

Nieprawidłowości w działaniach Krajowego Biura Wyborczego

Wykorzystanie środków budżetu państwa na obsługę informatyczną wyborów

BOGUSŁAWA MOSZCZYŃSKA

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

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działania Krajowego Biura Wyborczego (KBW) związane z wykorzystaniem środków budżetu państwa na obsługę informatyczną wyborów samorządowych¹.

W świetle przepisów regulujących przeprowadzenie wyborów, system informatyczny powinien wspierać obsługę wyborów przez organy wyborcze, przede wszystkim przez zapewnienie przepływu informacji niezbędnych do przeprowadzenia wyborów oraz do sprawnego ustalenia ich wyniku. Oznacza to, że wszystkie prace związane z opracowaniem, wytworzeniem, wdrożeniem i użytkowaniem systemu informatycznego do obsługi wyborów powinny być prowadzone z należytą starannością,

zgodnie z najlepszymi praktykami, w sposób planowy i z góry zdefiniowany.

Na łańcuch przyczyn i skutków, prowadzący do niesprawności systemu informatycznego obsługującego wybory samorządowe w 2014 r., składały się przede wszystkim następujące niedomagania, ujawnione podczas ustaleń kontrolnych:

- W pracach Krajowego Biura Wyborczego 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

¹ Artykuł został opracowany na podstawie *Informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze*, nr ewid. 103/2015/KBF, czerwiec 2015 r.



obsługi niemal każdego kolejnego wyborów.

- Nie zostały określone precyzyjnie na etapie postępowania przetargowego oraz w zawartej umowie wymagania jakościowe dla informatycznego systemu obsługi wyborów samorządowych. Nie sformułowano też wymagań dotyczących metodyki zarządzania projektem w zakresie wytwarzanego oprogramowania.
- Niemal na każdym etapie postępowań przetargowych dochodziło do licznych naruszeń przepisów Prawa zamówień publicznych, które miały wpływ na wynik niektórych rozstrzygnięć. W dwóch postępowaniach komisja przetargowa opierała się w swych rozstrzygnięciach na ocenach dokonanych przez pracowników wieloosobowego stanowiska pracy do spraw informatycznego systemu wyborczego i statystyki wyborczej, którzy formułowali uwagi w sposób ogólny, bez zastosowania obiektywnych kryteriów oceny ofert. Wskazuje to na występowanie mechanizmu korupcyjnego, polegającego na dowolności w podejmowaniu decyzji przez członków komisji przetargowej, którzy opierali się na ogólnych i nieweryfikowalnych ocenach dokonanych przez pracowników przez pryzmat wysoce subiektywnych kryteriów.
- Z opóźnieniem w stosunku do potrzeb projektu informatycznego przekazano wykonawcy systemu informatycznego projekty uchwał Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) definiujące wygląd i treść dokumentów, które miały być generowane przez system informatyczny.
- Nie zostały zdefiniowane warunki i procedury dopuszczenia do użytkowania

systemu informatycznego wykorzystywanego w trakcie wyborów. Zabrakło precyzyjnego określenia warunków, których spełnienie potwierdziłoby, że system działa sprawnie i jest gotowy do użycia w komisjach wyborczych wszystkich szczebli.

- Mimo dwóch nieudanych ogólnopolskich testów oraz zastrzeżeń zawartych w treści raportu audytora, dopuszczono do użytkowania wadliwy system. W dniu wyborów nie była gotowa finalna wersja prawidłowo przetestowanego oprogramowania, co sprawiło, że posługiwano się wersją obciążoną błędami.
- Nie zapewniono sprawdzonej infrastruktury serwerowej i systemowej, a także obsługi serwisowej na poziomie odpowiednim do rangi zadania.
- Nie wdrożono planów awaryjnych adekwatnych do wystąpienia możliwego ryzyka, pozwalających na szybką reakcję w wypadku niesprawności oprogramowania i infrastruktury obsługującej wybory.

W konsekwencji powyższych działań lub zaniechań Krajowe Biuro Wyborcze dopuściło do użytkowania system informatyczny do obsługi wyborów samorządowych obciążony istotnymi błędami w zakresie obsługi protokołów terytorialnych komisji wyborczych (generowanie, opracowanie, wydruk). Analiza bezpieczeństwa kodu źródłowego systemu centralnego, przeprowadzona przez biegłych powołanych przez NIK, wykazała szereg nieprawidłowości, z których część miała charakter krytyczny. Wykryte błędy mogły prowadzić do uzyskania nieuprawnionego dostępu do zasobów przez użytkowników systemu centralnego oraz do uzyskania nieautoryzowanego dostępu do systemu i zasobów przez

osoby nieposiadające konta w systemie. Wprawdzie NIK nie znalazła dowodów świadczących o wykorzystaniu tej podatności, jednak jej występowanie świadczy o niskiej jakości systemu informatycznego. Kolejną słabością systemu, usuniętą dopiero w trakcie wyborów, było ujawnienie przez biegłych błędu krytycznego, wynikającego z niewłaściwej implementacji algorytmu ustalania wyników wyborów przy remisie wyborczym. Analiza bezpieczeństwa kodów źródłowych aplikacji zliczającej wyniki wyborów w Krajowym Biurze Wyborczym wykazała, że program Kalkulator Wyborczy, stanowiący część systemu informatycznego, nie został wystarczająco zabezpieczony. Umożliwiło to pozyskiwanie kodu źródłowego oprogramowania bezpośrednio z udostępnionej publicznie binarnej wersji aplikacji.

Strategia KBW zapewnienia obsługi informatycznej wyborów

Strategia informatyzacji wyborów jest dokumentem, który powinien określać cele strategiczne i sposoby ich osiągnięcia w określonym czasie. NIK, po kontroli przeprowadzonej na przełomie 2002 i 2003 r.², wystosowała do szefa KBW wnioski o „opracowanie docelowej koncepcji jednego bazowego systemu informatycznego o podstawowej funkcjonalności, wspomagającego różnorodne procesy wyborcze, którego spójnymi elementami byłyby podsystemy wynikające ze specyfiki poszczególnych wyborów oraz referendum i wdrożenie do realizacji takiego

systemu, zgodnie z procedurami wynikającymi z ustawy o zamówieniach publicznych, zapewniającymi pełną jawność postępowania”. KBW taką koncepcję opracowało. Od 2003 r. istotnie zmieniły się jednak uwarunkowania strategiczne, szczególnie w zakresie rozwiązań i technologii informatycznych – dziesięć lat w informatyce to epoka, w której stały się dostępne zupełnie nowe rozwiązania w oprogramowaniu i infrastrukturze technicznej. W tej sytuacji trudno zgodzić się z argumentem podnoszonym przez KBW, że strategia informatycznej obsługi wyborów jest ciągle aktualna pomimo upływu ponad 10 lat.

Zdaniem szefa KBW, nieopracowanie dokumentu strategii informatyzacji na lata 2013–2014 nie oznaczało braku koncepcji i systemowego działania Biura 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.

Praktyka obsługi informatycznej wyborów

Efektom braku strategicznego podejścia do informatycznego wsparcia procesu wyborczego było systematyczne ogłaszanie przetargów na zaprojektowanie i wykonanie systemu obsługi wyborów przy okazji niemal każdego kolejnego wyborów. W 2014 r. KBW ogłosiło odrębne przetargi na zaprojektowanie i wykonanie

² Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. część – 11 Krajowe Biuro Wyborcze, nr ewid. 133/2003/P02022/KBF, Warszawa maj 2003 r.



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. zawierały wymaganie, aby struktury danych kalkulatora wyborczego uwzględniały wszystkie rodzaje wyborów, a kalkulator był zdolny do obsługi kilku różnych wyborów jednego dnia. KBW próbowało realizować strategię budowania jednego systemu informatycznego obsługującego kolejne wybory. Wskazuje na to również prowadzone w 2013 r. postępowanie przetargowe na opracowanie Platformy Wyborczej 2.0, jej obsługę i rozwój, które zakończyło się niepowodzeniem w związku z odwołaniem złożonym przez firmę Enigma Systemy Ochrony Informacji sp. z o.o., dotyczącym treści „Specyfikacji istotnych warunków zamówienia” (SIWZ). Przebieg postępowania przed Krajową Izbą Odwoławczą świadczył o braku umiejętności przygotowania postępowania przetargowego o znacznej wartości (powyżej 130 tys. euro). KBW samo przyznało rację wszystkim zarzutom przedstawionym w odwołaniu.

Powyższe fakty dowodzą, że w postępowaniu KBW nie było widać żadnego spójnego podejścia do strategicznego problemu: budować jeden system do obsługi różnych wyborów, czy też budować odrębne

systemy na każde kolejne wybory. Mimo upływu lat, cel zbudowania systemu obsługującego kolejne wybory nie został osiągnięty. Doprowadzone do finału postępowania przetargowe na system obsługi wyborów do Parlamentu Europejskiego, wyborów uzupełniających do Senatu oraz wyborów do organów samorządu terytorialnego wskazują, że przynajmniej na razie z zamiaru takiego zrezygnowano.

Z wyjaśnień szefa KBW wynikało, że wyłonienie nowego wykonawcy systemu wyborczego do obsługi wyborów samorządowych w 2014 r. było konieczne ze względu na niedostosowanie oprogramowania do nowego stanu prawnego, stosowanie trybów udzielania zamówień zgodnie z Prawem zamówień publicznych, utrudnioną współpracę z dotychczasowym wykonawcą i techniczne zestarzenie się oprogramowania. Wskazano także na uwarunkowania prawne, takie jak wprowadzenie głosowania korespondencyjnego – co wymagało licznych zmian w systemie (zarówno na poziomie obwodów, jak i komisji terytorialnych), nowe zasady ustalania wyników wyborów dla miast na prawach powiatu, rezygnację z odnotowywania przyczyn nieważności głosów.

W ocenie NIK, sformułowanej na podstawie opinii biegłych, wskazane wyżej przesłanki wykonania nowego systemu obsługującego wybory samorządowe w 2014 r. były mało przekonujące, ponieważ:

- Ilość danych przetwarzanych przez system obsługujący wybory – biorąc pod uwagę współczesne możliwości systemów informatycznych – była umiarkowana, a samo oprogramowanie opracowane na potrzeby obsługi wyborów

samorządowych w 2014 r. cechowało się umiarkowaną złożonością (rząd kilkudziesięciu tysięcy linii kodu źródłowego). Mimo konieczności uwzględnienia znaczącej liczby sytuacji, które mogły zdarzyć się w procesie przeprowadzania wyborów, wykorzystywane w systemie algorytmy trudno uznać za złożone lub wymagające zaawansowanej wiedzy czy umiejętności w zakresie algorytmiki, matematyki czy programowania. Na rynku funkcjonuje wiele firm informatycznych, które są w stanie zbudować model systemu, przygotować oprogramowanie, a następnie wdrożyć projekt.

- 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 elastyczny, aby poradzić sobie z konsekwencjami permanentnych zmian przepisów prawnych³ 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.
- Argumentacja dotycząca współpracy z wcześniejszym wykonawcą oraz konieczność stosowania Prawa zamówień publicznych wskazuje na brak

systematycznego, długoterminowego podejścia do zapewnienia informatycznego wsparcia wyborów. KBW, wskazując 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 przejście prac nad systemem wyborczym przez dowolnego innego wykonawcę wyłonionego w trybie konkurencyjnym.

- 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 czterech lat, a w uzasadnionych przypadkach na czas dłuższy.

Szczegóły ustaleń

Proces i metodyka wytwarzania oprogramowania

Proces przygotowania projektu zmierzającego do zapewnienia informatycznego

³ Ostatnie zmiany, np. Kodeksu wyborczego przed wyborami zarządzonymi na 16.11.2014 r. weszły w życie 26.08.2014 r. na mocy ustawy z 11.07.2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy i niektórych innych ustaw (DzU.2014.1072), natomiast 6.11.2014 r. weszła w życie uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 6.11.2014 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 (MP.2014.1053).



wsparcia przeprowadzenia wyborów samorządowych rozpoczął się przed formalnym zarządzeniem wyborów samorządowych przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 20 sierpnia 2014 roku⁴. Mimo że projekt ten został zainicjowany jeszcze przed 11 lipca 2014 r., to jest przed dniem ogłoszenia SIWZ, termin jego realizacji był, zdaniem biegłych, zbyt krótki. Biegli stwierdzili liczne usterki w formułowaniu wymagań funkcjonalnych SIWZ, które wskazywały jedynie ogólne zasady prowadzenia prac. W dokumencie tym nie określono metodyki zarządzania projektem i procesu wytwórczego ani wymagań w zakresie zapewnienia jakości oprogramowania. Niska jakość SIWZ w połączeniu z jej opublikowaniem niewiele ponad miesiąc przed datą ogłoszenia wyborów samorządowych stwarzała duże prawdopodobieństwo zawodności systemu. Istotnym mankamentem projektu we wczesnej fazie jego tworzenia był brak formalnej, ustalonej struktury organizacyjnej, z jasno określonymi rolami poszczególnych osób działających zarówno po stronie KBW, jak i wykonawcy systemu. Prace były wykonywane przez zespół 15 osób – 6 programistów, 4 koderów i 5 testerów, przy czym niekiedy ich funkcje były łączone. Nie określono zasad współpracy ze służbami informatycznymi Krajowego Biura Wyborczego. Brakowało też koordynacji działań – czego dowodem było podejmowanie uchwał regulujących przeprowadzenie wyborów samorządowych już po podpisaniu umowy

z firmą Nabino sp. z o.o. 19 sierpnia 2014 r. Przytoczone fakty świadczą o tym, że podczas tworzenia oprogramowania systemu obsługi wyborów samorządowych nie był stosowany żaden systematyczny proces wytwórczy ani żadne uznane metody analityczne lub projektowe. Jedynym dokumentem o charakterze dokumentu projektowego była oferta firmy Nabino, zawierająca rozdział zatytułowany „Wstępny projekt oprogramowania kalkulatora wyborczego do wyborów samorządowych 2014 roku”. Należy dodać, że istotne postanowienia w ofercie, wprowadzone jeszcze przed rozpoczęciem projektu, nie były później weryfikowane stosownie do toczących się prac, co znacznie ograniczało ich wartość.

Wadliwy sposób przygotowania zamówienia miał wpływ na treść umowy zawartej z firmą Nabino, która nie zawierała kluczowych dla tak ważnego projektu rozwiązań określających metodykę i zasady dokumentowania procesu wytwórczego. Ponadto prace zmierzające do stworzenia systemu informatycznego na potrzeby wyborów samorządowych w 2014 r. mogły rozpocząć się dopiero po podpisaniu umowy z firmą Nabino w dniu 19 sierpnia 2014 r., a więc niespełna trzy miesiące przed wyborami. W ocenie NIK sformułowanej na podstawie opinii biegłych, czas na realizację tak złożonego projektu był zbyt krótki. Optymalny czas potrzebny na wykonanie i przetestowanie takiego systemu wynosi co najmniej sześć

⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.08.2014 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 (DzU.2014.1134).

miesiący. Na późne rozpoczęcie realizacji projektu istotny wpływ miało ustalenie części wymagań określających wzory protokołów oraz obwieszczeń tworzonych w systemie IT – odpowiednio dzień i pięć dni przed pierwszą turą wyborów samorządowych. Wykonawca miał zatem niewiele czasu na wprowadzenie, a następnie sprawdzenie poprawności generowania tych dokumentów w systemie informatycznym.

Testowanie systemu informatycznego

Wykonawca systemu informatycznego przeprowadził testy jednostkowe oprogramowania 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 zarządzonych na 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 do spraw obsługi informatycznej terenowych komisji wyborczych (gminy, powiaty). Obydwa testy zakończyły się niepowodzeniem. Testy przewidziane jako systemowe nie weryfikowały działania finalnej wersji systemu, ponieważ prace programistyczne trwały aż do dnia wyborów samorządowych, a zmiany wersji oprogramowania miały miejsce nawet po ich zakończeniu.

Krajowe Biuro Wyborcze wykorzystywało zatem system informatyczny do obsługi wyborów samorządowych, który nie zadziałał prawidłowo w dwóch ogólnopolskich testach. Potwierdziły to wyniki audytu poprawności i bezpieczeństwa systemu informatycznego, zleconego przez KBW niespełna dwa tygodnie przed wyborami firmie Eversys. Raport częściowy z audytu z 14 listopada 2014 r. ujawnił, że algorytmy wykonywane przez system były niekompletne, ponieważ nie uwzględniały sytuacji, w której dochodzi do remisu wyborczego. Raport ostateczny przekazany dopiero 29 grudnia 2014 r., a więc po zakończeniu akcji wyborczej, wskazał na istotne błędy w oprogramowaniu udostępnionym użytkownikom, lecz nie było już możliwości ich usunięcia. Wykryte zostały także istotne słabości mechanizmów bezpieczeństwa kodu źródłowego aplikacji KBW, które umożliwiały nieograniczony dostęp do zasobów serwera przez dowolnego użytkownika systemu. Wprawdzie nie stwierdzono wykorzystania tej podatności w praktyce, jednak wskazuje to na istotną wadę projektu informatycznego.

Decyzja o zleceniu wykonania audytu aplikacji w KBW przez firmę Eversys, podjęta zaledwie trzynaście dni przed wyborami samorządowymi, była więc mocno spóźniona i skutkowała wydaniem kwoty 29,3 tys. zł w sposób niecelowy i niegospodarny, wbrew podstawowym zasadom dokonywania wydatków publicznych (art. 44 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych). Jednocześnie biegli stwierdzili, że wynagrodzenie firmy Eversys za testowanie tak ważnego systemu informatycznego było zbyt niskie w stosunku do średniej krajowej. Stanowiło



ono zaledwie 6,8% wynagrodzenia firmy Nabino sp. z o.o. za wytworzenie systemu informatycznego (429,3 tys. zł). Zgodnie z raportem firmy Gartner⁵, dotyczącym stanu rynku oprogramowania, stosunek zasobów przeznaczonych na testowanie do zasobów przeznaczonych na stworzenie systemu w firmach komercyjnych wynosi średnio 20-35%.

Wdrażanie systemu informatycznego

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 powinno zakończyć się potwierdzeniem gotowości systemu do obsługi wyborów, to jest stwierdzeniem, że system jest sprawny we wszystkich komisjach obwodowych i terytorialnych, u komisarzy wyborczych i innych użytkowników, i wszyscy są w stanie z niego korzystać. W zakresie instalacji oprogramowania głównym wyzwaniem była konieczność instalacji oprogramowania kalkulatora wyborczego na zróżnicowanym sprzęcie, z którego korzystały komisje obwodowe, rozlokowane na terenie całego kraju. W tym celu zastosowano rozwiązanie polegające na tym, że komisje obwodowe mogły pobierać oprogramowanie kalkulatora przez Internet, a jednocześnie wersja kalkulatora była weryfikowana ze wskazaniem z systemu centralnego. Istotne było zatem zapewnienie jednolitej

wersji kalkulatora, zwłaszcza że nie wszystkie komisje obwodowe miały dostęp do Internetu. Wobec tego, że 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. 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 związku z tym model szkolenia kaskadowego, w którym wykonawca szkoli grupę kluczowych użytkowników, którzy następnie przeprowadzają szkolenie lokalne, a w razie potrzeby proces ten może rozciągać się na większą liczbę poziomów. W taki sposób wykonawca oprogramowania miał przeszkolić 150-200 osób w czasie minimum dwutygodniowego szkolenia. Tak duża liczba użytkowników, wynosząca nawet kilkadziesiąt tysięcy⁶, uniemożliwiła przeprowadzenie szkoleń w inny sposób niż w ramach zastosowanego mechanizmu kaskadowego w tak krótkim czasie. Prowadzenie zajęć bez praktycznych ćwiczeń na rzeczywistym systemie, w którym ostatnie zmiany były wprowadzane jeszcze dzień po pierwszej turze

⁵ T. E. Murphy, *Gartner Research Q&A for Sizing Team*, 3.08.2010.

⁶ Tylko komisji wyborczych różnych szczebli było 30 260.

wyborów, to jest 17 listopada 2014 r., musiało niekorzystnie wpłynąć na umiejętności użytkowników i przyczyniło się do części problemów w eksploatacji systemu wynikających z błędów użytkowników.

Użyta infrastruktura techniczna

Infrastruktura obliczeniowa dla systemu obsługującego wybory samorządowe ulegała zmianie w toku prac przygotowawczych do wyborów. Zgodnie z ustaleniami NIK, potwierdzonymi opinią biegłych, architektura systemu obsługującego wybory w warstwie logiki komponentów i ich współdziałania, a także zastosowanych technologii programistycznych była zgodna ze stanem współczesnej wiedzy i technologii. W tym zakresie system nie odbiegał od współcześnie stosowanych rozwiązań. Sposób przetwarzania protokołów w systemie centralnym – jako danych wrażliwych – przypominał mechanizmy stosowane w systemach przetwarzających dane z kart płatniczych, co należy ocenić jak najbardziej pozytywnie. Z przebiegu eksploatacji systemu przy zliczaniu głosów wynikało, że dostarczona infrastruktura obliczeniowa była pod względem wydajności zasadniczo wystarczająca. KBW stosowało jednak niewłaściwą taktykę doraźnego zapewnienia infrastruktury obliczeniowej dla systemu obsługującego kolejne wybory. Praktyka pokazała, że osiągnięcie odpowiedniego poziomu niezawodności systemu wymagało posiadania ustabilizowanej konfiguracji, przetestowanej pod kątem wydajności i niezawodności, działającej od dłuższego czasu infrastruktury obliczeniowej wraz z zainstalowanymi systemami operacyjnymi, systemami baz danych,

serwerami aplikacyjnymi. Niezapewnienie przez Krajowe Biuro Wyborcze właściwej (sprawdzonej) infrastruktury sprzętowej obsługującej wybory samorządowe w 2014 r. miało wpływ na zwiększoną zawodność systemu wyborczego. Nie zostały także opracowane i wdrożone plany awaryjne pozwalające na szybką reakcję w wyniku występujących problemów technicznych związanych z użytkowaną w wyborach infrastrukturą teleinformatyczną. Skutkiem tego było podejmowanie działań *ad hoc*, pod presją czasu i piętrzących się problemów w czasie wyborów samorządowych.

Powyższe fakty świadczą o prowadzeniu projektu i wytwarzaniu oprogramowania wyborczego w sposób nierzetelny, bez sprawdzonej metodyki zarządzania projektem informatycznym oraz skutecznych mechanizmów zapewniania jakości. Miało to wpływ na niesprawne obliczenie i ogłoszenie wyników wyborów samorządowych w 2014 r. i w konsekwencji niegospodarne wydanie 429,3 tys. zł na wadliwy system obsługi wyborów samorządowych. Wskazać należy, że do dnia zapłaty kwoty 306,3 tys. zł na rzecz wykonawcy (29 października 2014 r.) nie zostały przeprowadzone żadne procedury odbioru modułów oraz żadne działania sprawdzające ich zgodność z SIWZ oraz z umową i potrzebami KBW. Do tego czasu wykonano jedynie prace przygotowawcze do przeprowadzenia pierwszego ogólnopolskiego testu oprogramowania, który odbył się 30 października 2014 r., to jest jeden dzień po dokonaniu zapłaty za moduły. Moduły te zarówno w dniu odbioru (17 października 2014 r.), jak i w dniu zapłaty (29 października 2014 r.) nie były



gotowymi produktami. Może to utrudniać egzekwowanie kar umownych od wykonawcy, bowiem umowa przewidywała możliwość zgłaszania uwag lub zastrzeżeń, a zatem nie było obowiązku płatności za produkt wykonany niewłaściwie.

Realizacja zamówień publicznych

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła szereg nieprawidłowości w trakcie przygotowania i realizacji zamówień publicznych na zaprojektowanie i wykonanie modułów oprogramowania wspomagającego proces wyborczy (wybory uzupełniające do Senatu, wybory do Parlamentu Europejskiego, wybory samorządowe), zakup i dostawę sprzętu (serwerów, komputerów), zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych prezentujących wyniki głosowania i wyniki wyborów, prowadzenie kampanii informacyjnej w ogólnokrajowych wyborach samorządowych. Objęte kontrolą postępowania przetargowe były prowadzone w sposób nierzetelny, z naruszeniem przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, co miało wpływ na wyniki niektórych rozstrzygnięć.

Do najistotniejszych należy zaliczyć następujące nieprawidłowości:

- Nierzetelnie wykonano dokumentację przetargową w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „zaprojektowanie, wykonanie, wdrożenie kompleksowego systemu informatycznego Platforma Wyborcza 2.0 (PW 2,0), wraz z administrowaniem, utrzymaniem, rozbudową i modyfikacją systemu”, wszczętym 28 listopada 2013 r. Postępowanie zostało unieważnione przez Krajową Izbę Odwoławczą, w związku z uznaniem zasadności zarzutów w postępowaniu odwoławczym.

Dokument ten nie zawierał:

- standardów typowych dla systemów informatycznych, katalogów, słowników zdefiniowanych dla poszczególnych organów wyborczych i instytucji oraz definicji i pojęć istotnych dla projektu;
 - precyzyjnego wskazania celów biznesowych i zakresu funkcjonalnego systemu PW 2,0, terminarza wykonania i kolejności odbioru wykonania poszczególnych modułów systemu oraz wskazania integracji między modułami systemu;
 - warunków gwarancyjnych i pogwarancyjnych przedmiotu zamówienia. Ponadto założenia do systemu PW 2,0 odnosiły się wyłącznie do projektu systemu, a nie do jego wykonania, wdrożenia, administrowania czy rozbudowy w przyszłości.
- Kryteria oceny ofert w SIWZ i ogłoszeniach (poza postępowaniem w sprawie dostawy serwerów) inne niż cena były wysoce subiektywne, nieweryfikowalne, nieprecyzyjne i niejednoznaczne, co powodowało dowolność ich stosowania przez KBW. Kryteria inne niż cena nie były opisane, w szczególności nie zdefiniowano, co należy rozumieć przez pojęcia: „braki, usterki, nieznaczące braki”. W postępowaniu przetargowym na moduły do wyborów samorządowych oraz na moduły do wyborów uzupełniających do Senatu RP oceny ofert były dokonywane na podstawie nieprecyzyjnych kryteriów. Działanie takie miało charakter mechanizmu korupcjogennego, pozwalało bowiem na podejmowanie decyzji przez komisję przetargową przez przyzmat wysoce subiektywnych kryteriów oceny ofert, stosowanych przez informatyków KBW.

- Nie wyegzekwowano od osób prowadzących przetargi na wykonanie modułów oprogramowania do wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz na zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności, że pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób. Zaniechanie tego obowiązku stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 17 ust. 4 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷).
- Nie żądano od wykonawców uzupełnienia dokumentów w postępowaniu przetargowym na dostawę serwerów oraz na zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych, co było niezgodne z wymogami ustawy – Prawo zamówień publicznych. Nie żądano wyjaśnień dotyczących oferty uznanej za najkorzystniejszą w postępowaniu o udzielenie zamówienia na dostawę serwerów, w sytuacji gdy nie można było jednoznacznie stwierdzić, że oferta spełniała warunki SIWZ. W efekcie wykluczono wykonawców i tym samym nie dokonano oceny merytorycznej ich ofert. W przypadku zamówienia na dostawę serwerów miało to wpływ na wynik postępowania, ponieważ wykluczono wykonawcę, który złożył najtańszą ofertę. Czyn taki stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 17 ust. 1c ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).
- W postępowaniach przetargowych na moduły do obsługi wyborów samorządowych i system PW 2,0 żądano odmiennego katalogu dokumentów od wykonawców zamieszkałych na terytorium Polski i poza jej granicami, w celu wykazania braku podstaw do ich wykluczenia z postępowania. Wykonawcy krajowi byli zobowiązani do przedłożenia dokumentów w szerszym zakresie niż wykonawcy zagraniczni. Odmienne zasady ustalono w trzech innych postępowaniach przetargowych (na moduły do wyborów do Parlamentu Europejskiego, zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych, moduły do wyborów uzupełniających do Senatu RP), w których od wykonawców zagranicznych żądano potwierdzenia spełnienia warunków w szerszym zakresie niż od wykonawców krajowych. Takie postępowanie stanowiło zaprzeczenie zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.
- Zmieniono warunki umów dotyczących terminów wykonania zadań oraz terminów publikacji wyników głosowania i wyników wyborów w postępowaniach przetargowych na moduły do wyborów samorządowych, wyborów uzupełniających do Senatu RP oraz zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych. Umowy w postępowaniach przetargowych na moduły do wyborów samorządowych, do wyborów do

⁷ DzU.2013.168.



PE oraz do wyborów uzupełniających do Senatu RP nie zostały sporządzone zgodnie z wymogami ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁸ w zakresie przeniesienia praw autorskich do modułów informatycznych. Umowa o wykonanie systemu informatycznego obsługującego wybory samorządowe nie zawierała także postanowień o zabezpieczeniu pokrycia roszczeń w przypadku jej niewykonania lub nienależytego wykonania. Ustanowienie zabezpieczenia stanowi wzmocnienie pozycji zamawiającego w procesie nadzorowania terminowego i prawidłowego wykonania systemu informatycznego.

- Nie zachowano zgodności publikowanych informacji o zamówieniach publicznych w SIWZ, na stronach internetowych KBW i ogłoszeniach o postępowaniu. Rozbieżności pomiędzy SIWZ i ogłoszeniem w Biuletynie Zamówień Publicznych i Dzienniku Urzędowym UE dotyczyły między innymi zmian terminu związania ofertą, terminu składania wniosków o dopuszczenie udziału w postępowaniu, dokumentów zawierających wykaz usług na potwierdzenie warunków udziału w postępowaniu oraz dokonywanej kwalifikacji wykonawców do kolejnego etapu postępowania. Było to działanie sprzeczne z zasadami uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.
- W postępowaniach przetargowych na wykonanie modułów do wyborów do

PE, do wyborów uzupełniających do Senatu RP oraz do wyborów samorządowych nie określono kryteriów potwierdzających posiadanie wymaganej wiedzy i doświadczenia przez wykonawców, co uniemożliwiło weryfikację i ocenę spełnienia oczekiwań KBW w tym zakresie. Jednocześnie żądano przedłożenia dokumentów zbędnych, które nie były powiązane z określonymi warunkami udziału w postępowaniu.

- Nierzetelnie przygotowano postępowanie o udzielenie zamówienia na opracowanie projektu kampanii informacyjnej do wyborów samorządowych w zakresie wykonania animowanych spotów instruktażowych i wyborczych informujących o sposobie oddawania głosów na listach wyborczych. Scenariusze tych spotów, jak i gotowe spoty, nie były analizowane przez językoznawców ani specjalistów od komunikacji społecznej. Takich wymagań nie sformułowano w SIWZ i umowie z wykonawcą. Scenariusze spotów były sporządzane przez wykonawcę, konsultowane przez KBW i ostatecznie akceptowane przez PKW, bez powołania biegłych i bez sprawdzenia w docelowych grupach odbiorców. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, dobrą praktyką byłaby kolaudacja w gronie specjalistów z zakresu prawa wyborczego, językoznawstwa, komunikacji społecznej oraz towarzyszące jej badanie w docelowych grupach odbiorców, prowadzone przez wyspecjalizowane ośrodki.

⁸ DzU.2006.90.631 ze zm.

Ponadto kontrola postępowań przetargowych na zaprojektowanie, wykonanie i rozbudowę modułów do Parlamentu Europejskiego, wyborów uzupełniających do Senatu RP oraz wyborów samorządowych 2014 r., przeprowadzona przez Urząd Zamówień Publicznych na zlecenie NIK, wykazała, że bezpodstawnie prowadzono odrębne postępowania na te usługi. Spełnione zostały bowiem przesłanki przeprowadzenia jednego postępowania, ze względu na tożsamość przedmiotową (usługi miały takie same lub podobne przeznaczenie i były nabywane w celu realizacji z góry przyjętego zamierzenia), tożsamość wykonawcy (usługi były dostępne u jednego wykonawcy) i tożsamość czasową (były nabywane w przewidywalnym z góry okresie). Oszacowana wartość zamówienia na usługi zaprojektowania, wykonania i rozbudowy modułów do poszczególnych rodzajów wyborów stanowiłaby równowartość kwoty 240 540,64 euro, co wpływa na zasady publikowania ogłoszeń przez obowiązek ich umieszczania także w Dzienniku Urzędowym UE oraz zasady ustalania terminów składania ofert.

Podsumowanie

W ocenie NIK, potwierdzonej ekspertyzą sporządzoną przez biegłych, działanie usług informatycznych w Krajowym Biurze Wyborczym opierało się wyłącznie na wiedzy i zaangażowaniu poszczególnych

osób i samych dostawców rozwiązań. Podejście KBW do informatyki nie miało znamion przemyślanych i systematycznych działań, Biuro użytkowało niestabilizowane środowisko informatyczne. Skutkiem takiej sytuacji mogą być dalsze awarie systemu wyborczego, przestoje i błędy w działaniu oprogramowania. Dlatego Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła do szefa Krajowego Biura Wyborczego o opracowanie i wdrożenie wieloletniej strategii informatycznej obsługi wyborów, uwzględniającej wykorzystanie infrastruktury informatycznej do przeprowadzenia wyborów. Ryzyko niepowodzeń zmniejszy się, o ile KBW wdroży prowadzenie projektów informatycznych z wykorzystaniem sprawdzonych metod zarządzania projektem oraz wytwarzania oprogramowania. Sprzyjać temu będzie również przygotowanie planów awaryjnych na wypadek niesprawności oprogramowania i infrastruktury obsługującej wybory oraz przygotowywanie wzorów dokumentów związanych z wyborami z odpowiednim wyprzedzeniem. Konieczne jest także podjęcie działań wzmacniających nadzór i kontrolę nad pracownikami wykonującymi czynności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

BOGUSŁAWA MOSZCZYŃSKA
Departament Budżetu i Finansów NIK

Słowa kluczowe: Krajowe Biuro Wyborcze, obsługa informatyczna wyborów, środki budżetu państwa, wybory samorządowe, koszty społeczne