NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP – 41104/03
Nr ew. 8/2004/I/03/004/KAP

Informacja o wynikach kontroli przygotowania i produkcji dowodów osobistych

W a r s z a w a L u t y 2 0 0 4 r .

Misją: *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją: *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Departamentu Administracji
Publicznej
Czesława Rudzka-Lorentz

Zatwierdzam:

Mirosław Sekuła

w z Wiceprezes NIK – Piotr Kownacki

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], przeprowadziła kontrolę Nr I/03/004 pn. „Przygotowanie i produkcja dowodów osobistych".

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK w związku z pismem skierowanym do Prezesa NIK przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Nr SMP-2508/03 z dnia 23 kwietnia 2003 r.

Celem kontroli było dokonanie oceny zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa i obywateli RP w trakcie przygotowania i produkcji dokumentów osobistych nowego wzoru.

Kontrolę pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności przeprowadzono w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz w Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Badaniami kontrolnymi objęto:

1) w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, zwanym dalej także *„MSWiA",* m. in. zagadnienia dotyczące:
   - zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowie zawartej w dniu 30 czerwca 2000 r. pomiędzy MSWiA i Konsorcjum złożonym z Drukarni Skarbowej S.A.[2] i węgierskiej firmy Multipolaris Kft., zwanej dalej także *„umową"* na „Utworzenie Systemu Centralnej Personalizacji Dokumentów Osobistych i ich wydawania",
   - wprowadzania zmian do ww. umowy,
   - wykonania postanowień ww. umowy, w szczególności w zakresie realizacji zadań stanowiących przedmiot umowy oraz dokonywania rozliczeń finansowych,
   - zabezpieczenia danych osobowych obywateli RP przetwarzanych w związku z wydawaniem dowodów osobistych i paszportów,
   - przestrzegania przez pracowników MSWiA, przy realizacji umowy, postanowień ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne[3], zwanej dalej także *„ustawą antykorupycjną"*;

[1] Dz. U. z 2001r. Nr 85, poz. 937 ze zm.
[2] W dniu zawierania umowy - Drukarnia Skarbowa Przedsiębiorstwo Państwowe. Przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę akcyjną, której jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa nastąpiła w dniu 15 listopada 2002 r.
[3] Dz. U. Nr 106, poz. 679 ze zm.

2) w Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – jednostce organizacyjnej nadzorowanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[4], powołanej do personalizacji dokumentów (dowodów osobistych i paszportów) nowego wzoru[5] zwanej dalej także *„CPD MSWiA”* m.in. zagadnienia dotyczące:
   - wykonywania postanowień umowy w zakresie finansowym, tj. dokonanych płatności Wykonawcy umowy za dostawy czystych kart dowodów osobistych i książeczek paszportowych,
   - zabezpieczenia danych osobowych obywateli RP przetwarzanych w związku z wydawaniem dowodów osobistych i paszportów.

Legalność zawarcia umowy była przedmiotem odrębnej kontroli NIK, p.n. „Prawidłowość wydatkowania środków publicznych na opracowanie wzoru i druk nowych dowodów osobistych”. Kontrola, która została przeprowadzona we wrześniu 2001 r. nie wykazała działań niezgodnych z prawem.

Kontrola została przeprowadzona od 29 maja 2003 r. do 15 października 2003 r.

Kontrola obejmowała okres od dnia 1 czerwca 2000 r. do dnia 30 czerwca 2003 r., a odnośnie niektórych zagadnień do dnia 15 października 2003 r. (np.: wykonanie prac będących przedmiotem umowy czy zabezpieczenie danych osobowych obywateli RP).

[4] § 1 Statutu Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 2 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 stycznia 2001 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej – Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA Nr 2, poz. 4 ze zm.).

[5] Personalizacja dokumentów oznacza nanoszenie przy zastosowaniu technik laserowych danych osobowych na czyste dokumenty, tj. karty dowodów osobistych i książeczki paszportowe. Dane te są zbierane i przetwarzane w CPD MSWiA w systemie teleinformatycznym.

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie NIK w trakcie przygotowania jak i produkcji dokumentów osobistych MSWiA nie zabezpieczyło w sposób należyty interesów Skarbu Państwa i obywateli RP. Wyniki kontroli wykazały bowiem nieprawidłowości zarówno na etapie sporządzania umowy jak i w trakcie jej realizacji, ponieważ:

- nie zapewniono w umowie przejęcia przez MSWiA praw autorskich do oprogramowania dedykowanego do systemu teleinformatycznego[6] wykorzystywanego przy personalizacji i wydawaniu dokumentów osobistych. Uniemożliwiło to Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji jak i CPD MSWiA dokonanie samodzielnej oceny poziomu bezpieczeństwa systemu teleinformatycznego, a także może niekorzystnie wpływać na koszty usług serwisowania tego systemu, finansowanych ze środków budżetowych,
- nie sprawowano rzetelnie nadzoru nad wykonaniem przedmiotu umowy, w konsekwencji czego Wykonawca nie zrealizował lub zrealizował niezgodnie z umową szereg zadań mających istotny wpływ na zapewnienie sprawnego i bezpiecznego procesu personalizacji dokumentów oraz na bezpieczeństwo przetwarzanych danych osobowych obywateli. Ponadto, do realizacji umowy dopuszczono trzy firmy, które nie posiadały świadectw bezpieczeństwa przemysłowego pomimo, że realizowały zadania związane z dostępem do informacji niejawnych, stanowiących tajemnicę państwową.

Przy przetwarzaniu danych osobowych w celu personalizacji dokumentów osobistych nie przestrzegano niektórych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych, w tym również nakładających na administratora danych obowiązek zgłoszenia zbioru danych osobowych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. Ponadto, pomimo że w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji i w CPD MSWiA opracowano instrukcję określającą szczególne wymagania bezpieczeństwa systemu i sieci teleinformatycznych funkcjonujących przy personalizacji dokumentów oraz podjęto działania zmierzające do jej wdrożenia, to jednak do dnia zakończenia kontroli dokument ten nie został wdrożony do realizacji.

W toku kontroli stwierdzono jeden przypadek naruszenia przepisów ustawy antykorupcyjnej przez pracownika MSWiA.

Synteza wyników kontroli

[6] Oprogramowanie dedykowane do systemu teleinformatycznego oznacza oprogramowanie autorskie opracowane przez Wykonawcę umowy.

W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK stwierdziła, że:

1. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zawierając z Konsorcjum składającym się z Drukarni Skarbowej i węgierskiej firmy Multipolaris Kft. umowę nie zagwarantował w umowie przejęcia przez Zamawiającego praw autorskich do oprogramowania, a w konsekwencji dostępu do kodów źródłowych do wykonanego w ramach umowy oprogramowania dedykowanego do systemu teleinformatycznego wykorzystywanego przy personalizacji i wydawaniu dokumentów osobistych nowego wzoru. Zdaniem NIK może to niekorzystnie wpływać na koszty usług serwisowania tego systemu finansowane ze środków budżetowych, a także uniemożliwia dokonanie przez Zamawiającego we własnym zakresie oceny poziomu jego bezpieczeństwa. Ponadto, zawarte w umowie postanowienia dotyczące opłat za przesyłanie danych z urzędów gmin do CPD MSWiA za pośrednictwem sieci GSM spowodowały powstanie sporu pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą co do obowiązku ponoszenia kosztów związanych z teletransmisją danych. Wykonawca, który do dnia zakończenia kontroli ponosił opłaty z tego tytułu stoi na stanowisku, iż umowa nie nakłada na niego takiego obowiązku. W ocenie NIK postanowienia umowy jednoznacznie jednak wskazują na Wykonawcę, jako stronę umowy zobowiązaną do przesyłania danych, a tym samym do ponoszenia kosztów przesyłu (patrz str. 14 informacji).
2. Aneksem Nr 1 z dnia 17 października 2000 r. dokonano niekorzystnej dla Zamawiającego zmiany w umowie w zakresie możliwości jej wypowiedzenia w trybie natychmiastowym przez Zamawiającego, w przypadku zwłoki w wykonaniu zobowiązań Wykonawcy. Zmiana ta polegała na wydłużeniu terminu zwłoki uprawniającego do takiego wypowiedzenia z 30 na 120 dni. Zdaniem NIK było to działanie niecelowe (patrz str. 16 informacji).
3. W MSWiA nie sprawowano rzetelnie nadzoru nad wykonaniem umowy. W konsekwencji nie wyegzekwowano od Wykonawcy wykonania w całości zadań określonych w umowie, pomimo że upłynęły ponad dwa lata od ostatecznego terminu ich realizacji. Zaznaczyć przy tym należy, że Wykonawca szeregu zadań nie zrealizował w ogóle lub zrealizował w sposób niezgodny z umową, co niekorzystnie wpływa na sprawne i bezpieczne personalizowanie dokumentów oraz stwarza potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa eksploatowanego systemu teleinformatycznego, a tym samym pełnego bezpieczeństwa danych osobowych obywateli RP przetwarzanych w związku z wydawaniem dowodów osobistych i paszportów. Ponadto, do dnia zakończenia kontroli, MSWiA nie dokonało rozliczenia dostarczonego w ramach umowy sprzętu i oprogramowania oraz nie wprowadziło w ewidencji księgowej zapisów ilościowo-wartościowych (patrz str. 17 informacji).
4. W MSWiA jak i w CPD MSWiA nie zachowano również niektórych istotnych

wymogów określonych w przepisach dotyczących ochrony danych osobowych, w szczególności nie został zgłoszony do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych, zwanemu dalej *„GIODO*" zbiór danych osobowych przetwarzanych w związku z personalizacją dokumentów osobistych. Ponadto stwierdzono, że jakkolwiek w MSWiA i w CPD MSWiA podjęto działania zmierzające do opracowania i wdrożenia szczególnych wymagań bezpieczeństwa systemu i sieci teleinformatycznych funkcjonujących w zakresie personalizacji dokumentów, zwanego dalej *„SWBS"*, to jednak do dnia zakończenia kontroli dokument ten nie został wdrożony do realizacji (patrz str. 21 informacji).

5. Do realizacji przedmiotu umowy dopuszczono trzy firmy, które nie posiadały świadectw bezpieczeństwa przemysłowego pomimo, że realizowały zadania związane z dostępem do informacji niejawnych, stanowiących tajemnicę państwową, co stanowiło naruszenie przepisów ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych.[7] Ponadto dopuszczono do świadczenia usług w charakterze podwykonawcy umowy firmę, która nie posiadała wymaganej umową pisemnej zgody Zamawiającego (patrz str. 26 informacji).

NIK, stwierdziła ponadto nieprawidłowości w realizacji finansowych postanowień umowy oraz jeden przypadek nieprzestrzegania przez pracowników MSWiA postanowień ustawy antykorupcyjnej. I Tak:

6. MSWiA oraz CPD MSWiA w 4 przypadkach nieterminowo dokonywały płatności za dostawę czystych kart dowodów osobistych i książeczek paszportowych. Ponadto w CPD MSWiA w kilku przypadkach potwierdzono przyjęcie do magazynu czystych kart dowodów osobistych i książeczek paszportowych chociaż fizyczny odbiór tych dokumentów od Wykonawcy następował w terminach późniejszych, co było działaniem nierzetelnym (patrz str. 28 informacji).

7. Szef Gabinetu Politycznego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawujący tę funkcję do dnia 25 maja 2003 r. naruszył art. 4 pkt 1 ustawy antykorupcyjnej w ten sposób, że w okresie od października 2002 r. do kwietnia 2003 r. był członkiem Rady Nadzorczej firmy „PolDok 2000" Sp. z o.o. – podwykonawcy umowy (patrz str. 29 informacji).

[7] Dz. U. Nr 11, poz. 95 ze zm.

Uwagi końcowe i wnioski

Przedstawione powyżej wyniki kontroli wskazują, że MSWiA nie zabezpieczyło w sposób należyty interesów Skarbu Państwa i obywateli RP w trakcie przygotowania jak i produkcji dokumentów osobistych. W związku z tym NIK uważa za niezbędne wykonanie następujących wniosków:

1. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania od Wykonawcy pełnego wykonania przedmiotu umowy w sposób umożliwiający prawidłową i bezpieczną personalizację dokumentów osobistych.
2. Spowodowanie przeprowadzenia audytu systemu teleinformatycznego zainstalowanego na potrzeby personalizacji dokumentów w celu ustalenia prawidłowości wykonania tego systemu, w tym zwłaszcza w zakresie zapewnienia bezpiecznej jego eksploatacji.
3. Doprowadzenie do ostatecznego ustalenia ilości i wartości składników majątku, tj. środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych dostarczonych przez Wykonawcę w ramach realizacji umowy, dokonanie jego zaewidencjonowania w ewidencji księgowej MSWiA, a także uregulowanie stanu prawnego w zakresie użytkowanych składników tego majątku przez urzędy gmin i urzędy wojewódzkie oraz CPD MSWiA.
4. Zgłoszenie do rejestracji GIODO zbioru danych osobowych przetwarzanych w związku z personalizacją dokumentów osobistych.

Ważniejsze wyniki kontroli

Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz ustawy o działalności gospodarczej[8] wprowadziła obowiązek wydawania od 1 stycznia 2001 r. dowodów osobistych nowego wzoru oraz nałożyła na Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad wykonaniem obowiązków określonych w tej ustawie.

W listopadzie 2000 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie[9] określające nowy wzór dowodu osobistego.

Do produkcji nowych dowodów osobistych (w postaci karty poliwęglanowej) oraz nowych paszportów MSWiA wybrało, w drodze przetargu, Konsorcjum złożone z Drukarni Skarbowej i węgierskiej firmy Multipolaris Kft.

Przygotowanie struktur rządowych i samorządowych do wydawania nowych dowodów osobistych było przedmiotem krytyki prasowej. W 2000 r. tygodnik „Polityka"[10] podał, że podczas przygotowania i przeprowadzania przetargu na wyłonienie wytwórcy nowych dowodów osobistych, MSWiA nie pozyskało kompletnych pisemnych opinii Urzędu Ochrony Państwa, Komendy Głównej Policji i Straży Granicznej o zasadności wyboru tzw. węgierskiej technologii produkcji i personalizacji dowodów osobistych. Ponadto, „Polityka" podała wówczas, że podpisana umowa pozwala na druk nowych dowodów poza granicami Polski i nie gwarantuje zachowania na własność know-how, technologii, licencji itp. związanych z produkcją nowych dowodów, co – zdaniem dziennikarza – miałoby zagrażać bezpieczeństwu państwa.

Inne zarzuty co do sposobu realizowania przez MSWiA zamówienia związanego z wymianą dowodów osobistych zamieścił w kwietniu 2003 r. tygodnik „Newsweek"[11]. W artykule prasowym zarzucono Dyrektorowi Gabinetu Politycznego MSWiA, że łamiąc przepisy ustawy antykorupcyjnej został członkiem rady nadzorczej firmy „PolDok 2000" Sp. z o.o., która wykonywała wynikające z umowy zadania związane z produkcją dokumentów osobistych nowego wzoru. Ponadto, „Newsweek" podał m.in., że w 2003 r., tj. po trzech latach od rozstrzygnięcia przetargu jeden z udziałowców „PolDok 2000" Sp. z o.o. - węgierska firma Multipolaris Kft. wycofała się z realizacji zadania. Według tygodnika „Newsweek", stało się tak pod wpływem nacisków MSWiA, które nie chciało współpracować z Multipolarisem Kft. Na miejsce firmy węgierskiej weszła białostocka firma Biatel, a tym samym firma ta nie biorąc udziału w przetargu, stała się nagle uczestnikiem *„lukratywnego projektu"*. „Newsweek", powołując się na anonimowego posła, podał również informację, że *„na czarnym rynku jest do kupienia baza danych o Polakach, z których ponad dziesięć milionów dostało nowe paszporty i dowody osobiste"*.

Po ukazaniu się przywołanego wyżej artykułu Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Krzysztof Janik zwrócił się do Prezesa NIK z prośbą o przeprowadzenie kontroli w powyższym zakresie, a także zbadanie prawidłowości reprezentowania przez pracowników MSWiA interesów Skarbu Państwa w związku z realizacją umowy oraz zabezpieczenia danych osobowych obywateli RP przetwarzanych w celu wydawania dokumentów osobistych nowego wzoru.

Wydawanie dowodów osobistych zgodnie z art. 45 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych[12] należy do właściwości odpowiednich organów gminy (wójt, burmistrz lub prezydent miasta**),** które wykonują powyższe zadania jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej - art. 52 tej ustawy.

W ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz ustawy o działalności gospodarczej stwierdzono, że dowody osobiste wydane przed 1 stycznia 2001 r.

---

8 Dz. U. Nr 113, poz. 733 ze zm.

9 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2000 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich wymiany, zwrotu lub utraty (Dz. U. Nr 112, poz. 1182 ze zm.).

10 Polityka nr 49 z 2.12.2000 r.

11 Grzegorz Indulski, Sprawa za miliard, Newsweek, nr 17 z dnia 27.04.2003 r., ss. 12-18 (Numer ukazał się w sprzedaży w dniu 22.04.2003 r.).

12 Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm.

zachowują ważność do dnia 31 grudnia 2007 r. Ustawą z dnia 12 września 2002 r. zmieniającą ww. ustawę[13] wprowadzono z dniem 1 stycznia 2003 r. obowiązek wymiany dowodów osobistych wydanych przed dniem 1 stycznia 2001 r. i określono terminy wymiany oraz okresy wydania dokumentów podlegających wymianie.

Minister właściwy do spraw administracji publicznej prowadzi, w systemie informatycznym, ogólnokrajową ewidencję wydanych i utraconych dowodów osobistych, w której ujmowane są dane osobowe określone w art. 44e ust. 3 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Obowiązek przekazania danych niezbędnych do prowadzenia ww. ewidencji ciąży na gminach, które prowadzą – w formie informatycznej -ewidencję wydanych i utraconych dowodów osobistych na podstawie danych zgłoszonych przy ubieganiu się o wydanie lub wymianę dowodu osobistego.

Wniosek o wydanie (wymianę) dowodu osobistego składa się do organu gminy właściwego ze względu na miejsce stałego pobytu wnioskodawcy. Na podstawie przedłożonego wniosku, organ gminy, przy użyciu środków informatycznych sporządza formularz, będący drukiem ścisłego zarachowania. Dane osobowe zawarte w części A formularza oraz skanowaną fotografię i podpis wnioskodawcy organ gminy przekazuje do wytwórcy dowodu osobistego, tj. CPD MSWiA – jednostki budżetowej podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji - w drodze teletransmisji danych w formie dokumentu elektronicznego (w przypadku gdy takie przekazanie nie jest możliwe z przyczyn technicznych, dane powyższe przekazywane są na nośniku magnetycznym do właściwego wojewody, który przekazuje dane do CPD MSWiA). Wyprodukowany dowód osobisty przekazywany jest do właściwej komendy powiatowej Policji pocztą specjalną, skąd jest odbierany przez organ gminy[14].

Zasady postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych określone są w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[15]. Zgodnie z art. 36 tej ustawy administrator danych jest zobowiązany do zastosowania środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę przetwarzanych danych osobowych, a w szczególności powinien zabezpieczyć dane przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabraniem przez osobę nieupoważnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy, zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem. Do obsługi systemu informatycznego oraz urządzeń wchodzących w jego skład mogą być dopuszczone wyłącznie osoby posiadające upoważnienie wydane przez administratora danych. Administrator danych przetwarzanych w systemie informatycznym jest zobowiązany zapewnić kontrolę nad tym, jakie dane osobowe, kiedy i przez kogo zostały do zbioru wprowadzone oraz komu są przekazywane, zwłaszcza jeżeli przekazuje się je za pomocą urządzeń teletransmisji danych. Administrator danych prowadzi ewidencję osób zatrudnionych przy ich przetwarzaniu (art. 37, 38 i 39 ust. 1 ww. ustawy).

Należy zauważyć, że art. 5 ustawy o ochronie danych osobowych stanowi, iż jeżeli przepisy odrębnych ustaw, które odnoszą się do przetwarzania danych, przewidują dalej idącą ochronę, niż wynika to z tej ustawy, stosuje się przepisy tych ustaw.

Administrator danych zgodnie z art. 40 ustawy jest obowiązany zgłosić zbiór danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych z wyjątkiem przypadków ściśle określonych w art. 43 ust. 1 ustawy. Ponadto art. 46 ustawy stanowi, iż zgłoszenie takie powinno nastąpić przed rozpoczęciem przetwarzania danych osobowych w zbiorze danych. W myśl art. 44 ust. 1 ustawy do kompetencji GIODO należy m.in. wydawanie decyzji o odmowie rejestracji zbioru danych, o ile wystąpią przypadki określone w tym przepisie.

Przez administratora danych, zgodnie z art. 7 pkt 4 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy, rozumie się m.in. organ państwowy i państwową jednostkę organizacyjną.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 czerwca 1998 r.[16], wydane na podstawie art. 45 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych, określa m.in. podstawowe warunki techniczne i organizacyjne, jakimi powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do

---

[13] Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz ustawy o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 183, poz. 1522).

[14] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2000 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich wymiany, zwrotu lub utraty (Dz. U. Nr 112, poz. 1182 z zm.).

[15] Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

[16] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 czerwca 1998 r. w sprawie określenia podstawowych warunków technicznych i organizacyjnych jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. Nr 80, poz. 521 ze zm.).

przetwarzania danych osobowych. Zgodnie z § 11 i § 6 tego rozporządzenia administrator danych zobowiązany jest do opracowania instrukcji określającej sposób zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych, ze szczególnym uwzględnieniem wymogów bezpieczeństwa informacji, a także do opracowania instrukcji postępowania w sytuacji naruszenia ochrony danych osobowych. Administrator danych ma obowiązek wyznaczyć administratora bezpieczeństwa informacji, odpowiedzialnego za bezpieczeństwo danych osobowych w systemie informatycznym (§ 3 rozporządzenia).

Zgodnie z załącznikiem nr 1 pkt III ppkt 10 do ustawy 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych informacje dotyczące technologii produkcji oraz szczegółowych sposobów zabezpieczeń dokumentów tożsamości, a także innych zabezpieczonych dokumentów wydawanych przez organy władzy publicznej, stanowią informacje niejawne oznaczone klauzulą „tajne" ze względu na ważny interes państwa.

Zgodnie z art. 65 ust. 1 ww. ustawy przedsiębiorca[17] ubiegający się o zawarcie lub wykonujący umowę związaną z dostępem do informacji niejawnych ma obowiązek ochrony tej informacji. Umowa powinna określać szczegółowe wymagania dotyczące ochrony informacji stanowiących tajemnicę państwową, które zostaną przekazane przedsiębiorcy („instrukcja bezpieczeństwa przemysłowego"), a także skutki i zakres odpowiedzialności stron umowy z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków wynikających z ustawy i instrukcji bezpieczeństwa przemysłowego – art. 65 ust. 2 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Obowiązujące do dnia 7 kwietnia 2001 r. przepisy art. 65 ust. 1 i art. 67 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych stanowiły, że właściwe służby ochrony państwa, każda w zakresie swojego działania przeprowadzają postępowanie sprawdzające u przedsiębiorcy starającego się lub wykonującego umowę, z wykonaniem której łączy się dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową. Przepisy nie określały podmiotu zobowiązanego do złożenia stosownego wniosku o przeprowadzenie takiego postępowania.

Od dnia 8 kwietnia 2001 r. przedsiębiorca ubiegający się o zawarcie lub wykonujący umowę związaną z dostępem do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową obowiązany został do uzyskania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego, bez względu na to, kiedy umowa została zawarta (art. 65 ust. 1a). Wniosek, do właściwych służb, o przeprowadzenie postępowania sprawdzającego w celu wydania takiego świadectwa zobowiązana jest złożyć jednostka organizacyjna, która zawiera bądź zawarła umowę (art. 67 ust. 1).

Zgodnie z art. 69 ww. ustawy, w przypadku pozytywnego wyniku postępowania sprawdzającego, służba ochrony państwa wydaje świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego potwierdzające zdolność przedsiębiorcy do zapewnienia ochrony informacji niejawnej. Świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego dotyczy wyłącznie umowy lub zadania, w związku z którym przeprowadzono postępowanie sprawdzające.

Przepisy dotyczące bezpieczeństwa przemysłowego stosuje się także do podmiotów uczestniczących w wykonaniu umowy niezależnie od tego, w jakich stosunkach prawnych pozostają z przedsiębiorcą, któremu powierzono wykonanie umowy (art. 76).

Kierownik jednostki organizacyjnej określa stanowiska lub rodzaje prac zleconych, z którymi może łączyć się dostęp do informacji niejawnych, odrębnie dla każdej klauzuli tajności, z wyjątkiem stanowisk i prac zleconych w organach administracji rządowej, z wykonywaniem których może się łączyć dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową - art. 26 ww. ustawy. Dopuszczenie do pracy lub pełnienia służby na stanowisku pracy albo zlecenie pracy, z którą może łączyć się dostęp do informacji niejawnych może nastąpić wyłącznie po przeprowadzeniu odpowiedniego do klauzuli tajności postępowania sprawdzającego i przeszkolenia tej osoby w zakresie informacji niejawnych (art. 27 ust. 1). Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy, pełnomocnik ochrony prowadzi wykaz stanowisk i prac zleconych oraz osób dopuszczonych do pracy lub służby na stanowiskach, z którymi wiąże się dostęp do informacji niejawnych.

Zgodnie z art. 60 ustawy o ochronie informacji niejawnych systemy i sieci teleinformatyczne służące do wytwarzania, przechowywania, przetwarzania lub przekazywania informacji niejawnych podlegają szczególnej ochronie przed nieuprawnionym ujawnieniem tych informacji, a także przed możliwością przypadkowego lub świadomego narażenia ich bezpieczeństwa. Kierownik jednostki organizacyjnej, zgodnie z art. 61 ust. 1, opracowuje i przekazuje służbie ochrony państwa szczególne wymagania bezpieczeństwa systemu lub sieci teleinformatycznej, które w myśl art. 60 ust. 3 powinny być kompletnym i wyczerpującym

[17] dot. również jednostki naukowej i badawczo-rozwojowej.

opisem ich budowy, zasad działania i eksploatacji wraz z procedurami bezpieczeństwa obejmującymi m.in. zasady i tryb postępowania w sprawach związanych z bezpieczeństwem informacji niejawnych. Szczegółowe wymagania bezpieczeństwa obejmujące środki ochrony kryptograficznej, elektromagnetycznej, technicznej i organizacyjnej odpowiednie dla danego systemu i sieci teleinformatycznej, w której mają być wytwarzane, przetwarzane, przechowywane lub przekazywane informacje stanowiące tajemnicę państwowa, są w każdym przypadku indywidualnie zatwierdzane przez służbę ochrony państwa w terminie 30 dnia od dnia ich przekazania (art. 61 ust. 2). Wytwarzanie, przechowywanie, przetwarzane lub przekazywanie informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową wymaga – stosownie do art. 62 – certyfikatu dla systemu wydawanego przez właściwą służbę ochrony państwa.

Kierownik jednostki, zgodnie z art. 63 ust. 1 ww. ustawy ma obowiązek wyznaczyć osobę lub zespół osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu lub sieci teleinformatycznych oraz za przestrzeganie zasad i wymogów bezpieczeństwa tych systemów lub sieci (administrator systemu) oraz pracownika pionu ochrony pełniącego funkcję inspektora bezpieczeństwa teleinformatycznego odpowiedzialnego za bieżącą kontrolę zgodności funkcjonowania sieci lub systemu teleinformatycznego ze szczególnymi wymaganiami bezpieczeństwa.

Podstawowe wymagania bezpieczeństwa systemów i sieci teleinformatycznych określone zostały w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1999 r.[18] Zgodnie z § 14 rozporządzenia szczególne wymagania bezpieczeństwa opracowuje się, po dokonaniu analizy przewidywanych zagrożeń, indywidualnie dla każdego systemu lub sieci teleinformatycznej, w której mają być przetwarzane informacje niejawne, z uwzględnieniem warunków charakterystycznych dla jednostki organizacyjnej. Formułuje się je na etapie projektowania nowego systemu lub sieci teleinformatycznej, a następnie uzupełnia i rozwija wraz z wdrażaniem, eksploatacją i modernizacją tego systemu lub sieci.

Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej m.in. wobec pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej zajmujących stanowiska dyrektora generalnego, dyrektora departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału (jednostki równorzędnej) – w urzędach naczelnych i centralnych organów państwowych (art. 2 pkt 1 lit. a), a także wobec pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wyżej wymienionymi (art. 2 pkt 2).

Wśród stanowisk których zajmowanie łączy się z ograniczeniem prowadzenia działalności gospodarczej, ustawa nie wymienia wprost stanowiska szefa gabinetu politycznego ministra.

Z art. 39 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów[19] wynika, że w każdym ministerstwie tworzy się m.in. gabinet polityczny ministra. Zgodnie z § 2 pkt 1 Statutu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 75 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji[20], w skład ministerstwa wchodzą komórki organizacyjne takie jak Gabinet Polityczny Ministra, Sekretariat Ministra, departamenty, biura oraz Samodzielne Stanowisko Pracy (obecnie Wydział) do Spraw Audytu Wewnętrznego. Bezpośredni nadzór nad Gabinetem Politycznym sprawuje minister.

Z przepisów powyższych wynika, iż komórki organizacyjne ministerstwa określone w statucie mają charakter jednostek równorzędnych. W tym stanie rzeczy należy uznać, iż art. 2 pkt 1 lit. a ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej dotyczy również osoby kierującej Gabinetem Politycznym Ministra.

Osoby wymienione w art. 1 i 2 tej ustawy w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, o których mowa w tych przepisach nie mogą m.in.:

- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego,
- być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość i bezinteresowność,

[18] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1999 r. w sprawie podstawowych wymagań bezpieczeństwa systemów i sieci teleinformatycznych (Dz. U. Nr 18, poz. 162).

[19] Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199.

[20] M.P. Nr 26, poz. 434 ze zm.

– prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (art. 4 ustawy).

Zakaz zajmowania stanowisk we władzach spółek nie dotyczy tych osób, które zostały wyznaczone do spółki prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub innych osób prawnych jednostek samorządu terytorialnego jako reprezentanci tych podmiotów (art. 6 ust. 1).

Istotne ustalenia kontroli

Umowa z dnia 30 czerwca 2000 r. i jej zmiany

W ocenie NIK postanowienia umowy w sposób wystarczający określały takie istotne aspekty jak: przedmiot umowy, terminy wykonania poszczególnych zadań, okres świadczenia bezpłatnych usług gwarancyjnych w zakresie serwisu naprawczego, prewencyjnego oraz „hot-line", zasady ochrony informacji niejawnych. W umowie zawarto również postanowienia dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy przez Wykonawcę oraz zasady stosowania kar umownych i warunki rozwiązania umowy. Na pozytywną ocenę, zdaniem NIK, zasługują określone w umowie zasady w zakresie finansowania przedmiotu umowy polegające na przyjęciu rozwiązania, że Wykonawca należne wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy otrzymywać będzie wyłącznie w formie zapłaty za dostarczone czyste karty dowodów osobistych i książeczek paszportowych w ilościach określanych przez Zamawiającego. W ten sposób ustalono korzystne dla Skarbu Państwa zasady finansowania inwestycji, gdyż ponoszone przez Zamawiającego wydatki zostały czasowo powiązane z przychodami osiąganymi od obywateli z tytułu odpłatności za wydane dowody osobiste i paszporty.

Dokonując oceny poziomu zabezpieczenia w umowie interesów Skarbu Państwa, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła jednak uwagę na fakt, że umowa nie przewiduje przejęcia przez Zamawiającego praw autorskich do oprogramowania dedykowanego do systemu teleinformatycznego wykorzystywanego przy personalizacji i wydawaniu dokumentów osobistych nowego wzoru, a jedynie zakup licencji na użytkowanie tego systemu.

Zamawiający nie posiadając praw autorskich do oprogramowania nie uzyskał kodów źródłowych, a tym samym dostępu do architektury systemu, co - zdaniem NIK - uniemożliwia dokonanie przez MSWiA samodzielnej oceny poziomu bezpieczeństwa systemu. W przypadku zaistnienia potrzeby dokonania modyfikacji lub zmian w oprogramowaniu mogą być one wprowadzone tylko przez autora systemu.

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn nieprzekazania kodów źródłowych Prezes Drukarni Skarbowej S.A. podał, m.in., że *„...w umowie Wykonawca zobowiązał się do przekazania Zamawiającemu tylko licencji oprogramowania, co pozwala na użytkowanie tego programu. Posiadanie kodów źródłowych przez Zamawiającego pozwalałoby na modyfikowanie takiego oprogramowania przez niego, przez co mógłby np. dokonać wymiany takiego oprogramowania. Na to Wykonawca nie może sobie pozwolić. Posiadanie kodów źródłowych jest zabezpieczeniem praw Wykonawcy wynikających z umowy. Chciałbym zaznaczyć, iż Konsorcjum jest gotowe – w celu stwierdzenia bezpieczeństwa architektury systemu – wziąć udział w audycie systemu informatycznego, który umożliwiłby rozwianie wątpliwości w tym zakresie."* Zdaniem NIK, w zaistniałej sytuacji konieczne jest przeprowadzenie audytu systemu teleinformatycznego, tym bardziej, że pomimo blisko trzyletniej eksploatacji systemu, Zamawiający nie posiada pełnej jego dokumentacji.

W ocenie NIK, brak kodów źródłowych wiąże Zamawiającego z Wykonawcą umowy co do świadczenia usług serwisowych również po upływie trzyletniego okresu gwarancyjnego. Tym samym Zamawiający nie ma możliwości dokonania wyboru innego serwisanta i optymalizacji wydatków w tym zakresie. Koszty pozagwarancyjnych usług serwisowych MSWiA szacuje na kwotę 20-30 mln zł rocznie.

Ponadto ustalono, że trwa spór pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą dotyczący obowiązku ponoszenia kosztów teletransmisji danych z urzędów gmin do CPD MSWiA za pośrednictwem sieci GSM, który powstał w związku z odmienną interpretacją postanowień umowy dotyczących przesyłania danych. Wykonawca stoi na stanowisku, że umowa zobowiązuje go jedynie do dostarczenia i zainstalowania wyposażenia technicznego umożliwiającego przesyłanie danych, natomiast Zamawiający uważa, iż Wykonawca jest również zobowiązany do przesyłania tych danych z urzędów gmin do CPD MSWiA, a tym samym do ponoszenia kosztów świadczenia usług w tym zakresie przez podwykonawców. Do dnia zakończenia kontroli Wykonawca żądał zwrotu kosztów w wysokości około 8,5 mln zł, jakie poniósł na opłacenie teletransmisji danych siecią GSM. W ocenie NIK postanowienia umowy jednoznacznie wskazują na Wykonawcę, jako stronę umowy zobowiązaną do przesyłania danych, a tym samym do ponoszenia kosztów przesyłu. Niemniej jednak niezbędne jest pilne rozstrzygnięcie trwającego sporu, zwłaszcza że Wykonawca, nie czując się zobowiązany do ponoszenia tych i dalszych kosztów związanych z teletransmisją danych poinformował Zamawiającego w kwietniu 2003 r., iż rozważa możliwość zaprzestania świadczenia tych usług, czego konsekwencją byłyby znaczne utrudnienia

w przekazywaniu danych z urzędów gmin do CPD MSWiA. Ponadto, w związku z trwającym sporem Wykonawca nie zgłosił Zamawiającemu do odbioru systemu teletransmisji danych siecią GSM. Odmówił również uruchomienia teletransmisji z około 200 urzędów gmin, skutkiem czego jest stosowanie zastępczego sposobu przekazywania danych z tych urzędów za pomocą nośnika magnetycznego (dyskietki) do wojewody, a następnie siecią PESEL-NET do CPD MSWiA.

Ustalono również, że wniesione przez Wykonawcę w formie gwarancji bankowej zabezpieczenie należytego wykonania przedmiotu umowy w kwocie 7,7 mln zł, stanowiącej 70% ogólnej kwoty zabezpieczenia (11,0 mln zł) wygasło z dniem 31 marca 2001 r. Postanowienia Rozdziału XV pkt 15.2 umowy stanowiły, że zwrot 70% wniesionego przez Wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umowy nastąpi w ciągu 30 dni po odbiorze protokolarnym przedmiotu umowy, który miał miejsce dopiero w dniu 25 lutego 2002 r. W konsekwencji wygaśnięcia gwarancji bankowej, Zamawiający od 1 kwietnia 2001 r. nie posiadał skutecznego narzędzia zabezpieczającego pokrycie ewentualnych roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Pełniący w okresie od 1 października 2000 r. do dnia 31 stycznia 2002 r. obowiązki Dyrektora Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych MSWiA, tj. komórki organizacyjnej realizującej umowę stwierdził, że nie posiadał wiedzy o wygaśnięciu gwarancji przed odbiorem protokolarnym przedmiotu umowy, natomiast Podsekretarz Stanu w MSWiA, sprawujący do dnia 12 października 2001 r. nadzór nad realizacją umowy oświadczył: *„...nie odpowiadałem za treść umowy i nawet nie wiedziałem, że tam jest gwarancja. Ja nadzorowałem wykonanie umowy od strony merytorycznej (zrealizowanie terminów określonych w umowie i zabezpieczenie dokumentów osobistych nowego wzoru), a nie kwestie finansowe..."*. Brak pełnej wiedzy o wygaśnięciu gwarancji świadczy o nierzetelności w wykonywaniu obowiązków przez kierownika komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za prawidłowe wykonanie przedmiotu umowy, a także o braku dostatecznego nadzoru Podsekretarza Stanu w tym zakresie.

NIK jako niecelowe oceniła wprowadzenie Aneksem Nr 1 z dnia 17 października 2000 r. zmiany w umowie dotyczącej wypowiadania przez Zamawiającego umowy w trybie natychmiastowym w przypadku zwłoki w wykonaniu zobowiązań przez Wykonawcę. Aneksem tym wydłużony został termin zwłoki w wykonaniu zobowiązań przez Wykonawcę, upoważniający Zamawiającego do natychmiastowego wypowiedzenia umowy z 30 na 120 dni licząc od dnia otrzymania przez Wykonawcę pisma Zamawiającego

informującego o zwłoce w realizacji przedmiotu umowy. Analogicznych zmian co do możliwości wypowiedzenia umowy nie wprowadzono jednak odnośnie powstania zwłoki w wykonaniu zobowiązań po stronie Zamawiającego. Z treści ww. aneksu wynika, że zmiany zostały wprowadzone w związku z powstaniem po stronie Zamawiającego okoliczności, których nie można było przewidzieć w momencie podpisywania umowy, a które spowodowały opóźnienia w wykonaniu obowiązków Zamawiającego. Zdaniem NIK, kwestie te uregulowane były w Rozdziale III pkt 3.3 umowy, zgodnie z którym w przypadkach opóźnień ze strony Zamawiającego ulegają przesunięciu terminy wykonania obowiązków Wykonawcy odpowiednio o taką liczbę dni o jaką opóźnił się Zamawiający. Wprowadzona zmiana natomiast osłabiła możliwość skutecznego oddziaływania Zamawiającego na terminową realizację zadań przez Wykonawcę. W kwestii przyczyny wprowadzenia ww. aneksem zmian w umowie pełniący obowiązki Dyrektora Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych MSWiA, który - na podstawie pełnomocnictwa Ministra SWiA podpisał aneks - stwierdził, że nie są mu znane żadne przyczyny jego podpisania. Natomiast Podsekretarz Stanu w MSWiA, sprawujący nadzór nad realizacją umowy, stwierdził, że nic nie wie o tym aneksie.

Wykonanie umowy i nadzór nad przebiegiem jej realizacji

Ustalono, iż wykonanie Systemu Personalizacji przebiegało z naruszeniem postanowień umowy.

1. Umowa zobowiązywała Wykonawcę do zrealizowania w terminie do 31 grudnia 2000 r. przedmiotu umowy umożliwiającego w pełnym zakresie rozpoczęcie personalizacji dowodów osobistych, a w szczególności:

- opracowania i przekazania Projektu Technicznego wraz z szczegółowym harmonogramem realizacji przedmiotu umowy, którego Wykonawca nie dostarczył do dnia zakończenia kontroli,
- oddania „pod klucz Centrum Personalizacji Dokumentów", zwanego dalej *„CPD"*, tj. hali wyposażonej w urządzenia techniczne i system teleinformatyczny służący do personalizacji dokumentów, co miało być poprzedzone uruchomieniem personalizacji dowodów dla celów szkolenia i testów, a także dostarczenia i zainstalowania wyposażenia technicznego i oprogramowania do archiwizowania danych o wydanych dokumentach i do współpracy z Centralnym Bankiem Danych. Ostateczny obiór CPD nastąpił dopiero w dniu 25 lutego 2002 r.,
- dostarczenia i zainstalowania wyposażenia technicznego i oprogramowania w urzędach gmin w całym kraju w celu obsługi wnioskodawcy, poprzez tworzenie formularzy

dowodów osobistych oraz przesyłanie danych w formie informatycznej (drogą radiową lub innymi sposobami) do CPD, a także m.in. uruchomienia systemu, w tym opracowania Systemu Obsługi Obywatela (SOO). Stwierdzono, iż ww. dostawa i instalacja wyposażenia technicznego i oprogramowania nastąpiła w dniu 3 stycznia 2001 r., natomiast dokonanie odbioru przez Zamawiającego ostatecznej wersji SOO nastąpiło w dniu 17 grudnia 2001 r.,

– dostarczenia i zainstalowania wyposażenia technicznego i oprogramowania w biurach paszportowych urzędów wojewódzkich i komórce organizacyjnej MSWiA w celu obsługi obywatela składającego wniosek o wydanie paszportu oraz gromadzenia i przesyłania danych do CPD celem wykonania paszportu, a także zakończenia szkoleń personelu i uruchomienia systemu. Całkowita realizacja tego zadania prze Wykonawcę nastąpiła w dniu 15 maja 2001 r.

Według podpisanego w dniu 11 stycznia 2001 r. „Wstępnego protokołu zdawczo-odbiorczego" Wykonawca zapewnił infrastrukturę i wyposażenie informatyczne umożliwiające jedynie uruchomienie systemu wstępnego wydawania dowodów osobistych nowego wzoru, a mimo to w dniu 15 stycznia 2001 r. Zamawiający rozpoczął personalizację dowodów osobistych. Według wyjaśnień pełniącego wówczas obowiązki Dyrektora Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych MSWiA nie było innej możliwości, gdyż ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych jednoznacznie określiła termin rozpoczęcia wydawania dowodów osobistych nowego wzoru na dzień 1 stycznia 2001 r.[21] Ponadto dodał, że zakres wykonanych przez Wykonawcę prac – chociaż znikomy – umożliwiał personalizację i wydawanie dowodów osobistych. Wprawdzie termin rozpoczęcia wydawania dowodów osobistych nowego wzoru określony został ustawowo, to jednak w ocenie NIK, wobec niezakończenia prac związanych z utworzeniem systemu personalizacji dokumentów należało podjąć działania zmierzające do zmiany tego terminu z uwagi na fakt, że zakres wykonanych prac stwarzał duże zagrożenie niepowodzenia przedsięwzięcia w zakresie prawidłowego wydawania dowodów osobistych nowego wzoru. Świadczy o tym duża awaryjność systemu teleinformatycznego w pierwszych miesiącach jego eksploatacji, w wyniku czego do połowy 2001 r. okres oczekiwania na nowy dokument tożsamości przez wnioskodawców wynosił, w niektórych przypadkach, nawet trzy miesiące. Jak stwierdził w toku kontroli, ówczesny Podsekretarz Stanu w MSWiA, który podjął decyzję o rozpoczęciu personalizacji, termin 1 stycznia 2001 r. przyjęto jako wiążący i nie podejmowano żadnych działań dla jego zmiany ponieważ w 1999 r. przy nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności

[21] Art. 9 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz ustawy o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 113, poz. 733 ze zm.).

i dowodach osobistych oraz ustawy o działalności gospodarczej[22] nie uwzględniono proponowanego przez MSWiA terminu rozpoczęcia wydawania dowodów osobistych nowego wzoru począwszy od 2002 r.

2. Z umowy wynika, iż Wykonawca zobowiązał się do wykonania na rzecz Zamawiającego po 2000 r., m.in. następujących zadań objętych przedmiotem umowy:

- opracowania Systemu Obsługi i Wydawania Paszportów (SOiWP) obejmującego podsystemy: Obsługi Skanowania Formularzy Dowodowych, Obsługi Skanowania Formularzy Paszportowych, Obsługi Wydawania Paszportów w terminie do dnia 15 lutego 2001 r. Zadanie to zostało zrealizowane przez Wykonawcę 30 maja 2001 r.,
- dostarczenia ilościowo-wartościowego wykazu maszyn i urządzeń oraz oprogramowania (zestawienia w formie tabeli zawierającej numer fabryczny maszyny lub urządzenia, ilość, jednostkę miary, cenę jednostkową, wartość oraz lokalizację) w terminie do dnia 31 marca 2001 r. Stosowne zestawienia Wykonawca dostarczył Zamawiającemu dopiero w 2002 r., z ponad rocznym opóźnieniem. Natomiast MSWiA, do dnia zakończenia kontroli, nie dokonało rozliczenia dostarczonego w ramach umowy sprzętu i oprogramowania oraz nie wprowadziło w ewidencji księgowej zapisów ilościowo-wartościowych.

Ponadto, w umowie określono termin osiągnięcia dziennego potencjału[23] personalizacji 20.000 szt. kart dowodów osobistych do dnia 31 grudnia 2000 r. oraz 7.000 szt. książeczek paszportowych do dnia 15 lutego 2001 r. Ustalono, że Wykonawca zgłosił zakończenie montażu urządzeń grawerujących dopiero w dniu 17 lipca 2001 r. Przeprowadzone przez Zamawiającego testy potwierdziły osiągnięcie zakładanej zdolności produkcyjnej w stosunku do książeczek paszportowych, a w stosunku do dowodów osobistych wykazały niemożność osiągnięcia dziennego potencjału personalizacji zakładanego w umowie, co oznacza, że w tym zakresie przedmiot umowy nie został zrealizowany w całości. NIK zwraca przy tym uwagę, że nawet przy osiągnięciu pełnej zdolności do personalizacji dowodów osobistych istnieje zagrożenie nie dokonania wymiany tych dokumentów w terminie określonym w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz ustawy o działalności gospodarczej, tj. do końca 2007 roku. Z analizy dokonanej przez NIK[24] wynika bowiem, że zakładane roczne zdolności do personalizacji dowodów osobistych są mniejsze niż szacunkowe roczne zapotrzebowanie na te dokumenty.

Zamawiający nie podejmował żadnych działań w stosunku do Wykonawcy o zapłatę kar umownych w wysokości 5.000 zł za każdy dzień roboczy zwłoki w stosunku do

---

22 Ustawa z dnia 3 grudnia 1999 r. (Dz. U. Nr 108, poz. 1227).

23 Przy zastosowaniu systemu dwuzmianowego (14 godzin pracy dziennie przez 5 dni roboczych w tygodniu).

24 Analiza zawierająca szacowane zapotrzebowanie na dowody osobiste nowego wzoru oraz zakładane zdolności ich wyprodukowania została zamieszczona w załączniku nr 5 do informacji o wynikach kontroli

terminów określonych w umowie. Przyczyną niepodejmowania takich działań - jak wyjaśnił pełniący wówczas obowiązki Dyrektora Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych - była niemożność jednoznacznego wskazania strony odpowiedzialnej za nieterminową realizację zadań, bowiem również Zamawiający nie wywiązał się z terminowego wykonania swoich obowiązków wynikających z umowy, m.in. odnośnie przekazania pomieszczeń hali personalizacyjnej. Stwierdzono, że opóźnienia wystąpiły także w realizacji obowiązków przez Zamawiającego, co mogło utrudniać Wykonawcy terminowe wykonanie niektórych zadań. Należy jednak wskazać, że umowa wyraźnie stanowiła, że o ile Wykonawca nie zrealizuje poszczególnych etapów przedmiotu umowy w terminach w niej określonych z przyczyn leżących po stronie Zamawiającego, to termin ich realizacji ulega przesunięciu o taką liczbę dni o jaką Zamawiający opóźnił się w realizacji swoich zobowiązań. Z tego względu, zdaniem NIK, w przypadku każdej zwłoki ze strony Wykonawcy, Zamawiający powinien dokonać analizy przyczyn jej powstania i wskazać na zasadność naliczenia kar umownych lub brak podstaw do ich naliczenia. Zdaniem NIK, rezygnacja z zagwarantowanych w umowie praw z uwagi na fakt wystąpienia opóźnień w wykonaniu niektórych obowiązków również przez Zamawiającego, bez szczegółowego rozliczenia wpływu tych opóźnień na dochowanie terminów przez Wykonawcę, świadczy o nierzetelności i niegospodarności osób odpowiedzialnych w MSWiA za realizację umowy, a tym samym o braku dbałości o interesy Skarbu Państwa.

3. W dniu 25 lutego 2002 r. Zamawiający i Wykonawca podpisali „Protokół Odbioru Ostatecznego Przedmiotu Umowy" wraz z uzgodnieniami dodatkowymi problemów wymagających rozwiązania w dalszym toku realizacji kontraktu. W protokole w sposób nierzetelny stwierdzono, że poszczególne części przedmiotu umowy zawierają wady drobne i mniejszej wagi, niemniej nie stanowią one przeszkody do dokonania ostatecznego odbioru przedmiotu umowy. Ustalono bowiem, że Zamawiający dokonał odbioru przedmiotu umowy pomimo niewykonania lub niezgodnego z umową wykonania szeregu istotnych zadań, które ujęto w 21 pozycjach i przedstawiono w piśmie z dnia 10 września 2003 r. skierowanym do Konsorcjantów przez Podsekretarza Stanu w MSWiA. Obok niepełnego wykonania zadań związanych z osiągnięciem zakładanej wydajności, zapewnieniem prawidłowego procesu personalizacji dokumentów od strony technologicznej, technicznej i organizacyjnej nie zostały też zrealizowane przez Wykonawcę lub zrealizowane niezgodnie z umową zadania bezpośrednio wiążące się z bezpieczeństwem systemu teleinformatycznego służącego do personalizacji dokumentów.

W ocenie NIK, z powodu nieskutecznego egzekwowania od Wykonawcy właściwego wykonania przedmiotu umowy, w MSWiA nie zostało zapewnione pełne bezpieczeństwo systemu teleinformatycznego służącego do personalizacji dokumentów osobistych. Występują również poważne zagrożenia w zakresie zapewnienia prawidłowego i ciągłego procesu personalizacji i wydawania dokumentów osobistych nowego wzoru. Odpowiedzialność za to ponoszą pełniący w okresie objętym kontrolą obowiązki dyrektora Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych, a następnie Departamentu Rejestrów Państwowych, który bezpośrednio zajmował się sprawami związanymi z realizacją umowy oraz Podsekretarz Stanu w MSWiA, który do dnia 12 października 2001 r, osobiście podejmował decyzję w tych sprawach. Ponadto zauważyć należy, że o trudnościach i problemach powstałych w toku realizacji umowy byli

informowani na bieżąco, m.in. przez Dyrektora CPD MSWiA, kolejni Podsekretarze Stanu w MSWiA, którzy sprawowali nadzór nad sprawami związanymi z wydawaniem dokumentów osobistych.

W dniu 12 września 2003 r. Podsekretarz Stanu w MSWiA zatwierdził przedłożony przez Dyrektora CPD MSWiA dokument pn. „Strategia realizacji zadań Centrum Personalizacji Dokumentów Osobistych do końca 2003 r.", w którym m.in. zawarto postanowienia dotyczące opracowania porozumienia pomiędzy MSWiA a CPD MSWiA odnośnie podziału kompetencji w zakresie dalszej realizacji umowy i przygotowania zamówienia publicznego na świadczenie usług pogwarancyjncyh.

Ochrona danych osobowych

1. Z dniem 15 stycznia 2001 r. w Departamencie Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych MSWiA rozpoczęto przetwarzanie danych osobowych w związku z personalizacją dokumentów osobistych. Od dnia 17 kwietnia 2001 r. zadanie to przejęło Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA. Ustalono, że do dnia zakończenia kontroli, pomimo przetwarzania danych osobowych gromadzonych w zbiorze danych w związku z personalizacją dokumentów osobistych, nie zgłoszono tego zbioru do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. Rozpoczęcie przetwarzania danych osobowych bez zgłoszenia zbioru danych do rejestracji GIODO było niezgodne z art. 40 i 46 ustawy o ochronie danych osobowych, co w myśl art. 53 tej ustawy stanowi występek.

Dyrektor CPD MSWiA wyjaśnił, że zbiór danych do rejestracji przez GIODO powinien zostać zgłoszony przez MSWiA przed rozpoczęciem personalizacji, tj. przed 15 stycznia 2001 r. W jego ocenie natomiast, CPD MSWiA nie mogło zgłosić do rejestracji tego zbioru (pomimo, że z dniem 17 kwietnia 2001 r. przejęło personalizację dokumentów osobistych i rozpoczęło przetwarzanie danych osobowych w zbiorze danych) ponieważ nie został przekazany przedmiot umowy, a tym samym niemożliwe było precyzyjne określenie środków technicznych zapewniających ochronę przetwarzania danych osobowych jak i określenie sposobów wypełnienia wymagań technicznych zgodnie z dyspozycją art. 41 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. Stwierdził również, że obowiązek zgłoszenia tego zbioru danych do rejestracji GIODO spoczywał na administratorze danych, tj. MSWiA. Ponadto, odpowiadając na wystąpienie pokontrolne NIK, Dyrektor CPD MSWiA przedłożył zawartą w dniu 7 listopada 2003 r. umowę Nr 56/03 powierzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jako administratora danych Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA m.in. przetwarzania danych osobowych gromadzonych w zbiorze eksploatowanym przez CPD MSWiA w związku z personalizacją dokumentów.

Pełniący ówcześnie obowiązki Dyrektora Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych w wyjaśnieniach podał, że nie zgłoszono zbioru do

rejestracji ponieważ istniało duże prawdopodobieństwo, że w przypadku zgłoszenia wniosek zostanie odrzucony przez GIODO z uwagi na niespełnienie wymagań określonych w art. 41 ust. 1 pkt 5[25] ustawy o ochronie danych osobowych, bowiem nie został odebrany przedmiot umowy w zakresie teletransmisji i przetwarzania danych. Stwierdził ponadto, iż w jego ocenie nie było podstawy prawnej dla przetwarzania danych osobowych związanych z wydawaniem dokumentów osobistych nowego wzoru, aż do czasu nowelizacji ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych i wprowadzenia przepisów rozdziału 8a, które określiły zakres i sposób przetwarzania w systemach teleinformatycznych danych związanych z ewidencją wydanych i utraconych dowodów osobistych, tj. do dnia 27 maja 2001 r. Powyższe potwierdził pełniący od dnia 1 lutego 2002 r. obowiązki Dyrektora Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych MSWiA, a po jego reorganizacji Departamentu Rejestrów Państwowych MSWiA.

Zdaniem NIK, nieodebranie przedmiotu umowy w zakresie teletransmisji danych nie zwalniało administratora danych w MSWiA z obowiązku zgłoszenia zbioru danych do rejestracji GIODO, skoro dane te były faktycznie przetwarzane. Ponadto, zbiór danych osobowych przetwarzanych na potrzeby personalizacji dokumentów (dowodów osobistych i paszportów) nie może być utożsamiany ze zbiorem danych, o którym mowa w art. 44e ustawy o ewidencji i dowodach osobistych, bowiem ten ostatni dotyczy danych związanych z ewidencją wydanych i utraconych dowodów osobistych. W ocenie NIK, art. 46 ustawy o ochronie danych osobowych zobowiązuje administratora danych, przed rozpoczęciem ich przetwarzania w zbiorze danych, do zgłoszenia zbioru do rejestracji GIODO. Obowiązek taki ciąży, zgodnie z art. 40 ww. ustawy, na administratorze danych przez cały okres przetwarzania danych osobowych. Nadto art. 43 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych wyczerpująco wskazuje przypadki w jakich administrator danych jest zwolniony z tego obowiązku, a żaden z nich nie miał w tej sytuacji miejsca. Zatem obowiązek zgłoszenia do GIODO zbioru danych przetwarzanych w CPD MSWiA na potrzeby personalizacji dokumentów osobistych istniał i istnieje nadal niezależnie od obowiązku zgłoszenia zbioru danych związanych z ewidencją wydanych i utraconych dowodów osobistych.

[25] Art. 41 ust.1 pkt 5 stanowi m.in., że zgłoszenie zbioru danych do rejestracji powinno zwierać opis środków technicznych zastosowanych w celu zabezpieczenia zbiorów danych osobowych.

Na podstawie art. 44e ust. 4 i 5 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych[26] od dnia 27 maja 2001 r. na Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji został nałożony obowiązek prowadzenia w systemie informatycznym zbioru danych osobowych o nazwie „Ogólnokrajowa Ewidencja Wydanych i Utraconych Dowodów Osobistych", zwanego dalej *„OEWiUDO"*. Bezpośrednim źródłem danych tego zbioru jest omawiany wcześniej zbiór danych osobowych przetwarzanych w CPD MSWiA od dnia rozpoczęcia personalizacji dokumentów osobistych, tj. od 15 stycznia 2001 r. Z tego względu, zdaniem NIK, zgłoszenie zbioru OEWiUDO do rejestracji GIODO powinno nastąpić bezpośrednio po wprowadzeniu ustawowego obowiązku prowadzenia tego zbioru. Zbiór danych osobowych OEWiUDO został zgłoszony do rejestracji GIODO dopiero w dniu 17 stycznia 2003 r., tj. po upływie 1 roku i 7 miesięcy od momentu powstania ustawowego obowiązku zgłoszenia, co stanowiło naruszenie art. 46 ustawy o ochronie danych osobowych.

Ponadto w zgłoszeniu z dnia 17 stycznia 2003 r. zbioru OEWiUDO do rejestracji GIODO w sposób nierzetelny, podano, że:

- wyznaczono administratora bezpieczeństwa informacji (ABI), podczas gdy został on wyznaczony dopiero decyzją Nr 55/03 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 kwietnia 2003 r.[27],
- sporządzono i wdrożono instrukcję określającą sposób zarządzania systemem informatycznym, podczas gdy regulująca te kwestie „Instrukcja bezpieczeństwa zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych Ogólnokrajowej Ewidencji Wydanych i Utraconych Dowodów Osobistych" została zaakceptowana przez pełniącego obowiązki Dyrektora Departamentu Rejestrów Państwowych MSWiA dopiero w dniu 14 maja 2003 r.,
- sporządzono i wdrożono instrukcję postępowania w sytuacjach naruszenia ochrony danych osobowych, podczas gdy instrukcja taka została zaakceptowana przez pełniącego obowiązki Dyrektora Departamentu Rejestrów Państwowych MSWiA dopiero w dniu 14 maja 2003 r.

Ustalono, że w zakresie wymogów formalnych, ciążących na administratorze danych, dotyczących zabezpieczenia danych osobowych określonych w ustawie o ochronie

[26] Art. 44e ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych został wprowadzony ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 43, poz. 476).

[27] Decyzja Nr 55/03 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 kwietnia 2003 r. w sprawie wyznaczenia w Departamencie Rejestrów Państwowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji administratora

danych osobowych oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji określającym podstawowe warunki techniczne i organizacyjne, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych w CPD MSWiA wystąpiły następujące nieprawidłowości:

- nie była prowadzona ewidencja osób zatrudnionych przy przetwarzaniu danych osobowych w systemie informatycznym, co było niezgodne z art. 39 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych,
- osoby dopuszczone do obsługi systemu informatycznego funkcjonującego w CPD MSWiA oraz do urządzeń wchodzących w jego skład nie posiadały upoważnień wydawanych przez administratora danych, co było niezgodne z art. 37 ww. ustawy,
- w okresie od lipca 2002 r. do czerwca 2003 r. nie był wyznaczony administrator bezpieczeństwa informacji, do czego zobowiązywały postanowienia § 3 ww. rozporządzenia,
- osoby przed ich dopuszczeniem do pracy przy przetwarzaniu danych osobowych nie były zaznajamiane z przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych, tj. nie został wykonany obowiązek wynikający z § 5 ww. rozporządzenia.

NIK nie podzieliła argumentów zawartych w wyjaśnieniach Dyrektora CPD MSWiA, który stwierdził, iż korzystając z dyspozycji art. 5 ustawy o ochronie danych osobowych[28], przyjął dalej idącą ich ochronę, wynikającą z przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych i wobec pracowników zastosował wymagania wynikające z tej ustawy. Zdaniem NIK, przyjęte rozwiązanie nie zwalniało administratora danych w CPD MSWiA od obowiązku spełnienia ww. wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony danych osobowych.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nieposiadania przez niektórych pracowników CPD MSWiA poświadczeń bezpieczeństwa o klauzuli tajności wymaganej na stanowisku, na którym byli zatrudnieni. Na dziesięć zbadanych akt osobowych (spośród 189 osób zatrudnionych w CPD MSWiA) stwierdzono trzy takie przypadki, z tego w dwóch przypadkach dotyczyło to osób zatrudnionych na stanowiskach, z którymi łączył się dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „Tajne" oraz w jednym przypadku osoby zatrudnionej na stanowisku, z którym łączył się dostęp do informacji o klauzuli „Poufne". W ocenie NIK, było to niezgodne z prawem i świadczy o braku należytej dbałości o właściwą

bezpieczeństwa informacji zbiorów danych osobowych Ogólnokrajowej Ewidencji Wydanych i Utraconych Dowodów Osobistych.

ochronę informacji niejawnych w CPD MSWiA. Skoro bowiem Dyrektor CPD MSWiA, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych, określił stanowiska, z którymi może łączyć się dostęp do informacji niejawnych oraz klauzule tajności, to znaczy, że w CPD MSWiA ustalone zostały zasady, które powinny być przestrzegane przy zatrudnianiu pracowników na tych stanowiskach. Dopuszczenie do prac osób na tych stanowiskach, zgodnie z art. 27 ust. 1 ww. ustawy powinno nastąpić dopiero po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego wobec tych osób.

2. Decyzją Nr 140 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 lipca 2002 r. powołany został Zespół do opracowania dokumentacji szczególnych wymagań bezpieczeństwa systemów i sieci teleinformatycznych (SWBS) wraz z procedurami bezpieczeństwa w zakresie personalizacji dokumentów osobistych przez CPD MSWiA. W pracach Zespołu uczestniczyli zarówno pracownicy MSWiA jak i CPD MSWiA. Zgodnie z harmonogramem zatwierdzonym w dniu 10 maja 2001 r. przez Dyrektora Generalnego MSWiA w sprawie przekazania m.in. części spraw i dokumentów z MSWiA do CPD MSWiA – dokument taki, zatwierdzony przez właściwe służby ochrony państwa, powinien być opracowany do dnia 30 czerwca 2001 r., jednak do dnia zakończenia kontroli NIK trwały końcowe prace związane z wdrożeniem SWBS do realizacji. W wyjaśnieniach Dyrektor CPD MSWiA poinformował, iż SWBS zostanie przekazany do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego po zatwierdzeniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji opracowanej już „Analizy Ryzyka". NIK stwierdza jednak, iż w myśl obowiązujących przepisów szczególne wymagania bezpieczeństwa systemu formułuje się – po dokonaniu analizy przewidywanych zagrożeń – już na etapie projektowania nowego systemu lub sieci teleinformatycznej, a następnie uzupełnia i rozwija wraz z wdrażaniem, eksploatacją i modernizacją tego sytemu lub sieci, zaś uruchomienie systemu lub sieci może nastąpić dopiero po przedstawieniu SWBS służbie ochrony państwa.[29] W odpowiedzi na

[28] Art. 5 stanowi, że jeżeli przepisy odrębnych ustaw, które odnoszą się do przetwarzania danych przewidują dalej idącą ich ochronę niż wynika to z niniejszej ustawy, to stosuje się przepisy tych ustaw.

[29] - Art. 61 ust. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych, który stanowi, iż szczególne wymagania bezpieczeństwa systemów i sieci teleinformatycznych, w których mają być wytwarzane, przetwarzane, przechowywane lub przekazywane informacje niejawne stanowiące tajemnicę służbową, przedstawiane są służbie ochrony państwa. Niewniesienie przez służbę ochrony państwa zastrzeżeń do tych wymagań w terminie 30 dni od daty ich przedstawienia uprawnia do uruchomienia systemu lub sieci teleinformatycznej;

- § 14 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1999 r. w sprawie podstawowych wymagań bezpieczeństwa systemów i sieci teleinformatycznych (Dz. U. Nr 18, poz. 162). Przepis ten stanowi, że szczególne wymagania bezpieczeństwa opracowuje się, po dokonaniu analizy przewidywanych zagrożeń, indywidualnie dla każdego systemu lub sieci teleinformatycznej, w której mają być przetwarzane informacje niejawne, z uwzględnieniem warunków charakterystycznych dla jednostki organizacyjnej – ust. 1. Szczególne wymagania bezpieczeństwa formułuje się na etapie projektowania nowego systemu lub sieci teleinformatycznej, a następnie uzupełnia i rozwija wraz z wdrażaniem, eksploatacją i modernizacją tego systemu lub sieci – ust. 2.

wystąpienie pokontrolne NIK – Dyrektor CPD MSWiA poinformował, iż dokument „Szczególne Wymagania Bezpieczeństwa Systemu" został wprowadzony do realizacji w CPD MSWiA w dniu 22 listopada 2003 r.

3. Ustalono, że w CPD MSWiA, co prawda, sporządzane są kopie awaryjne z danymi systemowymi, lecz kopie te nie są sprawdzane pod kątem ich dalszej przydatności do odtworzenia w przypadku awarii systemu. Jest to niezgodne z § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia podstawowych warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych. Ustalono również, że do dnia 14 lipca 2003 r. hasła dostępu dla użytkowników systemu teleinformatycznego funkcjonującego w CPD MSWiA były nadawane z puli haseł określonych przez przedstawicieli Wykonawcy – stronę węgierską i raz nadane hasło nie było zmieniane. Dopiero od 14 lipca 2003 r. hasła dostępu były nadawane przez pracownika upoważnionego przez Dyrektora CPD MSWiA. W wyjaśnieniach Dyrektor CPD MSWiA podał, iż do CPD MSWiA nie została przekazana dokumentacja zawierająca m.in. procedury odtwarzania systemu z kopii awaryjnych jak i dokumentacja dotycząca sposobu tworzenia i wymiany haseł dla użytkowników systemu oraz wskazał, że ani Wykonawca ani MSWiA nie przekazali do tej pory raportów z testów systemu potwierdzających możliwość poprawnego odtworzenia systemu z kopii awaryjnych.

Ponadto, w CPD MSWiA nie sporządzano kopii awaryjnych z danymi osobowymi, zapisanymi na dyskach megnetooptycznych, przechowywanymi zgodnie z umową w zbiorze pn. „11-letnie archiwum". Zdaniem NIK - z uwagi na istotność gromadzonych w tym zbiorze danych oraz liczbę osób, których one dotyczą - sporządzanie kopii awaryjnych jest niezbędne. W przypadku bowiem uszkodzenia nośników, zawarte na nich dane mogą zostać utracone. W wyjaśnieniach Dyrektor CPD MSWiA podał, że CPD MSWiA nie otrzymało zarówno od Wykonawcy jak i MSWiA opisu umożliwiającego w sposób pewny i bezpieczny wytworzenie kopii awaryjnych danych zapisanych na tych dyskach, mimo podejmowanych działań zarówno w MSWiA jak i u Wykonawcy zmierzających do ich uzyskania. NIK podziela wyrażone w wyjaśnieniach Dyrektora CPD MSWiA stanowisko, iż brak kopii awaryjnych z danymi osobowymi może zagrażać procesowi personalizacji i dystrybucji dokumentów osobistych.

Ochrona informacji niejawnych

Trzy firmy, tj. Multipolaris Kft. z Węgier oraz firma Trüb AG ze Szwajcarii i Magyar

Pènzjegynyomda Pèszvènytărsasăg (Węgierska Wytwórnia Banknotowa) wykonywały zadania wynikające z umowy, z którymi wiązał się dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, tj. dotyczących technologii produkcji oraz szczegółowych sposobów zabezpieczeń dokumentów osobistych wydawanych przez organy władzy publicznej. Pomimo, że firmy te realizowały zadania, z którymi łączył się dostęp do tego rodzaju informacji nie posiadały świadectw bezpieczeństwa przemysłowego. Ustalono, że wobec tych firm właściwe służby ochrony państwa nie przeprowadziły postępowania sprawdzającego w celu wydania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego potwierdzającego zdolność tych firm do zapewnienia ochrony informacji niejawnych przed nieuprawnionym ujawnieniem[30]. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Ochrony Informacji Niejawnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nie przeprowadzono wobec ww. firm postępowania sprawdzającego gdyż w stosunku do firm Multipolaris Kft. i Węgierskiej Wytwórni Banknotowej nie wpłynęły do Urzędu Ochrony Państwa wnioski o przeprowadzenie postępowań sprawdzających, natomiast odnośnie firmy Trüb AG, wniosek złożony przez Drukarnię Skarbową nie został rozpatrzony gdyż nie oznaczono w nim w sposób wyraźny klauzuli tajności informacji, do której miała uzyskać dostęp ta firma.

Ponadto ustalono, że MSWiA, pomimo iż zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych w brzmieniu po 7 kwietnia 2001 r. było zobowiązane do złożenia wniosku o przeprowadzenie postępowania sprawdzającego przez właściwe służby ochrony państwa wobec podmiotów wykonujących umowę lub zadania związane z tą umową, z którymi łączy się dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową obowiązku tego nie wykonało[31]. Obowiązek złożenia przez MSWiA wniosku o przeprowadzenie postępowania sprawdzającego dotyczył firmy Multipolaris Kft. i Węgierskiej Wytwórni Banknotowej, które po tym dniu wykonywały takie zadania. W ocenie NIK, niedopełnienie przez MSWiA i właściwe służby ochrony państwa obowiązków wynikających z przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych w zakresie przeprowadzenia postępowań sprawdzających wobec ww. firm stwarzało zagrożenie dla bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli. Nie ustalono bowiem czy firmy te dają rękojmię zachowania tajemnicy i właściwej ochrony posiadanych informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem zadań określonych w umowie.

[30] Art. 65 ust. 1 i art. 67 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych w brzmieniu obowiązującym do dnia 7 kwietnia 2001 r. stanowiły, że właściwe służby ochrony państwa, każda w zakresie swojego działania przeprowadzają postępowanie sprawdzające u przedsiębiorcy starającego się lub wykonujące umowę, z wykonaniem której łączy się dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową.

[31] Art. 67 ustawy o ochronie informacji niejawnych w brzmieniu obowiązującym od dnia 8 kwietnia 2001 r.

Ustalono również, iż Wykonawca w trakcie realizacji umowy korzystał od 19 lutego 2001 r. z usług firmy Mobile Internet Services Sp. z o.o. w zakresie serwisowania podsystemu transmisji danych siecią GSM z urzędów gmin do CPD bez stosownej zgody Zamawiającego. Stanowi to naruszenie postanowień Rozdziału XIV pkt 14.2 umowy, zgodnie z którymi skorzystanie z usług takiego podwykonawcy wymagało pisemnej zgody Zamawiającego.

Ponadto, o braku należytej dbałości ze strony MSWiA o ochronę informacji niejawnych, przekazywanych przez Zamawiającego Wykonawcy w związku z realizacją umowy świadczy fakt niewyznaczenia przez Zamawiającego - Pełnomocnika do spraw informacji niejawnych, który zgodnie z postanowieniami umowy miał być odpowiedzialny za nadzorowanie, kontrolę, szkolenie i doradztwo w zakresie obowiązku ochrony informacji niejawnych.

Finansowa realizacja umowy

Ustalono, że określone w umowie warunki finansowe w trakcie jej realizacji nie były zmieniane. Należne wynagrodzenie Wykonawca otrzymywał na podstawie wystawionych faktur za dostarczone czyste karty dowodów osobistych i książeczki paszportowe wg cen określonych w umowie. W okresie do dnia 30 czerwca 2003 r. z tego tytułu wydane zostały środki budżetowe w łącznej kwocie 308.481,5 tys. zł, za które zakupiono 7.084.748 szt. czystych kart dowodów osobistych i 5.365.297 książeczek paszportowych. Analiza wszystkich faktur wykazała, że 4 płatności na łączną kwotę 17.374,4 tys. zł (tj. 5,6% wartości ogółem) dokonane zostały po upływie określonego w umowie terminu, z tego:

- MSWiA z opóźnieniem 7 dni dokonało jednej płatności na kwotę 6.344,0 tys. zł,
- CPD MSWiA z opóźnieniem 5, 12 i 26 dni dokonało trzech płatności na łączną kwotę 11.030,4 tys. zł.

Przyczyną tych opóźnień był brak środków finansowych na rachunkach bankowych. Z tytułu nieterminowych płatności - jak wyjaśniła Główna Księgowa w MSWiA i w CPD MSWiA- nie zapłacono odsetek.

W CPD MSWiA, w 4 przypadkach w sposób nierzetelny potwierdzono przyjęcie do magazynu czystych kart dowodów osobistych i książeczek paszportowych. W dokumentach przyjęcia do magazynu (PZ) potwierdzano bowiem ilości kart i książeczek określone w wystawionych przez Wykonawcę fakturach, mimo że w rzeczywistości część z nich została dostarczona i potwierdzona protokołami zdawczo-odbiorczymi w terminach

późniejszych. Przyjęcie do magazynu kart dowodów osobistych i książeczek paszportowych na dokumentach PZ zatwierdzał Naczelnik Wydziału Ogólnego CPD MSWiA. Ustalono, że płatności za dostarczone karty dowodów osobistych i książeczki paszportowe, w tym także w wyżej opisanych przypadkach były dokonywane po podpisaniu protokołów dostawczo-odbiorczych w ilościach wynikających z faktycznej dostawy.

Przestrzeganie przepisów ustawy antykorupcyjnej

Odnośnie udziału pracowników MSWiA podlegających ustawie antykorupcyjnej we władzach 20 spółek mających siedzibę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, które realizowały umowę jako Wykonawca lub podwykonawca ustalono, że jedna osoba, tj. Szef Gabinetu Politycznego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawujący tę funkcję od dnia 22 października 2001 r. do dnia 24 maja 2003 r. złamał postanowienia tej ustawy. W trakcie zajmowania stanowiska był on członkiem Rady Nadzorczej firmy „PolDok 2000" Sp. z o.o. (podwykonawcy umowy) w okresie od dnia 17 października 2002 r. do dnia 15 kwietnia 2003 r. Stanowiło to naruszenie art. 4 pkt 1 ustawy antykorupcyjnej, który stanowi, że osoba zajmująca stanowisko dyrektora departamentu lub jednostki równorzędnej, w okresie zajmowania tego stanowiska nie może być członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółek prawa handlowego. W zeznaniach ówczesny Szef Gabinetu Politycznego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził, że został członkiem Rady Nadzorczej firmy „PolDok 2000" Sp. z o.o., w związku z sugestią – Prezesa Zarządu Drukarni Skarbowej S.A., wówczas Dyrektora Drukarni Skarbowej PP. O fakcie tym nie poinformował Ministra gdyż nie otrzymał formalnego zawiadomienia, że został powołany do Rady Nadzorczej. O powołaniu dowiedział się w grudniu 2002 r. i wówczas także nie powiadomił Ministra, pomimo że wiedział o takim obowiązku.

W okresie pełnienia przez ówczesnego Szefa Gabinetu Politycznego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji funkcji członka Rady Nadzorczej w firmie „PolDok 2000" Sp. z o.o., dokonano przekształceń własnościowych w tej firmie, w wyniku których w dniu 14 stycznia 2003 r. firma Multipolaris Kft. – Konsorcjant realizujący umowę przestał być udziałowcem firmy, zbywając wszystkie swoje udziały na rzecz firmy Biatel S.A. z siedzibą w Warszawie. Wyniki kontroli nie wykazały aby ze strony MSWiA podejmowane były działania, które spowodowałyby dokonanie przekształceń własnościowych w firmie „PolDok 2000" Sp. z o.o. Dokonane przekształcenia w firmie „PolDok 2000" Sp. z o.o. nie

spowodowały zmian w umowie Konsorcjum i w związku z tym nie miały wpływu na realizację przez firmę Multipolaris Kft. zadań wynikających z umowy.

Kontrole wewnętrzne i zewnętrzne

Od dnia 30 czerwca 2000 r. do dnia zakończenia kontroli Departament Kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przeprowadził dwie kontrole doraźne dotyczące zagadnień związanych z przygotowaniem i realizacją umowy na utworzenie systemu centralnej personalizacji dokumentów osobistych i ich wydawania oraz jedną dotyczącą wpływu pracowników MSWiA na dokonane zmiany własnościowe w firmie „PolDok 2000" Sp. z o.o. oraz udziału w jej władzach Szefa Gabinetu Politycznego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ustalenia kontroli doraźnych w sprawach związanych z realizacją umowy wykazały nieprawidłowości polegające m.in. na:

- błędach językowych w książeczkach paszportowych - dotyczących nieprawidłowego sformułowania tekstu w języku francuskim,
- nieopracowaniu przez Departament Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych MSWiA do kwietnia 2002 r. szczególnych warunków bezpieczeństwa systemu teleinformatycznego,
- niedopełnieniu obowiązku wynikającego z umowy w zakresie powołania Pełnomocnika do spraw informacji niejawnych jako osoby odpowiedzialnej za nadzorowanie, kontrolę, szkolenie i doradztwo w zakresie obowiązku ochrony przekazanych informacji niejawnych w związku z realizacją umowy,
- nieegzekwowaniu kar umownych od Wykonawcy za nieterminową realizację przedmiotu umowy oraz dopuszczeniu do wygaśnięcia z dniem 31 marca 2001 r. terminu gwarancji bankowej stanowiącej zabezpieczenie należytego wykonania umowy.

Ponadto ustalono, że do dnia zakończenia kontroli w CPD MSWiA nie były prowadzone przez Departament Kontroli MSWiA kontrole w zakresie przestrzegania procedur ochrony danych osobowych przetwarzanych z związku z personalizacją dokumentów osobistych.

W świetle ustaleń przeprowadzonej przez NIK kontroli i opisanych w informacji nieprawidłowości należy ocenić, że kontrola wewnętrzna MSWiA nie zapewniła kierownikowi jednostki rzetelnej wiedzy o przebiegu realizacji postanowień umowy, w tym o występujących nieprawidłowościach oraz spowodowanych nimi zagrożeniach w zakresie

prawidłowego i bezpiecznego personalizowania i wydawania dokumentów osobistych nowego wzoru.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych przeprowadził na przełomie grudnia 2000 r. i stycznia 2001 r. w MSWiA kontrolę dotyczącą przestrzegania przepisów prawa w zakresie ochrony danych osobowych. W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Podsekretarza Stanu w MSWiA Pana Kazimierza Ferenca, GIODO stwierdził m.in. niezgłoszenie do rejestracji przez MSWiA zbioru danych pod nazwą „Ogólnokrajowa Ewidencja Wydanych i Utraconych Dowodów Osobistych". W Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA - Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych kontroli w tym zakresie nie przeprowadził.

Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W dniu 5 grudnia 2003 r Najwyższa Izba Kontroli skierowała wystąpienia pokontrolne do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i Dyrektora Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA. Do ocen, uwag i wniosków zawartych w ww. wystąpieniach pokontrolnych zastrzeżeń nie zgłoszono.

W wystąpieniach pokontrolnych NIK przedstawiła wnioski w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Wnioski dotyczyły:

1. Podjęcia działań w celu wyegzekwowania od Wykonawcy pełnego wykonania przedmiotu umowy w sposób umożliwiający prawidłową i bezpieczną personalizację dokumentów osobistych.
2. Spowodowania przeprowadzenia audytu systemu teleinformatycznego zainstalowanego na potrzeby personalizacji dokumentów w celu ustalenia prawidłowości wykonania tego systemu, w tym zwłaszcza w zakresie zapewnienia bezpiecznej jego eksploatacji.
3. Doprowadzenia do ostatecznego ustalenia ilości i wartości składników majątku, tj. środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych dostarczonych przez Wykonawcę w ramach realizacji umowy, dokonanie jego zaewidencjonowania w ewidencji księgowej MSWiA, a także uregulowanie stanu prawnego w zakresie użytkowanych składników tego majątku przez urzędy gmin i urzędy wojewódzkie oraz CPD MSWiA.
4. Uregulowania kwestii dotyczących udziału CPD MSWIA w realizacji umowy po stronie Zamawiającego, zwłaszcza w zakresie dalszego świadczenia usług serwisowych po wygaśnięciu okresu gwarancyjnego.
5. Podjęcia działań w celu przeprowadzenia analizy opóźnień w realizacji poszczególnych prac objętych umową i w zależności od jej wyników ewentualne naliczenie kar umownych i wystąpienie o ich zapłatę do Wykonawcy umowy.
6. Przeprowadzenia przez Departament Kontroli Wewnętrznej MSWiA kontroli w CPD MSWiA w zakresie gospodarki magazynowej ze szczególnym uwzględnieniem ewidencji obrotu niespersonalizowanymi kartami dowodów osobistych i książeczkami paszportowymi.
7. Zgłoszenia do rejestracji GIODO zbioru danych osobowych przetwarzanych w związku z personalizacją dokumentów osobistych.

8. Wyeliminowania przypadków sporządzania nierzetelnych dokumentów, zawierających informacje niezgodne ze stanem rzeczywistym.
9. Dokonywania płatności z tytułu dostaw czystych kart dowodów osobistych i książeczek paszportowych w terminach określonych w umowie.
10. Zatrudniania pracowników na stanowiskach, z którymi łączy się dostęp do informacji niejawnych dopiero po przeprowadzeniu wobec tych osób postępowania sprawdzającego.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne NIK – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Nr B-A-0740/310/04 z dnia 16 lutego 2004 r. oraz Dyrektor CPD MSWiA pismem Nr CPD-1008/03 z dnia 23 grudnia 2003 r., poinformowali o sposobie wykorzystania uwag zawartych w wystąpieniach NIK oraz realizacji wniosków. Z informacji wynika, że został już zrealizowany wniosek Nr 7. Odnośnie wniosków Nr 8, 9 i 10 zostały podjęte działania w celu wyeliminowania stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości, a wnioski Nr 1, 2, 3, 4 i 5 są w trakcie realizacji. Co do wniosku Nr 6 Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że kontrola CPD MSWiA zostanie przeprowadzona w marcu 2004 r.

Najwyższa Izba Kontroli w związku z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przestępstwa z art. 53 ustawy o ochronie danych osobowych polegającego na niedopełnieniu przez administratora danych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji obowiązku zgłoszenia zbioru danych „OEWiUDO" oraz zbioru danych przetwarzanych w związku z personalizacją dokumentów osobistych do GIODO, skierowała do prokuratury zawiadomienie w sprawie popełnienia przestępstwa.

Załączniki

- Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole – zał. Nr 1.

- Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność – zał. Nr 2.

- Wykaz aktów prawnych dot. kontrolowanej działalności – zał. Nr 3.

- Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli – zał. Nr 4.

- Analiza sporządzona przez NIK w zakresie określenia zapotrzebowania na dowody osobiste w latach 2001- 2007 oraz możliwości jego realizacji przez MSWiA przy założonej wydajności personalizacji dowodów osobistych nowego wzoru oraz założonego czasu pracy – zał. Nr 5

Załącznik Nr 1

Wykaz

skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole

Podmioty skontrolowane:

1. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 02-591 Warszawa, ul Batorego 5.
2. Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, 01-106 Warszawa, ul. Pawińskiego 17/21.

Jednostki organizacyjne NIK, które przeprowadziły kontrole:

Departament Administracji Publicznej.

Załącznik Nr 2

Lista

osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

1. Pan Marek Biernacki – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji do dnia 19 października 2001 r.

2. Pan Krzysztof Janik – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od dnia 19 października 2001 r.

Podsekretarze Stanu w MSWiA, którzy w okresie objętym kontrolą sprawowali nadzór nad prowadzeniem spraw objętych działem administracja publiczna m.in. w zakresie zadań związanych z ewidencją ludności, dowodami osobistymi i paszportami:

3. Pan Kazimierz Ferenc od dnia 19 października 1999 r. do dnia 12 października 2001 r.

4. Pan Andrzej Barcikowski od dnia 22 października 2001 r. do dnia 25 kwietnia 2002 r.

5. Pan Jan Matusiak od dnia 25 lipca 2002 r. do dnia 22 października 2002 r.

6. Pan Leszek Ciećwierz od dnia 23 października 2002 r.

Dyrektorzy i pełniący obowiązki dyrektorów departamentu w MSWiA, który bezpośrednio zajmował się sprawami związanymi z wydawaniem dokumentów osobistych nowego wzoru, m.in. realizował zadania wynikające z umowy:

7. Pan Ignacy Pardyka – Dyrektor Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych do dnia 30 września 2000 r.

8. Pan Jerzy Michna – pełniący obowiązki Dyrektora Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych od dnia 1 października 2000 r. do dnia 31 stycznia 2002 r.

9. Pan Gustaw Pietrzyk – pełniący obowiązki Dyrektora Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych od dnia 1 lutego 2002 r., a od dnia 1 lipca 2002 r. pełniący obowiązki Dyrektora Departamentu Rejestrów Państwowych

   oraz

10. Pan Grzegorz Białoruski – Szef Gabinetu Politycznego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w okresie od dnia 22 października 2001 r. do dnia 24 maja 2003 r.

Dyrektorzy Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji - jednostki organizacyjnej nadzorowanej przez Ministra Sprawa Wewnętrznych i Administracji, utworzonej w celu personalizacji dokumentów osobistych:

11. Krzysztof Korociński – Dyrektor CPD MSWiA w okresie od 5 lutego 2001 r. do dnia 4 lutego 2002 r.

12. Marek Lewandowski – Dyrektor CPD MSWiA od dnia 4 lutego 2002 r.

Załącznik Nr 3

Wykaz

aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.).

2. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm.).

3. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 43, poz. 476).

4. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oaz ustawy o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 113, poz. 733 ze zm.).

5. Ustawa z dnia 3 grudnia 1999 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz ustawy o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 108, poz. 1227).

6. Ustawa z dnia 12 września 2002 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz ustawy o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 183, poz. 1522).

7. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679 ze zm.).

8. Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. 11, poz.95 ze zm.).

9. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2000 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich wymiany, zwrotu lub utraty (Dz. U. Nr 112, poz. 1182 ze zm.).

11. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1999 r. w sprawie podstawowych wymagań bezpieczeństwa systemów i sieci teleinformatycznych (Dz. U. Nr 18, poz. 162).

12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 czerwca 1998 r. w sprawie określenia podstawowych warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. Nr 80, poz. 521 ze zm.).

13. Zarządzenie Nr 75 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji (M. P. Nr 26, poz. 434 ze zm.).

Załącznik Nr 4

Wykaz

organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent RP
2. Marszałek Sejmu RP
3. Marszałek Senatu RP
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
6. Sejmowa Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
8. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
9. Kierownictwo Najwyższej Izby Kontroli

Załącznik Nr 5

Analiza

sporządzona przez NIK w zakresie określenia zapotrzebowania na dowody osobiste w latach 2001- 2007 oraz możliwości jego realizacji przez MSWiA przy założonej wydajności personalizacji dowodów osobistych nowego wzoru oraz założonego czasu pracy.

1) Liczba osób, które w związku z ukończeniem 18 lat w latach 2001–2007 podlegają obowiązkowi posiadania dowodu osobistego po raz pierwszy – 4.258,7 tys. osób[32].
2) Liczba posiadaczy starych dowodów osobistych wg stanu na dzień 1 stycznia 2001 r. podlegających wymianie do końca 2007 r. – 29.339,5 tys. osób[33].
3) Liczba szacowanych zgonów w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2007 r. – 2.520,2 tys. osób[34].
4) Zapotrzebowanie na dowody osobiste nowego wzoru w latach 2001-2007 z tytułu obowiązku posiadania dokumentu po raz pierwszy oraz obowiązku wymiany starego dowodu osobistego[35]:
   4.258,7 tys. szt. – dla osób, które ukończą 18 lat w ww. okresie,
   +29.339,5 tys. szt. – z tytułu wymiany starych dowodów,
   - 2.520,2 tys. szt. – szacowana liczba zgonów w ww. okresie.
   31.078,0 tys. szt. – zapotrzebowanie ogółem.
5) W okresie od 1 stycznia 2001 r. do dnia 30 czerwca 2003 r. wydano ogółem 5.534,5 tys. szt. spersonalizowanych dowodów osobistych (wg danych MSWiA).
6) Liczba dowodów pozostających do wydania w okresie od 1 lipca 2003 r. do 31 grudnia 2007 r.:
   31.078,0 tys. szt. – zapotrzebowanie ogółem,
   - 5.534,5 tys. szt. – liczba wydanych dowodów do dnia 30 czerwca 2003 r.
   25.543,5 tys. szt. – liczba dowodów do wydania po dniu 1 lipca 2003 r.
7) Roczna zdolność produkcyjna personalizacji dowodów osobistych nowego wzoru według zakładanej w umowie wydajności 20.000 szt. dziennie (przy założeniu 14 godzin pracy przez 5 dni w tygodniu, co oznacza 260 dni w roku, tj. 52 tygodnie x 5) wynosi:

   260 dni x 20.000 szt. dziennie = 5.200,0 tys. szt. rocznie.
8) Roczne zapotrzebowanie na dowody nowego wzoru w okresie od dnia 1 lipca 2003 r. do dnia 31 grudnia 2007 r.:

   25.543,5 tys. szt. : 4,5 roku = 5.676,6 tys. szt. dowodów nowego wzoru rocznie.

9) **Podsumowanie:**

Z powyższego wynika, że nawet przy osiągnięciu pełnej zdolności produkcyjnej, przy założonym czasie pracy nie ma możliwości zabezpieczenia potrzeb w zakresie wydawania dowodów osobistych w przyjętym dotychczas okresie wymiany dowodów starych do końca 2007 r. Zaznaczyć przy tym należy, że zakładana zdolność produkcyjna do dnia zakończenia kontroli nie została osiągnięta w 100%. Ponadto, występować będą (trudne do oszacowania) potrzeby związane z wymianą wydanych już dowodów osobistych nowego wzoru z tytułu: zmiany danych, które zamieszcza się w dowodzie osobistym, uszkodzenia dowodu osobistego lub innych okoliczności utrudniających

[32] Dane za lata 2001-2005 (3.232,4 tys. osób) wg Rocznika Statystycznego RP GUS za 2003 r. – str. 106, a za lata 2006-2007 – szacunek na podstawie danych zawartych w tym roczniku (2/8 liczebności populacji w wieku 7-14 lat na koniec 2002 r. , tj. 1.026,3 tys. osób).

[33] Dane wyliczone na podstawie Rocznika Statystycznego RP GUS za 2003 r (str. 106) wg stanu na 31 grudnia 2000 r. (liczba ludności ogółem (38.644,2 tys. osób) – liczba ludności, która nie ukończyła 18 lat (9.304,7).

[34] Dane za lata 2001-2002 (722,7 tys. osób) wg Rocznika Statystycznego RP GUS za 2003 r – str. 120. Za lata 2003-2007 szacunek – liczba zgonów w 2002 r. pomnożona przez 5 lat, tj. 1.797,5 tys. osób (359,5 x 5).

[35] Liczba ta nie obejmuje trudnej do oszacowania ilości dowodów osobistych nowego wzoru podlegających wymianie z tytułu zmiany danych, które zamieszcza się w dowodzie osobistym, uszkodzenia dowodu osobistego lub innych okoliczności utrudniających ustalenie tożsamości osoby – art. 40 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm.).

ustalenie tożsamości osoby, tj. z tytułów określonych w art. 40 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych[36]. Należy także brać pod uwagę, że wymiana dowodów osobistych w omawianym okresie, nie będzie przebiegać rytmicznie, proporcjonalnie do upływu czasu. Trzeba założyć, że w poszczególnych latach obligatoryjnej wymiany dowodów[37], szczególnie w ostatnich ich miesiącach, występować będą spiętrzenia ilości składanych przez obywateli wniosków, a co za tym idzie potrzeba okresowego wzmożenia działalności systemu personalizacji.

W związku z tym, zdaniem NIK, w zależności od liczby składanych wniosków koniecznym będzie rozważenie wprowadzenia następujących rozwiązań:

1. Przedłużenie tygodnia pracy do 6, a nawet 7 dni lub uruchomienia produkcji na 3 zmiany.
2. Wydłużenia okresu ważności dowodu osobistego starego wzoru na lata po 2007 r., co wymagać będzie nowelizacji przepisów ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz ustawy o działalności gospodarczej[38].

[36] (Dz. U. 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm.).

[37] Okresy wymiany dowodów osobistych starego wzoru w zależności od daty ich wydania zostały określone w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz ustawy o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 113, poz. 733 ze zm.).

[38] (Dz. U. Nr 113, poz. 733 ze zm.).