

# **NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Nr ewid. 143/2006/K/05/002/KAP

## **Informacja o wynikach kontroli**

realizacji wniosków sformułowanych po kontroli przygotowania i produkcji dowodów osobistych oraz prawidłowości działań administracji rządowej w zakresie modernizacji i rozbudowy systemu personalizacji dokumentów osobistych

W a r s z a w a   l i p i e c   2 0 0 6 r .

---

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

---

**Wizja** *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*

---

**Realizacja wniosków sformułowanych po kontroli przygotowania i produkcji dowodów osobistych oraz prawidłowość działań administracji rządowej w zakresie modernizacji i rozbudowy systemu personalizacji dokumentów osobistych**

---

Dyrektor Departamentu Administracji  
Publicznej:

Czesława Rudzka-Lorentz

---

Zatwierdzam:  
Piotr Kownacki

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

dnia:

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
00-950 Warszawa  
tel./fax: 0-xxxx-22-825 44 81  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# Spis treści

<b>1. Wprowadzenie.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Podsumowanie wyników kontroli .....</b>	<b>6</b>
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	6
2.2. Synteza wyników kontroli .....	7
2.2.1. Realizacja przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wniosków NIK oraz działania Dyrektora CPD w tym zakresie. Prowadzenie zbioru OEWiUDO.....	7
2.2.2. Zapewnienie niezbędnej wydajności systemu personalizacji dokumentów osobistych.....	8
2.2.3. Prawidłowość działań podejmowanych przez pracowników MSWiA oraz CPD w związku z modernizacją i rozbudową systemu.....	9
2.2.4. Wdrażanie danych biometrycznych w dokumentach osobistych.....	10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....	11
<b>3. Ważniejsze wyniki kontroli.....</b>	<b>13</b>
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	13
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	13
Dowody osobiste .....	13
Paszporty .....	13
Zamówienia publiczne.....	14
Regulacje Unii Europejskiej w zakresie danych biometrycznych.....	15
3.1.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno- organizacyjnych .....	16
3.2. Istotne ustalenia kontroli .....	19
3.2.1. Realizacja przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wniosków NIK oraz działania Dyrektora CPD w tym zakresie. Prowadzenie zbioru OEWiUDO.....	19
3.2.1.1. Wyegzekwowanie pełnego wykonania przedmiotu umowy w sposób umożliwiający prawidłową i bezpieczną personalizację dokumentów osobistych .....	20

3.2.1.2. Naliczanie Wykonawcy kar umownych i wystąpienie o ich zapłatę .....	22
3.2.1.3. Przeprowadzenie audytu systemu teleinformatycznego zainstalowanego na potrzeby personalizacji dokumentów.....	24
3.2.1.4. Ujęcie w ewidencji księgowej MSWiA składników majątkowych przekazanych przez Wykonawcę w ramach realizacji umowy .....	25
3.2.1.5. Ustalenia w zakresie prowadzenia zbioru OEWiUDO.....	26
3.2.2. Zapewnienie niezbędnej wydajności systemu personalizacji dokumentów osobistych .....	27
3.2.3. Prawidłowość działań podejmowanych przez pracowników MSWiA oraz CPD w związku z modernizacją i rozbudową systemu .....	28
Ustalenia w zakresie egzekwowania kar umownych z tytułu innych działań Wykonawcy umowy.....	28
Ustalenia w zakresie serwisowania systemu po 31 grudnia 2003 r. ....	30
Ustalenia w zakresie zakupu sprzętu i oprogramowania .....	31
Ustalenia w zakresie przestrzegania przepisów o zamówieniach publicznych.....	33
3.2.4. Wdrażanie danych biometrycznych w dokumentach osobistych .....	34
<b>4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli .....</b>	<b>37</b>
4.1. Przygotowanie kontroli .....	37
4.1.1. Ustalenia kontroli NIK przeprowadzonej w MSWiA oraz w CPD MSWiA w 2003 roku.....	37
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	37
<b>5. Załączniki.....</b>	<b>40</b>
5.1. Załącznik Nr 1 .....	40
5.2. Załącznik Nr 2.....	41
5.3. Załącznik Nr 3.....	42
5.4. Załącznik Nr 4.....	43

# 1. Wprowadzenie

**Temat kontroli:** Realizacja wniosków sformułowanych po kontroli przygotowania i produkcji dowodów osobistych oraz prawidłowość działań administracji rządowej w zakresie modernizacji i rozbudowy systemu personalizacji dokumentów osobistych

**Numer kontroli:** K/05/002

Kontrola doraźna, przeprowadzona z inicjatywy NIK, w związku z sygnałami o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu systemu personalizacji dokumentów osobistych, zawartymi m.in. w publikacjach prasowych.

## Cele kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny:

- wykonania wniosków NIK sformułowanych po zakończeniu kontroli „Przygotowanie i produkcja dowodów osobistych” przeprowadzonej w 2003 r.<sup>1</sup>,
- prawidłowości działań podejmowanych przez pracowników MSWiA oraz Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA (CPD) w związku z modernizacją i rozbudową systemu teleinformatycznego wykorzystywanego przy personalizacji i wydawaniu dokumentów osobistych oraz przestrzegania przez pracowników CPD przepisów o ograniczeniu działalności gospodarczej,
- prawidłowości wdrażania postanowień rozporządzenia Rady (WE) nr 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez Państwa Członkowskie<sup>2</sup>.

## Badany okres

Kontrolą objęto działalność Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA w okresie od 16 października 2003 r. do 31 stycznia 2006 r. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 3 listopada 2005 r. do 22 lutego 2006 r.

---

<sup>1</sup> NIK wniosowała m.in. o: podjęcie działań w celu wyegzekwowania pełnego wykonania przedmiotu umowy, ewentualne naliczenie i wyegzekwowanie kar umownych, przeprowadzenie audytu systemu teleinformatycznego zainstalowanego na potrzeby personalizacji dokumentów, a także o doprowadzenie do ostatecznego ustalenia ilości i wartości składników majątku, dostarczonych przez Wykonawcę w ramach realizacji umowy, uregulowanie jego stanu prawnego i pełne zaewidencjonowanie.

<sup>2</sup> Dz. U. UE L Nr 385, s. 1 z 29 grudnia 2004 r. (dane promulgacyjne wg SIP LEX)

## 2. Podsumowanie wyników kontroli

### 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez MSWiA wniosków sformułowanych po kontroli przygotowania i produkcji dowodów osobistych przeprowadzonej przez NIK w 2003 r. oraz działalność w zakresie modernizacji i rozbudowy systemu personalizacji dokumentów osobistych<sup>3</sup>. Nie została wykonana większość wniosków dotyczących realizacji umowy zawartej 30 czerwca 2000 r. (zwanej dalej *umową*)<sup>4</sup>. W następstwie nieprawidłowej realizacji umowy, MSWiA nie otrzymało należnych urządzeń i sprzętu znacznej wartości. Utworzony w wyniku realizacji umowy system centralnej personalizacji dokumentów osobistych (zwany dalej SCPDO) nie gwarantuje prawidłowej i bezpiecznej produkcji tych dokumentów. Istnieje także realne zagrożenie niezrealizowania ustawowego obowiązku wymiany – do dnia 31 grudnia 2007 r. – dowodów osobistych, m.in. z powodu nieosiągnięcia zakładanej wydajności systemu. Opóźnienie we wdrażaniu systemu wydawania paszportów zawierających dane biometryczne<sup>5</sup> stwarza, zdaniem NIK, zagrożenie dla dotrzymania określonego przez prawo wspólnotowe terminu wydawania obywatelom takich paszportów. Ponadto NIK oceniła jako nielegalne niezrealizowanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji ustawowego obowiązku prowadzenia Ogólnokrajowej Ewidencji Wydanych i Utraconych Dowodów Osobistych (zwanej dalej *OEWiUDO*).

---

<sup>3</sup> Personalizacja - 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 (nadanie dokumentom cech indywidualnych m.in. imię i nazwisko posiadacza, data ważności, numer)

<sup>4</sup> Umowa została zawarta pomiędzy MSWiA (zwanym Zamawiającym) a Konsorcjum złożonym z Drukarni Skarbowej S.A. i węgierskiej firmy Multipolaris Kft (zwanym Wykonawcą). Przedmiotem umowy było utworzenie systemu centralnej personalizacji dokumentów osobistych i ich wydawania. W połowie 2004 r. następcą prawnym Drukarni Skarbowej S.A. (DS) została Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. (PWPW). Połączenie obu spółek nastąpiło na podstawie art. 492 § 1 pkt 1 Kodeksu spółek handlowych, poprzez przeniesienie całego majątku spółki przejmowanej (DS) na spółkę przejmującą (PWPW).

<sup>5</sup> Biometria - sposób rozpoznawania identyfikacji osobistej opartej m. in. na cechach fizycznych np. kształcie twarzy.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działalność nadzorowanego przez Ministra SWiA Centrum Personalizacji Dokumentów w zakresie modernizacji i rozbudowy systemu personalizacji dokumentów osobistych, ze względu na niepodjęcie rzetelnych i skutecznych działań w celu wyegzekwowania pełnego wykonania umowy i jej prawidłowej realizacji. Znaczące wydatki związane z utrzymaniem i modernizacją systemu wydawania dokumentów osobistych były dokonywane przez CPD nierzetelnie, niecelowo i niegospodarnie oraz z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych. Skutki finansowe niegospodarnych działań CPD wyniosły łącznie 32.934,3 tys. zł. NIK pozytywnie z uchybieniami oceniła wykonanie przez CPD wniosków przedstawionych po zakończeniu kontroli w 2003 roku<sup>6</sup>.

## **2.2. Synteza wyników kontroli**

### **2.2.1. Realizacja przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wniosków NIK oraz działania Dyrektora CPD w tym zakresie. Prowadzenie zbioru OEWiUDO**

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie zrealizował większości wniosków sformułowanych po zakończeniu kontroli „Przygotowanie i produkcja dowodów osobistych” przeprowadzonej w 2003 r.

1. Minister SWiA nie wyegzekwował wykonania w całości zadań określonych w umowie, pomimo że upłynęły ponad cztery lata od ostatecznego terminu ich realizacji. Spowodowało to zagrożenie prawidłowej i bezpiecznej eksploatacji systemu i poniesienie przez CPD dodatkowych kosztów w wysokości 581,3 tys. zł. Wykonawca nie przekazał również MSWiA sprzętu komputerowego oraz innych urządzeń o wartości 12.028,0 tys. zł (str. 20).

---

<sup>6</sup> Zrealizowane wnioski dotyczyły zgłoszenia zbioru danych osobowych do GIODO, wyeliminowania przypadków sporządzania nierzetelnych dokumentów magazynowych, terminowego dokonywania płatności za dostarczone niespersonalizowane dokumenty osobiste oraz zatrudniania pracowników na stanowiskach, z którymi łączy się dostęp do informacji niejawnych po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego. NIK zwraca przy tym uwagę, że wniosek dotyczący zgłoszenia do rejestracji GIODO zbioru danych osobowych o nazwie Stałe Archiwum Jedenastoletnie CPD MSWiA został wykonany dopiero po 10 miesiącach od jego otrzymania.

2. Minister SWiA nie wyegzekwował kar umownych w wysokości 6.015,0 tys. zł<sup>7</sup>, należnych od Wykonawcy za niezrealizowanie całości przedmiotu umowy, co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym i nierzetelnym (str. 22).
3. Minister SWiA nie spowodował przeprowadzenia audytu systemu teleinformatycznego wykorzystywanego na potrzeby personalizacji dokumentów osobistych przez gminy<sup>8</sup>. Pracownicy CPD oraz firma serwisująca system stwierdzili szereg nieprawidłowości stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa systemu. W ocenie NIK, wykonanie audytu całego systemu było celowe i mogło spowodować wyeliminowanie ww. zagrożeń (str. 24).
4. Do 31 stycznia 2006 r. nie zostały ujęte w ewidencji księgowej MSWiA wszystkie składniki majątkowe przekazane urządům gmin, a ponadto przejęcie przez MSWiA niektórych środków trwałych było nierzetelne (str. 25).

Dyrektorzy CPD, mimo posiadanych upoważnień Ministra SWiA<sup>9</sup>, również nie wyegzekwowali od Wykonawcy wykonania w całości zadań określonych w umowie, nie wyegzekwowali kar umownych, należnych za niezrealizowanie całości przedmiotu umowy oraz nie przeprowadzili audytu systemu teleinformatycznego.

Ponadto ustalono, że do 31 stycznia 2006 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie wywiązał się z obowiązku prowadzenia zbioru danych osobowych o nazwie Ogólnokrajowa Ewidencja Wydanych i Utraconych Dowodów Osobistych, co w ocenie NIK było nielegalne (str. 26).

### **2.2.2. Zapewnienie niezbędnej wydajności systemu personalizacji dokumentów osobistych**

Do 31 stycznia 2006 r. założony w umowie dzienny potencjał personalizacji<sup>10</sup> nie został osiągnięty. Minister SWiA oraz Dyrektorzy CPD nie wyegzekwowali od

---

<sup>7</sup> Wg stanu na dzień 31 stycznia 2006 r.

<sup>8</sup> Przeprowadzony audyt teleinformatyczny ograniczył się tylko do systemu eksploatowanego w CPD.

<sup>9</sup> W ramach uregulowania kwestii dotyczących udziału CPD w realizacji umowy po stronie Zamawiającego (czego dotyczył również wniosek NIK sformułowany po kontroli przeprowadzonej w 2003 r.), 15 października 2003 r. Minister SWiA upoważnił Dyrektora CPD do realizacji w jego imieniu większości uprawnień i obowiązków Zamawiającego wynikających z postanowień umowy z 30 czerwca 2000 r. Następnie 27 lutego 2004 r. Minister SWiA upoważnił Dyrektora CPD do realizacji w jego imieniu całości uprawnień i obowiązków Zamawiającego wynikających z postanowień ww. umowy. Upoważnienia takie otrzymali również kolejni Dyrektorzy CPD: 26 lipca 2004 r. oraz 8 sierpnia 2005 r.

<sup>10</sup> Łącznie 20.000 szt. dowodów osobistych i 7.000 szt. paszportów dziennie.

Wykonawcy dostawy sprzętu niezbędnego dla zapewnienia zakładanej wydajności systemu. CPD dokonało natomiast zakupu brakującego sprzętu ze środków budżetowych za łączną kwotę 6.720,6 tys. zł, co w ocenie NIK było niegospodarne. Pomimo tego zakupu system personalizacji dokumentów w dalszym ciągu nie osiągnął zakładanej wydajności, w wyniku czego CPD poniosło dodatkowe koszty związane ze zmianą organizacji pracy w wysokości 1.044,2 tys. zł. NIK zwraca uwagę, że brak pełnej wydajności systemu stwarza także zagrożenie niezrealizowania ustawowego obowiązku wymiany – do 31 grudnia 2007 r. – dowodów osobistych wydanych obywatelom przed 1 stycznia 2001 r. (str. 27).

### **2.2.3. Prawidłowość działań podejmowanych przez pracowników MSWiA oraz CPD w związku z modernizacją i rozbudową systemu**

1. W latach 2004 – 2005 wystąpiły liczne przypadki dostarczania przez Wykonawcę wadliwych partii blankietów dowodów osobistych oraz książeczek paszportowych i niewywiązywania się z obowiązku ich wymiany w ciągu 7 dni od daty zgłoszenia reklamacji. Dokumenty bez wad dostarczane były ze znacznym opóźnieniem<sup>11</sup>, co w ocenie NIK stwarzało zagrożenie dla prawidłowej i terminowej ich personalizacji. Mimo to, Minister SWiA oraz Dyrektorzy CPD nie podjęli żadnych działań mających na celu wyegzekwowanie od Wykonawcy należnych z tego tytułu kar umownych w wysokości 3.345,0 tys. zł. Minister SWiA oraz Dyrektorzy CPD nie wyegzekwowali również od Wykonawcy kar umownych w kwocie 1.810,0 tys. zł za przekroczenie dopuszczalnego wskaźnika reklamacji z tytułu wad w dostarczonych dokumentach. Zdaniem NIK, niepodjęcie działań w powyższym zakresie było nierzetelne i niegospodarne oraz stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych. (str. 28).
2. W ocenie NIK, przy realizacji umów na świadczenie usług utrzymania Systemu Centralnej Personalizacji Dokumentów Osobistych, Dyrektorzy CPD niegospodarnie wydatkowali kwotę 3.473,5 tys. zł, wynikającą z różnicy cen tych usług świadczonych przez różne podmioty (str. 30).

---

<sup>11</sup> Opóźnienia wynosiły od kilku do kilkunastu miesięcy od upływu umownego terminu na ich dostarczenie.

3. CPD, bez rozeznania rzeczywistych potrzeb, zawarło umowę na modernizację Systemu Wydawania Dowodów Osobistych i Paszportów (SWDOiP), co NIK ocenia jako nierzetelne i niecelowe. Znacząca część sprzętu zamówionego dla gmin w ramach tej umowy nie była potrzebna, a rozszerzenie funkcji systemu o możliwość pobierania i przetwarzania danych biometrycznych do dowodów osobistych nie jest wymagane w przepisach unijnych. Poniesione w związku z realizacją tej umowy wydatki w kwocie 11.540,9 tys. zł na sprzęt komputerowy oraz modyfikację oprogramowania NIK ocenia jako niegospodarne. NIK zwraca uwagę na możliwość wystąpienia konfliktu interesów przy zawarciu i realizacji tej umowy, gdyż odpowiedzialny za jej realizację Zastępca Dyrektora CPD był wcześniej pracownikiem przedsiębiorcy, który dostarczył komputery dla wykonawcy umowy. Niecelowe i niegospodarne było także poniesienie przez CPD dodatkowych wydatków w kwocie 29,3 tys. zł z tytułu przechowywania ww. sprzętu (str. 31).
4. CPD w latach 2004 – 2005 zawarło 7 umów w wyniku postępowań przeprowadzonych z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych na łączną kwotę 40.880,0 tys. zł. Stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych (str. 33).

#### **2.2.4. Wdrażanie danych biometrycznych w dokumentach osobistych**

Polska zobowiązana jest do rozpoczęcia wydawania paszportów z pierwszą cechą biometryczną – wizerunkiem twarzy – od 28 sierpnia 2006 r. Program dostosowania systemu paszportowego oraz dokumentów podróży wydawanych cudzoziemcom przez władze polskie do wymagań prawa unijnego<sup>12</sup> jest realizowany z opóźnieniami. W 2005 r. nie zostały wykonane niektóre zadania przewidziane do realizacji w tym okresie. We wstępnej fazie realizacji znajdują się zadania zaplanowane do wykonania do 28 sierpnia 2006 r. W ocenie NIK, istnieje zagrożenie, że termin realizacji zadania wynikający z rozporządzenia Rady nr 2252/2004 nie zostanie dotrzymany (str. 34).

---

<sup>12</sup> Zatwierdzony 28 października 2005 r. przez Podsekretarza Stanu w MSWiA

### 2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Zdaniem NIK, dla prawidłowego funkcjonowania w Polsce systemu wydawania dokumentów osobistych kluczowa jest właściwa realizacja umowy z 30 czerwca 2000 r. Ustalenia poprzedniej oraz obecnej kontroli wskazują na ciągłe występowanie poważnych nieprawidłowości w tym zakresie zarówno po stronie MSWiA i CPD, jak również Wykonawcy umowy. W ocenie NIK wpływają one niekorzystnie na bezpieczeństwo procesu personalizacji dokumentów osobistych i skutkują ponoszeniem przez Skarb Państwa dodatkowych kosztów.

W związku z tym, że za realizację umowy z 30 czerwca 2000 r. odpowiedzialni są Minister SWiA oraz Dyrektor CPD, większość wniosków NIK sformułowanych po niniejszej kontroli skierowana jest zarówno do Ministra SWiA jak i Dyrektora CPD. NIK wystąpiła do tych adresatów m. in. o:

- wyegzekwowanie pełnego wykonania przedmiotu umowy z dnia 30 czerwca 2000 roku oraz naliczenie i wyegzekwowanie od Wykonawcy kar umownych,
- rozważenie potrzeby przeprowadzenia audytu całego systemu teleinformatycznego zainstalowanego na potrzeby personalizacji dokumentów w celu oceny jego bezpieczeństwa oraz zapewnienia prawidłowej eksploatacji,
- niezwłoczne przygotowanie i podpisanie aneksu do umowy, regulującego m.in. warunki techniczne i jakościowe jakim powinny odpowiadać niespersonalizowane karty identyfikacyjne i książeczki paszportowe oraz tryb weryfikacji tych dokumentów pod kątem ich jakości,
- wyeliminowanie konfliktu interesów związanego z łączeniem zatrudnienia w jednostkach podległych Ministrowi SWiA z zatrudnieniem w innych podmiotach,
- wyeliminowanie przypadków niegospodarności i dokonywania niecelowych wydatków oraz przypadków niestosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych przy udzielaniu zamówień.

Natomiast wyłącznie do Ministra SWiA NIK zwróciła się o:

- wzmocnienie nadzoru Ministra nad udzielaniem przez CPD zamówień publicznych,
- ujęcie w ewidencji księgowej MSWiA wszystkich środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych dostarczonych przez Wykonawcę w ramach realizacji umowy, a także pełne ich przekazanie do CPD,

- podjęcie działań organizacyjnych zapewniających terminowe wprowadzenie w paszportach wydawanych przez Polskę pierwszej cechy biometrycznej (obrazu twarzy).

Minister SWiA oraz Dyrektor CPD poinformowali o przyjęciu do realizacji wniosków NIK sformułowanych po niniejszej kontroli.

### **3. Ważniejsze wyniki kontroli**

#### **3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych**

##### **3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego**

###### **Dowody osobiste**

Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych<sup>13</sup> dowód osobisty jest dokumentem stwierdzającym tożsamość osoby, poświadczającym obywatelstwo polskie oraz uprawniającym obywateli polskich do przekraczania granic między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Minister właściwy do spraw administracji publicznej oraz gminy prowadzą, w systemie informatycznym, ewidencję wydanych i utraconych dowodów osobistych. Ujmowane są w niej dane osobowe określone w art. 44e ust. 3 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Zgodnie z § 4 obowiązującego od 1 stycznia 2001 r. rozporządzenia 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<sup>14</sup> dowody osobiste mają formę spersonalizowanej karty identyfikacyjnej wykonanej z tworzywa sztucznego. Wzór dowodu osobistego określono w załączniku nr 3 do tego rozporządzenia. Wniosek o wydanie (wymianę) dowodu osobistego składa się do organu gminy właściwego ze względu na miejsce stałego pobytu wnioskodawcy. Zgodnie z §2 rozporządzenia, organ gminy, przy użyciu środków informatycznych sporządza odpowiedni formularz. Dane osobowe zawarte z części A formularza oraz skanowaną fotografię i podpis wnioskodawcy, organ gminy przekazuje (w drodze teletransmisji danych w formie dokumentu elektronicznego) do wytwórcy dowodu osobistego, którym jest podległe ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej „centrum personalizacji dokumentów”.

###### **Paszporty**

Zagadnienia dotyczące paszportów wydawanych przez Polskę uregulowane zostały w ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach<sup>15</sup> i wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych. Zgodnie z art. 1 ustawy paszport jest dokumentem

---

<sup>13</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm.

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 112, poz. 1182 ze zm.

<sup>15</sup> Dz. U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5 ze zm.

urzędowym uprawniającym do przekraczania granicy i pobytu za granicą oraz poświadczającym obywatelstwo polskie, a także tożsamość osoby w nim wskazanej w zakresie danych, jakie dokument ten zawiera. Istnieją 4 rodzaje paszportów: paszport, paszport dyplomatyczny, paszport służbowy MSZ, paszport tymczasowy. W kraju paszporty wydaje oraz dokonuje w nich zmian wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego osoby ubiegającej się o paszport. Za granicą zadania te wykonuje konsul. Są oni organami paszportowymi. Zgodnie z art. 15 ustawy minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje zwierzchni nadzór nad sprawami paszportowymi, natomiast minister właściwy do spraw zagranicznych sprawuje nadzór nad paszportami dyplomatycznymi i paszportami służbowymi MSZ. Obecnie trwają prace nad nową ustawą o dokumentach paszportowych.

### **Zamówienia publiczne**

Zamówieniami publicznymi, zgodnie z art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>16</sup> (PZP), są umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są m.in. usługi i dostawy. Pojęcia usług i dostaw określone są w art. 2 pkt 2 i 10 PZP. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 PZP ustawę stosuje się m.in. do jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 7 PZP zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm, zaś zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Zgodnie z art. 10 PZP podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony, natomiast zamawiający może udzielić zamówienia w innym trybie<sup>17</sup> tylko w przypadkach określonych w ustawie.

W art. 4 PZP określone są przypadki, w których nie stosuje się ustawy PZP. Zgodnie z art. 4 ust. 5 PZP nie stosuje się do zamówień objętych tajemnicą państwową zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych<sup>18</sup> albo jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa. Z art. 2 pkt 1 ustawy o ochronie informacji

---

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.

<sup>17</sup> Negocjacje z ogłoszeniem, negocjacje bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytanie o cenę oraz aukcja elektroniczna

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 196 poz. 1631)

niejawnej (ustawa OIN)<sup>19</sup>, wynika, że informacje stanowiące tajemnicę państwową są to informacje spełniające łącznie dwie przesłanki:

- po pierwsze, jest to informacja niejawna określona w wykazie rodzajów informacji niejawnych, stanowiącym załącznik nr 1 do ustawy,
- po drugie, nieuprawnione ujawnienie informacji określonej w wykazie rodzajów informacji niejawnych, stanowiącym załącznik nr 1, może spowodować istotne zagrożenie dla podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności dla niepodległości lub nienaruszalności terytorium, interesów obronności, bezpieczeństwa państwa i obywateli, albo narazić te interesy na co najmniej znaczną szkodę.

### **Regulacje Unii Europejskiej w zakresie danych biometrycznych**

Obowiązującym aktem prawnym regulującym zapisywanie danych biometrycznych w paszportach i innych dokumentach podróży jest rozporządzenie Rady (WE) NR 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez Państwa Członkowskie, które weszło w życie 18 stycznia 2005 r. W art. 1 rozporządzenia określono, że paszporty i dokumenty podróży wydawane przez Państwa Członkowskie spełniają minimalne normy dotyczące zabezpieczeń określone w załączniku do tego rozporządzenia. Paszporty oraz dokumenty podróży mają zawierać nośnik pamięci, w którym znajduje się obraz twarzy. Państwa Członkowskie mogą również dołączyć odciski palców w interoperacyjnych formatach. Dane mają być zabezpieczane, a nośnik pamięci musi posiadać wystarczającą pojemność i wydajność, aby zagwarantować integralność, autentyczność i poufność tych danych. Rozporządzenie to ma zastosowanie do paszportów i dokumentów podróży wydawanych przez Państwa Członkowskie. Nie ma ono zastosowania do dowodów osobistych wystawianych przez Państwa Członkowskie swoim obywatelom lub do paszportów tymczasowych i dokumentów podróży, których okres ważności wynosi 12 miesięcy lub jest krótszy. W art. 2 określono procedurę ustanawiania niektórych dodatkowych wymogów technicznych dotyczących paszportów. Zgodnie z art. 3 ust. 2 każde Państwo Członkowskie wyznacza jeden organ odpowiedzialny za drukowanie paszportów i dokumentów podróży. Nazwę tego organu przekazuje do wiadomości Komisji oraz innych Państw Członkowskich. Ten sam organ może zostać

---

<sup>19</sup> W brzmieniu obowiązującym od 16 czerwca 2005 r.

wyznaczony przez dwa lub więcej Państw Członkowskich. Zgodnie z art. 6 Państwa Członkowskie stosują rozporządzenie w odniesieniu do obrazu twarzy nie później niż po upływie 18 miesięcy, zaś w odniesieniu do odcisków palców nie później niż po upływie 36 miesięcy od przyjęcia środków określonych w art. 2 (zostały one przyjęte 28 lutego 2005 r., w związku z tym przepisy rozporządzenia zaczną być stosowane od 29 sierpnia 2006 r. do obrazu twarzy oraz od 29 lutego 2008 r. do odcisków palców). Jednakże nie ma to wpływu na ważność już wydanych paszportów i dokumentów podróży. Załącznik do rozporządzenia określa minimalny poziom zabezpieczenia, który powinien być zapewniony w odniesieniu do paszportów i dokumentów podróży Państw Członkowskich. Wymagania te dotyczą materiałów, technik druku, zabezpieczeń przed kopiowaniem oraz technik wydawania dokumentów.

Dostosowanie systemu paszportowego do wymagań wynikających z prawa UE powoduje również konieczność utworzenia Centralnej Ewidencji Wydanych i Unieważnionych Paszportów, w myśl art. 100 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach<sup>20</sup>, który stanowi m.in., że dane dotyczące przedmiotów niezbędne do celów ich zajęcia lub wykorzystania w charakterze dowodu w postępowaniu karnym powinny zostać wprowadzone do Systemu Informacyjnego Schengen.

### **3.1.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych**

CPD MSWiA zostało utworzone zarządzeniem 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<sup>21</sup>. Zgodnie z § 1 zarządzenia CPD ustanowione zostało dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia, podległym bezpośrednio dysponentowi głównemu w części 17 – Administracja Publiczna.

---

<sup>20</sup> Dz. U. WE. L. z 2000 r. Nr 239, s. 19. Publikacja w języku polskim Dz. U. UE wyd. sp. 19-2-9, obowiązujący Polskę od 1 maja 2004 r.

<sup>21</sup> Dz. Urz. MSWiA Nr 2, poz. 4 ze zm.

Szczegółowy zakres zadań i tryb działania oraz organizację wewnętrzną CPD określa statut stanowiący załącznik do zarządzenia. Zgodnie z § 1 i § 2 Statutu, CPD jest jednostką organizacyjną nadzorowaną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, utworzoną w celu personalizacji dokumentów osobistych i realizacji zadania Ministra w zakresie wydawania dowodu osobistego nowego wzoru (karty identyfikacyjnej) oraz książeczki paszportowej nowego wzoru przy pomocy komputerowych technik personalizacji. Zgodnie z § 5 i 6 Statutu CPD kieruje dyrektor przy pomocy zastępców dyrektora oraz kierowników komórek organizacyjnych wymienionych w Statucie. Dyrektor reprezentuje CPD na zewnątrz, a do jego zadań należy kierowanie CPD, a także planowanie, organizowanie i koordynowanie oraz nadzór nad wykonywaniem zadań przez komórki organizacyjne i podległe stanowiska służbowe. Dyrektora Centrum oraz jego zastępców powołuje i odwołuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (§ 4 pkt.1). Z uwagi na fakt, że CPD jest jednostką budżetową, stosuje się do niej przepisy ustawy o finansach publicznych<sup>22</sup>. Z postanowień art. 28 ustawy o finansach publicznych wynika m.in., że CPD powinno dokonywać wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, a także dokonywać zakupów dostaw, usług i robót budowlanych na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Z art. 28a wynika, że Dyrektor CPD, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej jednostki.

Przedmiotem umowy z 30 czerwca 2000 roku zawartej pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Konsorcjum (w składzie: Drukarnia Skarbowa Przedsiębiorstwo Państwowe oraz Multipolaris Kft), określonym w Rozdziale II, w punkcie 2.1. tej umowy, było wykonanie przez Wykonawcę na rzecz Zamawiającego zamówienia na:

- 1) „Centrum Personalizacji Dokumentów” – (dowodu osobistego w postaci karty identyfikacyjnej i paszportu) wykonane „pod klucz” w tym projekt, technologię produkcji, materiały eksploatacyjne, wyposażenie produkcyjne, kontrolne, sterujące i inne, adaptację pomieszczeń hali dla potrzeb instalowanych urządzeń,

---

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), od 1 stycznia 2006 r. obowiązuje ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych

- oprogramowanie dla procesu produkcyjnego i jego kontroli oraz uruchomienie personalizacji dowodów osobistych i paszportów;
- 2) dostarczenie i zainstalowanie wyposażenia technicznego i oprogramowania do archiwizowania danych o wydanych dokumentach w CPD i do współpracy z Centralnym Bankiem Danych, zwanym w dalszej części również „CBD”<sup>23</sup>;
  - 3) opracowanie techniczne i uruchomienie w kraju produkcji niespersonalizowanych kart identyfikacyjnych i książeczek paszportowych w terminie 12 miesięcy od daty podpisania umowy;
  - 4) dostawę w ciągu 7 lat (do 31 grudnia 2007 r.) kart identyfikacyjnych i książeczek paszportowych do personalizacji w ilościach wynikających z rocznych zapotrzebowań, określonych do końca września danego roku (poprzedzającego) i potwierdzonych po uchwaleniu i opublikowaniu w Dzienniku Ustaw ustawy budżetowej w roku następnym;
  - 5) dostarczenie i zainstalowanie wyposażenia technicznego i oprogramowania dla urzędów gmin (miast) w całym kraju w celu obsługi wnioskodawcy (System Obsługi Obywatela (SOO)), poprzez tworzenie formularzy dowodów osobistych oraz przesyłanie danych w formie informatycznej (drogą radiową lub innymi sposobami) do CPD;
  - 6) dostarczenie i zainstalowanie wyposażenia technicznego i oprogramowania dla biur paszportowych urzędów wojewódzkich oraz komórki organizacyjnej MSWiA w celu obsługi wnioskodawcy przy wydaniu paszportu (System Obsługi i Wydawania Paszportów (SOiWP)) oraz gromadzenie i przesyłanie danych do CPD celem wykonania paszportu.

Umowa została zawarta na czas określony i obowiązuje do 31 grudnia 2007 r. Strony ustaliły następujące terminy wykonania świadczeń objętych przedmiotem umowy:

- 1) opracowanie przez Wykonawcę Projektu Technicznego – do dnia 7 sierpnia 2000 r.,
- 2) utworzenie CPD oraz uruchomienie personalizacji dowodów osobistych i książeczek paszportowych dla celów szkolenia i testów – do dnia 1 października 2000 r.,

---

(Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

<sup>23</sup> W systemie PESEL

- 3) pełne wyposażenie urzędów gmin (miast) i urzędów wojewódzkich, zakończenie szkoleń i uruchomienie całego systemu – do 15 grudnia 2000 r.,
- 4) Osiągnięcie potencjału personalizacji 20.000 sztuk dowodów osobistych dziennie przy zastosowaniu systemu dwuzmianowego (14 godzin pracy przez 5 dni roboczych w tygodniu) – do dnia 31 grudnia 2000 r.
- 5) osiągnięcie potencjału personalizacji 7.000 sztuk paszportów dziennie przy zastosowaniu systemu dwuzmianowego – do dnia 15 lutego 2001 r.,
- 6) wykonanie niespersonalizowanych dowodów osobistych i książeczek paszportowych, zgodnie z prognozą zapotrzebowania określoną w Załączniku Nr 1 i zgodnie z postanowieniami Załącznika Nr 7 do umowy - do dnia 31 grudnia 2007 r.

W kwestii wynagrodzenia i zasad płatności umowa stanowi m.in., że wynagrodzenie należne Wykonawcy za wykonanie Projektu będzie zrealizowane w formie zapłaty wyłącznie za dostarczenie niespersonalizowanych dowodów osobistych i książeczek paszportowych. Cenę jednostkową dokumentów określono w umowie w ten sposób, że na cenę jednostkową dowodu osobistego i książeczki paszportowej składa się wynagrodzenie Wykonawcy za wykonanie czynności określonych jako przedmiot umowy. Cena jednostkowa dowodu osobistego wynosi 19,52 zł brutto, zaś książeczki paszportowej 31,72 zł brutto.

## **3.2. Istotne ustalenia kontroli**

### **3.2.1. Realizacja przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wniosków NIK oraz działania Dyrektora CPD w tym zakresie. Prowadzenie zbioru OEWiUDO**

W okresie od 29 maja 2003 r. do 15 października 2003 r. NIK przeprowadziła w MSWiA i CPD kontrolę przygotowania i produkcji dowodów osobistych. Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w szczególności o:

- podjęcie działań w celu wyegzekwowania pełnego wykonania przedmiotu umowy w sposób umożliwiający prawidłową i bezpieczną personalizację dokumentów osobistych,

- podjęcie działań w celu przeprowadzenia analizy opóźnień w realizacji poszczególnych prac objętych umową i w zależności od jej wyników ewentualne naliczenie od Wykonawcy kar umownych i wystąpienie o ich zapłatę,
- 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,
- 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 składników majątku użytkowanych przez urzędy gmin i urzędy wojewódzkie oraz CPD,
- wyegzekwowanie od CPD, w ramach sprawowanego nadzoru, zgłoszenia do rejestracji GIODO zbioru danych osobowych przetwarzanych w związku z personalizacją dokumentów osobistych.

### **3.2.1.1. Wyegzekwowanie pełnego wykonania przedmiotu umowy w sposób umożliwiający prawidłową i bezpieczną personalizację dokumentów osobistych**

W okresie od 1 stycznia 2001 roku do 28 listopada 2005 roku z tytułu realizacji umowy wydatkowano ze środków budżetu państwa kwotę 607.848,7 tys. zł<sup>24</sup>. Do 31 stycznia 2006 r. Minister SWiA oraz Dyrektorzy CPD nie wyegzekwowali od Wykonawcy wykonania w całości zadań stanowiących przedmiot umowy z 30 czerwca 2000 r.<sup>25</sup>, pomimo że upłynęły ponad cztery lata od ostatecznego terminu ich

---

<sup>24</sup> Z tego na zakup blankietów dowodów osobistych kwotę 344.369,4 tys. zł, a na zakup książeczek paszportowych kwotę 263.479,3 tys. zł. Wynagrodzenie należne Wykonawcy za wykonanie przedmiotu umowy realizowane jest przez Zamawiającego jedynie w formie zapłaty za dostarczenie niespersonalizowanych blankietów dowodów osobistych i książeczek paszportowych.

<sup>25</sup> Wykonawca zobowiązał się do zrealizowania w systemie „pod klucz” CPD (w tym m.in. projektu CPD, opracowania technologii produkcji, materiałów eksploatacyjnych, zapewnienia wyposażenia produkcyjnego, kontrolnego, sterującego, zapewnienia oprogramowania dla procesu produkcyjnego i jego kontroli) oraz uruchomienia personalizacji dowodów osobistych i paszportów. Zobowiązał się także do dostarczenia sprzętu komputerowego, wyposażenia technicznego i oprogramowania niezbędnego do archiwizowania danych o wydanych dokumentach w CPD i do współpracy z systemem PESEL. Dodatkowo Wykonawca zobowiązał się do opracowania Systemu Obsługi Obywatela (SOO) w urzędach gmin oraz Systemu Obsługi i Wydawania Paszportów (SOiWP) w urzędach wojewódzkich. Wymagania

realizacji (1 kwietnia 2001 r.<sup>26</sup>). Wykonawca m.in. nie dostarczył dokumentacji umożliwiającej prawidłową i bezpieczną eksploatację systemu personalizacji oraz nie zapewnił możliwości szyfrowania danych przesyłanych z urzędów gminnych. Niewyegzekwowanie pełnego wykonania przedmiotu umowy spowodowało, że MSWiA nie otrzymało określonego w umowie, należnego sprzętu komputerowego oraz innych urządzeń o wartości 12.028,0 tys. zł<sup>27</sup>, w tym m.in.: 16 serwerów do wydziałów paszportowych urzędów wojewódzkich o wartości 1.157,1 tys. zł, należącej do przedmiotu umowy rezerwy sprzętowej infrastruktury technicznej dla lokalizacji gminnych w wysokości 10% całości sprzętu zainstalowanego w ramach umowy przez Wykonawcę o wartości 10.457,3 tys. zł, 9 stanowisk kontroli i wysyłki o wartości 173,5 tys. zł, urządzeń GSM-Box dla 126 urzędów gmin o wartości 240,1 tys. zł. Ponadto, w związku z zagrożeniami dla prawidłowej i bezpiecznej eksploatacji systemu spowodowanymi niewykonaniem przez Wykonawcę pełnego przedmiotu umowy, CPD poniosło dodatkowe koszty związane m.in. z naprawą systemu kopii zapasowych czy też wprowadzeniem szyfrowania danych na dyskietkach z danymi osobowymi przekazywanymi z gmin do CPD. Wartość tych kosztów pracownicy CPD oszacowali łącznie na kwotę 581,3 tys. zł<sup>28</sup>.

Dyrektorzy CPD ograniczyli swoje działania do bieżącego informowania kolejnych Ministrów SWiA, Podsekretarza Stanu w MSWiA i Dyrektora Departamentu Rejestrów Państwowych MSWiA (DRP) o niewykonaniu umowy przez Wykonawcę i konsekwencjach jej niewykonania oraz do informowania Wykonawcy o niezrealizowaniu przez niego istotnych elementów przedmiotu umowy. Działania kolejnych Dyrektorów CPD koncentrowały się nie na wyegzekwowaniu od Wykonawcy przedmiotu umowy lecz na wyeliminowaniu skutków jej niewykonania.

---

techniczne sprzętu i oprogramowania zawarte są w załącznikach do umowy, które są objęte klauzulą tajności „poufne”.

<sup>26</sup> Data 1 kwietnia 2001 r. jest datą przyjętą przez MSWiA jako ostateczny termin wykonania przedmiotu umowy (oprócz dostaw niespersonalizowanych blankietów dokumentów), po uwzględnieniu opóźnień z przyczyn leżących po stronie Zamawiającego, zgodnie z postanowieniami umowy.

<sup>27</sup> Wartość tego majątku została wyliczona przez pracowników MSWiA oraz CPD na podstawie zestawienia ilościowo-wartościowego sprzętu przekazanego Zamawiającemu przez Wykonawcę w 2002 roku.

<sup>28</sup> Z tego na naprawę systemu kopii zapasowych – 295,2 tys. zł oraz na wprowadzenie szyfrowania danych na dyskietkach – 286,1 tys. zł.

W ocenie NIK, odpowiedzialność za niepodjęcie skutecznych działań w celu wyegzekwowania od Wykonawcy pełnego wykonania przedmiotu umowy ponoszą kolejni Dyrektorzy CPD, którym obowiązki w tym zakresie powierzone zostały przez Ministra SWiA<sup>29</sup>, a także Podsekretarz Stanu w MSWiA i Dyrektor DRP MSWiA, którzy zobowiązani byli do sprawowania nadzoru w tym zakresie<sup>30</sup>.

Ustalono również, iż od rozpoczęcia realizacji umowy trwa spór pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą dotyczący obowiązku ponoszenia kosztów teletransmisji danych z urzędów gmin do CPD, który powstał w związku z odmienną interpretacją zapisów umowy dotyczących przesyłania danych. Wykonawca stoi na stanowisku, że umowa zobowiązywała 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, a tym samym do ponoszenia kosztów świadczenia usług w tym zakresie przez podwykonawców. Wykonawca złożył pozew do sądu z żądaniem zwrotu kosztów w wysokości około 12,5 mln zł, jakie poniósł na opłacenie teletransmisji danych. Jak ustalono, między stronami zostały podjęte negocjacje w celu zawarcia ugody. Obecnie, jak wynika z informacji uzyskanych od Ministra SWiA, prowadzone jest również postępowanie ugodowe w celu wyegzekwowania od Wykonawcy pełnego wykonania przedmiotu umowy.

### **3.2.1.2. Naliczanie Wykonawcy kar umownych i wystąpienie o ich zapłatę**

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w rozdz. XII pkt 12.1 ppkt 3 umowy, w razie zwłoki Wykonawcy w realizacji prac objętych Projektem w stosunku do terminów określonych umową, Wykonawca zobowiązany będzie do zapłaty kary umownej w wysokości 5.000 zł za każdy dzień roboczy zwłoki. NIK ustaliła, iż mimo niezrealizowania całości zadań określonych przedmiotem umowy, zarówno Minister SWiA jak i Dyrektorzy CPD nie naliczyli i nie wyegzekwowali od Wykonawcy kar

---

<sup>29</sup> 15 października 2003 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji upoważnił Dyrektora CPD do realizacji w jego imieniu większości uprawnień i obowiązków wynikających z postanowień umowy z dnia 30 czerwca 2000 r. Następnie w dniu 27 lutego 2004 r. Minister SWiA upoważnił Dyrektora CPD do realizacji w jego imieniu całości uprawnień i obowiązków wynikających z postanowień ww. umowy. Upoważnienia takie otrzymali również kolejni Dyrektorzy CPD: w dniu 26 lipca 2004 r. oraz w dniu 8 sierpnia 2005 r.

<sup>30</sup> Należy zauważyć, iż umowa w rozdziale XII określa m.in. rodzaje działań jakie może podjąć Zamawiający w przypadku naruszenia jej postanowień przez Wykonawcę, z możliwością jej rozwiązania z winy Wykonawcy czego skutkiem są konsekwencje finansowe dla Wykonawcy.

umownych w wysokości 6.015,0 tys. zł<sup>31</sup>. Zdaniem NIK, rezygnacja z zagwarantowanych w umowie praw w zakresie naliczenia i wyegzekwowania kar umownych była działaniem niegospodarnym i świadczy o nierzetelności osób odpowiedzialnych w MSWiA i w CPD za realizację umowy, a tym samym o braku dbałości o interesy Skarbu Państwa. Działanie takie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>32</sup>.

W ocenie NIK, odpowiedzialnymi za niepodjęcie działań w celu naliczenia i wyegzekwowania kar umownych od Wykonawcy z tytułu zwłoki w realizacji przedmiotu umowy byli p.o. Dyrektora DRP oraz kolejni Dyrektorzy CPD, upoważnieni przez Ministra SWiA do realizacji całości uprawnień Zamawiającego wynikających z postanowień umowy, a także Podsekretarz Stanu w MSWiA z tytułu nienależytego nadzoru w tym zakresie nad DRP i CPD.

W kwestii nienaliczenia i niewyegzekwowania kar umownych od Wykonawcy z tytułu zwłoki w realizacji przedmiotu umowy były p.o. Dyrektora DRP wyjaśnił m.in.:

*Po trójstronnym spotkaniu, w dniu 23 listopada 2003 roku (...) jedynie Dyrektor CPD miał upoważnienie do podejmowania czynności zmierzających do wyegzekwowania od Konsorcjum należytego wykonania przedmiotu umowy oraz dochodzenia ewentualnych roszczeń, związanych z jego niewykonaniem.(...) Z przedstawionych upoważnień dla Dyrektora CPD wynika, że tylko on był upoważniony do występowania w roli zamawiającego w stosunku do Konsorcjum.” Poinformował również, że: „w związku z wniesieniem przez Konsorcjum do sądu pozwu o zwrot przez MSWiA należności z tytułu teletransmisji danych za lata 2001-2004, podjęte zostały czynności zmierzające do ustalenia wysokości roszczeń MSWiA w stosunku do Konsorcjum, a wynikających między innymi z kar umownych, nienależytego wykonania przedmiotu umowy. Całość zebranych w tej sprawie materiałów sporządzonych zarówno przez DRP jak i CPD, została przekazana do Departamentu Prawnego MSWiA, który w tej sprawie przygotowuje stanowisko dla*

---

<sup>31</sup> Wysokość kar umownych, które powinny zostać wyegzekwowane od Wykonawcy za niezrealizowanie całości przedmiotu umowy (liczonych od 1 kwietnia 2001 r., tj. dnia ostatecznego zrealizowania prac projektowo-budowlanych i dostaw sprzętu do 31 stycznia 2006 r., tj. do dnia zakończenia kontroli NIK), została ustalona na podstawie szacunkowych obliczeń pracowników DRP MSWiA.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

członków Kierownictwa MSWiA.”

### **3.2.1.3. Przeprowadzenie audytu systemu teleinformatycznego zainstalowanego na potrzeby personalizacji dokumentów**

NIK ustaliła, że mimo wniosku sformułowanego po zakończeniu kontroli w 2003 r. nie przeprowadzono audytu całego systemu teleinformatycznego wykorzystywanego na potrzeby personalizacji dokumentów osobistych<sup>33</sup>. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2003 roku polecił Dyrektorowi CPD podjęcie działań w celu przeprowadzenia audytu całego systemu teleinformatycznego. Celowość jego przeprowadzenia uzasadniona była nieprawidłowościami w zakresie bezpieczeństwa eksploatacji systemu. Przeprowadzony pod koniec 2003 roku na zlecenie Dyrektora CPD audyt był jednak niepełny, bo ograniczył się tylko do systemu eksploatowanego w CPD, nie uwzględniając pozostałych jego elementów.

W ocenie NIK, przeprowadzenie audytu całego systemu teleinformatycznego umożliwiłoby podjęcie zarówno przez MSWiA jak i CPD niezbędnych działań m.in. w celu zapewnienia jego bezpiecznej eksploatacji. W kontrolowanym okresie stwierdzono bowiem szereg poważnych wad w wykonaniu systemu oraz nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu w urzędach gminnych. Nieprawidłowości stwierdzono przede wszystkim w zakresie przestrzegania zasad bezpieczeństwa związanych z dostępem do systemu obsługi obywatela. Stwarzało to realne zagrożenie dla bezpiecznej eksploatacji systemu i danych osobowych obywateli. Ustalono m.in., że wystąpiły próby ingerencji w System z zewnątrz<sup>34</sup>. W ocenie NIK odpowiedzialność za ograniczenie zakresu audytu ponosi ówczesny Dyrektor CPD.

Minister SWiA poinformował NIK, iż w komórkach organizacyjnych Ministerstwa w 2006 r. planowany jest audyt pn. „Zarządzanie systemami

---

<sup>33</sup> Zgodnie z ustaleniami audytu teleinformatycznego przeprowadzonego w 2003 r. w CPD, na cały system służący do personalizacji dokumentów osobistych składa się kilka elementów, m. in:

- systemy obsługi obywatela (SOO) zlokalizowane w urzędach gminnych i zarządzane przez administrację samorządową wykonującą zadanie zleczone,
- wojewódzkie systemy wydawania paszportów nowego wzoru (WSWPNW) – zlokalizowane w urzędach wojewódzkich,
- system teletransmisji formalnie zarządzany przez Departament Rejestrów Państwowych MSWiA,
- System Centralnej Personalizacji Dokumentów Osobistych zarządzany przez Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA.

<sup>34</sup> System teletransmisji był systemem otwartym, tzn. można było się z nim połączyć z dowolnego telefonu komórkowego.

informatycznymi”. CPD natomiast przeprowadzi audyt dopiero w 2007 r., ze względu na brak środków finansowych na to działanie w roku 2006.

#### **3.2.1.4. Ujęcie w ewidencji księgowej MSWiA składników majątkowych przekazanych przez Wykonawcę w ramach realizacji umowy**

Do 31 stycznia 2006 r. nie dokonano pełnego wprowadzenia do ewidencji księgowej MSWiA składników majątkowych przekazanych przez Wykonawcę w ramach realizacji umowy. Ustalono bowiem, iż odpowiedzialne za prowadzenie ewidencji Biuro Administracyjno-Gospodarcze MSWiA, nie wyegzekwowało od niektórych urzędów gminnych dokumentów potwierdzających użytkowanie dostarczonych w ramach umowy składników majątkowych. Ponadto BAG MSWiA nie przekazało niektórych<sup>35</sup> składników majątkowych ujętych w ewidencji do CPD, które jest ich faktycznym użytkownikiem. Tym samym nie dokonano ostatecznego rozliczenia umowy w zakresie przekazanych przez Wykonawcę składników majątkowych. Powodem nieprzyjęcia do ewidencji CPD ww. użytkowanego majątku było:

- niedopuszczenie do użytkowania w Polsce Systemu Ochrony Przeciwpożarowej<sup>36</sup>,
- przedstawienie przez Wykonawcę znacznie zawyżonej wyceny okablowania strukturalnego LAN w kwocie 1.800,0 tys. zł, a ponadto brak możliwości jednoznacznego zidentyfikowania poszczególnych składników sieci<sup>37</sup>,
- przyjęcie w 2004 r. przez pracowników MSWiA od Wykonawcy licencji na oprogramowanie użytkowe zainstalowane w CPD na podstawie dokumentu, który w ocenie CPD nie powinien być podstawą do przyjęcia majątku z zewnątrz do MSWiA<sup>38</sup>, bowiem nie zawierał wyszczególnienia ilościowo-wartościowego przekazanego majątku.

---

<sup>35</sup> Systemu ochrony przeciwpożarowej, systemu okablowania strukturalnego LAN, programów informatycznych oraz aplikacji produkcyjnych Multipolaris.

<sup>36</sup> W toku kontroli inspektor ds. przeciwpożarowych stwierdził, iż Wykonawca nie dostarczył MSWiA całości dokumentacji urządzenia gaśniczego wraz ze świadectwem dopuszczenia go do eksploatacji, przez co Urząd Dozoru Technicznego odmówił dopuszczenia systemu do eksploatacji.

<sup>37</sup> W toku kontroli Dyrektor CPD stwierdził, iż w 2005 roku dokonano w CPD całkowitej modernizacji sieci LAN. Koszty poniesione w powyższym zakresie CPD oszacowało na 212,0 tys. zł.

<sup>38</sup> Dokument, na podstawie którego Wykonawca przekazał licencje i karty rejestracyjne zainstalowane w CPD zawiera dwie pozycje, tj. licencję na oprogramowanie komputerowe służące do zintegrowanego zarządzania danymi o wartości 7.000,0 tys. zł i licencję na oprogramowanie komputerowe służące do przetwarzania danych i migracji tych danych o wartości 2.720,0 tys. zł. (zestawienie przekazane zostało przez Drukarnię Skarbową S.A. i zostało podpisane przez Głównego Specjalistę w DRP MSWiA oraz Prezesa Zarządu Drukarni Skarbowej).

Pracownik DRP MSWiA, który przyjmował ww. majątek do MSWiA stwierdził, że nie weryfikował wartości licencji przekazanych przez Konsorcjum, ani tego co wchodzi w poszczególne elementy i składniki tych licencji oraz przekazanego oprogramowania. Natomiast Dyrektor DRP MSWiA, pomimo że w maju 2005 r. zwrócił się do Konsorcjum o dostarczenie szczegółowego wykazu i wyceny wszystkich licencji na oprogramowanie użytkowe zainstalowane w CPD, do dnia 31 stycznia 2006 r. tego wykazu nie otrzymał. W ocenie NIK, działania pracowników MSWiA w powyższym zakresie były nierzetelne<sup>39</sup>.

### **3.2.1.5. Ustalenia w zakresie prowadzenia zbioru OEWiUDO**

Od 27 maja 2001 r. na Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nałożony został obowiązek prowadzenia zbioru danych osobowych o nazwie „Ogólnokrajowa Ewidencja Wydanych i Utraconych Dowodów Osobistych”<sup>40</sup>. Do dnia zakończenia kontroli obowiązek ten nie był przez Ministra realizowany, co NIK ocenia jako nielegalne. Wyjaśniając ten stan rzeczy Dyrektor DRP stwierdził m. in., że obowiązek ten aktualnie realizowany jest w oparciu o dane ze zbioru funkcjonującego w CPD<sup>41</sup>. Stwierdził też, że trwają prace nad stworzeniem odrębnej technicznie i organizacyjnie oraz dostosowanej do wymogów Systemu Informacyjnego Schengen ewidencji. NIK ustaliła ponadto, iż mimo wniosku sformułowanego po zakończeniu kontroli w 2003 r., zbiór danych osobowych o nazwie Stałe Archiwum Jedenastoletnie CPD MSWiA zgłoszony został przez Dyrektora CPD MSWiA do rejestru zbioru danych GIODO dopiero 7 września 2004 r.<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> MSWiA przejęło od Konsorcjum licencje na oprogramowanie komputerowe na podstawie wadliwego dokumentu, który nie zawierał wyszczególnienia ilościowo-wartościowego przekazanego majątku. Wady w dokumentacji były powodem nieprzejęcia od MSWiA i niewprowadzenia do ewidencji ww. majątku przez CPD.

<sup>40</sup> Obowiązek taki wynika z art. 44e ust. 4 i 5 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

<sup>41</sup> Funkcjonujący w CPD zbiór „jedenastoletnie archiwum poprodukcyjne” nie zawiera jednak wszystkich danych, które zgodnie z przepisami prawa powinno zawierać OEWiUDO (nie wpływają do tego zbioru dane dotyczące poprzedniego imienia i nazwiska, nazwisk rodowych rodziców, a także wpływają fakultatywnie dane o numerach i seriach poprzednich dowodów osobistych, a w tym daty ich wydania, daty ważności oraz oznaczenie organu, który je wydał).

<sup>42</sup> Art. 46 ustawy o ochronie danych osobowych zobowiązuje każdego 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 każdym administratorze danych przez cały okres przetwarzania danych osobowych.

### **3.2.2. Zapewnienie niezbędnej wydajności systemu personalizacji dokumentów osobistych**

NIK ustaliła, iż założony w umowie dzienny potencjał<sup>43</sup> personalizacji (łącznie 20.000 szt. dowodów osobistych i 7.000 szt. paszportów) nie został do 31 stycznia 2006 r. osiągnięty. Wykonawca założył, że wymagana dzienna wydajność systemu zostanie osiągnięta przy 29 urządzeniach grawerujących, natomiast dostarczył jedynie 28 takich urządzeń<sup>44</sup>. MSWiA przyjmując za podstawę wyliczenia Wykonawcy stwierdziło jednak, że do osiągnięcia wymaganej wydajności niezbędne jest 30 urządzeń grawerujących i wystąpiło we wrześniu 2003 r. do Wykonawcy o zainstalowanie 2 brakujących urządzeń. Z wyliczeń sporządzonych w trakcie kontroli NIK przez CPD wynika natomiast, że aby zapewnić zakładaną wydajność systemu, w rzeczywistości niezbędne są 33 urządzenia grawerujące, a więc o 5 urządzeń więcej niż dostarczył Wykonawca.<sup>45</sup> Mimo to, Minister SWiA oraz Dyrektorzy CPD nie podjęli skutecznych działań w celu wyegzekwowania od Wykonawcy brakującego sprzętu, dla zapewnienia zakładanej wydajności systemu. CPD dokonało natomiast zakupu brakującego sprzętu<sup>46</sup>, za łączną kwotę 6.720,6 tys. zł, z własnych środków budżetowych. Zdaniem NIK, obowiązek zapewnienia sprzętu umożliwiającego osiągnięcie zakładanego w umowie potencjału spoczywał na Wykonawcy, w związku z czym ww. wydatek należy uznać za niegospodarny. Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponoszą byli Dyrektorzy CPD, były Dyrektor DRP MSWiA, a także z tytułu nadzoru Podsekretarz Stanu w MSWiA.

---

<sup>43</sup> Przy zastosowaniu systemu dwuzmianowego (14 godzin pracy dziennie przez 5 dni roboczych w tygodniu).

<sup>44</sup> Zgodnie z postanowieniami rozdziału III pkt 3.2 ppkt 4 i 5 umowy z 30 czerwca 2000 r. Wykonawca był zobowiązany do wykonania świadczeń objętych przedmiotem umowy m.in. w zakresie osiągnięcia w okresie realizacji umowy założonego potencjału personalizacji. Umowa nie określała liczby urządzeń grawerujących, które powinny zostać dostarczone, jednak z jej pkt 2.1 wynika, że do przedmiotu umowy należało wykonanie „pod klucz” CPD, w tym dostarczenie wyposażenia produkcyjnego, zaś z pkt 2.4 wynika, że Wykonawca zobowiązał się dostarczyć wszelkie urządzenia oraz świadczyć usługi w ramach umowy. Ponadto z pkt 3.4 umowy wynika, że Wykonawca miał wyposażyć pomieszczenia CPD w instalacje umożliwiające uruchomienie dodatkowych urządzeń zwiększających moc produkcyjną powyżej ustalonego w umowie potencjału i dopiero dodatkowy sprzęt miał zostać dostarczony na podstawie odrębnych umów.

<sup>45</sup> Jedną z przyczyn powyższego stanu rzeczy – w ocenie pracowników CPD – było przyjęcie przez Wykonawcę zbyt krótkiego (o około 10% mniej niż w rzeczywistości) czasu potrzebnego na spersonalizowanie jednego dowodu osobistego.

<sup>46</sup> CPD dokonało w okresie realizacji umowy zakupu dodatkowego urządzenia grawerującego za kwotę 1.801,7 tys. zł, a także 4 modułów dowodowych o łącznej wartości 1.622,5 tys. zł, oraz 4 modułów paszportowych o łącznej wartości 3.296,4 tys. zł.

NIK zwraca także uwagę, że pomimo tego zakupu system personalizacji dokumentów w dalszym ciągu nie osiągnął zakładanej wydajności. Skutkiem tego była m.in.<sup>47</sup> konieczność okresowego wprowadzenia w CPD trzymianowego systemu pracy i ponoszenia w związku z tym dodatkowych kosztów, które w okresie objętym kontrolą wyniosły 1.044,2 tys. zł. NIK zwraca uwagę, że brak pełnej wydajności systemu stwarza zagrożenie niezrealizowania ustawowego<sup>48</sup> obowiązku wymiany – do dnia 31 grudnia 2007 r.<sup>49</sup> – dowodów osobistych wydanych obywatelom przed dniem 1 stycznia 2001 r.

### **3.2.3. Prawidłowość działań podejmowanych przez pracowników MSWiA oraz CPD w związku z modernizacją i rozbudową systemu**

#### **Ustalenia w zakresie egzekwowania kar umownych z tytułu innych działań Wykonawcy umowy**

Zgodnie z postanowieniami pkt. 7.4 umowy Wykonawca zobowiązał się przez okres trwania umowy do dostarczania kart niespersonalizowanych dowodów osobistych oraz książeczek paszportowych bez braków ilościowych oraz wad. Szczegółowe zasady określające m.in. zakres i warunki gwarancji za dostarczane przez Wykonawcę niespersonalizowane dokumenty osobiste oraz zasady odbioru jakościowego tych dokumentów przez Zamawiającego miały zostać uregulowane w aneksie do umowy, który powinien zostać podpisany niezwłocznie po dostarczeniu przez Wykonawcę projektu technicznego, regulującego m.in. warunki techniczne i jakościowe jakim powinny odpowiadać niespersonalizowane dokumenty osobiste. Mimo dostarczenia w październiku 2003 r. przez Wykonawcę projektu technicznego, aneks nie został przygotowany i podpisany.

---

<sup>47</sup> Z informacji przekazanych przez pracowników CPD wynika, iż w związku z niesystematycznym zgłaszaniem przez obywateli wniosków o wydanie dokumentu osobistego, występuje w CPD okresowo konieczność zwiększenia dziennego potencjału personalizacji dokumentów osobistych ponad zakładany w umowie.

<sup>48</sup> Obowiązek powyższy wynika z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz ustawy o działalności gospodarczej (Dz. U. z 1997 r. nr 113., poz. 733 ze zm.).

<sup>49</sup> Ustalono, iż w okresie od 1 stycznia 2001 roku do 6 grudnia 2005 roku spersonalizowano dowody osobiste dla 15.823.312 obywateli, tymczasem – zgodnie z harmonogramem p.t. Prognoza zapotrzebowania na dowody osobiste i paszporty, stanowiącym załącznik nr 1 do umowy - do końca 2005 roku powinny zostać spersonalizowane dowody osobiste dla 24.520.000 obywateli, natomiast do dnia zakończenia realizacji umowy, tj. do 31 grudnia 2007 r., powinny zostać spersonalizowane dowody osobiste dla 34.520.000 obywateli.

NIK ustaliła, iż w kontrolowanym okresie wystąpiły liczne przypadki dostarczania do CPD przez Wykonawcę wadliwych blankietów dowodów osobistych (w 2004 r. 930.553 szt., tj. 18,7 % ogółem spersonalizowanych w tym okresie dowodów osobistych) i książeczek paszportowych (w 2004 r. – 329.600 szt., tj. 25,6 % ogółem spersonalizowanych w tym okresie paszportów; w pierwszych trzech kwartałach 2005 r. – 84.008 szt., tj. 7,0 % ogółem spersonalizowanych w tym okresie paszportów). O stwierdzonych wadach w dokumentach kolejni Dyrektorzy CPD informowali Wykonawcę, wzywając go do dostarczenia w umownym terminie 7 dni od dnia zgłoszenia wad prawidłowych dokumentów. Pomimo to, we wszystkich przypadkach reklamacji dokumentów osobistych z 2004 r., Wykonawca nie wywiązał się z ww. obowiązku, dostarczając do CPD dokumenty bez wad ze znacznym opóźnieniem (od kilku do kilkunastu miesięcy od upływu umownego terminu na ich dostarczenie). W ocenie NIK, stwarzało to poważne zagrożenie dla prawidłowej i terminowej personalizacji dokumentów osobistych. NIK ustaliła, iż o powyższych opóźnieniach i wynikających z nich zagrożeniach oraz o niewłaściwej reakcji Wykonawcy na zgłaszane reklamacje, Dyrektorzy CPD na bieżąco informowali zarówno p.o. Dyrektora DRP MSWiA jak i Podsekretarza Stanu w MSWiA, którzy jednak nie podejmowali skutecznych działań w celu wyegzekwowania od Wykonawcy obowiązku w tym zakresie.

NIK zwraca również uwagę na fakt, że mimo zwłoki Wykonawcy w dostarczaniu prawidłowych dokumentów, Minister SWiA oraz Dyrektorzy CPD nie podjęli żadnych działań mających na celu naliczenie i wyegzekwowanie należnych, zdaniem NIK, kar umownych z tego tytułu. Wysokość tych kar pracownicy CPD oszacowali w trakcie kontroli na kwotę 3.345,0 tys. zł.

Zgodnie z pkt 7.5 umowy Wykonawca zobowiązał się zapłacić Zamawiającemu karę umowną za przekroczenie dopuszczalnego wskaźnika (7 promili) reklamacji z winy Wykonawcy, mierzonego w skali kwartalnej, w kwocie 10.000 zł za każde kolejne 5 promili przekroczenia dopuszczalnego poziomu reklamacji. Przekroczenie wskaźników wystąpiło w przypadku blankietów dowodów osobistych m.in. w I i II kw. 2004 r., zaś w przypadku książeczek paszportowych m.in. od II do IV kw. 2003r., w całym 2004 r. i od I do III kw. 2005 r. Dyrektorzy CPD nie wyegzekwowali od Wykonawcy kar umownych w wysokości 1.810,0 tys. zł za przekroczenie dopuszczalnego wskaźnika reklamacji z tytułu wad w dostarczonych dokumentach. W ocenie NIK były to działania nierzetelne

i niegospodarne. Niewyegzekwowanie kar umownych stanowi także naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Obecnie, w ramach toczącego się postępowania ugodowego pomiędzy MSWiA a PWPW S.A., CPD dokonało analizy i przeliczenia należnych kar umownych z tytułu nieprawidłowej realizacji dostaw niespersonalizowanych dokumentów osobistych, które stanowią część roszczeń finansowych Zamawiającego w stosunku do Wykonawcy do 31 grudnia 2005 r.

### **Ustalenia w zakresie serwisowania systemu po 31 grudnia 2003 r.**

Od 1 stycznia 2004 r. Konsorcjum przestało świadczyć usługi utrzymania Systemu Centralnej Personalizacji Dokumentów Osobistych (SCPDO) na podstawie umowy z 30 czerwca 2000 r. Od marca 2004 r. usługi te świadczone były przez Hewlett-Packard Polska sp. z o.o. (HP), a następnie przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych S.A. (PWPW). PWPW miała zapewnić usługi utrzymania SCPDO do 31 grudnia 2007 r., jednak umowa została wypowiedziana przez CPD, ze względu na niewywiązywanie się lub nieterminowe wywiązywanie się PWPW z obowiązków określonych w umowie serwisowej i związane z tym przekroczenie dopuszczalnej wysokości kar umownych. Obecnie SCPDO utrzymywane jest przez firmę WASKO S.A., na podstawie umowy zawartej na okres do 31 grudnia 2007 r.

Miesięczne wynagrodzenie za usługi utrzymania SCPDO było zróżnicowane i wynosiło w przypadku HP 1.545,3 tys. zł, w przypadku PWPW – 2.080,0 tys. zł, w przypadku WASKO – średnio 1.200,0 tys. zł. Tylko w przypadku umowy z WASKO powiązано wysokość wynagrodzenia z zakresem faktycznie zrealizowanych prac, w pozostałych przypadkach serwisant otrzymywał wynagrodzenie ryczałtowe niezależnie od tego czy wykonywał czynności serwisowe czy nie. Zdaniem NIK zarówno ww. różnice w wysokości wynagrodzenia, jak i brak jego powiązania (w przypadku umów z HP i PWPW) z ilością rzeczywiście zrealizowanych usług, świadczy o nierzetelnym przygotowywaniu umów i nieoszczędnym gospodarowaniu środkami publicznymi przez CPD. Przyczyną powyższego było też, zdaniem NIK, prowadzenie przez CPD (w przypadku umów z HP i PWPW) negocjacji wyłącznie z jednym oferentem, co wykluczyło możliwość porównania ofert i utrudniło uzyskanie niższej ceny usług serwisowych.

W ocenie NIK, CPD niegospodarnie wydatkowało kwotę 3.473,5 tys. zł, wynikającą z różnicy pomiędzy ceną usług świadczonych przez WASKO, a ceną takich samych usług świadczonych przez poprzednich serwisantów.

### **Ustalenia w zakresie zakupu sprzętu i oprogramowania**

W dniu 9 czerwca 2005 r. CPD zawarło z firmą WASKO S.A. umowę, której przedmiotem było m.in. wyposażenie Systemu Wydawania Dowodów Osobistych i Paszportów (SWDOiP) w aplikację do pobierania i przetwarzania danych biometrycznych oraz wykonanie i wdrożenie Systemu Komunikacyjnego wraz z dostawą sprzętu komputerowego. W ramach umowy zakupiono m.in. 2576 szt. komputerów wraz z monitorami, 2540 szt. zasilaczy oraz 2576 kart Ethernet za łączną kwotę 11.412,8 tys. zł. Odnośnie tego zakupu NIK ustaliła, że:

- przed zawarciem umowy nie przeprowadzono analiz dotyczących zapotrzebowania na ten sprzęt, co potwierdzają wyjaśnienia pracowników CPD oraz zeznania byłych pracowników CPD,
- sposób zagospodarowania tego sprzętu był opracowywany dopiero po zrealizowaniu dostawy tego sprzętu,
- w umowie nie określono kosztów wdrożenia programu (poza wspomnianymi w umowie 50 urzędami gmin) – dopiero we wrześniu 2005 r. zdecydowano, że nastąpi to w ramach wizyt prewencyjnych, do przeprowadzenia których WASKO zobowiązane było z tytułu zawartej umowy serwisowej,
- sprzęt miał być przeznaczony dla urzędów gmin m.in. jako nowe serwery komunikacyjne w SCPDO; po przeprowadzeniu w 2005 r. wizyty prewencyjnej we wszystkich urzędach gminnych i wojewódzkich przez firmę serwisującą system, pracownicy CPD oszacowali potrzebę ewentualnej wymiany stanowisk komputerowych w liczbie 300 – 500 sztuk na całkowitą liczbę ponad 4000 stanowisk znajdujących się w tych urzędach – wynika stąd, że większość gmin nie potrzebowała nowych serwerów,
- wykorzystanie zakupionego sprzętu w SCPDO w innej funkcji wymaga instalowania dodatkowych urządzeń.

W związku z powyższym zawarcie omawianej umowy było nierzetelne i niecelowe, a wydatki na sprzęt komputerowy w kwocie 11.412,8 tys. zł były niegospodarne.

Dodać przy tym należy, że komputery wraz z monitorami mogły być dostarczone po znacznie niższej cenie, gdyby CPD dokonało zakupu od innego, bezpośredniego dostawcy, a nie od WASKO, które jedynie pośredniczyło w tej transakcji. Według szacunku NIK, oszczędności z tego tytułu mogły wynieść 1.100,0 tys. zł<sup>50</sup>.

W ramach ww. umowy zakupiono także, na polecenie nadzorującego Podsekretarza Stanu w MSWiA, aplikację zawierającą możliwość pobierania danych biometrycznych do dowodów osobistych za kwotę 128,1 tys. zł. NIK zwraca uwagę, że rozszerzenie funkcji SWDOiP o możliwość pobierania i przetwarzania danych biometrycznych do dowodów osobistych było niecelowe, gdyż zgodnie z art. 1 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2252/2004, jego przepisów nie stosuje się do dowodów osobistych wydawanych przez Państwa Członkowskie. Prace nad wprowadzeniem danych biometrycznych do dowodów osobistych w Polsce (w ramach wielofunkcyjnego dowodu tożsamości) zostały wstrzymane, a obowiązek zamieszczania danych biometrycznych w dowodach osobistych, według przewidywań DRP, nie zostanie wprowadzony przed 2009 r. W związku z tym wydatki na dostosowanie oprogramowania do celów wprowadzenia biometrii w dowodach osobistych były niegospodarne.

NIK zwraca uwagę, że odpowiedzialny za przygotowanie i realizację tej umowy były Z-ca Dyrektora CPD w okresie od marca do kwietnia 2005 roku pozostawał jednocześnie pracownikiem przedsiębiorcy, który dostarczył komputery dla wykonawcy umowy. Okoliczności powyższe wskazują na możliwość wystąpienia konfliktu interesów przy zawarciu i realizacji tej umowy.

Niecelowe i niegospodarne było także dodatkowe wydatkowanie przez CPD na rzecz WASKO kwoty 29,3 tys. zł z tytułu przechowywania sprzętu dostarczonego przez tę firmę na podstawie wcześniejszych umów. Wydatków tych dokonano na podstawie odrębnej umowy, podczas gdy zgodnie z wcześniejszymi umowami sprzęt ten powinien być przechowywany w ramach określonego w nich wynagrodzenia. NIK zauważa, że zakup dużej ilości sprzętu komputerowego

---

<sup>50</sup> Kwotę oszczędności oszacowano porównując poniesione przez CPD wydatki na ww. sprzęt z informacjami uzyskanymi od innego producenta sprzętu o podanej konfiguracji. Zgodnie z uzyskaną informacją cena jednego komputera wraz z monitorem byłaby niższa o 427 zł od ceny zapłaconej w wyniku realizacji umowy z 9.06.2005 r.

i przechowywanie go w magazynie przez okres wielu miesięcy wskazuje, że zakup był przedwczesny, szczególnie biorąc pod uwagę szybki spadek cen sprzętu komputerowego.

### **Ustalenia w zakresie przestrzegania przepisów o zamówieniach publicznych**

W latach 2004 – 2005 r. CPD zawarło 7 umów w wyniku postępowań przeprowadzonych z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych<sup>51</sup> w tym:

- 5 umów na świadczenie usług utrzymania Systemu Centralnej Personalizacji Dokumentów Osobistych (SCPDO)<sup>52</sup>,
- umowę, której przedmiotem było m.in. wyposażenie Systemu Wydawania Dowodów Osobistych i Paszportów (SWDOiP) w aplikację do pobierania i przetwarzania danych biometrycznych oraz wykonanie i wdrożenie Systemu Komunikacyjnego wraz z dostawą sprzętu komputerowego<sup>53</sup>;
- umowę na modernizację systemu teletransmisji<sup>54</sup>.

W przypadku 2 umów na świadczenie usług utrzymania SCPDO zastosowano tryb z wolnej ręki, chociaż nie wystąpiły przesłanki zastosowania tego trybu. Pozostałych 5 umów zawarto bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, chociaż nie zachodziły przesłanki określone w art. 4 pkt 5 ustawy<sup>55</sup>. Uniemożliwiło to zachowanie konkurencyjności wyboru wykonawcy zamówienia.

W zakresie umów na świadczenie usług utrzymania SCPDO zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów

---

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.) oraz ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.)

<sup>52</sup> Umowy 13/04 (z 11 marca 2004 r.) i 37/04 (z 14 czerwca 2004 r.) z HP, umowa nr 45/04 (z 20 sierpnia 2004 r.) z PWPW oraz umowy nr 3/05 (z 24 stycznia 2005 r.) i 15/05 (z 17 marca 2005 r.) z firmą WASKO S.A. Z tytułu wynagrodzenia za realizację ww. umów CPD zapłaciło HP kwotę 7.054,8 tys. zł, PWPW kwotę 6.656,1 tys. zł oraz WASKO S.A. (do końca 2005 r.) kwotę 11.368,7 tys. zł.

<sup>53</sup> Na naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych wskazują ustalenia kontroli przeprowadzonej w 2005 r. przez Departament Kontroli MSWiA. Na realizację tej umowy CPD wydatkowało kwotę 12.144,8 tys. zł

<sup>54</sup> Na naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych wskazują ustalenia kontroli przeprowadzonej w 2005 r. przez Departament Kontroli MSWiA. Na realizację tej umowy CPD wydatkowało kwotę 3.655,6 tys. zł

<sup>55</sup> Art. 4 pkt 5 ustawy PZP stanowi, iż ustawy nie stosuje się do „zamówień objętych tajemnicą państwową zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych albo jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa”.

publicznych<sup>56</sup>, zostały przesłane przez Dyrektora CPD rzecznikowi dyscypliny finansów publicznych w toku kontroli NIK, chociaż okoliczności te zostały ujawnione już w sierpniu 2005 roku, w wyniku przeprowadzonego audytu wewnętrznego. Zdaniem NIK, obowiązkiem Dyrektora CPD było niezwłoczne zawiadomienie właściwych organów o powyższych nieprawidłowościach.

### **3.2.4. Wdrażanie danych biometrycznych w dokumentach osobistych**

Zgodnie z przepisami UE<sup>57</sup>, Polska zobowiązana jest do rozpoczęcia wydawania paszportów z pierwszą cechą biometryczną – wizerunkiem twarzy – od dnia 28 sierpnia 2006 r. W związku z tym MSWiA przygotowało „Program dostosowania systemu paszportowego oraz dokumentów podróży wydawanych cudzoziemcom przez władze polskie do wymogów prawa unijnego”, zwany dalej *Programem*, który został zatwierdzony 28 października 2005 r. przez Podsekretarza Stanu w MSWiA. W Programie przedstawiono etapy wprowadzania niezbędnych zmian. NIK ustaliła, że Program jest realizowany z opóźnieniami. W związku z realizacją pierwszego etapu wprowadzania zmian ustalono, że:

- dopiero 24 lutego 2006 r. wyznaczono DRR MSWiA (Wydział Rozwoju Dokumentów)<sup>58</sup> jako jednostkę organizacyjną właściwą w sprawach wdrożenia danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży,
- nie został wskazany producent odpowiedzialny za produkowanie książeczek paszportowych,
- nie został wyznaczony podmiot odpowiedzialny za centralne sporządzanie (personalizację) paszportów oraz ich dystrybucję<sup>59</sup>.

Zgodnie z Programem zadania te powinny zostać zrealizowane do końca 2005 r.

---

<sup>56</sup> Art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.)

<sup>57</sup> Rozporządzenie Rady nr 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r.

<sup>58</sup> Zgodnie z Decyzją Dyrektora Generalnego MSWiA z 24 lutego 2006 r.

<sup>59</sup> W projekcie ustawy o dokumentach paszportowych, skierowanym do Sejmu 5 czerwca 2006 r., wskazano, że minister właściwy do spraw wewnętrznych sporządza paszporty, wskazując w słowniczku, że przez sporządzenie paszportu należy rozumieć przeniesienie danych osobowych i biometrycznych posiadacza paszportu do książeczki paszportowej w postaci graficznej i elektronicznej. Powyższe informacje pochodzą z uzasadnienia do projektu ustawy o dokumentach paszportowych, zamieszczonego na stronie internetowej [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl). Z załączonego do projektu ustawy, projektu aktu wykonawczego wynika, że personalizacja paszportów (za wyjątkiem paszportów tymczasowych) odbywać się będzie w CPD.

NIK stwierdziła ponadto, iż dopiero we wstępnej fazie znajduje się realizacja innych zadań przewidzianych w Programie<sup>60</sup>, w szczególności:

- wdrożenie w urzędach wojewódzkich nowego modelu obsługi obywatela w związku z wdrożeniem identyfikatorów biometrycznych do paszportów (ze względu na konieczność osobistego uczestnictwa przy pobieraniu danych biometrycznych);
- modernizacja i rozbudowa Paszportowego Systemu Obsługi Obywatela (PS2O) w urzędach wojewódzkich, obejmująca instalację nowego sprzętu i oprogramowania do pobierania danych biometrycznych w formie elektronicznej, tj. stosowanie skanerów do zdjęć i kamer cyfrowych, podpis elektroniczny<sup>61</sup>;
- uruchomienie Centralnej Ewidencji Wydanych i Unieważnionych Paszportów (CEWiUP) w MSWiA<sup>62</sup>.

Zadania te mają zostać zrealizowane do końca sierpnia 2006 r. Jednak projekt ustawy o dokumentach paszportowych, który zakłada m.in. powołanie Centralnej Ewidencji Wydanych i Utraconych Dokumentów Paszportowych, wpłynął do Sejmu dopiero 6 czerwca 2006 r.

W celu m.in. weryfikacji założeń Programu oraz dostępnych rozwiązań technicznych, MSWiA wdrożyło w drugiej połowie 2005 r. pilotażowy program wydawania paszportów z danymi biometrycznymi. Do 21 lutego 2006 r.<sup>63</sup> przedstawiciele DRR MSWiA nie byli w stanie określić, jakie zmiany założeń Programu wynikają z realizacji programu pilotażowego i jak w związku z tym zmieniają

---

<sup>60</sup> W ustawie budżetowej na rok 2006 na budowę i wdrożenie systemu wydawania paszportów z biometrią zaplanowano kwotę 11 600 000 zł (część 17, dział 750, rozdział 75001, pozycja 6060). Ponadto w części 83 rezerwy celowej w poz. 47 zaplanowano również środki na wdrożenie danych biometrycznych, w tym w szczególności na dostosowanie biur paszportowych do wydawania paszportów, w wysokości 5 500 tys. zł oraz w części 17 – Administracja publiczna, w wysokości 2 500 tys. zł (wydatki bieżące) na zakup usług związanych z wydawaniem paszportów biometrycznych. Powyższe dane pochodzą z uzasadnienia do projektu ustawy o dokumentach paszportowych, zamieszczonego na stronie internetowej [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

<sup>61</sup> NIK ustaliła, że procedury przetargowe w zakresie zakupu niezbędnego sprzętu nie zostały rozpoczęte. Prace na rzecz wykorzystania planowanej kwoty 5.500,0 tys. zł, pochodzącej z rezerw celowych budżetu państwa na 2006 r. (poz. 47), są na etapie wstępnym. Urzędy wojewódzkie dopiero analizują wielkość posiadanych zasobów sprzętowych i lokalowych w celu ustalenia zakresu koniecznych prac i inwestycji. Odbywają się konsultacje w celu wypracowania modelu obsługi obywateli z uwzględnieniem warunków miejscowych. W MSWiA nie rozwiązano jeszcze kwestii pobierania zdjęć od obywateli, niezbędnego do wdrożenia pierwszej cechy biometrycznej – obrazu twarzy – sprawdzane są różne konfiguracje sprzętu dostarczonego do testów przez różnych producentów.

<sup>62</sup> Odnośnie uruchomienia CEWiUP, m.in. ze względu na brak ustawowych uregulowań w zakresie prowadzenia ww. ewidencji, nie do końca został rozstrzygnięty zakres i sposób udostępniania danych z tego zbioru. Obecnie wstępna wersja CEWiUP jest użytkowana pilotażowo i analizowane jest jej działanie.

<sup>63</sup> Data przeprowadzenia dodatkowych czynności kontrolnych w MSWiA

się rozwiązania techniczne na rzecz wdrażania biometrii w stosunku do założonych w Programie. Również dopiero po zakończeniu pilotażu będą znane wymagania przepustowości systemu komunikacji oraz ocena, czy obecnie funkcjonujący system PESELNET będzie wystarczający. Z informacji przekazanych przez Ministra wynika, że trwa użytkowanie systemu pilotażowego do wydawania paszportów dyplomatycznych z cechą biometryczną.

Jednym z założeń Programu była rozbudowa systemu w zakresie wdrażania biometrii z maksymalnym wykorzystaniem istniejących rozwiązań. Według stanu na 21 lutego 2006 r. przedstawiciele DRR nie byli w stanie wyjaśnić, które elementy obecnie funkcjonującego SWDOiP zostaną wykorzystane w ramach nowego systemu, a które muszą ulec zmianie lub modernizacji. Zdaniem NIK, ze względu na zbliżający się termin rozpoczęcia wydawania paszportów z cechą biometryczną, konieczne jest jak najszybsze określenie przez MSWiA zakresu ewentualnej modernizacji obecnego systemu. W przypadku potrzeby zakupu sprzętu lub usług modernizacyjnych zaistnieje bowiem konieczność zastosowania długotrwałych procedur przewidzianych w przepisach o zamówieniach publicznych.

Zdaniem NIK, powyższy stan stwarza zagrożenie niedotrzymania terminu realizacji zadania, wynikającego z rozporządzenia Rady nr 2252/2004.

NIK zwraca uwagę na potrzebę przyspieszenia działań w zakresie budowy systemu wydawania paszportów z identyfikatorem biometrycznym w urzędach wojewódzkich, a także na potrzebę zapewnienia koordynacji prac pomiędzy DRR MSWiA i CPD, gdyż utrzymanie obecnie istniejącego SWDOiP (w tym jego bieżąca modernizacja) należy do zadań CPD, natomiast realizacja prac związanych z pilotażem i prowadzenie realizacji Programu spoczywa na DRR MSWiA.

Brak jasnego podziału zadań pomiędzy te jednostki może prowadzić do powielania tych samych działań, a w konsekwencji do ponoszenia niecelowych wydatków i sporów kompetencyjnych. Obecnie, jak wynika z informacji przekazanych przez Ministra SWiA, powołany został zespół do kierowania przedsięwzięciem (wdrożenie biometrii w paszportach), którego przewodniczący został upoważniony do podejmowania decyzji w zakresie wdrażania biometrii.

## **4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli**

### **4.1. Przygotowanie kontroli**

#### **4.1.1. Ustalenia kontroli NIK przeprowadzonej w MSWiA oraz w CPD MSWiA w 2003 roku**

W okresie od 29 maja 2003 r. do 15 października 2003 r. NIK przeprowadziła w MSWiA i CPD kontrolę pt. „Przygotowanie i produkcja dowodów osobistych”. Zakresem ww. kontroli objęto m.in. zagadnienia dotyczące: zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowie z 30 czerwca 2000 r. pomiędzy MSWiA i Konsorcjum złożonym z Drukarni Skarbowej S.A. i węgierskiej firmy Multipolaris Kft. 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, a także zabezpieczenia danych osobowych obywateli RP przetwarzanych w związku z wydawaniem dowodów osobistych i paszportów.

Ustalono, iż nie tylko nie zostały dostatecznie zabezpieczone w umowie z 30 czerwca 2000 r. interesy Skarbu Państwa, ale również że Zamawiający odebrał przedmiot umowy pomimo niewykonania lub odmiennego od określonego w umowie wykonania przez Wykonawcę szeregu istotnych zadań. W konsekwencji - jak ustaliła NIK - miało to znaczący wpływ na zapewnienie przez Zamawiającego prawidłowego procesu personalizacji dokumentów od strony technologicznej, technicznej i organizacyjnej, a ponadto wiązało się z zagrożeniami dla bezpieczeństwa systemu teleinformatycznego, służącego do personalizacji dokumentów osobistych.

### **4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli**

W dniu 14 lutego 2006 r. Podsekretarz Stanu w MSWiA, działając z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zgłosił zastrzeżenia do protokołu kontroli.

Zastrzeżenia dotyczyły ustaleń związanych z treścią oświadczeń pracowników CPD w zakresie przekazania przez Wykonawcę umowy projektu technicznego dowodu osobistego i paszportu oraz ustaleń związanych z treścią wyjaśnień pracowników CPD w zakresie programu pilotażowego paszportu biometrycznego. Po analizie zastrzeżeń kontrolerzy uznali potrzebę podjęcia dodatkowych czynności kontrolnych w zakresie kwestii podniesionych w zastrzeżeniach. Zostały one przeprowadzone w okresie od 20 do 21 lutego 2006 r. Na podstawie dodatkowych ustaleń oraz po ponownej analizie zastrzeżeń, kontrolerzy uznali ich zasadność i uwzględnili je w całości.

W dniu 13 lutego 2006 r. odbyła się w siedzibie MSWiA narada pokontrolna. W naradzie uczestniczyli kontrolerzy NIK oraz ze strony MSWiA Podsekretarz Stanu, Dyrektor CPD, Dyrektor Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków, Z-ca Dyrektora DRP, naczelnik Wydziału Analiz i Strategii Kontroli i referendarz w DRP. W toku narady omówiono stwierdzone nieprawidłowości i wnioski wynikające z ustaleń kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wystąpienia pokontrolne do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (21 marca 2006 r.) oraz Dyrektora Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA (27 marca 2006 r.). Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych zastrzeżeń nie zgłoszono.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne NIK – Minister SWiA pismem Nr DKSİW-A-096/586/06/HK z 28 kwietnia 2006 r. (wpłynęło do Departamentu Administracji Publicznej NIK 9 maja 2006 r.) oraz Dyrektor CPD pismem Nr CPD-I-096-3089/06 z 25 marca 2006 r. (wpłynęło do DAP NIK 5 maja 2006 r.) poinformowali o sposobie wykorzystania uwag zawartych w wystąpieniach NIK oraz realizacji wniosków. Z informacji wynika, że wszystkie wnioski NIK są w trakcie realizacji.

Najwyższa Izba Kontroli w związku z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przestępstwa z art. 296 § 1 i 3 oraz art. 231 § 1 Kodeksu karnego, w związku ze szkodą powstałą w wyniku niewyegzekwowania przedmiotu umowy oraz kar umownych, a także dokonaniem niegospodarnych wydatków, skierowała do prokuratury zawiadomienie w tej sprawie. Do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych skierowano zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, polegającym na niewyegzekwowaniu kar umownych, tj. czyn określony w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Łączne finansowe rezultaty kontroli w CPD wyniosły **70.827,9 tys. zł**, z tego:

- uszczuplenia środków publicznych – 11.170,0 tys. zł;

- wydatki dokonane z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych – 25.865,6 tys. zł (ponadto z naruszeniem przepisów ustawy PZP wydatkowano kwotę 15.014,4 tys. zł, która została zakwalifikowana do wydatków niecelowych i niegospodarnych). Łączna kwota wydatków dokonanych z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych wynosiła 40.880,0 tys. zł;
- wydatki niegospodarne, niecelowe i nierzetelne – 21.764,3 tys. zł;
- inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 12.028,0 tys. zł.

W związku ze sformułowaniem przez NIK wniosku w sprawie ich naliczenia i wyegzekwowania, uszczuplenia środków publicznych (w kwocie 11.170,0 tys. zł) oraz inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym (w kwocie 12.028,0 tys. zł.) stanowiły jednocześnie korzyści finansowe w łącznej kwocie **23.198,0 tys. zł.**

## **5. Załączniki**

1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole – zał. Nr 1,
2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność – zał. Nr 2,
3. Wykaz aktów prawnych dot. kontrolowanej działalności – zał. Nr 3,
4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli – zał. Nr 4.

### **5.1. 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.

## 5.2. Załącznik Nr 2

### Lista

#### osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

1. Ministrowie Spraw Wewnętrznych i Administracji
  - Pan Krzysztof Janik – od 19 października 2001 r. do 21 stycznia 2004 r.
  - Pan Józef Oleksy – od 21 stycznia 2004 r. do 21 kwietnia 2004 r.
  - Pan Jerzy Szmajdziński – od 21 kwietnia 2004 r. do 2 maja 2004 r. – jako zastępujący Ministra na podstawie art. 36 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.),
  - Pan Ryszard Kalisz – od 2 maja 2004 r. do 31 października 2005 r.
  - Pan Ludwik Dorn – od 31 października 2005 r.
2. Podsekretarze Stanu w MSWiA nadzorujący kontrolowaną działalność.
  - Pan Leszek Ciećwierz – od 23 października 2002 r. do 2 listopada 2005 r.,
  - Pan Grzegorz Bliźniuk – od 2 listopada 2005 r. do 1 czerwca 2006 r.
  - Pan Piotr Piętaś – od 1 czerwca 2006 r.
3. Dyrektorzy Departamentu Rejestrów Państwowych MSWiA
  - Pan Gustaw Pietrzyk – od dnia 1 lipca 2002 r. do 6 stycznia 2006 r. – jako p.o. Dyrektora DRP,
  - Pan Maciej Kiedrowicz – od 22 listopada 2005 r. – p.o. Zastępcy Dyrektora DRP, obecnie Dyrektor Departamentu Rozwoju Rejestrów MSWiA
4. Dyrektorzy Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA
  - Pan Marek Lewandowski – od dnia 4 lutego 2002 r. do dnia 4 stycznia 2005 r.
  - Pan Nikodem Przesmycki – od dnia 14 stycznia 2005 r. do dnia 1 sierpnia 2005 r. (w okresie od dnia 1 lipca 2004 r. Pan Nikodem Przesmycki jako zastępca Dyrektora CPD MSWiA pełnił obowiązki Dyrektora CPD MSWiA na czas nieobecności dyrektora jednostki),
  - Pan Przemysław Więclaw – od 1 sierpnia 2005 r.
5. Zastępca Dyrektora CPD MSWiA
  - Pan Marek Kluk – od dnia 7 marca do dnia 25 sierpnia 2005 r.

### **5.3. Załącznik Nr 3**

#### **Wykaz**

##### **aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności**

1. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych – Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm.
2. Ustawa 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.
3. Ustawa 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 ze zm.
4. 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.
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. Nr 19, poz. 197 ze zm.
6. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych - Dz. U. z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.
7. Rozporządzenie Rady (WE) NR 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez Państwa Członkowskie – Dz. U. UE L Nr 385, str. 1
8. Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach – Dz. U. z 1991 r. Nr 2 poz. 5 ze zm.

## **5.4. 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. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Sprawiedliwości