie.

KBW nie określiło wymagań jakościowych dla oprogramowania i systemu oraz wymagań względem metodyki zarządzania projektem i wytwarzania na etapie postępowania przetargowego oraz w zawartej w jego wyniku umowie. Stwierdzono niską jakość SIWZ i umowy. Tym samym działania KBW w powyższym zakresie były nierzetelne.

Skutkowało to m.in. brakiem zdefiniowanych i systematycznie stosowanych mechanizmów zapewniania jakości wytwarzanego oprogramowania. Ostatecznie wytworzone oprogramowanie wykorzystywane w wyborach samorządowych w 2014 r. zawierało istotne błędy w zakresie zasadniczych funkcjonalności obsługi (generowanie, opracowanie, wydruk) protokołów terytorialnych komisji wyborczych. Jak stwierdziła Pani Beata Tokaj *zamawiający nie wspierał projektów metodykami zarządzania (nie jest to jego rola), jedynie użytkował oprogramowanie, a moduły wykonane siłami informatyków KBW nie wymagały zarządzania takimi narzędziami. Metodyki zarządzania projektami leżały po stronie wykonawcy. (...) W przetargach w 2013 związanych z wyborami nie były wymagane metodyki, ponieważ należało doprogramować zmiany wynikłe z Kodeksu Wyborczego lub napisać istniejące programy/moduły na nowo.*

Pan Kazimierz Czaplicki wyjaśnił: *System informatyczny wyborów jest systemem pomocniczym. Ustalenie wyników wyborów następuje na podstawie dokumentów papierowych. Za sprawy informatyczne odpowiadał Pan Romuald Drapiński.*

²⁷ Tylko komisji wyborczych różnych szczebli było 30 260.

²⁸ W którym ostatnie zmiany były wprowadzone 17 listopada 2014 r.

Jak stwierdził Pan Romuald Drapiński: *Moim zdaniem zamówiliśmy produkt, który obsługiwał tylko noc wyborczą oraz ustalenie wyników wyborów. Ze względu na krótki okres na wykonanie zamówienia zastosowaliśmy technologie prototypową, gdzie prototyp staje się systemem ostatecznym na zakończenie etapu wdrożenia.* Odpowiedzialność za powyższe ponoszą Romuald Drapiński oraz z racji nadzoru Pan Kazimierz Czaplicki oraz Pani Beata Tokaj.

(dowód: akta kontroli str. 44-47, 1169-1177, 1184-1195)

2. Okres tworzenia systemu²⁹ obsługującego wybory samorządowe 2014 r. wyniósł niecałe 3 miesiące i był zbyt krótki. Zgodnie z opinią biegłych czas potrzebny na wykonanie i przetestowanie systemu, to co najmniej 6 miesięcy. Co więcej należy podkreślić, iż część wymagań została ustalona dopiero po podpisaniu umowy z Nabino sp. z o.o., w drodze przekazania dokumentów określających wzory protokołów oraz obwieszczeń tworzonych w systemie podczas wyborów.

Pani Beata Tokaj wskazała następujące powody powyższego: *wszczynając postępowanie komisja przetargowa nie wie, dlaczego dane postępowanie jest wszczynane w takim a nie innym terminie i od czego jest uzależnione; otrzymuje SIWZ i wniosek na wszczęcie postępowania. (...) Drugim powodem były wybory do Parlamentu Europejskiego, które zakończyły się z początkiem czerwca 2014 r., a które absorbowwały wszystkich pracowników KBW; po wyborach przystąpiono do sporządzania SIWZ na wybory samorządowe 2014 r. KBW nie ma wystarczającego składu osobowego, by równolegle tworzyć siwzy i otwierać przetarg po przetargu, a jednocześnie organizować obsługę wyborów.”*

Pan Kazimierz Czaplicki stwierdził: *Zdaniem informatyków był to czas wystarczający na tego rodzaju działanie, zwłaszcza że system obsługi wyborów został podzielony na 2 części. Jedna część wykonywana była siłami informatyków KBW a druga część przez wykonawcę zewnętrznego. Taki podział zadań był prezentowany jako wystarczający na posiedzeniach PKW przez Pana Drapińskiego.*

Jak stwierdził Pan Romuald Drapiński: *Po nieudanym przetargu na Platformę Wyborczą 2.0 rekomendowałem Szefowi KBW wykorzystanie systemu z poprzedniej akcji wyborczej z wykonaniem koniecznych modyfikacji w istniejącym już w tym czasie oprogramowaniu. Szef KBW Pan Czaplicki powiedział po konsultacji z dyrektorami Delegatur KBW na spotkaniu, iż rekomenduje zbudowanie nowego systemu (kalkulator + system centralny).*

Odpowiedzialność za powyższe ponoszą Romuald Drapiński oraz z racji nadzoru Pan Kazimierz Czaplicki oraz Pani Beata Tokaj.

(dowód: akta kontroli str. 1424-1435, 1169-1177, 1184-1195)

3.3. Logika i architektura projektu

Opis stanu faktycznego

W systemie obsługującym wybory można wyróżnić trzy główne podsystemy, które w uproszczeniu można scharakteryzować w następujący sposób:

1. System centralny obsługujący wybory – zrealizowany przez Nabino sp. z o.o. na zamówienie KBW i używany przez terytorialne komisje wyborcze. Jego zasadniczym zadaniem było gromadzenie protokołów przesyłanych przez obwodowe komisje wyborcze oraz umożliwienie na ich podstawie terytorialnym komisjom wyborczym wyznaczania wyników głosowania i wyników wyborów, co miało być potwierdzane odpowiednimi dokumentami – protokołami etc. System centralny został opracowany jako aplikacja w języku PHP³⁰ działająca

²⁹ Program kalkulator wyborczy wraz z modulem centralnym.

³⁰ Obiektowy język programowania wykorzystywany do generowania stron internetowych i budowania aplikacji webowych.

w przeglądarkach internetowych. Aplikację oparto na bezpłatnym szablonie CakePHP³¹;

2. Podsystem kalkulatora wyborczego – zrealizowany przez Nabino sp. z o.o. i używany przez obwodowe komisje wyborcze. Kalkulator służy do wprowadzenia liczby głosów oddanych na poszczególnych kandydatów po ich zliczeniu przez komisję. Aplikacja ta umożliwiała wydruk protokołu obwodowej komisji wyborczej oraz przesłanie go w postaci elektronicznej do systemu centralnego. Opracowana została w technologii .NET (czyt. z ang. „dot net”) firmy Microsoft, przeznaczonej do działania na komputerach z systemem operacyjnym Windows;
3. Podsystem KBW – opracowany przez KBW i wspierający proces rejestracji komitetów wyborczych i list kandydatów oraz udostępniający dane niezbędne do przeprowadzenia wyborów (tzw. meldunek przedwyborczy – listy obwodów wyborczych ich powiązania z okręgami a także składu terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych). System wykonano w języku PHP z wykorzystaniem biblioteki JavaScript JQuery oraz interfejsu użytkownika wykonanego w języku HTML5 (język wykorzystywany do tworzenia i prezentowania stron internetowych www). Dane podsystemu KBW były udostępniane podsystemowi kalkulatora wyborczego i systemowi centralnemu w postaci tzw. plików KLK.

Mechanizmy związane z bezpieczeństwem zostały opisane w rozdziale 3.5.

Logika działania systemu po zamknięciu lokali wyborczych była następująca (w pewnym uproszczeniu):

1. Obwodowe komisje wyborcze wypełniały protokół na podstawie podliczonych liczb głosów oddanych na poszczególnych kandydatów. Protokół poddawany był odpowiedniemu wielofazowemu sprawdzeniu przez oprogramowanie, które generowało ostrzeżenia o różnym poziomie ważności. Zależnie od ważności ostrzeżeń protokół musiał zostać poprawiony lub mógł zostać zaakceptowany. Zaakceptowany protokół obwodowej komisji wyborczej był przesyłany do systemu centralnego za pośrednictwem tzw. webserwisu udostępnianego przez system centralny. Protokoły były przechowywane w systemie centralnym w postaci plików zaszyfrowanych kluczami prywatnymi przewodniczącego lub zastępcy przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej. Pozwalało to zweryfikować integralność i autentyczność protokołu kluczem publicznym (dołączonym do protokołu).
2. Terytorialna komisja wyborcza (TKW) obserwowała spływ protokołów i porównywała zawartość protokołu elektronicznego z zawartością protokołu papierowego, przy czym stosowany był mechanizm uproszczony, polegający na odczytaniu (skanowaniu) kodu kreskowego dwuwymiarowego, w którym zapisana była funkcja skrótu wersji elektronicznej protokołu, i porównaniu tego kodu z kodem zapisanym w protokole TKW. Po stwierdzeniu zgodności protokołu elektronicznego z papierowym zmieniany był jego status w bazie danych. Pełnomocnik TKW zlecał obliczenie wyników wyborów, jeśli wszystkie protokoły z obwodów zostały zaakceptowane. Wyznaczenie wyników wyborów polegało na wczytywaniu odpowiednich protokołów z obwodów do bazy danych i przeliczeniu danych na wyniki wyborów. Na podstawie tych danych generowany był protokół TKW w formie elektronicznej (format XML) oraz w formacie MS Word (.doc). Umożliwiała to weryfikację protokołu przed jego zatwierdzeniem przez pełnomocnika komisarza wyborczego. Po zatwierdzeniu protokołu był on podpisywany certyfikatem TKW. Warto dodać, że system wspierał też generowanie obwieszczeń o wynikach

³¹ Szablon do szybkiego tworzenia aplikacji internetowych.

wyborów dla komisarzy wyborczych (po zatwierdzeniu wszystkich protokołów TKW na obszarze województwa). Pełnomocnikami do spraw obsługi informatycznej komisarzy wyborczych byli zwykle pracownicy delegatur KBW.

Zatwierdzone protokoły były uwidaczniane na stronie internetowej PKW, celem zapewnienia kontroli społecznej nad pracą organów wyborczych (każdy mógł sprawdzić czy protokół, na podstawie którego wyznaczane są wyniki, jest identyczny z tym wywieszonym w siedzibie obwodowej komisji wyborczej).

(dowód: akta kontroli str. 222-223, 341-343, 1067, 880-949, 51-55, 224-303, 1068-1070, 485-879, 476-484, 1061-1066)

3.4. Użyta infrastruktura techniczna

Opis stanu
faktycznego

Infrastruktura obliczeniowa ulegała zmianie w toku prac przygotowawczych do wyborów. W toku spotkania biegłych z przedstawicielami Nabino sp. z o.o. i KBW, strony miały trudności z precyzyjnym i skonkretyzowanym opisem infrastruktury obliczeniowej użytej w dniu wyborów.

Według ustaleń NIK potwierdzonych opinią biegłych NIK, architektura systemu obsługującego wybory w warstwie logiki komponentów i ich współdziałania, a także zastosowanych technologii programistycznych jest zgodna ze stanem współczesnej wiedzy i technologii. W tym zakresie system nie odbiega od współcześnie stosowanych rozwiązań. Zauważyć należy, że sposób przetwarzania protokołów w systemie centralnym, jako danych wrażliwych przypomina mechanizmy stosowane w systemach przetwarzających dane z kart płatniczych, co należy ocenić jak najbardziej pozytywnie.

W KBW nie opracowano i nie wdrożono planów awaryjnych pozwalających na szybką reakcję w wyniku występujących problemów technicznych związanych z użytkowaną w wyborach infrastrukturą teleinformatyczną.

Jak pokazał przebieg eksploatacji systemu przy zliczaniu głosów i wyznaczaniu wyników dostarczona infrastruktura obliczeniowa była co do zasady wydajnościowo wystarczająca. Biegli powołani przez NIK, zauważyli, że przy tej klasie systemu nie wykorzystano sieci łączącej serwery z macierzą dyskową (tzw. sieć SAN³²).

W ocenie NIK dokonanej na podstawie opinii biegłych, wadliwa była taktyka zapewniania infrastruktury obliczeniowej dla systemu obsługującego wybory:

1. Brak zagwarantowania jednolitego poziomu obsługi serwisowej krytycznych elementów infrastruktury systemu obsługującego wybory.
2. Nieadekwatny w stosunku do znaczenia systemu poziom obsługi serwisowej. Jedynie macierz miała wykupiony serwis wynoszący 4 godziny na usunięcie awarii krytycznej, jednak finalnie nie została użyta.
3. Stosowana była taktyka doraźnego zapewniania infrastruktury w związku z kolejnymi wyborami. W jej efekcie brak było stałej infrastruktury obliczeniowej dla systemu (systemów) obsługujących wybory. Praktyka pokazuje, że osiągnięcie odpowiedniego poziomu niezawodności wymaga posiadania m.in. ustabilizowanej konfiguracji, przetestowanej wydajnościowo i niezawodnościowo, działającej od dłuższego czasu infrastruktury obliczeniowej wraz z zainstalowanymi systemami operacyjnymi, systemami baz danych, serwerami aplikacyjnymi, serwerami stron www. Błędem było, że serwery były finalnie konfigurowane od 7 listopada 2014 r. Biorąc pod uwagę rangę systemu stosowaną taktykę doraźnego zapewniania infrastruktury ocenić należy jako wadliwą i skutkującą zwiększoną zawodnością systemu (ryzyko to zrealizowało

³² Ang. Storage Area Network.

się podczas „nocy wyborczej” 16/17 listopada 2014 r., kiedy awarii uległ jeden z serwerów – znacznie wydłużył się czas odpowiedzi).

(dowód: akta kontroli str. 392-475, 880-949, 1136-1147, 1061-1066, 3401)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. KBW nie zapewniło właściwej (sprawdzonej) infrastruktury sprzętowej obsługującej wybory samorządowe w 2014 r. Tym samym działanie KBW było nienależyte. W wyborach tych nie zagwarantowano jednolitego poziomu obsługi serwisowej krytycznych elementów infrastruktury systemu obsługującego wybory. Stosowana była przez KBW praktyka doraźnego zapewniania infrastruktury w związku z kolejnymi wyborami. W jej efekcie brak było stałej (ustabilizowanej) infrastruktury obliczeniowej dla systemów obsługujących wybory. Serwery były finalnie konfigurowane dopiero od 7 listopada 2014 r. Stwierdzone działanie KBW było w ocenie NIK, sformułowanej na podstawie opinii biegłych, błędne i miało wpływ na zwiększoną zawodność systemu wyborczego.

Odpowiedzialność za taki stan rzeczy ponoszą Pan Romuald Drapiński oraz z racji nadzoru Pan Kazimierz Czaplicki oraz Pani Beata Tokaj.

Pani Beata Tokaj wskazała: *Serwery były udostępniane w miarę wzrostu zapotrzebowania na moc obliczeniową przedstawianego przez Wykonawcę. Wykonawca nie określił liczby serwerów i wymagań dla sprzętu niezbędnych do uruchomienia aplikacji. W wyniku pracy systemu w czasie testów podejmowano decyzję o udostępnieniu następnych mocy obliczeniowych. Jednocześnie KBW dysponowało infrastrukturą obliczeniową dla systemów wyborczych pracujących ciągle, systemu obsługi wyborów samorządowych są wielokrotnie większe od "normalnej" pracy biura w ramach wyborów uzupełniających. Utrzymywanie niewykorzystywanej struktury serwerów i sieci, która byłaby używana raz na 4 lata w czasie akcji samorządowej (czyli mocy obliczeniowych ustalonych dla największych i najbardziej skomplikowanych wyborów) prowadziłoby do sytuacji gdy raz na 4 lata trzeba by wymieniać nieużywane praktycznie w ogóle serwery z uwagi na brak serwisu, brak gwarancji, brak części itp. Serwery takie byłyby same w sobie zagrożeniem dla przeprowadzenia akcji z uwagi na możliwości występowania nieusuwalnych awarii sprzętowych.*

Infrastruktura jest utrzymywana na bieżącą pracę biura w zakresie wyborów w trakcie kadencji. Niezbędne doposażenie wykonuje się przed akcją wyborczą wymieniając starzejący się sprzęt komputerowy. Część serwerów jest wykorzystywana dłużej z uwagi na liczbę jednakowych egzemplarzy co umożliwia szybkie uruchomienie.

Jak wyjaśnił Pan Romuald Drapiński: *Infrastruktura sprzętowa była wykorzystywana od 2004 r. i była cały czas rozbudowywana. Wydajność systemu w teście pierwszym wskazała ułomność dostępu do bazy danych. Wykonawca miał możliwość w ramach administrowania dostarczoną mocą obliczeniową takiej jej konfiguracji tak, aby działała prawidłowo. Test drugi wykazał, że wydajność systemu działała prawidłowo. W samych wyborach wystąpił jedynie około 30 minutowy problem z wydajnością serwera bazy danych, który został natychmiast naprawiony przez wykonawcę. W mojej opinii zapewniliśmy właściwą infrastrukturę sprzętową dla obsługi tych wyborów.*

Zdaniem NIK w aspekcie technicznym nie sposób się zgodzić z powyższym, brak bowiem racjonalnego uzasadnienia przyczyn odejścia od budowy infrastruktury informatycznej na wszystkie akcje wyborcze. Istotnie zapas mocy obliczeniowej byłby potrzebny, ale techniki wirtualizacji pozwoliłyby na elastyczne gospodarowanie zasobami, w szczególności udzielenie odpowiedniej ich ilości w okresie akcji

wyborczej. Dzięki temu ta sama infrastruktura mogłaby być użytkowana na bieżąco oraz w trakcie akcji wyborczej.

Pan Kazimierz Czaplicki stwierdził: *Nie znam się na systemach informatycznych i na ich działaniu, więc przyjmowałem na etapie budżetowania, że przekazywane mi są właściwe informacje przez Pana Drapińskiego.*

(dowód: akta kontroli str. 1136-1147, 1169-1177, 1184-1195)

2. W KBW nie opracowano i nie wdrożono planów awaryjnych pozwalających na szybką reakcję w wyniku występujących problemów technicznych związanych z użytkowaną w wyborach infrastrukturą teleinformatyczną. Skutkiem tego było podejmowanie działań ad hoc w czasie wyborów.

Zdaniem NIK przygotowanie takich planów jest istotne ze względu na fakt, iż w ramach przewidzianych scenariuszy podejmowane decyzje są logicznie przemyślane i niepodejmowane wyłącznie pod presją czasu i piętrzących się problemów.

Odpowiedzialność za taki stan rzeczy ponoszą Pan Romuald Drapiński oraz z racji nadzoru Pan Kazimierz Czaplicki oraz Pani Beata Tokaj.

Pani Beata Tokaj wyjaśniła: *W zakresie powodów nieopracowania i niewdrożenia planów awaryjnych niestety nie posiadam wiedzy aczkolwiek polemizowałbym ze stwierdzeniem, iż planów awaryjnych nie opracowano i nie wdrożono. Biuro posiadało dwa centra przetwarzania danych, zabezpieczone dodatkowe łącza, uruchomioną infrastrukturę dodatkową na czas wyborów wraz z zapewnieniem dualności urządzeń zabezpieczających i sieciowych dla akcji wyborczej. Realizacja dwóch centrów przetwarzania danych w zakresie aplikacji była częścią SIWZ dla aplikacji obsługującej akcję wyborów samorządowych i jej realizacja jak i wdrożenie leżało po stronie Wykonawcy.*

Jak wyjaśnił Pan Romuald Drapiński: *Zastosowanie dwóch centrów przetwarzania danych oraz wymagania w SIWZ wskazywały, iż w przypadku awarii musi nastąpić przełączenie się między nimi. Zastosowanie tych elementów były elementem planu awaryjnego, więc de facto plan awaryjny był stosowany i realizowany.*

Zdaniem NIK powyższe nie znajduje uzasadnienia. Powinny istnieć plany awaryjne, które wskażą, co robić w przypadku przewidzianych wstępnie sytuacji awaryjnych tak, by postępowanie w takiej sytuacji było systematyczne i planowe, a nie przypadkowe i obciążone emocjami.

Pan Kazimierz Czaplicki w powyższym zakresie stwierdził: *Nie potrafię odpowiedzieć na to pytanie.*

(dowód: akta kontroli str. 1136-1147, 1169-1177, 1184-1195)

3.5. Opis bezpieczeństwa informatycznego systemu wyborczego

Opis stanu
faktycznego

Biegli przeprowadzili analizę bezpieczeństwa kodów źródłowych aplikacji zliczającej wyniki wyborów w Krajowym Biurze Wyborczym na podstawie otrzymanych od KBW kodów źródłowych:

1. programu Kalkulator
2. systemu SysWyb, zwanego dalej systemem centralnym

Zakres analizy dokonanej przez biegłych obejmował:

- analizę metod uwierzytelniania i autoryzacji,
- weryfikację funkcji kryptograficznych,
- weryfikację danych wejściowych od użytkownika,
- weryfikację systemu logowania błędów,
- zarządzanie błędami i wyjątkami,
- zarządzanie ochroną danych.

3.5.1 Bezpieczeństwo programu Kalkulator

Program Kalkulator został napisany w środowisku .NET. Celem programu było wygenerowanie, sprawdzenie i wydrukowanie protokołu wyborczego. Protokół podpisany cyfrowo przez przewodniczącego lub zastępcę komisji był następnie przysyłany na serwer centralny. Uwierzytelnianie zostało zrealizowane przy wykorzystaniu licencji (certyfikatu), który był przechowywany w postaci pliku na komputerze z zainstalowaną aplikacją. Licencja była zaszyfrowana przy pomocy indywidualnego hasła nadawanego każdemu użytkownikowi.

Komunikacja z systemem centralnym została zrealizowana w architekturze klient-serwer w oparciu o protokół HTTP z domyślnie włączonym szyfrowaniem (HTTPS)³³. Dane przesyłane między programem Kalkulator oraz systemem centralnym nie były wrażliwe i miały charakter publiczny.

Biegli stwierdzili, że program Kalkulator nie został w żaden sposób zabezpieczony narzędziami do obfuskacji kodu³⁴ i możliwe było otrzymanie kodu źródłowego oprogramowania bezpośrednio z udostępnionej publicznie binarnej wersji aplikacji.

Uzyskanie kodu źródłowego programu potencjalnemu atakującemu umożliwiało poznanie architektury biznesowej aplikacji, w szczególności:

- pozyskanie informacji w jaki sposób realizowane jest uwierzytelnianie
- pozyskanie informacji w jakim sposób generowany jest protokół wyborczy oraz w jaki sposób jest on podpisywany
- pozyskanie informacji w jaki sposób generowany jest fotokod służący do potwierdzenia zgodności wersji papierowej protokołu z elektroniczną wersją przechowywaną w systemie centralnym
- poznanie mechanizmów zabezpieczeń, w tym użytych algorytmów kryptograficznych
- poznanie infrastruktury logicznej systemu, w szczególności adresów serwerów, z którymi komunikuje się aplikacja – w pliku konfiguracyjnym w sposób jawny zostały zapisane adresy URL serwerów

W ramach przeprowadzonej analizy biegli stwierdzili, że program Kalkulator nie zawierał zabezpieczeń w zakresie uwierzytelniania i autoryzacji. Pomimo że program wymagał od użytkownika zalogowania się z wykorzystaniem certyfikatu, certyfikaty te były weryfikowane jedynie pod względem poprawności formatu, co potencjalnie umożliwiało posłużenie się dowolnym poprawnym pod względem formatu certyfikatem. Brak zaimplementowanych mechanizmów bezpieczeństwa po stronie Kalkulatora nie wpłynął destrukcyjnie na bezpieczeństwo całego systemu, gdyż mechanizmy te zostały zaimplementowane po stronie systemu centralnego, w którym nieautentyczny protokół nie zostałby uwzględniony przy wyznaczaniu wyników wyborów.

(dowód: akta kontroli str. 90, 880-949)

3.5.2 Bezpieczeństwo systemu centralnego

System centralny został zrealizowany w języku PHP w oparciu o framework CakePHP. System ten miał za zadanie zbieranie wyników z obwodów i ustalenie wyników wyborów na podstawie otrzymanych protokołów. System ten udostępniał serwis WWW, z którym komunikował się program Kalkulator oraz użytkownik przy wykorzystaniu przeglądarki internetowej i protokołu (HTTPS). W realizacji systemu zostały wykorzystane następujące mechanizmy dostarczane przez język PHP i framework CakePHP:

³³ Szyfrowana wersja protokołu http używana, aby zapobiegać przechwytywaniu i zmienianiu przesyłanych danych. Http – (ang. Hypertext Transfer Protocol) – protokół przesyłania dokumentów wykorzystywany w komunikacji internetowej.

³⁴ Techniki przekształcania programów, która zachowuje ich semantykę, ale znacząco utrudnia zrozumienie.

- 1) mechanizm uwierzytelniania w oparciu o formularz i pliki cookies,
- 2) mechanizm autoryzacji w oparciu o role,
- 3) mechanizm bezpiecznego przechowywania haseł w postaci skrótów kryptograficznych,
- 4) algorytmy kryptograficzne do podpisywania dokumentów oraz do generowania i sprawdzania certyfikatów.

Analiza bezpieczeństwa kodu źródłowego systemu centralnego dokonana przez biegłych powołanych przez NIK, wykazała szereg nieprawidłowości, z których część miała charakter krytyczny. Wykryte błędy umożliwiały elewację uprawnień i uzyskanie nieuprawnionego dostępu do zasobów takich, jak baza danych i pliki systemowe przez użytkowników systemu centralnego oraz uzyskanie nieautoryzowanego dostępu do systemu i zasobów poprzez osoby nieposiadające konta w systemie.

Pomimo iż framework CakePHP dostarcza bezpieczne mechanizmy w zakresie szyfrowania i podpisywania dokumentów oraz generowania i sprawdzania certyfikatów, jak również komunikacji z bazą danych z wykorzystaniem mapowania obiektowo-relacyjnego, funkcjonalność ta nie została zrealizowana w sposób poprawny (gwarantujący bezpieczeństwo). Mechanizmy dostarczane przez framework nie zostały w ogóle wykorzystane lub zostały one użyte w niewłaściwy sposób. W analizowanym kodzie źródłowym biegli stwierdzili m.in. następujące nieprawidłowości:

- niewłaściwe wywoływanie poleceń powłoki,
- niewłaściwe sprawdzanie certyfikatów,
- niewłaściwe wczytywanie dokumentów XML,
- niewłaściwa metoda komunikacji z bazą danych,
- podatność systemu uwierzytelniania na zgadywanie haseł,
- niewłaściwa metoda generowania haseł dla użytkowników systemu.

(dowód: akta kontroli str. 90, 880-949)

3.5.3 Poprawność działania poszczególnych modułów oprogramowania obsługującego wybory

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia zakładała powstanie następujących modułów oprogramowania obsługującego wybory:

- modułu kalkulatora wyborczego do obsługi obwodowej komisji wyborczej,
- modułu kontroli splotu wyników głosowania w obwodzie,
- modułu przyjmowania danych elektronicznych z protokołów wyników głosowania w obwodzie przesłanych przez kalkulator wyborczy,
- modułu obsługi organu wyborczego (terytorialnej komisji wyborczej, komisarza wyborczego i Państwowej Komisji Wyborczej),
- modułu ustalania wyników głosowania i wyników wyboru,
- oprogramowania do zarządzania uprawnieniami użytkowników do obsługi informatycznej wyborów w oparciu o bazę LDAP,
- oprogramowanie obsługi infrastruktury klucza publicznego w zakresie wystawiania i udostępniania certyfikatów przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego i operatora obwodowej komisji wyborczej oraz licencji przewodniczącego i certyfikatów pełnomocnika ds. informatyki terytorialnej komisji wyborczej,
- wykonanie systemu pobierania danych o komitetach wyborczych, listach kandydatów i kandydatach oraz obwodach, okręgach i składach komisji,
- wykonanie modułu obsługi wprowadzania, przyjmowania danych o liczbie wyborców, którzy wzięli udział w głosowaniu w trakcie głosowania, nadzoru nad przekazywaniem, kontroli poprawności.

Poprawność działania powyższych modułów biegli NIK zbadali na podstawie analizy błędów zgłaszanych przez użytkowników w systemie śledzenia błędów Mantis oraz analizy newralgicznych punktów kodu źródłowego programów:

1. Kalkulator
2. SysWyb

Analiza błędów zgłaszanych przez użytkowników w systemie śledzenia błędów Mantis oraz analiza newralgicznych punktów kodu źródłowego programu Kalkulator wykazała szereg błędów, z których żaden nie był krytyczny. Jednak nałożenie się wielu błędów oraz w szczególności zbyt późna zmiana technologii wydruku protokołu z HTML na DOCX mogły w sposób zauważalny wpłynąć na efektywność procesu liczenia głosów i ustalania wyników wyborów.

Przeprowadzana również przez biegłych analiza błędów zgłaszanych przez użytkowników w systemie śledzenia błędów Mantis oraz analiza newralgicznych punktów kodu źródłowego systemu centralnego SysWyb, wykazała szereg błędów, w tym jeden błąd krytyczny wynikający z niewłaściwej implementacji algorytmu ustalania wyników wyborów.

Zgodnie z art. 444 oraz 445 Kodeksu wyborczego przydział mandatów w każdym okręgu wyborczym pomiędzy listy kandydatów dokonuje się według ściśle określonej procedury, która jest zgodna z metodą D'Hondta. Kodeks ten przewiduje także sytuację remisu, w której nie da się rozstrzygnąć wyborów i konieczne jest zarządzenie losowania przez Państwową Komisję Wyborczą.

Przegląd kodu źródłowego wykazał, że algorytm D'Hondta został zaimplementowany nieprawidłowo i nie był zgodny z regułą opisaną w Kodeksie wyborczym, gdyż nie uwzględniał sytuacji, w której nie da się rozstrzygnąć pierwszeństwa i konieczne jest zarządzenie losowania przez Państwową Komisję Wyborczą. Z przeglądu kodu źródłowego wynika także, że sytuacje szczególne, które wystąpiły w czasie wyborów, zostały ostatecznie, po wielu zgłoszeniach, uwzględnione w funkcji odpowiedzialnej za drukowanie protokołu. Zmiany w kodzie oprogramowania zostały wykonane dopiero w trakcie wyborów co w dużej mierze przyczyniło się do znacznych opóźnień w ustaleniu ostatecznych wyników wyborów.

Ponadto stwierdzono błędy w zakresie:

- obsługi licencji,
- braku rozdzielenia systemu produkcyjnego i systemu testowego,
- obsługi znaków specjalnych,
- obsłudze polskich znaków.

W ocenie NIK sformułowanej na podstawie opinii biegłych, błędy te spowodowały znaczne opóźnienie w procesie liczenia głosów i ustalenia wyników wyborów.

(dowód: akta kontroli str. 880-949)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W ocenie NIK, bezpieczeństwo oprogramowania wyborczego nie zostało zapewnione w sposób właściwy. Część błędów stwierdzonych przez biegłych w oprogramowaniu wyborczym miała charakter krytyczny, umożliwiały m.in. podniesienie uprawnień i uzyskanie nieuprawnionego dostępu do części zasobów. Ponadto w oprogramowaniu tym KBW nie zapewniło obsługi sytuacji, w której dochodzi do remisu wyborczego, pomimo iż informacja w tym zakresie została przekazana 14 listopada 2014 r. w raporcie audytowym firmy Eversys. Ustalenia kontroli, potwierdzone również przez opinie biegłych wskazują, że ostatecznie po wielu zgłoszeniach takie sytuacje szczególne zostały uwzględnione w funkcji odpowiedzialnej za drukowanie protokołu. Jednak przez to, że zmiany w kodzie

oprogramowania zostały dokonane dopiero w czasie wyborów, to w dużej mierze przyczyniło się to do znacznych opóźnień w ustaleniu ostatecznych wyników wyborów.

Stwierdzono, że program Kalkulator wyborczy nie został w żaden sposób zabezpieczony narzędziami do obfuskacji kodu (techniki przekształcania programów, która zachowuje ich semantykę, ale znacząco utrudnia zrozumienie) i możliwe było otrzymanie kodu źródłowego oprogramowania bezpośrednio z udostępnionej publicznie binarnej wersji aplikacji.

Odpowiedzialność za dopuszczenie do użytkowania systemu informatycznego z błędami ponoszą Pan Romuald Drapiński oraz z racji nadzoru Pan Kazimierz Czaplicki oraz Pani Beata Tokaj.

Jak stwierdziła Pani Beata Tokaj: *odbioru systemu wyborczego wykorzystywanego w wyborach samorządowych w 2014 r. dokonywał były już pracownik Krajowego Biura Wyborczego p. Romuald Drapiński. System śledzenia błędów Mantis był dostępny i zarządzany przez p. Romualda Drapińskiego tym samym miał on pełną wiedzę nt. poszczególnych zgłoszeń błędów. KBW nie dysponuje wiedzą i nie uzyskało w jakikolwiek formalny, czy też nieformalny sposób informacji od p. Romualda Drapińskiego nt. przyczyn odbioru oprogramowania, do którego zostało zgłoszone tak dużo błędów. KBW, jak również PKW zapewniane były przez p. Romualda Drapińskiego na każdym etapie prac nad systemem, że mimo trudności zadziała on poprawnie.*

Ponadto Pani Beata Tokaj poinformowała, że (...) z uwagi na liczne błędy zarówno modelowe, jak i w zakresie źródła kodu, nie zamierza wykorzystywać tego oprogramowania i samodzielnie jego rozwijać.

Pan Romuald Drapiński wyjaśnił: *Budowany system metodą prototypową nie wykazał podczas testów tych uchybień. W wielu krajach kod źródłowy kalkulatora jest kodem jawnym.*

Pan Kazimierz Czaplicki wyjaśnił: *Nie potrafię odpowiedzieć na to pytanie. Jeśli dobrze pamiętam kwestie bezpieczeństwa były omawiane na posiedzeniach PKW, Pan Cetler z Panem Drapińskim zapewniali, że bezpieczeństwo systemu wyborczego zostało właściwie zorganizowane.*

(dowód: akta kontroli str. 1468-1490, 1136-1147, 1169-1177, 1184-1195)

Ocena częściowa

NIK negatywnie ocenia działania KBW w zbadanym obszarze.

W ocenie NIK, sformułowanej na podstawie opinii biegłych, system obsługi wyborów był tworzony w sposób żywiołowy, bez użycia jakiegokolwiek uznanego procesu twórczego i jakiegokolwiek uznanej metodyki. Zasadniczym powodem takiego przebiegu projektu był brak czasu, spowodowany zbyt późnym uruchomieniem przetargu i spóźnionym w stosunku do potrzeb stanowieniem regulacji determinujących przeprowadzanie wyborów samorządowych (przekazanie wykonawcy wzorów obwieszczeń i protokołów). Czasu zabrakło nie tylko na przeprowadzenie i udokumentowanie wyników analizy i projektu, ale również na przeprowadzenie wiarygodnej weryfikacji systemu.

Niewykorzystanie jakiegokolwiek metody zarządzania projektem, spowodował brak systematycznego podejścia do problemu zapewnienia jakości tworzonego oprogramowania. Projekt przebiegał spontanicznie, bez planu zapewnienia jakości. Powodem takiego przebiegu projektu był brak czasu, a rezultatem – niska jakość wytworzonego oprogramowania.

Inicjacja projektu była spóźniona. W chwili uruchomienia projektu wymagania stawiane systemowi nie były jeszcze kompletne, gdyż część uchwał PKW regulujących przeprowadzanie wyborów została uchwalona później, w szczególności zasadnicza uchwała określająca postać protokołów terytorialnych komisji wyborczych została podjęta 7 października 2014 r. (na nieco ponad miesiąc

przed wyborami) a następnie zmieniona 6 listopada 2014 r., w przypadku komisarzy wyborczych kluczowa uchwała zawierająca formularze obwieszczeń została opublikowana 4 listopada 2014 r. Przyczyną tego stanu rzeczy było zbyt późne przekazanie przez KBW projektów stosownych uchwał do PKW.

Zdaniem NIK projekt opracowania systemu informatycznego winien być uruchomiony z takim wyprzedzeniem, dzięki któremu wszyscy użytkownicy systemu mogą potwierdzić sprawność systemu przed wyborami, co dawałoby czas na usunięcie ujawnionych usterek w konfiguracji i/lub oprogramowaniu. Pozwoliłoby to także na przeprowadzenie testów z szerokim udziałem ich faktycznych użytkowników.

Projekt nie posiadał jasno określonej struktury organizacyjnej, z jasno określonymi rolami poszczególnych osób działających po stronie wykonawcy i zamawiającego.

Wadliwa była stosowana taktyka doraźnego zapewniania infrastruktury obliczeniowej dla systemu obsługującego wybory.

W ocenie NIK bezpieczeństwo oprogramowania wyborczego nie zostało zapewnione w sposób właściwy. Stwierdzone przez biegłych błędy w oprogramowaniu wyborczym, z których część miała charakter krytyczny, umożliwiały m.in. podniesienie uprawnień i uzyskanie nieuprawnionego dostępu do części zasobów. Ponadto w oprogramowaniu tym KBW nie zapewniło obsługi sytuacji, w której dochodzi do remisu wyborczego, pomimo iż informacja w tym zakresie została przekazana 14 listopada 2014 r. w raporcie audytowym firmy Eversys. Jak podkreślają biegli, ostatecznie po wielu zgłoszeniach takie sytuacje szczególne zostały uwzględnione w funkcji odpowiedzialnej za drukowanie protokołu. Fakt, że zmiany w kodzie oprogramowania zostały dokonane dopiero w czasie wyborów, w dużej mierze przyczynił się do znacznych opóźnień w ustaleniu ostatecznych wyników wyborów.

4. Stan przygotowania infrastruktury informatycznej KBW do obsługi wyborów w 2015 r.

Opis stanu
faktycznego

Eksperti powołani przez NIK, zweryfikowali stan przygotowania infrastruktury informatycznej KBW do obsługi wyborów w 2015 r. Odkryło się to poprzez:

- 1) przeprowadzenie analizy ryzyka,
- 2) wskazanie istotnych obszarów zarządczych IT³⁵,
- 3) wykorzystanie zbioru dobrych praktyk z zakresu IT Governance³⁶ tzw. ładu organizacyjnego/zarządczego IT, a następnie weryfikację istnienia odpowiednich praktyk zarządczych w KBW,
- 4) dokonanie oceny organizacji IT na podstawie udzielonych odpowiedzi przez KBW.

W trakcie prac użyto przyjętego w środowisku informatycznym standardu COBIT³⁷ opracowanego przez Stowarzyszenie ISACA³⁸ oraz IT Governance Institute. COBIT zawiera zestaw narzędzi (wskazań i mechanizmów zarządczych), który wspiera menedżerów w działaniach mających na celu wypełnienie przez IT potrzeb

³⁵ Ang. Information Technology

³⁶ Ład korporacyjny – rozumiany jako kodeks dobrych praktyk w zarządzaniu IT.

³⁷ Ang. Control Objectives for Information and Related Technology. Standard COBIT w wersji 4.1 opisuje 34 procesy, które obejmują 210 celów kontrolnych pogrupowanych w czterech głównych obszarach:

- planowanie i organizacja (ang. Planning and Organization),
- nabywanie i wdrażanie (ang. Acquisition and Implementation),
- dostarczanie i wsparcie (ang. Delivery and Support),
- monitorowanie i ocena (ang. Monitoring and Evaluation).

³⁸ Międzynarodowe stowarzyszenie osób zajmujących się zawodowo zagadnieniami dotyczącymi audytu, kontroli, bezpieczeństwa oraz innymi aspektami zarządzania systemami informatycznymi.

biznesowych w sposób bezpieczny, dostosowany do możliwości i do celów biznesowych.

(dowód: akta kontroli str. 91-185, 344-365, 378-475, 1111-1120, 950-1060)

Stan przygotowania infrastruktury informatycznej do przeprowadzenia wyborów przez KBW był niewystarczający z uwagi na:

- braki organizacyjne,
- braki w procesie budowania i wdrażania rozwiązań informatycznych,
- braki odpowiedniego sprzętu informatycznego i oprzyrządowania serwerowni,
- braki wystarczających zasobów w KBW do zarządzania informatyką na odpowiednim poziomie dojrzałości.

W opinii NIK, potwierdzonej otrzymaną ekspertyzą, z dużym prawdopodobieństwem można orzec, iż działanie usług informatycznych w KBW jest oparte wyłącznie na wiedzy i zaangażowaniu poszczególnych osób i samych dostawców rozwiązań. Obecne podejście KBW do informatyki nie ma znamion dojrzałych i systematycznych działań. KBW użytkuje nieustabilizowane środowisko informatyczne. Skutkiem takiej sytuacji mogą być awarie systemu wyborczego, przestoje i błędy w działaniu oprogramowania.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, sformułowanej na podstawie opinii ekspertów, z uwagi na niedojrzałość organizacyjną i brak odpowiedniego przygotowania infrastruktury informatycznej do obsługi wyborów w 2015 r., przeprowadzenie wyborów prezydenckich w oparciu o obecną infrastrukturę informatyczną KBW jest obarczone wysokim ryzykiem niepowodzenia.

5. Zabezpieczenie strony internetowej PKW przed nieautoryzowaną zmianą treści

Opis stanu faktycznego

Weryfikacja zabezpieczenia serwisu internetowego PKW, dostępnego z Internetu pod adresem <http://pkw.gov.pl/> została dokonana przez ekspertów NIK w następujących krokach:

- 1) przeprowadzono analizę ryzyka organizacji zarządzania serwisem internetowym PKW;
- 2) wskazano istotne obszary zarządcze IT dotyczące serwisu internetowego PKW;
- 3) przygotowano ankiety, w oparciu o wytyczne COBIT, zawierające pytania dotyczące faktycznych praktyk zarządczych w IT, które są i powinny być stosowane w typowej organizacji;
- 4) dokonano oceny organizacji bezpieczeństwa serwisu internetowego PKW (<http://pkw.gov.pl/>) na podstawie odpowiedzi udzielonych przez KBW;
- 5) gromadzono informacje dotyczące strony o adresie <http://pkw.gov.pl/>, z publicznie dostępnych źródeł;
- 6) przeprowadzono aktywne testy penetracyjne strony <http://pkw.gov.pl/>;

W wyniku dokonanych czynności eksperci stwierdzili, że istnieje średnie ryzyko związane z zapewnieniem właściwego poziomu bezpieczeństwa strony internetowej PKW. Ryzyko to wynika przede wszystkim z:

- niewystarczającego poziomu zarządzania bezpieczeństwem informacji w KBW;
- braku procesu monitorowania podatności technicznych;
- braku procesu zarządzania incydentami bezpieczeństwa;
- braku jasno sprecyzowanych wymagań dotyczących bezpieczeństwa zamawianych przez KBW systemów i usług informatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 950-1060, 1086-1100)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Krajowe Biuro Wyborcze podjęło tylko podstawowe działania w zakresie zabezpieczenia witryny internetowej dostępnej pod adresem <http://pkw.gov.pl/>.

6. Prawidłowość finansowania oraz ewidencjonowania wydatków na obsługę informatyczną wyborów

6.1. Plan wydatków na 2014 r.

Opis stanu faktycznego

W części 11 Krajowe Biuro Wyborcze plan wydatków w ustawie budżetowej na rok 2014³⁹ wynosił 49 009 tys. zł.

W rezerwie celowej przewidziano na finansowanie zadań wyborczych kwotę 427 573 tys. zł. Wydatki te zostały skalkulowane na etapie planowania przez Zespół Prawny i Organizacji Wyborów na podstawie wskaźników kalkulacyjnych przyjętych do opracowania preliminarzy wydatków w wyborach ogólnokrajowych.

Minister Finansów, uwzględniając wnioski Szefa Krajowego Biura Wyborczego, zwiększył z rezerwy celowej budżetu państwa wydatki Krajowego Biura Wyborczego o 404 302,4 tys. zł, z tego:

- w rozdziale 75108 – Wybory do Sejmu i Senatu o 2 548,6 tys. zł, z przeznaczeniem na finansowanie zadań wyborczych związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów uzupełniających do Senatu RP oraz na wizualizację wyborów;
- w rozdziale 75109 – Wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz referenda gminne, powiatowe i wojewódzkie – o 306 503,8 tys. zł z przeznaczeniem na finansowanie zadań wyborczych związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów samorządowych w toku kadencji, referendum lokalnych, a także zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów samorządowych po upływie kadencji, zarządzonych na 16 listopada 2014 r. W ustawie budżetowej przewidziano na ten cel 204 602 tys. zł, w tym 2 750 tys. zł na wydatki majątkowe przeznaczone m.in. na opracowanie i wdrożenie oprogramowania niezbędnego do obsługi informatycznej wyborów samorządowych i wyborów w toku kadencji. Za podstawę kalkulowania kosztów wyborów przyjęto wydatki poniesione na ten cel w 2010 r. z uwzględnieniem zmian wprowadzonych przez ustawę Kodeks wyborczy. Wzrost wydatków na wybory był skutkiem podwyższenia wysokości zryczałtowanych diet dla członków komisji wyborczych o ponad 100% w stosunku do roku 2010 (uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 lipca 2014 r.). Czterokrotnie wzrosły też koszty druku kart do głosowania w związku z ustawowym obowiązkiem dostosowania kart do nakładek w systemie Braille'a oraz zwiększyła się liczba obwodów głosowania o ponad 2 000 w porównaniu do 2010 r. Zmiany te nie były możliwe do przewidzenia na etapie projektowania budżetu na 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 2797, 2866-2867)

Na organizację i przeprowadzenie wyborów zarządzonych na 16 listopada 2014 r. przewidziano kwotę 301 800,8 tys. zł. Z kwoty 306 503,8 tys. zł rezerwy celowej przekazanej na wybory samorządowe, kwotę 25 357 tys. zł zaplanowano na wsparcie informatyczne realizowane przez zespoły, delegatury KBW oraz jednostki samorządu terytorialnego w ramach dotacji celowych na zadania zlecone. Zaplanowane wydatki na obsługę informatyczną wyborów samorządowych w 2014 r. stanowiły 65,8% wydatków poniesionych na ten cel w wyborach samorządowych w latach 2006 i 2010 (38 507,6 tys. zł) i były wyższe od wydatków poniesionych w wyborach Prezydenta RP w latach 2005, 2010 (20 037,1 tys. zł) i wyborach do Parlamentu Europejskiego w latach 2004, 2009, 2014 (22 592,8 tys. zł).

³⁹ Dz.U. z 2014 r., poz. 162.

- w rozdziale 75113 – Wybory do Parlamentu Europejskiego – o kwotę 95 250 tys. zł z przeznaczeniem na finansowanie zadań wyborczych związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego oraz zadań związanych z obsługą informatyczną wyborów w zakresie rejestracji komitetów i list kandydatów, systemu wizualizacji wyborów oraz zakupów sprzętu teleinformatycznego.

(dowód: akta kontroli str. 2778-2780, 2899, 2936-2989)

Po uwzględnieniu środków z rezerw celowych na wybory plan wydatków Krajowego Biura Wyborczego wynosił 453 311,4 tys. zł.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

We wnioskach skierowanych do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej na organizację i przeprowadzenie wyborów samorządowych zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 r. nie zostały uwzględnione wydatki majątkowe na zaprojektowanie i wykonanie modułów do przeprowadzenia tych wyborów. Środki przeznaczone na ten cel zostały zgłoszone na finansowanie zadań wyborczych związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów samorządowych w toku kadencji oraz referendum lokalnych (w rozdziale 75109). Nierzetelne określenie przeznaczenia wydatków we wnioskach o przyznanie środków z rezerw celowych na zadania wyborcze miało wpływ na decyzje Ministra Finansów, który przyznał je w całości na wybory samorządowe w toku kadencji, a nie na ogólnokrajowe wybory samorządowe zarządzane na 16 listopada 2014 r., zgodnie z projektem budżetu. Błąd ten nie miał wpływu na prawidłowość wykorzystania środków na zadania wyborcze związane z wyborami samorządowymi, ponieważ środki te są ujmowane w jednym rozdziale klasyfikacji budżetowej łącznie z wydatkami na wybory samorządowe w toku kadencji (przedterminowe, uzupełniające). Dyrektor Zespołu Finansowego wyjaśniła, że obszar ten zostanie zaliczony do obszarów podwyższonego ryzyka w Zespole Finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 2852- 2858)

6.2. Wydatki zrealizowane w 2014 r.

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane wydatki wyniosły 380 179,5 tys. zł, tj. 83,9% planu po zmianach, w tym:

- w rozdziale 75108 – 2 117,9 tys. zł (83,1%) na sfinansowanie wyborów uzupełniających do Senatu RP w województwie mazowieckim, śląskim i świętokrzyskim;
- w rozdziale 75109 – 238 424,7 tys. zł (77,8%) na sfinansowanie ogólnokrajowych wyborów samorządowych przeprowadzonych 16 i 30 listopada 2014 r. oraz 98 akcji wyborczych przedterminowych, uzupełniających do rad gmin oraz referendum lokalnych. Środki wydatkowano m.in. na zakup sprzętu komputerowego, akcesoriów komputerowych, programów, wynajmu sal na szkolenia w czasie trwania wyborów, zakupu usług drukarskich (druk Kodeksu Wyborczego i wytycznych PKW, druk informacji o sposobie głosowania) telekomunikacyjnych, internetowych i transportowych;
- w rozdziale 75113 – 94 410,9 tys. zł (99,1%) na finansowanie wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych 25 maja 2014 r., w tym wypłaty diet zryczałtowanych dla komisji wyborczych, umowy zlecenia dla pełnomocników komisji wyborczych i informatyków, koszty druku i transportu kart do głosowania, protokołów, obwieszczeń i druków wyborczych.

W 2014 r. KBW finansowało zadania zlecone, udzielając dotacji celowej dla jednostek samorządu terytorialnego w kwocie 306 227,3 tys. zł, w tym 177 786,9 tys. zł na wybory ponowne, uzupełniające, nowe i przedterminowe w toku

kadencji realizowane przez gminy, 21 816,2 tys. zł na wybory samorządowe prowadzone przez powiaty i 25 758,6 tys. zł na wybory prowadzone przez samorządy województw. Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów ponownych, uzupełniających przedterminowych oraz wyborów po upływie kadencji kalkulowane były w oparciu o wskaźniki kalkulacyjne obowiązujące w ogólnokrajowych wyborach samorządowych, które odbyły się w 2010 r. Środki na zadania zlecone gminom były przekazywane niezwłocznie po ich otrzymaniu z Ministerstwa Finansów stosownie do terminów zarządzonych wyborów i stopnia realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 2872-2906)

W 2014 r. Zespoły KBW wydatkowały na informatyczną obsługę wyborów samorządowych 2 830,3 tys. zł, co stanowiło 67,4% łącznej kwoty wydatków związanych z obsługą informatyczną wyborów (4 200 tys. zł) ujętej w preliminarzu wydatków z 27 sierpnia 2014 r. Wydatki te przeznaczono na zakupy sprzętu komputerowego i urządzeń sieciowych (930,1 tys. zł), serwerów (311,7 tys. zł), programów i licencji (940,8 tys. zł) oraz zakupy usług teleinformatycznych, w tym dostępu do sieci Internet (647,6 tys. zł). Istotną pozycję w wydatkach informatycznych na wybory samorządowe stanowiły koszty zakupu usług teleinformatycznych (koszty świadczenia usług serwisowych, utrzymania oprogramowania, wsparcia użytkowników, administrowania infrastrukturą teleinformatyczną, projektowania i wykonania witryny wyborów).

Analiza kosztów usług informatycznych poniesionych przez Zespoły KBW w latach 2003-2014 na wszystkie akcje wyborcze wykazała, że stanowiły one 38,3% ogółu kosztów związanych z wsparciem informatycznym (32 279,8 tys. zł). Największe wydatki na usługi teleinformatyczne zostały poniesione w wyborach samorządowych (6 214,1 tys. zł), co jest uzasadnione liczbą jednostek biorących udział w tych wyborach i złożonością procesu wyborczego.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z ogólnej kwoty wydatków na obsługę informatyczną wyborów poniesionych przez Zespoły KBW w latach 2003-2014 (32 279,8 tys. zł) – 78% (25 188,1 tys. zł) przeznaczono na prowadzenie wyborów ogólnokrajowych (Prezydenta RP, parlamentarne, samorządowe, do Parlamentu Europejskiego). Wydatki na obsługę informatyczną w powszechnych wyborach parlamentarnych (do Sejmu i Senatu RP) stanowiły 90% ogółu wydatków informatycznych na te wybory, a w przypadku wyborów samorządowych wskaźnik ten wynosił 64,4%. Oznacza to, że znaczna część wydatków na wybory parlamentarne i samorządowe (ujęte w rozdziałach 75108 i 75109) dotyczy wyborów przeprowadzanych corocznie, (uzupełniających, przedterminowych, lokalnych), a ujmowanie ich łącznie z wydatkami na wybory powszechne organizowane raz na kilka lat w ewidencji księgowej i sprawozdawczości nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 2930-2939)

6.3. Prawidłowość dokumentowania i ewidencjonowania wydatków na obsługę informatyczną wyborów

Opis stanu
faktycznego

Sprawdzono prawidłowość dokumentowania i ewidencjonowania wydatków poniesionych przez Zespoły KBW na obsługę informatyczną wyborów w łącznej kwocie 3 872,7 tys. zł, tj. 88,8% przeznaczonych na ten cel w 2014 r. (4 361,5 tys. zł). Wydatki te dotyczyły zakupów sprzętu łączności, sprzętu komputerowego i oprogramowania (serwerów, komputerów, modułów oprogramowania, macierzy dyskowych, urządzeń ochrony sieci) na łączną kwotę 3 467,2 tys. zł oraz zakupu usług informatycznych (administrowanie infrastrukturą teleinformatyczną, wykonanie witryn wyborów do Parlamentu Europejskiego,

wyborów samorządowych i wyborów uzupełniających do Senatu RP) na kwotę 405,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2935, 3099-3105)

Dowody księgowe będące podstawą zapisów zostały zbadane pod względem poprawności formalnej, funkcjonowania kontroli bieżącej i dekretacji oraz wiarygodności, tj. prawidłowości wartości transakcji, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych w podziałkach klasyfikacji budżetowej i okresu księgowania. W wyniku badania stwierdzono, że z powodu przeoczenia jeden dowód źródłowy na kwotę 13 776 zł został błędnie zadekretowany w rozdziale 75101 – urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa, zamiast w rozdziale 75109 – wybory do rad gmin, powiatów i sejmików województw, wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz referenda gminne, powiatowe i wojewódzkie. Nie miało to jednak wpływu na sposób ujęcia dowodu w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 3067)

Dowody objęte badaniem zostały sporządzone zgodnie z art. 21 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁰, tj. zawierały określenie rodzaju dowodu i numeru identyfikacyjnego, określenie stron dokonujących operacji gospodarczej, opis operacji i jej wartość, datę dokonania operacji i datę sporządzenia dowodu, jeżeli dowód został sporządzony pod inną datą, podpis wystawcy dowodu, stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja). Ponadto zamieszczone na kontach księgowych opisy operacji oraz ich wartości były zgodne z opisami zamieszczonymi w treści dowodów księgowych. Wykonanie i odbiór dostaw lub usług było potwierdzane przez zamawiającego w protokołach odbioru lub na fakturach. Płatności dokonywane były po podpisaniu przez upoważnione osoby protokołów odbioru lub na podstawie potwierdzenia na fakturze wykonania zadania.

(dowód: akta kontroli str. 3102- 3105)

Dostawy urządzeń, sprzętu i oprogramowania oraz usługi informatyczne objęte kontrolą były przewidziane w planach inwestycyjnych i planach zamówień publicznych, uzupełnianych w trakcie roku o zamówienia wynikające z zadań objętych zatwierdzonym preliminarzem wyborów lub referendów, po zwiększeniu budżetu Krajowego Biura Wyborczego o środki z rezerwy celowej.

Na realizację zadań wyborczych wynikających ze 115 umów zleceń i umów o dzieło – Zespoły KBW wydatkowały łącznie 313,9 tys. zł. Badaniem objęto umowy zawarte na łączną kwotę 139,4 tys. zł, związane z realizacją zadań wyborczych dotyczących wyborów uzupełniających do Senatu RP, wyborów samorządowych oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego. Umowy zostały zawarte i rozliczone zgodnie z obowiązującą w KBW procedurą, określoną zarządzeniem nr 11/2011 Szefa Krajowego Biura Wyborczego z 1 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy zawieraniu w KBW umów cywilnoprawnych do których nie stosuje się przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, zmienionym zarządzeniem Nr 4/2014 Szefa KBW z 28 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3068- 3080, 3337-3338)

⁴⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

6.4. Plan wydatków na 2015 r.

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015⁴¹ zaplanowano w rezerwach celowych wydatki na obsługę wyborów w kwocie 355 920 tys. zł oraz wydatki w części 11 Krajowe Biuro Wyborcze w kwocie 51 500 tys. zł. Daje to łączną kwotę 407 420 tys. zł, która jest wyższa o 7,2% od zrealizowanych wydatków przez KBW w 2014 r.

Zgodnie z art. 14 ust. 3 pkt 6 lit. d ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁴², zwiększono w KBW o 1 102 tys. zł w 2015 r. limit wynagrodzeń związany z utworzeniem nowych etatów. Do czasu zakończenia kontroli NIK zatrudniono w KBW jednego programistę na ½ etatu.

(dowód: akta kontroli: str. 2882)

Ustalone
nieprawidłowości

Z ustaleń kontroli przedstawionych w rozdziale III punkt 2. wystąpienia wynika, że nierzetelnie prowadzono postępowania w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych. Wydatkowano na informatyczny system obsługi wyborów samorządowych 429 270,00 zł, pomimo że system był wadliwy. Niegospodarnie i niecelowo wydatkowano 29 274,00 zł na audyt oprogramowania wyborczego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania KBW związane z wykorzystaniem środków budżetu państwa na obsługę informatyczną wyborów samorządowych w 2014 r. W ocenie NIK, mimo poniesienia przez zespoły KBW w latach 2003-2014 wydatków w kwocie 32 279,8 tys. zł na wsparcie informatyczne wszystkich akcji wyborczych, to na dzień zakończenia kontroli KBW nie posiadało sprawnego systemu informatycznego do obsługi wyborów prezydenckich, parlamentarnych samorządowych.

7. Prace nad wytworzeniem nowego oprogramowania wspomagającego proces wyborczy oraz oceną posiadanych zasobów informatycznych przez KBW

Opis stanu
faktycznego

W KBW powołano trzy zespoły ekspertów i audytorów, których zadaniem jest odpowiednio:

- wytworzenie nowego oprogramowania wspomagającego proces wyborczy,
- ocena oprogramowania wykorzystywanego w wyborach samorządowych w 2014 r.,
- wykonanie audytu licencji ogółu oprogramowania wykorzystywanego w działalności KBW.

1. Zgodnie z wyjaśnieniami Szefa KBW Pani Beaty Tokaj, obecnie czterech programistów jest zaangażowanych na podstawie umów cywilno-prawnych i jeden zatrudniony na umowę o pracę w wymiarze ½ etatu bezpośrednio w tworzenie oprogramowania nowego systemu wyborczego. Szef KBW wskazała, „Nadzór bezpośredni (merytoryczny) nad pracami” ww. zespołu „sprawuję osobiście jako Szef Krajowego Biura Wyborczego.” Osobą koordynującą pracę zespołu programistów jest jeden z jego członków. Pani Beata Tokaj dodała, że docelowo planuje, aby wszystkie osoby z zespołu programistów, które będą odpowiedzialne za proces przygotowania, testowania, rozwijania i obsługi systemu wyborczego wspomagającego wszystkie typy akcji wyborczych były zatrudnione na umowę o pracę, a tylko w okresach wyborów wspierane osobami z zewnątrz. Ponadto wyjaśniła, że prace nad systemem informatycznym wspomagającym obsługę

⁴¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 153.

⁴² Dz.U. z 2014 r., poz. 1877.

wyborów są prowadzone zgodnie z metodologią Prince ²⁴³, całość prac zespołu programistów jest dokumentowana za pomocą narzędzia do zarządzania projektami programistycznymi.

2. P.o. Szefa KBW Pani Beata Tokaj powołała zarządzeniem nr 11/2014 z 2 grudnia 2014 r. zespół ekspercki z zakresu informatyki (dalej zespół ekspercki) celem przeprowadzenia wewnętrznego audytu oprogramowania i dokumentacji związanej z systemem informatycznym przeznaczonym do obsługi wyborów samorządowych, które odbyły się 16 i 30 listopada 2014 r. W zarządzeniu określono tylko zakres przedmiotowy audytu, wskazując jakie moduły oprogramowania mają nim być objęte. W skład zespołu eksperckiego w dniu 4 grudnia 2014 r., powołano dwóch pracowników naukowych z Uniwersytetu Warszawskiego i po jednym z Politechniki Wrocławskiej oraz Politechniki Poznańskiej.

Jeden z członków zespołu eksperckiego⁴⁴ został odwołany decyzją Pani Beaty Tokaj z prac zespołu 5 lutego 2015 r.⁴⁵ Powodem było zaangażowanie go w prace programistyczne nad nowym systemem wspomagającym procesy wyborcze. Jednak pomimo odwołania, Pani Beata Tokaj 6 lutego 2015 r. upoważniła tę osobę do przetwarzania danych osobowych w zakresie niezbędnym do realizacji zadań członka zespołu eksperckiego.

3. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Szefa KBW w dniu 17 marca 2015 r., KBW jest w trakcie podpisywania umowy na wykonanie audytu informatycznego w zakresie używanego oprogramowania w centrali i jednostkach organizacyjnych KBW. Celem audytu jest zaprowadzenie porządku w oprogramowaniu, aby jednostka miała pewność, że każdy program jest używany zgodnie z posiadanymi licencjami i optymalnie wykorzystywany przez pracowników. W projekcie umowy wskazano, że wykonawca jest zobowiązany do realizacji przedmiotu umowy w terminie do 30 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 77-88, 1103-1110, 3081-3083, 3223-3336)

Ustalone
nieprawidłowości

Działania KBW w zakresie uregulowania zasad współpracy z członkami zespołu eksperckiego do oceny oprogramowania wykorzystywanego w wyborach samorządowych w 2014 r. były nierzetelne, bowiem nie zawarto z tymi osobami, umowy w formie pisemnej, która określałaby cel i wyraźny zakres merytoryczny audytu, termin jego wykonania oraz zasady ustalania wysokości wynagrodzenia. Brak określenia zasad ustalania wynagrodzenia przysługującego ekspertom nie pozwala na ustalenie, czy w KBW zaciągnięto zobowiązanie do sfinansowania w danym roku w wysokości wynikającej z planu wydatków tej jednostki, a więc w sposób zgodny z treścią art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁶. Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Szef KBW Pani Beata Tokaj.

Pani Beata Tokaj wskazała⁴⁷: „*Powołanie zespołu było moją inicjatywą.*” Nie wiadomo jaki będzie koszt działań zespołu eksperckiego. „*Nie mamy również szacunków kosztów. Eksperci zaproponują stawkę i jeśli będzie za wysoka to będziemy negocjować (...)* Nie ma jednego koordynatora tych prac. Członkowie zespołu eksperckiego kontaktują się ze sobą”. Szef KBW dalej wyjaśniła, że nie ma konkretnego terminu zakończenia prac, zespół ekspercki wskazał, że zakończy prace pod koniec marca 2015 r.. Wynikiem prac zespołu będzie raport z przeprowadzonego audytu, który będzie zawierał przyczyny nieprawidłowego

⁴³ Metodyka zarządzania projektami.

⁴⁴ Pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego.

⁴⁵ W tym samym dniu skład zespołu eksperckiego został uzupełniony – powołano pracownika Politechniki Wrocławskiej.

⁴⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴⁷ Wyjaśnienia z dnia 17 marca 2015 r.

działania oprogramowania i wnioski na przyszłość. Pani Beata Tokaj dodała, że wyniki pracy ekspertów będą także pomocne w zakresie możliwości uzyskania kar umownych od Nabino sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str.3223-3243)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż bezpośredni nadzór merytoryczny, nad programistami tworzącymi nowe oprogramowanie wspomagające proces wyborczy pełni osoba, która nie posiada ani wykształcenia informatycznego, ani doświadczenia w zakresie programowania, tj. Szef KBW Pani Beata Tokaj. NIK zauważa, że taka organizacja pracy programistów nie gwarantuje zapewnienia prawidłowego procesu wytwórczego, a przede wszystkim poprawnego i autentycznego nadzoru nad ich pracą, która sprzyjałaby uzyskaniu wysokiej jakości produktu. Dotychczasowy sposób zarządzania projektami informatycznymi oraz przygotowywania i przeprowadzania zamówień publicznych przez KBW rodzi ryzyko niepowodzenia zarówno w zakresie zamówienia sprawnego systemu do obsługi wyborów, jak i w zakresie podejmowanych prób samodzielnego udoskonalenia lub wytworzenia oprogramowania.

(dowód: akta kontroli str. 3243, 3246)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁸, wnosi o:

- 1) opracowanie i wdrożenie wieloletniej strategii informatycznej obsługi wyborów obejmującej m.in. wykorzystanie infrastruktury informatycznej do przeprowadzania wyborów;
- 2) prowadzenie projektów informatycznych z wykorzystaniem sprawdzonych metodyk zarządzania projektem oraz metodyk wytwarzania oprogramowania;
- 3) przygotowanie planów awaryjnych na wypadek niesprawności oprogramowania i infrastruktury obsługującej wybory;
- 4) przygotowywanie z odpowiednim wyprzedzeniem projektów wzorów dokumentów związanych z wyborami, umożliwiając w ten sposób ich odwzorowanie i sprawdzenie działania w systemie informatycznym;
- 5) wzmocnienie nadzoru nad pracownikami wykonującymi czynności w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych;
- 6) umożliwienie pracownikom wykonującym czynności w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych uczestniczenia w szkoleniach w zakresie stosowania ustawy PZP;
- 7) rozważenie sporządzenia odpowiednich procedur w zakresie dokumentowania pracy biegłych w zakresie oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych oraz składania oświadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy PZP;
- 8) podjęcie stosownych czynności, które umożliwią publikowanie ogłoszeń w siedzibie KBW, zgodnie z wymogami zawartymi w ustawie PZP;
- 9) rozważenie przygotowywania zamówienia i odbioru zamówionych instruktażowych spotów wyborczych, przeznaczonych do prezentacji w mediach, w porozumieniu ze specjalistami w zakresie prawa wyborczego, językoznawstwa i komunikacji społecznej oraz w połączeniu z badaniem rozumienia spotów przez docelowe grupy odbiorców;
- 10) podjęcie realnych działań, mających na celu zapłatę kar umownych przez wykonawcę umowy zawartej 19 sierpnia 2014 r. na zaprojektowanie

⁴⁸ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

i wykonanie modułów do wyborów samorządowych w 2014 r. wraz z administrowaniem i utrzymaniem;

- 11) uporządkowanie prac zespołu ekspertów dokonujących audytu oprogramowania wykorzystywanego w wyborach samorządowych w 2014 r. w zakresie celów audytu, zakresu merytorycznego, terminów zakończenia prac, wynagrodzenia ekspertów, a także organizacji pracy między ekspertami;
- 12) rozważenie powierzenia bezpośredniego nadzoru merytorycznego (kierowania projektem) nad programistami tworzącymi nowe oprogramowanie wspomagające proces wyborczy osobie posiadającej stosowne wykształcenie i doświadczenie w tym zakresie.

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 ust. 1 i ust. 3 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, marca 2015 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski