



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KAP.410.006.01.2017
P/17/098

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/098 - Przyznawanie Karty Polaka osobom zamieszkałym za wschodnią granicą RP
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Bartosz Tajer, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/106/2017 z dnia 10 listopada 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1)</p> 2. Marcin Chojnacki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/107/2017 z dnia 10 listopada 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 2)</p>
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Zagranicznych, al. J. Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa (zwane dalej: <i>MSZ</i> lub <i>Ministerstwem SZ</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Jacek Czapotowicz, Minister Spraw Zagranicznych od 9 stycznia 2018 r. ¹ Poprzednio Ministrami Spraw Zagranicznych byli: Pan Witold Waszczykowski, (od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r.) ² i Pan Grzegorz Schetyna (od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r.) ³ .
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2015 r. – 19 stycznia 2018 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą Minister Spraw Zagranicznych (dalej również: *Minister*, *Minister SZ*) podejmował skuteczne działania, mające na celu stworzenie warunków prawno-organizacyjnych na rzecz sprawnego przebiegu procesu przyznawania Karty Polaka (dalej również: *KP*) przez podległe placówki dyplomatyczno-konsularne za wschodnią granicą RP⁵.

Minister podejmował działania, służące wzmocnieniu zaplecza kadrowego placówek w zakresie obsługi *KP*, działając przy tym w warunkach ograniczonych możliwości zwiększenia budżetu w części 45 – Sprawy zagraniczne na zwiększenie liczby etatów. Zapewnił także prowadzenie konsultacji i szkoleń dla pracowników wyznaczonych do obsługi procesu przyznawania *KP* w placówkach zagranicznych i przygotowujących się do objęcia takich stanowisk na placówkach oraz wydał

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1091).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2014 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 806).

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁵ Republika Armenii, Republika Azerbejdżańska, Republika Białoruś, Republika Estońska, Gruzja, Republika Kazachstanu, Republika Kirgiska, Republika Litewska, Republika Łotewska, Republika Mołdowy, Federacja Rosyjska, Republika Tadżykistanu, Turkmenistan, Ukraina, Republika Uzbekistanu.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

i aktualizował materiały szkoleniowe. Minister SZ podejmował również czynności w celu skrócenia czasu oczekiwania na spotkanie wnioskodawców z konsulem w sprawie przyznania KP, przy czym NIK zwróciła uwagę, że nie we wszystkich placówkach nastąpiło znaczące skrócenie tego czasu, w związku z czym, zdaniem NIK, należy kontynuować działania służące skróceniu terminów oczekiwania na spotkanie. Ponadto, w związku z występującymi wątpliwościami i problemami, dotyczącymi badania znajomości języka polskiego w procesie ubiegania się o KP, zdaniem NIK, zasadne jest podejmowanie dalszych działań w celu wypracowania takich zasad weryfikacji znajomości języka polskiego, które pozwalałyby, przy zachowaniu autonomii decyzyjnej konsułów, na obiektywizację procesu tej oceny.

W ocenie NIK, Minister SZ zapewnił możliwość realizacji zakupów towarów i usług związanych z koniecznością sprawnej obsługi spraw z zakresu KP oraz realizację działań, pozwalających na monitorowanie warunków lokalowych w placówkach zagranicznych za wschodnią granicą RP. W związku z faktem, że nie wszystkie placówki za wschodnią granicą RP zostały dotychczas wyposażone w sprzęt ułatwiający badanie dokumentów pod kątem wykrywania fałszerstw i eliminacji sfalszowanych dokumentów, zdaniem NIK, uzasadnione jest doposażenie placówek w sprzęt tego rodzaju.

W okresie objętym kontrolą Minister SZ wywiązał się z obowiązku wydania aktów wykonawczych do ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka⁶ (dalej: *ustawa o KP*), w szczególności wydał rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie rejestrów Kart Polaka⁷.

Minister SZ zapewnił realizację działań nadzorczo-kontrolnych w obszarze przyznawania KP, tj.: zidentyfikował ryzyka związane z kwestią wydawania KP, prowadził w ramach audytów i kontroli czynności sprawdzające w tym obszarze, formułował zalecenia i wytyczne, egzekwował obowiązki sprawozdawcze placówek, opracował procedury antykorupcyjne. MSZ posiadało wiedzę o nieprawidłowościach w tym obszarze, nie były jednak prowadzone szczegółowe analizy, dotyczące zarejestrowanych przypadków fałszowania przez wnioskodawców dokumentów w procesie przyznawania KP. Zdaniem NIK, celowym jest przeprowadzenie pogłębionej analizy tego problemu. Badanie takie pozwoliłoby na ocenę jego rzeczywistej skali oraz umożliwiło podjęcie ewentualnych działań w celu minimalizowania ryzyka.

W ocenie Izby, Minister SZ podejmował właściwe działania w celu zapewnienia dostępu do zasobów centralnego rejestru przyznanym oraz unieważnionych Kart Polaka oraz Kart Polaka, które utraciły ważność z mocy prawa (dalej również: *CRKP*) osobom upoważnionym i dla zapewnienia bezpieczeństwa przesyłania danych do tego rejestru. Ponadto, zapewnił mechanizmy służące wsparciu i utrzymaniu systemów Wiza-Konsul i CRKP oraz procedury dotyczące usuwania błędów w pracy systemów.

Stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość, polegająca na braku uzupełnienia obowiązującej w MSZ w czasie przeprowadzania czynności kontrolnych instrukcji nr 10 Dyrektora Biura Informatyki i Telekomunikacji z 8 czerwca 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad eksploatacji i zarządzania systemem Wiza-Konsul⁸ o informacje dotyczące obszaru Karty Polaka i komunikacji z CRKP, nie miała

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1459, ze zm.

⁷ Dz. U. poz. 2475.

⁸ Dokument wydany na podstawie § 3 ust. 3 zarządzenia nr 10 Dyrektora Generalnego SZ z 9 maja 2011 r. w sprawie wdrożenia i eksploatacji systemu Wiza-Konsul w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi SZ (Dz. Urz. MSZ Nr 4, poz. 36).

znaczącego wpływu na skuteczność działań Ministra w zakresie zapewnienia dostępu i bezpieczeństwa CRKP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Działania podejmowane przez Ministra Spraw Zagranicznych na rzecz tworzenia sprawnego i prawidłowego systemu przyznawania Karty Polaka dla osób mieszkających za wschodnią granicą RP

1. Zapewnienie przeszkolonych urzędników konsularnych dla sprawniej realizacji zadań związanych z przyznawaniem Karty Polaka za wschodnią granicą RP

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w Ministerstwie Spraw Zagranicznych za realizację zadań, wynikających z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, do listopada 2015 r. odpowiadał Departament Konsularny (dalej: *DK*) oraz od grudnia 2015 r. Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą (dalej: *DWPPG*). Wsparcie techniczne w zakresie CRKP oraz systemu Wiza-Konsul było realizowane przez Biuro Informatyki i Telekomunikacji (dalej: *BIT*).

(dowód: akta kontroli str. 3, 8, 28-99, 1518-1519, 1529-1795)

Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 23 listopada 2017 r. łączna liczba wniosków o przyznanie KP w państwach wymienionych w art. 2 ust. 2 ustawy o KP⁹ wyniosła 76 817, a liczba przyznanych KP – 66 470, co stanowiło 86,5% ogółu złożonych wniosków¹⁰. W powyższym okresie następował stały wzrost liczby składanych wniosków (z 24 062 do 25 343, tj. o 5,3%) oraz liczby wydawanych decyzji (z 20 090 do 24 758, tj. o 23,2%). Należy jednak zauważyć, że liczba urzędników konsularnych, jak i personelu wspomagającego w okresie objętym kontrolą nie ulegała znaczącym zmianom. Liczba etatów urzędników konsularnych w państwach wymienionych w art. 2 ust. 2 ustawy o KP wzrastała rokrocznie średnio o jeden (od 47,5 etatu w 2015 r. do 49,5 etatu w listopadzie 2017 r., tj. o 4,2%), a personelu zaangażowanego w zadania związane z KP (tj. poza urzędnikami konsularnymi) – średnio o dwa w ciągu roku (od 50,6 etatu w 2015 r. do 54,3 etatu w listopadzie 2017 r., tj. o 7,3%).

(dowód: akta kontroli str. 3, 203-204, 1031, 1035)

Kierownicy placówek za wschodnią granicą RP w sprawozdaniach z działalności za lata objęte kontrolą oraz podczas spotkań informowali MSZ o trudnościach kadrowych i wynikającej ze zwiększonego zainteresowania uzyskaniem KP konieczności wsparcia kadrowego i pomocy sezonowej¹¹. Ponadto, w związku z upływem w 2018 r. 10-letniego terminu ważności pierwszych KP, wydanych w 2008 r., wskazywali na możliwość wzrostu obciążenia personelu, wynikającą z konieczności przedłużania ważności wydanych uprzednio Kart. W sprawozdaniu z przeprowadzonego przez MSZ w 2014 r. zadania audytowego pn. *Karta Polaka*¹² sformułowano m.in. zalecenie przeprowadzenia analizy sytuacji kadrowej placówek zagranicznych i obciążenia pracą w zakresie realizowanych zadań oraz udzielenia wsparcia placówkom, w przypadku wystąpienia możliwości przydzielenia dodatkowych etatów. W odpowiedzi na to zalecenie ówczesny Dyrektor

⁹ Patrz przypis 5.

¹⁰ Najwięcej wniosków w okresie objętym kontrolą zostało złożonych w Republice Białorusi oraz na Ukrainie – odpowiednio 38 859 oraz 33 290. Stanowiło to odpowiednio 50,6% oraz 43,3% wszystkich wniosków o przyznanie KP, złożonych w państwach wymienionych w art. 2 ust. 2 ustawy o KP.

¹¹ Sprawozdania roczne z działalności za 2015 r. i 2016 r.: Konsulatu Generalnego w Grodnie, Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Mińsku.

¹² Audyt przeprowadzony przez MSZ w 2014 r.

Departamentu Konsularnego Pan Marek Ciesielczuk poinformował o braku możliwości zwiększenia etatów na placówkach oraz przesunięcia etatów pomiędzy placówkami. W trakcie kontroli NIK ustalono, że analizy potrzeb kadrowych urzędów były przeprowadzane na podstawie: dostępnych statystyk czynności konsularnych (dostępnych poprzez system informatyczny Wiza-Konsul), sprawozdań rocznych placówek i bezpośrednich kontaktów z kierownikami placówek.

(dowód: akta kontroli str. 222-276, 1049-1054)

W ramach prowadzonych w 2015 r. prac nad ustawą budżetową na 2016 r. Minister SZ nie występował o zwiększenie budżetu MSZ w części 45 – Sprawy zagraniczne w celu sfinansowania dodatkowych etatów na placówkach zagranicznych w związku z realizacją ustawy o KP. W 2015 r., w wyniku analizy sytuacji kadrowej placówek i w związku z długim okresem oczekiwania na możliwość złożenia wniosku o KP przez osoby zakwalifikowane do ewakuacji w związku z działaniami wojennymi w Donbasie, została zwiększona obsada kadrowa Konsulatu w Charkowie. W odniesieniu do innych placówek, Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej (dalej: *Dyrektor Generalny SZ*) Pan Andrzej Jasionowski wyjaśnił, że w 2015 r. nie było konieczności podejmowania działań w celu pilnego wsparcia kadrowego w zakresie KP.

W ramach prowadzonych w 2016 r. prac nad budżetem na 2017 r. Minister SZ występował do Ministra Finansów o zwiększenie budżetu MSZ w części 45 o 4 288,0 tys. zł, w celu sfinansowania nowych etatów na placówkach zagranicznych w związku z realizacją ustawy o KP. Minister SZ w 2016 r. wystąpił również do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o wsparcie inicjatywy wzmocnienia obsady etatowej urzędów konsularnych (łącznie 69 etatów ds. konsularnych, obejmujących również etaty do spraw KP). Pomimo prowadzonych działań ze strony Ministra SZ, limit wydatków na 2017 r. w części 45 nie został zwiększony.

(dowód: akta kontroli str. 3, 9-10, 205-207, 1028, 1040-1041, 1280-1291, 1523-1524, 1926-1970, 2033-2041, 2042, 2098-2101)

W związku z brakiem możliwości pozyskania dodatkowych środków na sfinansowanie nowych etatów w 2017 i 2018 r., w celu wsparcia placówek w zakresie obsługi spraw związanych z KP, Ministerstwo SZ w okresie objętym kontrolą podjęło działania:

- czasowe oddelegowanie personelu pomocniczego do części placówek zagranicznych – w reakcji na zwiększone potrzeby kadrowe związane z przyznawaniem KP, na okres wrzesień-grudzień 2016 r., do placówek na Ukrainie¹³ zostało skierowanych 12 osób personelu pomocniczego, a w okresie październik-grudzień 2017 r. oddelegowano w podobnym charakterze pracownika do konsulatu w Winnicy;
- zaplanowano przesunięcie w 2018 r. istniejących 16 etatów pomiędzy placówkami, które objęły Ukrainę, Kazachstan i Uzbekistan. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny SZ Pan Andrzej Jasionowski: (...) *Wprowadzenie ruchu bezwizowego z Ukrainą (...) spowodowało pewne zmniejszenie obciążenia placówek oraz konieczność ponownej oceny potrzeb kadrowych. (...) Dodatkowe stanowiska pracy w obszarze spraw związanych m.in. z realizacją ustawy o Karcie Polaka zostaną utworzone w następujących placówkach zagranicznych: (...) w Kijowie, (...) w Odessie, (...) we Lwowie, (...) w Baku, (...) w Astanie, (...) w Taszkencie.*

¹³ Łucka, Lwowa, Kijowa, Winnicy i Charkowa.

W okresie objętym kontrolą terminy oczekiwania na spotkanie z konsulem w sprawie KP były zróżnicowane i, w zależności od placówki, wynosiły od 3-7 dni (Konsulat Generalny RP w Charkowie) do 6-12 miesięcy (Konsulat Generalny RP w Grodnie). Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego SZ, w celu skrócenia terminów oczekiwania podejmowano następujące działania:

- dostosowywano sposoby zapisów na spotkanie do warunków miejscowych (np. wykorzystanie platformy e-konsulat, zapisy przez e-mail lub infolinię telefoniczną),
- oddelegowano czasowo personel pomocniczy w celu wsparcia części placówek w okresie 2016-2017 r.,
- zaplanowano od 2018 r. przesunięcia kadrowe wewnątrz i pomiędzy placówkami,
- zintegrowano CRKP z systemem Wiza-Konsul, w celu usprawnienia procesu rejestracji danych dotyczących rozpatrywania wniosków o KP i wydawania decyzji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1026, 1030-1031)

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Białymstoku w Konsulacie Generalnym RP w Grodnie stwierdzono m.in., że mimo podejmowania przez Konsula Generalnego działań zaradczych¹⁴, czas oczekiwania na wizytę w Konsulacie, połączoną ze złożeniem wniosku w okresie od stycznia do listopada 2017 r. wydłużył się ze 149 do 380 dni.

W zakresie możliwości wsparcia kadrowego placówek zagranicznych na Białorusi i w nawiązaniu do ustaleń ww. kontroli przeprowadzonej w KG RP w Grodnie, Zastępująca Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej (dalej: *Zastępująca Dyrektora Generalnego SZ*) Pani Magdalena Bogdziewicz wyjaśniła, że: *Z powodu negatywnej postawy władz białoruskich wobec realizacji ustawy o Karcie Polaka na terytorium tego kraju, a także ich zdecydowanego sprzeciwu odnośnie powiększenia obsady krajowej polskich placówek, w chwili obecnej nie jest możliwe zwiększenie stanu osobowego działających w tym państwie polskich przedstawicielstw. Ze swojej strony MSZ dokłada wszelkich starań w celu zapewnienia pełnej obsady istniejących stanowisk. W związku z liczbą obsługiwanych spraw w zakresie KP i długotrwałością procesu wnioskowania i uzyskiwania decyzji w sprawie KP w placówkach na Białorusi, 5 października 2017 r. w drodze rozporządzenia Rady Ministrów¹⁵ wyznaczono wojewodę podlaskiego jako organ właściwy w zakresie przyjmowania wniosków o przyznanie lub przedłużenie KP od obywateli Białorusi lub osób posiadających na Białorusi status bezpaństwowca oraz wydawania decyzji w tym zakresie.*

W nawiązaniu do problematyki zwiększenia zasobów kadrowych placówek do obsługi KP w 2018 r. i kolejnych latach, Zastępująca Dyrektora Generalnego SZ podała, że: *Kontynuowana będzie dalsza analiza potrzeb kadrowych i wysuwane będą ewentualne wnioski o wewnętrzne przesunięcia w ramach poszczególnych placówek.*

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 1523, 1924-1925, 2042, 2100-2101, 2103-2104, 2114, 2116-2117)

W 2015 r. szkolenia konsularne nie przewidywały specjalnego bloku dotyczącego Karty Polaka, a przeszkolenie w tym zakresie miało formę indywidualnych

¹⁴ Konsul Generalny – w związku z nieobsadzeniem etatu w Wydziale Współpracy z Polakami na Białorusi – do zadań związanych z przyznawaniem karty skierował doraźnie od 1 grudnia 2016 r. osobę z Wydziału Ruchu Osobowego Konsulatu, a 9 marca 2017 r. poprosił MSZ o wsparcie obsługi poczty elektronicznej i prowadzenia list osób zapisanych na wizytę w Konsulacie.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wyznaczenia wojewody właściwego w zakresie prowadzenia postępowań o przyznanie lub przedłużenie ważności Karty Polaka (Dz. U. poz. 1900).

konsultacji dla osób obejmujących stanowiska konsularne. W lipcu 2016 r. Dyrektor DWPPG wskazał potrzebę stworzenia odrębnego bloku szkoleń w powyższym zakresie¹⁶. Począwszy od jesieni 2016 r. tematyka KP została uwzględniona w zakresie prowadzonych szkoleń konsularnych w formie odrębnego bloku.

Konsultacje i szkolenia były prowadzone, według wyjaśnień Dyrektora Generalnego SZ Andrzeja Jasionowskiego, zgodnie z potrzebami wynikającymi z wyjazdów konsulów na placówki zagraniczne. Za prowadzenie konsultacji/szkoleń odpowiadali pracownicy DK/DWPPG, przy wsparciu podmiotów zewnętrznych, w zakresie badania autentyczności dokumentów (Straż Graniczna). W przypadku kandydatów na stanowiska konsularne w państwach wymienionych w art. 2 ust. 2 ustawy o KP, zakres szkolenia został rozszerzony w obszarze zagadnień: badania autentyczności dokumentów i zagrożeń związanych z możliwością ich fałszowania, sposobów wykrywania potencjalnych fałszerstw. W związku z wprowadzeniem obsługi wniosków o KP przez system Wiza-Konsul, w ramach szkolenia konsularnego został wprowadzony blok szkoleniowy w zakresie obsługi tego systemu.

W 2014 r. Departament Konsularny opracował i przekazał na placówki zagraniczne do krajów wymienionych w art. 2 ust. 2 ustawy o KP materiały szkoleniowe dotyczące Karty Polaka¹⁷. Materiały te, ze względu na zróżnicowane uwarunkowania funkcjonowania placówek zagranicznych¹⁸, nie stanowiły bezwzględnie obowiązujących wytycznych. W materiałach tych omówiono: procedurę przyjmowania, rozpatrywania wniosków, weryfikacji dokumentów wnioskodawcy, kwestie zaświadczeń wydawanych przez organizacje polskie i polonijne, zagadnienia weryfikacji znajomości języka polskiego oraz znajomości i kultywowania polskich tradycji, wydawanie decyzji, odmów, odwołania od decyzji w sprawie KP, unieważnienia KP, przekazywanie KP wnioskodawcy, przedłużanie ważności KP, wydawanie duplikatów.

W IV kwartale 2015 r., na zlecenie MSZ zostały opracowane przez zewnętrznego specjalistę w dziedzinie polonistyki i metodyki nauczania języka polskiego materiały szkoleniowe, dotyczące problematyki badania znajomości języka polskiego oraz znajomości i kultywowania polskich tradycji – *Wytyczne dla konsulów w zakresie sprawdzania znajomości języka polskiego oraz znajomości i kultywowania polskich tradycji i zwyczajów w związku z realizacją Ustawy o Karcie Polaka*¹⁹. W materiale zawarto wytyczne w zakresie oceny sprawności językowych wnioskodawcy, w tym formularz notatki z rozmowy z osobą wnioskującą o przyznanie KP, zawierający tabelę oceny sprawności językowych wnioskodawcy. Jak ustalono, materiał ten nie został przekazany do wykorzystania konsulom. Zastępująca Dyrektora Generalnego SZ wyjaśniła, że: *Analiza przedstawionego materiału wykazała, że ewentualne przekazanie przygotowanego materiału nie w pełni umożliwi dokonywanie rzeczywistej oceny kultywowania polskich tradycji i zwyczajów, zaś przygotowane pytania skutkować mogą schematycznym podejściem wnioskodawców do rozmowy z konsulem (w przypadku powtarzalności pytań). W efekcie materiał nie został przekazany do konsulów, natomiast elementy omawianego materiału są wykorzystywane podczas przeprowadzanych szkoleń konsularnych.*

We wrześniu 2016 r., na podstawie materiałów DK, DWPPG opracował i przekazał na placówki nową, zaktualizowaną wersję materiałów szkoleniowych, z uwzględnieniem zmian w ustawie o KP wprowadzonych ustawą z 13 maja

¹⁶ E-mail Zastępcy Dyrektora DWPPG z 5 lipca 2016 r. skierowany do Dyrektora Generalnego SZ.

¹⁷ Karta Polaka. Materiały szkoleniowe (stan prawny na dzień 3 września 2014 r.).

¹⁸ Stosunek władz miejscowych do Polski oraz organizacji polonijnych, system polityczny danego państwa, liczba osób zainteresowanych uzyskaniem KP, stopień zorganizowania środowisk polskich/polonijnych.

¹⁹ Na podstawie umowy UZC/0023/12/2015.

2016 r.²⁰ Materiał ten był przekazywany w trakcie szkoleń konsularnych kandydatom do objęcia stanowisk konsularnych. Według stanu na 22 grudnia 2017 r. materiały szkoleniowe zostały zaktualizowane (uwzględnienie m.in. zmian prawnych i wprowadzenie listy lektur dla konsulów) i podlegały uzgodnieniom kierownictwa DWPPG.

(dowód: akta kontroli str. 4, 14-17, 1028, 1031, 1038, 1042, 1296-1331, 1519-1520, 1522, 1524-1525, 2101, 2104-2015)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

1. NIK zauważa, że pomimo podejmowanych działań, służących skróceniu oczekiwania na spotkanie z konsulem w sprawie KP, nie we wszystkich placówkach zagranicznych nastąpiło znaczące skrócenie tego czasu. Obrazuje to przykład Konsulatu Generalnego w Grodnie, w którym pomimo wprowadzenia systemu zgłoszeń elektronicznych, pocztowych i osobistych, czas oczekiwania na spotkanie dochodził do jednego roku. Zdaniem NIK, wskazuje to na konieczność podejmowania dalszych działań, służących skróceniu terminów oczekiwania na spotkanie, w tym poprawie sytuacji kadrowej na placówkach.
2. NIK zauważa, że pomimo opracowania w okresie objętym kontrolą przez MSZ materiałów szkoleniowych oraz wykonania przez zewnętrznego specjalistę dodatkowego szczegółowego opracowania, nadal występują wątpliwości i problemy dotyczące badania znajomości języka polskiego, co potwierdzają m.in. wyniki audytu MSZ pt. *Karta Polaka* oraz informacje uzyskiwane przez MSZ podczas korespondencji i narad z konsulami. Ponadto, opracowane przez specjalistę w dziedzinie polonistyki i metodyki nauczania języka polskiego materiały nie zostały przekazane do wykorzystania konsulom, pomimo tego, że zawierały szereg przydatnych elementów, tj. formularz notatki z rozmowy z osobą wnioskującą o przyznanie Karty Polaka, zawierający tabelę oceny sprawności językowych wnioskodawcy. W związku z powyższym, zdaniem NIK zasadne jest podejmowanie dalszych działań w celu wypracowania zasad weryfikacji znajomości języka polskiego, które pozwalałyby, przy zachowaniu autonomii decyzyjnej konsulów, na obiektywizację procesu tej oceny.

Ocena
częstkowa

Minister SZ w okresie objętym kontrolą podejmował działania, służące wzmocnieniu zaplecza kadrowego placówek zagranicznych w zakresie obsługi KP, pomimo ograniczonych możliwości zwiększenia budżetu resortu na zwiększenie liczby etatów. Ponadto, zapewnił prowadzenie konsultacji i szkoleń dla pracowników wyznaczonych do obsługi procesu KP na placówkach zagranicznych oraz wydał i aktualizował materiały szkoleniowe w obszarze KP.

2. Zapewnienie warunków lokalowych i sprzętu w placówkach konsularnych w celu sprawnej realizacji zadań związanych z przyznawaniem Karty Polaka

Opis stanu
faktycznego

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny SZ Pan Andrzej Jasionowski, odpowiedzialność za zapewnienie warunków lokalowych i sprzętowych w celu sprawnej realizacji ustawy o KP spoczywała na szefach poszczególnych placówek zagranicznych, a także właściwych biur MSZ²¹. Podał również, że: *Bardzo trudno jest wyodrębnić z całości kosztów funkcjonowania placówki zagranicznej te związane wyłącznie z procesem przyznawania Karty Polaka. Wynika to z faktu realizowania licznych, bardzo różnorodnych zadań, w tym różnych czynności konsularnych, realizowanych przez konsulów zajmujących się również Kartą Polaka. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do poszczególnych komórek MSZ (...).*

²⁰ Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 753).

²¹ Biuro Infrastruktury, Biuro Informatyki i Telekomunikacji.

W okresie objętym kontrolą placówki zagraniczne za wschodnią granicą RP nie kierowały do MSZ wniosków o zwiększenie przestrzeni lokalowych czy też doposażenie w sprzęt komputerowy, w związku z przyznawaniem KP. Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił, że podstawową formą monitorowania warunków lokalowych do wykonywania obowiązków wynikających z ustawy o KP były wizje lokalne w urzędach konsularnych, przeprowadzane przy okazji działań szkoleniowych i kontrolnych oraz narady organizowane w placówkach zagranicznych. W trakcie tych działań w okresie objętym kontrolą nie zostały stwierdzone potrzeby w zakresie dodatkowych powierzchni lokalowych dla potrzeb realizacji ustawy o KP.

W okresie 2016-2017 do MSZ wpłynęły wnioski o zwiększenie środków w planach finansowych placówek²², w związku z koniecznością przeprowadzenia prac z zakresu zabezpieczenia technicznego, tj.: rozbudowy systemu nadzoru wizyjnego w pomieszczeniach przeznaczonych do rozmów z wnioskującymi o przyznanie KP oraz przeglądu serwisowego zasilacza awaryjnego, wspierającego działanie wewnętrznej sieci wykorzystywanej m.in. na potrzeby KP. W związku z wnioskami zostały zwiększone plany finansowe placówek łącznie o 26,2 tys. euro.

W 2016 r. z budżetu MSZ został sfinansowany na rzecz MSZ zakup macierzy dyskowej na kwotę 85,5 tys. zł z przeznaczeniem na obsługę przez MSZ przejętego CRKP, natomiast na 2018 r. został zaplanowany zakup serwerów na potrzeby rejestru.

W okresie objętym kontrolą placówki zagraniczne za wschodnią granicą RP nie były dodatkowo wyposażane w sprzęt ułatwiający badanie dokumentów pod kątem wykrywania fałszerstw i eliminowania sfałszowanych dokumentów w procesie ubiegania się o KP (informacje o przypadkach fałszowania dokumentów przez osoby ubiegające się o przyznanie KP zostały przedstawione w pkt 4 ppkt 6 wystąpienia). Placówki dysponowały zakupionymi i przekazanymi w 2004 r. zestawami do badania autentyczności dokumentów²³. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DK Pan Mirosław Stawski, Ambasada RP w Astanie, Konsulat Generalny RP w Winnicy oraz Agencja Konsularna w Smoleńsku nie posiadały w okresie objętym kontrolą zestawów do badania autentyczności dokumentów, ponieważ zostały utworzone po 2004 r. Wyjaśnił także, że nie otrzymywano z placówek sygnałów o potrzebach i przydatności urządzeń do weryfikacji autentyczności dokumentów przedstawianych przez wnioskodawców w sprawach o przyznanie KP, stąd nie były podejmowane działania monitorujące celowość zakupu i wyposażenia placówek w tego typu sprzęt. Z wyjaśnień wynika ponadto, że sprzęt był wykorzystywany przede wszystkim w zakresie weryfikacji paszportów i dokumentów przy rozpatrywaniu spraw wizowych, a możliwość wykorzystywania zestawów do weryfikacji autentyczności dokumentów w sprawach o przyznanie KP: (...) *jest ograniczona z uwagi na brak w starszych dokumentach współczesnych zabezpieczeń, które mogą zostać zweryfikowane z wykorzystaniem posiadanego sprzętu.*

(dowód: akta kontroli str. 4, 17-18, 744-745, 1042, 1522-1523, 1525-1526, 1996-2023, 2114-2115, 2117)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

W związku z brakiem wyposażenia wszystkich placówek za wschodnią granicą RP w sprzęt ułatwiający badanie dokumentów pod kątem wykrywania fałszerstw i eliminacji sfałszowanych dokumentów, zdaniem NIK, uzasadnione jest

²² Konsulaty Generalne: w Łucku i we Lwowie.

²³ Zestawy przekazane do: 1. Ambasad RP w: Erywaniu, Baku, Mińsku, Tallinie, Tbilisi, Wilnie, Rydze, Kiszyniowie, Moskwie, Kijowie, Taszkencie, 2. Konsulatów Generalnych RP w: Brześciu, Grodnie, Almaty, Irkucku, Kaliningradzie, Sankt Petersburgu, Charkowie, Lwowie, Łucku, Odessie. W skład zestawów wchodziły: urządzenia do analizy wiarygodności dokumentów ProLab, lupy, mikroskopy.

doposażenie tych placówek w sprzęt tego rodzaju. Uwzględniając argumentację zaprezentowaną w wyjaśnieniach MSZ, NIK zwraca uwagę, że sprzęt ten pomaga usprawnić wykonywanie obowiązków, zarówno z punktu widzenia badania autentyczności dokumentów w ramach KP, jak również podczas weryfikacji autentyczności dokumentów w trakcie rozpatrywania innych spraw (np. wizowych).

Ocena
częstkowa

Minister SZ w okresie objętym kontrolą zapewnił możliwość realizacji zakupów towarów i usług związanych z koniecznością sprawnej obsługi spraw z zakresu KP oraz realizację działań, pozwalających na monitorowanie warunków lokalowych w placówkach zagranicznych za wschodnią granicą RP.

3. Wydawanie aktów wykonawczych do ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka zapewniających sprawną realizację zadań określonych dla służby zagranicznej w tej ustawie

Opis stanu
faktycznego

W związku z realizacją ustawy o KP w okresie objętym kontrolą zostały wydane akty wykonawcze, zapewniające właściwe realizowanie zapisów ustawy:

- w dniu 16 września 2016 r., na podstawie art. 9 ust. 5 ustawy o KP, Minister SZ wydał rozporządzenie w sprawie wewnętrznej organizacji i trybu pracy Rady do Spraw Polaków na Wschodzie²⁴, które zastępowało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 marca 2008 r. w tym zakresie²⁵;
- w dniu 23 grudnia 2016 r., na podstawie art. 8e ustawy o KP, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o przyznanie świadczenia pieniężnego posiadaczowi Karty Polaka osiedlającemu się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz sposobu przyznawania pomocy²⁶;
- w dniu 5 października 2017 r., na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o KP, na wniosek Ministra SWiA zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wyznaczenia wojewody właściwego w zakresie prowadzenia postępowań o przyznanie lub przedłużenie ważności KP;
- w dniu 22 grudnia 2017 r., na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o KP, Minister SZ wydał rozporządzenie w sprawie rejestrów Kart Polaka²⁷. W rozporządzeniu zostały określone zasady prowadzenia CRKP i rejestrów lokalnych, przetwarzania danych w tych rejestrach i przekazywania danych przez konsulów/województwo do CRKP.

W dniu 22 sierpnia 2016 r., na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy o KP Minister SZ wydał obwieszczenie w sprawie wykazu 34 organizacji polskich lub polonijnych uprawnionych do wystawiania zaświadczeń, potwierdzających aktywne zaangażowanie w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej²⁸. Obwieszczenie zastąpiło obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 17 marca 2008 r.²⁹. Jak ustalono, wydanie obwieszczenia przez Ministra SZ zostało poprzedzone analizą wykazu z 2008 r. i konsultacjami z placówkami dyplomatyczno-konsularnymi oraz departamentami merytorycznymi MSZ. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego SZ Pana Andrzeja Jasionowskiego wynika, że przy tworzeniu wykazu wzięto pod uwagę: sytuację polityczną i społeczną w kraju funkcjonowania organizacji, warunki, w jakich funkcjonuje społeczność polska oraz stosunek władz państwowych do społeczności polskiej. Weryfikacji podlegała

²⁴ Dz. U. poz. 1507.

²⁵ Dz. U. Nr 41, poz. 245, ze zm.

²⁶ Dz. U. poz. 2274.

²⁷ Dz. U. poz. 2475.

²⁸ M.P. poz. 890

²⁹ M.P. Nr 25, poz. 249.

dotychczasowa działalność polonijna organizacji, zasięg jej działalności oraz reprezentatywność.

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 12-14, 20-21, 750-788)

W odniesieniu do planowanej na 2018 r. nowelizacji ustawy o KP, Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił m.in., że: (...) *Uproszczeniu procedur związanych z przedłużaniem ważności Karty Polaka służyć mają m.in. nowe zapisy ustawy o Karcie Polaka, procedowane w MSZ. Zakładają one, że przedłużenie ważności Karty Polaka będzie czynnością materialno-techniczną, niewymagającą, jak to jest obecnie, wydania decyzji. Oczekujemy, że zmiana ta pozwoli uprościć i przyspieszyć procedowanie w tym zakresie.*

(dowód: akta kontroli str. 1028, 1038-1039)

Ocena
częstkowa

Minister SZ w okresie objętym kontrolą wywiązał się z obowiązku wydania aktów wykonawczych do ustawy o KP.

4. Nadzór i kontrola nad podległymi placówkami konsularnymi położonymi za wschodnią granicą RP oraz współdziałanie z nimi w zakresie sprawnego i prawidłowego wykonywania zadań związanych z przyznawaniem Karty Polaka

1. Identyfikacja i analiza ryzyka w obszarze KP

Opis stanu
faktycznego

W ramach obowiązującego w MSZ systemu zarządzania ryzykiem, w okresie objętym kontrolą nie zostały zidentyfikowane odrębne zagrożenia i ryzyka dotyczące procesu przyznawania KP, jednak ta problematyka została ujęta w ryzykach dotyczących: niezapewnienia pomocy i obsługi Polaków za granicą oraz wsparcia Polonii za granicą, a także fałszowania lub podrabiania dokumentacji, składanej w MSZ i w placówkach polonijnych. W ramach środków zaradczych podejmowane były przez służby MSZ działania, tj.: wprowadzenie obowiązkowych szkoleń przedwyjazdowych, opracowanie i aktualizowanie materiałów szkoleniowych, organizacja narad z konsulami, wydawanie zaleceń dotyczących weryfikacji i wydawania zaświadczeń przez organizacje polonijne oraz badania autentyczności dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 11-12, 1028, 1041)

2. Kontrole i audyt w zakresie KP

W latach objętych kontrolą MSZ przeprowadziło łącznie 79 kontroli na placówkach zagranicznych, z czego 15 dotyczyło m.in. tematyki KP³⁰. Podczas ww. kontroli zidentyfikowano trudności i nieprawidłowości dotyczące:

- nadmiernego przeciągania terminów rozpatrywania spraw w przypadkach niekompletnych wniosków o wydanie KP i trudności z wyegzekwowaniem ich skompletowania;
- badania wiarygodności oraz interpretacji dokumentów stwierdzających polskie pochodzenie oraz aktywność wnioskodawcy w organizacji polonijnej;
- prowadzenia rozmowy w celu stwierdzenia stopnia znajomości języka polskiego oraz przestrzegania polskich zwyczajów i tradycji;
- braków w wymaganej ustawą o KP dokumentacji wnioskodawcy;
- niedostatecznego umotywowania decyzji w przypadku wydania przez konsulów decyzji o odmowie przyznania KP;
- niewłaściwej konwersji pisowni danych osobowych we wnioskach o przyznanie KP, a następnie na oryginałach wydawanych Kart.

³⁰ Osiem kontroli w 2015 r. w: Ambasadzie RP w Kijowie, Ambasadzie RP w Rydze, Ambasadzie RP w Kiszyniowie, Ambasadzie RP w Tallinie, Ambasadzie RP w Tbilisi, Konsulacie Generalnym w Kaliningradzie, Konsulacie Generalnym w Sankt Petersburgu, Konsulacie Generalnym w Winnicy; cztery kontrole w 2016 r. w: Ambasadzie RP w Astanie, Ambasadzie RP w Taszkencie, Ambasadzie RP w Mińsku, Konsulacie Generalnym RP we Lwowie; trzy kontrole w 2017 r. w: Konsulacie Generalnym w Irkucku, Konsulacie Generalnym w Łucku, Konsulacie Generalnym w Brześciu.

W lipcu 2014 r. zostało zatwierdzone sprawozdanie z zadania audytowego MSZ *Karta Polaka*, w którym m.in. sformułowano zalecenie, dotyczące rozważenia sformalizowania: (...) *wewnętrznych procedur, określając najistotniejsze etapy procesu (...), występujące bez względu na obszar wydawania Karty Polaka, niedookreślone w przepisach powszechnie obowiązujących*. W ramach realizacji zalecenia przeprowadzono pisemne konsultacje z polskimi przedstawicielstwami konsularnymi, zorganizowano spotkania szkoleniowe na Białorusi i Ukrainie oraz opracowano materiały szkoleniowe.

(dowód: akta kontroli str. 3, 10-11, 208-640, 1032-1033, 1036-1038, 1049-1085, 1358, 2096-2097)

3. Zalecenia i wytyczne dotyczące KP

Zalecenia i wytyczne dotyczące problematyki KP w okresie objętym kontrolą były przekazywane do placówek konsularnych w szczególności w postaci *clarisów*. Część przekazywanych w okresie objętym kontrolą *clarisów*, dotyczących problematyki przyznawania KP została przekazana do wszystkich placówek³¹ lub do placówek w krajach, które zostały ujęte w art. 2 ust. 2 ustawy o KP³². MSZ odpowiadało również na bieżące zapytania, w tym przypadku korespondencja była kierowana do konkretnych urzędów konsularnych formułujących pytania³³.

(dowód: akta kontroli str. 3, 8-9, 114-157, 1038, 1040, 1293-1295, 1521, 1525, 2024-2025)

4. Narady konsularne

W ramach prowadzonych działań nadzorczych w okresie objętym kontrolą, MSZ zorganizowało narady/ szkolenia, obejmujące m.in. problematykę KP:

- w dniach 11-12 marca 2016 r. zorganizowano w Kijowie naradę konsularną;
- we wrześniu 2016 r. przeprowadzono w Kijowie i Moskwie szkolenia konsulów zajmujących się KP;
- 10 lutego 2017 r. w Warszawie przeprowadzono spotkanie konsulów zajmujących się KP na placówkach w Mińsku, Grodnie i Brześciu;
- w dniach 21-22 września 2017 r. odbyła się narada polonijna w Kijowie z udziałem przedstawicieli wszystkich placówek na Ukrainie;
- 19 października 2017 r. przeprowadzono w Warszawie naradę dotyczącą polskiej mniejszości na Białorusi.

Podczas spotkań przedstawiano uregulowania prawne dotyczące ustawy o KP, omawiane były problemy bieżące, pojawiające się w poszczególnych regionach, tj.: obciążenie placówek, długi czas oczekiwania na spotkanie z konsulem, ograniczenia kadrowe na placówkach, wynikające z polityki władz poszczególnych państw, jak i z ograniczeń kadrowych występujących po stronie MSZ; fałszowanie dokumentów przez osoby ubiegające się o KP, obsługa CRKP, procedury związane z przyznaniem, przedłużeniem lub unieważnieniem KP.

(dowód: akta kontroli str. 643-650, 1519, 1796-1811)

5. Sprawozdawczość

Realizując zadania wynikające z obowiązujących w MSZ i w placówkach zagranicznych przepisów w zakresie planowania i sprawozdawczości³⁴, w procesie

³¹ Claris MSZ-DWPPG 239/2016, nr MSZ-DWPPG 253/2016, MSZ-DWPPG 346/2016, MSZ-DWPPG 354/2016, MSZ-DWPPG 16/2017, nr MSZ-DWPPG 306/2017.

³² Claris nr MSZ-DWPPG 28/2017, nr MSZ-DWPPG 69/2017, nr MSZ-DWPPG 118/2017, nr MSZ-DWPPG 138/2017, nr MSZ-DWPPG 144/2017, nr MSZ-DWPPG 192/2017, nr MSZ-DWPPG 207-2017.

³³ Np. claris nr MSZ-DWPPG 68/2017, skierowany do KG RP w Grodnie.

³⁴ Zarządzenie nr 29 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych (Dz. Urz. MSZ poz. 29) oraz zmiany wprowadzone zarządzeniem nr 43 Ministra SZ z dnia 28 grudnia 2016 r. (Dz. Urz. MSZ poz. 55) i zarządzeniem Ministra SZ nr 36 z dnia 21 października 2017 r. (Dz. Urz. MSZ poz. 62).

planowania strategicznego podejmowano problematykę obszaru KP (*Informacje Ministra SZ o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 i w 2017 r.*)³⁵.

Departamenty MSZ, koordynujące w okresie objętym kontrolą obszar związany z KP, sporządzały roczne plany działania oraz sprawozdania z ich realizacji. Placówki zagraniczne składały roczne sprawozdania z realizacji zadań, a ich praca była przedmiotem pisemnej oceny, dokonywanej przez Dyrektorów właściwych departamentów nadzorujących w MSZ³⁶. W sprawozdaniach przedstawiano m.in. dane statystyczne dotyczące obszaru KP oraz informacje o problemach związanych z przyznawaniem KP (badanie autentyczności dokumentów, problemy kadrowe w placówkach na Białorusi, problemy związane z zapisami przez e-konsulat).

(dowód: akta kontroli str. 1032, 1110-1249, 1519, 1812-1904, 2026-2032)

6. Współpraca w zakresie informowania i przeciwdziałania fałszerstwom dokumentów

W MSZ w okresie objętym kontrolą nie były prowadzone statystyki w zakresie stwierdzonych przypadków fałszerstw dokumentów przez osoby ubiegające się o przyznanie KP. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego SZ Pana Andrzeja Jasionowskiego i przedłożonych w trakcie kontroli dokumentów wynika, że MSZ posiadało wiedzę o pojawiających się fałszerstwach oraz, że kwestia ta znajdowała się w polu zainteresowania MSZ. W celu przeciwdziałania fałszerstwom, w 2016 r. uszczegółowiono zakres szkolenia konsularnego. Wzory blankietów KP zostały przekazane w 2017 r. m.in. Komendzie Głównej Policji, Centralnemu Laboratorium Kryminalnemu Policji, Komendzie Głównej Straży Granicznej, ABW, CBA i Służbie Celnej. Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił ponadto, że: *Placówki realizujące ustawę o Karcie Polaka wypracowują sieci nieformalnych kontaktów z innymi placówkami, najczęściej w tym samym kraju urzędowania, w celu wymiany doświadczeń np. w kwestii fałszowania dokumentów. Niezależnie od tego placówki pozostają w bieżącym kontakcie z organizacjami polonijnymi uprawnionymi do wystawiania zaświadczeń wymienionych w ustawie o Karcie Polaka w celu weryfikacji tego dokumentu oraz jego treści. Podał także, że: (...) dużą rolę odgrywają odpowiednie szkolenia, szczególnie wprowadzone przez DWPPG pogłębione szkolenia konsularne (...) oraz (...) jeżeli tylko warunki państwa przyjmującego na to pozwalają (...) konsul występuje do organu, który wydał dany dokument, z wnioskiem o potwierdzenie autentyczności dokumentu.*

W okresie od stycznia 2015 r. do czerwca 2017 r. MSZ nie formułowało zaleceń dla placówek zagranicznych, dotyczących konieczności informowania organów krajowych o ujawnionych przypadkach fałszerstw dokumentów przez osoby ubiegające się o przyznanie KP. Zalecenia w tym zakresie zostały sformułowane przez DWPPG w czerwcu 2017 r.³⁷

W MSZ nie były gromadzone szczegółowe informacje w zakresie tego, czy w sytuacji wątpliwości co do autentyczności lub wiarygodności dokumentów każdorazowo są podejmowane ze strony konsułów działania w celu wyjaśnienia wątpliwości lub wydawane były decyzje odmowne. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego SZ Pana Andrzeja Jasionowskiego wynika, że informacje dotyczące sprawdzania autentyczności poszczególnych dokumentów znajdują się w aktach spraw w konsulatach. W związku z koniecznością przeciwdziałania nieprawidłowościom przy wydawaniu zaświadczeń przez organizacje polonijne,

³⁵ <http://msz.gov.pl/pl/ministerstwo/minister/wystapienia/wystapienia>

³⁶ Kontrolerzy NIK przeprowadzili badanie na próbie sprawozdań sporządzonych w okresie objętym kontrolą przez cztery placówki zagraniczne o największej liczbie złożonych wniosków o przyznanie KP, tj. Konsulaty Generalne RP w: Łucku, Lwowie i Grodnie, Ambasada RP w Mińsku.

³⁷ Claris DWPPG 307/2017 z 24 czerwca 2017 r.

podczas narad konsularnych w 2016 r. MSZ zapewniło udział części prezesów organizacji i sformułowało zalecenia w zakresie współpracy z organizacjami przy wystawianiu zaświadczeń oraz przygotowało w 2017 r. projekt wzorcowego zaświadczenia. Ponadto, w związku z pracami nad planowaną na 2018 r. nowelizacją ustawy o KP, przedstawiciele placówek zagranicznych za wschodnią granicą RP zgłosili szereg postulatów, m.in. w zakresie posługiwania się zaświadczeniami od organizacji polonijnych w procesie przyznawania KP.

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 18-20, 1042-1043, 1268-1275, 1526-1528, 2026-2032, 2115-2118)

7. Skargi dotyczące obszaru KP

W okresie objętym kontrolą w MSZ zostało zarejestrowanych sześć skarg związanych z przyznawaniem KP, dotyczących:

- odmowy przyznania KP ze względu na niespełnienie kryteriów określonych w ustawie o KP³⁸,
- błędnej personalizacji KP³⁹,
- beczynności konsula w sprawie wydania zaświadczenia o ważności KP⁴⁰,
- możliwości udzielenia pomocy finansowej posiadaczom KP⁴¹.

Jak ustalono, skargi zostały załatwione w terminach wynikających z art. 237 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴², zgodnie z zarządzeniami Ministra SZ w sprawie przyjmowania i załatwiania petycji, skarg i wniosków w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i jednostkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych: nr 17 z dnia 1 czerwca 2012 r.⁴³ i nr 13 z dnia 19 kwietnia 2016 r.⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 3, 9, 158-202, 1035-1036, 1251-1267, 1332-1338)

8. Procedury antykorupcyjne

W MSZ zostały ustanowione procedury, dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym w MSZ i placówkach zagranicznych⁴⁵. W procedurach tych zostały zawarte ogólne zasady postępowania pracowników MSZ i placówek zagranicznych w sytuacji wystąpienia zdarzeń o charakterze korupcyjnym lub noszących ich znamiona. W 2015 r. w MSZ analizie ryzyka korupcyjnego został poddany obszar związany z wydawaniem KP, w związku z czym zostały sformułowane: czynniki ryzyka, podatności, mechanizmy kontrolne i mechanizmy reakcji na ryzyka. Ponadto, w ramach przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym w MSZ prowadzono szkolenia dla osób wyjeżdżających na placówki zagraniczne, zostało opracowane szkolenie z zakresu antykorupcji (w formie e-learningu), doprecyzowano reguły przyjmowania upominków i innych świadczeń o podobnym charakterze przez członków służby zagranicznej, a także administrowano zakładką poświęconą przeciwdziałaniu zagrożeniom korupcyjnym w intranecie oraz prowadzono weryfikację zgłoszeń wpływających do MSZ (skargi/wnioski).

(dowód: akta kontroli str. 4, 12, 1028, 1041-1042, 1339-1350, 1357, 1363-1366, 1375-1517, 1521, 1905-1908, 2102-2113)

³⁸ Przez: Ambasadę RP w Astanie, Ambasadę RP w Tel Awiwie, Konsulat Generalny RP w Almaty.

³⁹ Dotyczy Konsulatu Generalnego RP w Charkowie.

⁴⁰ Dotyczy Konsulatu Generalnego RP we Lwowie.

⁴¹ Skarga wniesiona na DWPPG MSZ.

⁴² Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

⁴³ Dz. Urz. MSZ z 2013 r. poz. 1.

⁴⁴ Dz. Urz. MSZ poz. 17.

⁴⁵ Zarządzenie Nr 28 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie systemu zarządzania jakością i systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych (Dz. Urz. MSZ poz. 28), zarządzenie Nr 21 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie Procedury reakcji na zdarzenia korupcyjne lub podejrzenie takich zdarzeń.

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

1. NIK zauważa, że *claris* nr 68/2017, w którym zawarto wykładnię przepisów art. 2, 13, 16 i 17 ustawy o KP, został skierowany wyłącznie do konsulów na placówkach w: Grodnie, Mińsku i Brześciu. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego SZ *claris* ten: (...) był odpowiedzią na konkretne zapytanie skierowane przez konsula RP w Grodnie do centrali MSZ. Dlatego też odpowiedź została skierowana w pierwszej kolejności do niego, a także do konsulów w Brześciu i Mińsku z racji urzędowania w jednym kraju (...). Zdaniem NIK, ze względu na zawartą w nim szczegółową wykładnię przepisów ustawy o KP, powinien zostać wysłany do wszystkich placówek w krajach wymienionych w art. 2 ust. 2 ustawy o KP. W ocenie Izby, zalecenia i wytyczne kierowane do placówek konsularnych w formie *clarisów* pełnią ważną rolę w wyjaśnianiu wątpliwości związanych z obszarem KP i służą wypracowywaniu jednolitej (z uwzględnieniem uwarunkowań miejscowych) praktyki w tym zakresie.
2. Zdaniem NIK, ze względu na brak statystyki w zakresie stwierdzonych przypadków fałszowania dokumentów przez osoby ubiegające się o przyznanie KP oraz sygnalizowane przez placówki zagraniczne i inne podmioty (korespondencja, sprawozdania, narady) problemy w tym zakresie, celem jest przeprowadzenie pogłębionej analizy problemu. Badanie takie pozwoliłoby na ocenę rzeczywistej skali problemu oraz umożliwiłoby podjęcie ewentualnych działań w celu minimalizowania ryzyk związanych z tym zagadnieniem.

Ocena
częstkowa

W ocenie NIK, Minister SZ w okresie objętym kontrolą w ramach pełnionego nadzoru zapewnił realizację szeregu działań nadzorczo-kontrolnych, powiązanych z obszarem przyznawania KP. MSZ posiadało wiedzę o nieprawidłowościach w tym obszarze, realizowało działania nadzorcze i kontrolne, formułowało wytyczne i zalecenia w obszarze przyznawania KP. Wobec braku szczegółowej statystyki w zakresie skali fałszowania dokumentów w procesie ubiegania się o KP, w ocenie Izby zasadne jest przeprowadzenie pogłębionej analizy tego problemu.

5. Realizacja zadań związanych z prowadzeniem centralnego rejestru przyznanych oraz unieważnionych Kart Polaka

1. Udostępnienie i bezpieczeństwo CRKP

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy o KP w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2017 r. Minister SZ prowadzi centralny rejestr przyznanych oraz unieważnionych Kart Polaka oraz Kart Polaka, które utraciły ważność z mocy prawa (CRKP)⁴⁶. Dane zarejestrowane przed tą datą zostały przeniesione z systemu poprzednio prowadzonego przez Centrum Usług Wspólnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, do aktualnie funkcjonującej wersji rejestru. CRKP został zintegrowany z systemem Wiza-Konsul.

Zagadnienia dotyczące przetwarzania i ochrony danych CRKP zostały ujęte w zatwierdzonych przez Ministra SZ⁴⁷ dokumentach: *Polityce Bezpieczeństwa Danych Osobowych* i załącznikach do tego dokumentu⁴⁸ oraz w *Instrukcji zarządzania systemami informatycznymi służącymi do przetwarzania danych osobowych i powiązanych procedurach*⁴⁹.

⁴⁶ Na podstawie ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 753) od 1 stycznia 2017 r. obowiązek prowadzenia centralnego rejestru Kart Polaka oraz Kart Polaka, które utraciły ważność, został nałożony na ministra właściwego do spraw zagranicznych.

⁴⁷ Zarządzenie Nr 10 Ministra SZ z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie zasad ochrony danych osobowych przetwarzanych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz placówkach zagranicznych (Dz. Urz. MSZ poz. 11).

⁴⁸ M.in. w zakresie: zasad ochrony przetwarzanych danych, zabezpieczenia pomieszczeń, w których przetwarzane są dane osobowe, sposobu przepływu danych pomiędzy CRKP a zewnętrznymi systemami informatycznymi, procedury nadawania uprawnień i upoważnień dla użytkowników.

⁴⁹ W zakresie: zarządzania uprawnieniami, zarządzania oprogramowaniem, wykonywania kopii zapasowych, współpracy z podmiotami zewnętrznymi, procedury zakładania kont i nadawania uprawnień, metod i środków uwierzytelniania, tworzenia kopii zapasowych oraz narzędzi do ich wykonywania, przechowywania elektronicznych nośników informacji,

Dostęp do CRKP był przyznawany⁵⁰ po udzieleniu przez Dyrektora DWPPG upoważnienia o dopuszczeniu do przetwarzania danych osobowych w rejestrze⁵¹ (w przypadku pracowników zatrudnionych w instytucjach krajowych) lub kierownika placówki zagranicznej⁵² (w przypadku pracowników danej placówki). W wyniku kontroli NIK w Konsulacie Generalnym RP w Grodnie ustalono, że w związku ze zmianą od 1 stycznia 2017 r. administratora CRKP (Minister SZ w miejsce Rady ds. Polaków na Wschodzie), do 23 maja 2017 r. osoby wprowadzające dane do CRKP w ww. placówce zagranicznej nie miały wydanych nowych upoważnień do przetwarzania danych w CRKP. Zastępująca Dyrektora Generalnego SZ Pani Magdalena Bogdziewicz wyjaśniła, że w okresie od 1 stycznia 2017 r. do wydania znowelizowanej *Polityki Bezpieczeństwa Danych Osobowych* (24 lutego 2017 r.), w której CRKP został opisany jako odrębny zbiór danych, pozostawały w mocy wydane pracownikom upoważnienia do dostępu do zbiorów danych osobowych, w tym do zbioru Wiza-Konsul, w ramach którego rejestrowano w placówkach czynności związane z przyznawaniem KP. Po dacie zatwierdzenia nowej *Polityki Bezpieczeństwa Danych Osobowych* kierownicy placówek zostali zobowiązani przez MSZ do przeglądu wydanych przez siebie upoważnień i dostosowania ich do obowiązujących regulacji wewnętrznych, określonych w *Polityce*. Do rejestracji upoważnień został udostępniony placówkom system EWUP, przy czym jego wdrożenie w Konsulacie w Grodnie nastąpiło dopiero w maju 2017 r., co według wyjaśnień Zastępującej Dyrektora Generalnego SZ wynikało m.in. z konieczności przygotowania lokalnego środowiska informatycznego oraz nadania pracownikom uprawnień do obsługi systemu EWUP.

Komunikacja z CRKP odbywała się za pomocą:

- interfejsu wystawianego przez dedykowaną aplikację CRKP – w przypadku instytucji krajowych mających dostęp do CRKP (tj. ABW, urzędy wojewódzkie, Straż Graniczna);
- systemu Wiza-Konsul – w przypadku uprawnionych pracowników placówek zagranicznych (w systemie wprowadzono funkcjonalności dedykowane wnioskowaniu i wydawaniu decyzji w zakresie KP).

Zarówno w systemie Wiza-Konsul, jak i aplikacji CRKP został zastosowany mechanizm uwierzytelniania użytkownika za pomocą identyfikatora (loginu) i hasła. W obu systemach zastosowano mechanizm wymuszania okresowej zmiany hasła z badaniem jego złożoności. W obu systemach zastosowano mechanizm przydzielania uprawnień do funkcjonalności w zależności od potrzeb danego użytkownika. Ponadto, w przypadku CRKP zakres udostępnianych funkcjonalności został zróżnicowany w zależności od instytucji upoważnionej do dostępu do rejestru⁵³. Powyższe rozwiązania spełniały wymogi określone w § 20 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany

zabezpieczenia systemów przed działaniem szkodliwego oprogramowania, monitorowania podatności, procedur wykonywania przeglądów i konserwacji systemów i nośników, a także odpowiedzialności osób za realizację zadań.

⁵⁰ Za techniczne nadanie uprawnień do systemów odpowiadają wyznaczeni Administratorzy systemów.

⁵¹ Upoważnienia są wystawiane i rejestrowane przez MSZ w systemie EWUP (Ewidencja Upoważnień). Dokumentacja związana z upoważnieniami do przetwarzania danych oraz wglądu do CRKP z okresu, gdy prowadzenie CRKP znajdowało się w kompetencji Rady do Spraw Polaków na Wschodzie, została zarchiwizowana w DWPPG.

⁵² Kierownicy placówek zagranicznych wykonują szczegółowe obowiązki koordynatora zbiorów danych osobowych, określone w przepisach o ochronie danych osobowych, na podstawie przepisu zawartego w §20 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 31 z dnia 30 września 2015 r. (Dz. Urz. MSZ z 2017 r. poz. 31).

⁵³ W przypadku Urzędów Wojewódzkich został on zawężony do: sprawdzenia ważności Karty Polaka oraz możliwości odznaczenia nieważności Karty Polaka z mocy prawa (po przyznaniu stałego pobytu/obywatelstwa). Jedynie w przypadku województwa podlaskiego zakres uprawnień w aplikacji CRKP przysługujący pracownikom Urzędu Wojewódzkiego został rozszerzony o rejestrację wniosków o przyznanie lub przedłużenie ważności Karty Polaka.

informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁵⁴ (dalej: *rozporządzenie KRI*).

W wyniku oględzin, na podstawie przeglądu próby zarejestrowanych rekordów danych w CRKP, kontrolerzy NIK ustalili, że w CRKP były przechowywane dane, o których mowa w art. 23 ust. 2 ustawy o KP, tj.: imię, nazwisko, data urodzenia, miejsce urodzenia, płeć, adres zamieszkania za granicą, narodowość, obywatelstwo (z możliwością zarejestrowania statusu bezpaństwowca) oraz obywatelstwo i narodowość rodziców/dziadków/pradziadków. W CRKP była przechowywana historia wszystkich czynności wykonywanych na danym rekordzie danych, z informacją identyfikującą użytkowników przeprowadzających te czynności, co spełniało wymogi określone w § 21 rozporządzenia KRI. Zostały wprowadzone reguły walidacyjne, wymuszające wypełnienie pól obligatoryjnych lub blokujące możliwość edycji konkretnych pól danych. W trakcie oględzin nie stwierdzono problemów ani opóźnień w działaniu aplikacji CRKP.

Komunikacja z Centrum Personalizacji Dokumentów (dalej: *CPD*) w zakresie przesyłania KP do personalizacji i przyjmowania spersonalizowanych kart na stan placówki odbywa się za pośrednictwem funkcjonalności wbudowanych w system Wiza-Konsul.

(dowód: akta kontroli str. 5, 20-22, 792-815, 816-975, 1029, 1044-1046, 2115-2116, 2118-2122, 2131-2133)

Z ustaleń kontroli i wyjaśnień Dyrektora Generalnego SZ Pana Andrzeja Jasionowskiego wynika, że systemy Wiza-Konsul i CRKP funkcjonują w wydzielonym sieciowym środowisku informatycznym. Komunikacja powyższych systemów z systemami zewnętrznymi odbywa się również poprzez sieć wydzieloną. W zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przesyłania danych do CRKP Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił, że: *Z poziomu placówek zagranicznych – wykorzystujemy odseparowane logicznie tunele VPN (łącznie ze sobą placówki dyplomatyczne z Centralą MSZ), autoryzowane odpowiednimi certyfikatami na urządzeniach brzegowych oraz serwerach. Zakres dostępu do CRKP z poziomu systemu Wiza-Konsul realizowany jest przez odpowiednią politykę nadawanych uprawnień na podstawie akceptacji kierowników placówek zagranicznych/kierowników wydziałów konsularnych. Z poziomu urzędów wojewódzkich, Straży Granicznej, ABW, CPD – właściwa polityka uprawnień. Komunikacja realizowana w odseparowanej sieci rządowej „MEWA”. Uprawnienia imienne nadawane są na podstawie zgłoszeń drogą mailową ze strony DWPPG (departamentu odpowiedzialnego za merytoryczną część systemu CRKP). (...) główne serwery systemu są zdublowane. W przypadku awarii jednego zestawu serwerów - automatycznie działanie zostaje przekazane drugiemu zestawowi serwerów, a administratorzy dostają automatyczne powiadomienie o problemach z systemem. Jeśli nastąpi awaria dostępu do systemu Wiza-Konsul od strony placówki - informację o tym otrzymują RAST⁵⁵, którzy są zobowiązani do jak najszybszego podjęcia działań naprawczych. W przypadku konieczności zaplanowanych działań serwisowych (...) placówki dyplomatyczne otrzymują w tym zakresie odpowiednio wcześniej powiadomienia klarisowe, natomiast instytucje zewnętrzne (...) są powiadamiane (z wyprzedzeniem) drogą e-mailową o zapowiadanych przez administratorów systemu CRKP pracach serwisowych. Przed zaplanowanym wyłączeniem systemu CRKP – administratorzy wymuszają „ad hoc” wykonanie bieżących kopii baz danych (...).*

⁵⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247.

⁵⁵ Regionalny Administrator Systemów Teleinformatycznych.

W styczniu 2017 r. Biuro Informatyki i Telekomunikacji opracowało plan na wypadek awarii systemów serwerowych oraz zasady dotyczące tworzenia kopii bezpieczeństwa. W okresie objętym kontrolą nie zostały stwierdzone przypadki naruszenia zasad ochrony danych osobowych przetwarzanych w CRKP oraz w systemie Wiza-Konsul.

(dowód: akta kontroli str. 1027, 1029, 1034-1035, 1045)

2. Problemy dotyczące obsługi systemów Wiza-Konsul i CRKP oraz elektronicznego systemu zapisów w portalu e-konsulat

Dotychczasowe problemy związane z obsługą systemów Wiza-Konsul i CRKP były związane z:

- błędami użytkowników obsługujących system Wiza-Konsul i aplikację CRKP, tj. używanie niedozwolonych znaków podczas wprowadzania danych, niechronologiczne przesyłanie komunikatów o zmianie statusu KP w systemie Wiza-Konsul;
- rozbieżnością rozwiązań zastosowanych w zarządzanej przez KPRM bazie danych CRKP w wersji 1.0 i zarządzanej przez MSZ bazie w wersji CRKP 2.0 (różnice w oprogramowaniu narzędziowym służącym zarządzaniu bazami, w przyjętych w bazach zasadach pisowni, wpływające na problemy z personalizacją KP przez CPD);
- błędami wynikającymi ze współdziałania z instytucjami zewnętrznymi, biorącymi udział w opracowywaniu wniosków o Kartę Polaka np. CPD (przypadki rozbieżności przesyłanych przez CPD numerów seryjnych blankietów KP z wysyłanymi do systemu Wiza-Konsul informacjami o numerach tychże blankietów, błędy techniczne, np. niewyraźnie wydrukowane zdjęcie na blankiecie KP).

Dyrektor Generalny SZ Pan Andrzej Jasionowski wyjaśnił, że: *Występujące problemy związane z poprawnym funkcjonowaniem CRKP mogą mieć charakter techniczno-informatyczny i wtedy rozwiązaniem problemu zajmuje się BIT lub mieć charakter merytoryczny (system nie realizuje poprawnie oczekiwanej funkcjonalności) i wtedy analizowane są przez DWPPG, a BIT stara się wspierać ten proces, np. poprzez analizy danych, testy, generowanie raportów itp.*

W związku z przypadkami niewłaściwej personalizacji KP wydawanym dzieciom w okresie wrzesień-grudzień 2016 r., polegającej na wygenerowaniu przez system Wiza-Konsul błędnej daty ważności Karty (zbyt długi termin ważności)⁵⁶, MSZ w okresie 2016-2017 podejmowało działania, służące poprawie błędnie spersonalizowanych Kart, o których informowało placówki za pośrednictwem *clarisów*⁵⁷. W kwietniu 2017 r. placówkom zostało zaprezentowane rozwiązanie, które według MSZ ostatecznie prowadziło do poprawnej personalizacji KP. W związku z powyższym problemem, Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił, że: *Claris Nr 207/2017 z dnia 6 kwietnia 2017 r. informujący o procedurze postępowania w przypadku wprowadzania danych dzieci w wieku poniżej 8 lat (...) ma charakter polecenia służbowego (...) rozwiązanie to zostało wdrożone na wszystkich placówkach.*

W związku z koniecznością utrzymania CRKP i obsługi błędów w jego działaniu, MSZ zawarło umowy dotyczące wsparcia wdrożenia tego systemu, jego utrzymania

⁵⁶ W ramach kontroli NIK w KG RP w Grodnie ustalono, że ważność 10 kart była dłuższa niż 10 lat (wynosiła od 11 lat do 17 lat), a w dwóch kartach data ważności upływała kolejno cztery i siedem lat po uzyskaniu pełnoletności przez ich posiadaczy.

⁵⁷ *Claris* 354/2016 z 13 grudnia 2016 r., *claris* 144/2017 z 7 marca 2017 r., *claris* 207/2017 z 5 kwietnia 2017 r.

i usług dostosowawczych⁵⁸. Zostały określone procedury postępowania w przypadku wystąpienia błędów, a także parametry jakościowe dotyczące świadczenia usług w zakresie napraw. W ramach funkcjonalności związanych z KP w systemie Wiza-Konsul w okresie 2016-2017 zostało naprawionych szereg zidentyfikowanych błędów oraz zostały wprowadzone nowe funkcjonalności i modyfikacje⁵⁹. W listopadzie 2017 r. i styczniu 2018 r. w związku z planowaną modyfikacją systemów Wiza-Konsul i CRKP w zakresie obsługi KP, zostały opracowane przez DWPPG wymagania w zakresie modyfikacji funkcjonalności obu systemów. W związku z sygnalizowanym podczas kontroli NIK w Konsulacie Generalnym RP w Grodnie problemem braku możliwości automatycznego generowania z systemu Wiza-Konsul wzorów formularzy decyzji o unieważnieniu i przedłużeniu KP, Dyrektor DWPPG, w celu usprawnienia pracy Konsulów, wystąpił o wprowadzenie powyższej funkcjonalności do systemu Wiza-Konsul.

Akcentowanym przez placówki zagraniczne problemem było również nieautoryzowane wykorzystywanie przez podmioty zewnętrzne, pośredniczące w rejestracji wizyt w sprawie KP, elektronicznego systemu zapisów w portalu e-konsulat. Podejmowane były czynności w celu ograniczenia tych działań, przy czym ich skuteczność, według wyjaśnień, była ograniczona. Dyrektor Generalny SZ podał, że w związku z powyższą problematyką została podpisana umowa na przygotowanie zaawansowanych rozwiązań z zakresu ochrony dla portalu e-konsulat, a uruchomienie produkcyjne przewidziano pod koniec I kwartału 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 5, 22-23, 746-749, 789-790, 976-1025, 1031-1034, 1039-1040, 1043, 1102-1109, 1359-1362, 1521, 2115-2116, 2118, 2129)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na braku uzupełnienia obowiązującej w MSZ instrukcji nr 10 Dyrektora BIT z 8 czerwca 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad eksploatacji i zarządzania systemem Wiza-Konsul o informacje dotyczące kwestii Karty Polaka i komunikacji z CRKP. W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne, biorąc pod uwagę, że obowiązujące w MSZ w 2017 r. regulacje dotyczące przetwarzania i ochrony danych w CRKP, w związku z przejściem przez MSZ od KPRM obsługi rejestru i wdrożeniem funkcjonalności dotyczących KP w systemie Wiza-Konsul, zostały poddane stosownej aktualizacji⁶⁰. Dyrektor Generalny SZ Pan Andrzej Jasionowski wyjaśnił, m.in. że: (...) *Kwestie dotyczące nadawania uprawnień do systemu WK w ww. obszarze zostały wdrożone we wniosku elektronicznym ITSM, który jest rozszerzeniem wniosku papierowego wymienionego w instrukcji. Obsługa wniosków elektronicznych w systemie ITSM została zaimplementowana w celu usprawnienia zarządzania uprawnieniami w systemie Wiza-Konsul. Obszar Karty Polaka, w szczególności kwestia nowego wzoru wniosku elektronicznego, zostanie uwzględniony w najbliższej aktualizacji instrukcji.*

(dowód: akta kontroli str. 1026, 1034, 1367-1374)

Ocena
częstkowa

W ocenie NIK, Minister SZ podejmował właściwe działania w celu zapewnienia dostępu do zasobów CRKP osobom upoważnionym. Ponadto, wprowadził mechanizmy w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przesyłania danych do rejestru. Minister realizował działania, służące wsparciu i utrzymaniu CRKP i systemu Wiza-Konsul w zakresie KP oraz dotyczące usuwania błędów w pracy

⁵⁸ Umowa BIT WFP 1276/2016 z dnia 16 września 2016 r. z CUW KPRM dotycząca przekazania systemu CRKP 2.0 oraz wsparcia podczas instalacji i wdrożenia produkcyjnego; umowa BIT WFP 1348/2017 z dnia 22 czerwca 2017 r. dotycząca usług dostosowawczych i utrzymania CRKP.

⁵⁹ Umowa BIT WFP 71/23/2014 z dnia 16 czerwca 2014 r. dotycząca modernizacji systemu Wiza-Konsul oraz nabycia autorskich praw majątkowych do systemu.

⁶⁰ Polityka Bezpieczeństwa Danych Osobowych z załącznikami z lutego 2017 r.

systemów. Opisana powyżej nieprawidłowość w ocenie Izby nie miała znaczącego wpływu na skuteczność działań Ministra w zakresie zapewnienia dostępu i bezpieczeństwa CRKP.

IV. Wniosek

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶¹, wnosi o uzupełnienie instrukcji nr 10 Dyrektora BIT z 8 czerwca 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad eksploatacji i zarządzania systemem Wiza-Konsul o informacje dotyczące obszaru Karty Polaka i komunikacji z CRKP.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

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

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

Warszawa, dnia 14 lutego 2018 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
podpis

⁶¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.