



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KPB.410.006.02.2015

P/15/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/007- Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Zbigniew Włodarczyk, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 97720 z dnia 29 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Zygmunt Kozłowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 97719 z dnia 29 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ministrem Sprawiedliwości jest od dnia 17 listopada 2015 r. Zbigniew Ziobro. Poprzednio Ministrem Sprawiedliwości był w okresie od 4 maja 2015 r. do 16 listopada 2015 r. Borys Budka, w okresie od 22 września 2014 r. do 30 kwietnia 2015 r. Cezary Grabarczyk, w okresie od 6 maja 2013 r. do 22 września 2014 r. Marek Biernacki.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Sprawiedliwości prawidłowo utworzył system organizacyjny do wdrażania zadań/działań określonych w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019. Realizację zadań/działań prowadzono według opracowanych i zatwierdzonych w I kwartale 2015 r. planów realizacji w części dotyczącej Ministra Sprawiedliwości. Spośród 14 zadań/działań przyjętych do realizacji w 2014 r. i 2015 r. nie zrealizowano 1 działania przewidzianego do zakończenia w 2015 r. i nie rozpoczęto 2 działań wieloletnich.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W celu zapewnienia wdrożenia i realizacji zadań/działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 Minister Sprawiedliwości w 2015 r. powierzył zadania w tym zakresie właściwym merytorycznie komórkom organizacyjnym Ministerstwa oraz wskazanym pracownikom w tych komórkach. Powołano stanowisko koordynatora do spraw realizacji Programu, powierzając obowiązki w tym zakresie pracownikowi posiadającemu stosowne kompetencje. Powierzenie obowiązków koordynatora do spraw realizacji Programu nastąpiło w grudniu 2014 r. Prawidłowo określono zasady prowadzenia polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie. Realizację zadań/działań prowadzono według opracowanych i zatwierdzonych w I kwartale 2015 r. planów realizacji działań. NIK zwraca uwagę na opóźnienie w opracowaniu Planu realizacji zadań/działań Rządowego Programu, w części dotyczącej Ministra Sprawiedliwości, w odniesieniu do harmonogramu przyjmowania planów ujętego w Rządowym Programie. Prawidłowo sporządzano i przedstawiano Przewodniczącemu Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu

Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 okresowe sprawozdania z realizacji Programu. Sporządzone sprawozdania za 2014 r. oraz I półrocze 2015 r. przedstawiały rzetelny stan realizacji zadań. Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. planowane zadania stałe zostały w pełni zrealizowane w przewidzianych formach. W zakresie celu I. Programu - wzmocnienie mechanizmów i struktur służących ograniczaniu korupcji, podjęto realizację 8 spośród 10 zaplanowanych na 2015 rok działań. Dla realizacji celu II. Programu - wzmocnienia działań prewencyjnych i edukacyjnych podjęto i zrealizowano 3 działania spośród 4 przewidzianych do realizacji w 2015 roku. Monitorowanie stopnia realizacji zadań/działania Programu było prowadzone poprzez przyjęte w Ministerstwie procedury kontroli zarządczej. W wyniku realizacji w okresie objętym kontrolą działań ujętych w planie osiągnięto zamierzone rezultaty i wykorzystano je do wzmocnienia mechanizmów i struktur służących ograniczaniu korupcji oraz działań prewencyjnych i edukacyjnych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły powierzenia pełnienia funkcji koordynatora do spraw realizacji Programu pracownikowi Ministerstwa z 27 tygodniowym opóźnieniem, w stosunku do terminu określonego w Programie, oraz braku zrealizacji jednego działania zaplanowanego na 2015 r. i nie podjęcia realizacji w 2015 r. 2 działań wieloletnich. Biorąc pod uwagę treść Rządowego Programu, stanem nieprawidłowym było również opracowanie w Ministerstwie planów realizacji działań/zadań w terminie niezgodnym ze wskazaniami zawartymi w tym dokumencie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji zadań/działania wynikających z Rządowego Programu Przeciwdziałania korupcji na lata 2014-2019

Opis stanu
faktycznego

W związku z uchwaleniem przez Radę Ministrów Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019¹, zwanego w dalszej treści Programem, Minister Sprawiedliwości w zarządzeniu z dnia 8 października 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości² określił zasady koordynacji wdrażania Programu. Z dniem wejścia w życie przedmiotowego zarządzenia, tj. 9 października 2015 r. w Ministerstwie powołano koordynatora do spraw realizacji Programu. Zgodnie z przyjętym w Programie harmonogramem przyjmowania planów realizacji zadań/działania, powołanie koordynatora w jednostce winno nastąpić w terminie 6 tygodni od dnia wejścia w życie Uchwały Nr 37, tj. do dnia 9 czerwca 2014 r. Przed wejściem w życie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 października 2015 r. funkcję koordynatora do spraw realizacji Programu pełniła, od dnia 16 lutego 2015 r., Pani Anita Fraj-Milczarska, radca ministra zatrudniona w Biurze Ochrony-Centrum Zarządzania Kryzysowego, na podstawie indywidualnego zakresu czynności pracownika. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa, przed powierzeniem obowiązków koordynatora Pani Anicie Fraj-Milczarskiej, obowiązki te pełnił Pan Marcin Kowal – Naczelnik Wydziału Prawa Karnego Departamentu Legislacyjnego. W przedłożonym dla potrzeb kontroli zakresie obowiązków Pana Marcina Kowala brak było

¹ Uchwała Nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 (M.P. poz. 299).

² Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 października 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości, poz. 221).

stosownego wpisu o powierzeniu obowiązków koordynatora. Z korespondencji Ministerstwa z Departamentem Porządku Publicznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych wynika, że pracownik ten pełnił obowiązki koordynatora w okresie od 16 grudnia 2014 r. do dnia 19 lutego 2015 r. Wyjaśniając przyczynę powołania koordynatora dopiero w grudniu 2014 r. Dyrektor Generalny stwierdził, że nastąpiło to po pierwszym posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji i Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019, w trakcie którego wskazano terminy opracowania planów realizacji zadań lub działań Programu. Odpowiadając na pytanie o przygotowanie merytoryczne Pani Anity Fraj-Milczarskiej do pełnienia funkcji koordynatora dyrektor Generalny wyjaśnił, że wzięto pod uwagę jej doświadczenie zawodowe zdobyte w poprzednim miejscu pracy tj. Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, gdzie zajmowała się zarówno opracowywaniem Programu, jak i jego wdrażaniem.

(dowód: akta kontroli str. 14, 22-25, 559-566, 647-648)

W zarządzeniu z dnia 8 października 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości postanowiono, że komórki organizacyjne Ministerstwa współpracują z koordynatorem w zakresie realizacji działań Programu. Ponadto wskazano, że za realizację zadań/działania Programu, dla których członek Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji i Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 z ramienia Ministerstwa, został wskazany jako Szef Grupy Roboczej, odpowiada Departament Legislacyjny. Natomiast zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości, stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 59/15/BOF Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 stycznia 2015 r. oraz wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Biura Ochrony – Centrum Zarządzania Kryzysowego, od dnia 1 lutego 2015 r. za realizację zadań stałych oraz wskazanych w Programie do wykonania wszystkim ministerstwom i urzędowi centralnym odpowiada Biuro Ochrony – Centrum Zarządzania Kryzysowego, a w ramach Biura – koordynator do spraw realizacji Programu. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa wynika, że Departament Legislacyjny – Wydział Prawa Karnego został zobligowany do realizacji zadań/działania Programu, w formie dekretacji Podsekretarza Stanu w Ministerstwie z dnia 9 grudnia 2014 r. W trakcie prac nad programem pismami z dnia 26 stycznia 2015 r. Wydział Prawa Karnego zwrócił się z prośbą o współpracę do Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka oraz Dyrektora Departamentu Prawa Cywilnego. Dalej Dyrektor Generalny wyjaśnił, że we wskazanych Departamentach powierzenie obowiązków w zakresie realizacji zadań wynikających z Programu właściwym pracownikom nastąpiło w formie dalszych poleceń i dekretacji. Kontrola wykazała, że powierzone zadania były zbieżne z już wykonywanymi merytorycznymi zadaniami tych pracowników, opisanymi w ich zakresach obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 22-25, 257-414, 540-542)

Odpowiadając na pytanie czy w Ministerstwie ustalono procedury przepływu informacji do innych podmiotów realizujących Program oraz organizacji pozarządowych, w zakresie niezbędnym do dokonania ewaluacji tego Programu, Dyrektor Generalny nie wskazał formalnych regulacji obowiązujących w tym zakresie. Wyjaśnił natomiast, że faktyczny przepływ informacji dotyczących realizacji Programu odbywa się na kilku płaszczyznach. Na płaszczyźnie koordynatora w jednostce organizowane są spotkania, w trakcie których wymieniane są informacje na temat możliwości wdrażania konkretnych zadań. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą w Ministerstwie zorganizowano jedno takie spotkanie (w dniu 2 października 2015 r.) Na płaszczyźnie grupy roboczej, gdzie szefem jest

Minister Spraw Wewnętrznych przepływ informacji w sprawach istotnych, dotyczących wykonania określonych czynności, odbywał się w formie pisemnej. Natomiast w sprawach wykonawczych, realizujących wcześniej podjęte decyzje, stosowana była forma korespondencji elektronicznej. Trzecią płaszczyzną wymiany informacji są kontakty w ramach grupy roboczej, dla której szefem został wskazany przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości. Kontrola wykazała, że w związku z zaakceptowaniem 9 listopada 2015 r. przez Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 realizatorów współpracujących dla grup roboczych, (których szefem został wskazany przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości), do czasu zakończenia kontroli nie ustalono form wymiany informacji w ramach tych grup. Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił, że procedury przepływu informacji zostaną uzgodnione w trakcie pierwszych spotkań członków przedmiotowej grupy roboczej. Natomiast odnośnie ustalenia procedur przepływu informacji do organizacji pozarządowych Dyrektor Generalny wyjaśnił, że Program nie nakłada obowiązku ustalania procedur przepływu informacji do tych podmiotów. Równocześnie poinformował, że współpraca z organizacjami pozarządowymi odbywa się na zasadach dobrowolności, np. poprzez zaproszenia do udziału w organizowanych przedsięwzięciach, konferencjach, spotkaniach.

(dowód: akta kontroli str. 546-547)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że jednym z zadań określonych w Programie dla szefów grup roboczych jest opracowanie i zorganizowanie systemu wymiany informacji i współpracy między realizatorami wiodącymi i współpracującymi, a także ze środowiskiem naukowym i sektorem pozarządowym. Jakkolwiek Program nie wskazuje wprost obowiązku ustalania procedur wymiany informacji, to zdaniem NIK opracowanie procedur spowodowałoby skwantyfikowanie zasad wymiany tych informacji oraz mogłoby wspierać bieżącą i sprawną realizację tego procesu.

Opis stanu
faktycznego

W rozdziale III Programu – System wdrożenia i ewaluacji Programu, wśród zadań koordynatorów w jednostkach przewidziano zadanie opracowania planów realizacji działań w zakresie przeciwdziałania korupcji, zawierających mierniki, zakresy odpowiedzialności i harmonogram prac wraz z terminami, oceną ryzyka oraz szacunkowymi kosztami wykonania poszczególnych zadań/działania. Zgodnie z Harmonogramem przyjmowania planów realizacji działań/zadań Rządowego Programu prace nad opracowaniem tych planów powinny się rozpocząć po 6 tygodniach od dnia wejścia w życie Rządowego Programu. Na opracowanie planów przewidziano 14 tygodni oraz dodatkowo 4 tygodnie na przyjęcie i przekazanie przewodniczącemu zespołu do spraw realizacji Programu. Opracowane w Ministerstwie plany winny być przedłożone szefowi właściwej grupy roboczej w terminie 14 tygodni od powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 (zwanego dalej Międzyresortowym Zespołem). Zarządzeniem Nr 69 Prezesa Rady Ministrów³ Międzyresortowy Zespół został utworzony w dniu 22 października 2014 r. W regulaminie pracy Międzyresortowego

³ Zarządzenie Nr 69 prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2014 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019” (M. P. z 2014 r., poz. 954).

Zespołu, stanowiącym załącznik do uchwały Nr 1/2014⁴ ustalono, że: sporządzenie planów i harmonogramów realizacji zadań/działań dla grup roboczych i ich przedłożenie Przewodniczącemu Zespołu winno nastąpić w terminie 18 tygodni od powołania Zespołu; plany realizacji zadań stałych w ministerstwach i urzędach centralnych oraz plany realizacji zadań Programu dedykowanych wszystkim ministerstwom i urzędom centralnym winny zostać sporządzone w terminie określonym w Programie.

Ustalono, że w Ministerstwie opracowano plany realizacji zadań/działań Programu, w wymaganym zakresie. W dniu 6 lutego 2015 r. opracowano i przesłano przy piśmie DL-002-1/15/2 do Ministra Spraw Wewnętrznych Plan realizacji zadań i działań Rządowego Programu, w zakresie wkładu Ministra Sprawiedliwości do działań, w których podmiotem wiodącym jest Minister Spraw Wewnętrznych. W dniu 27 lutego 2015 r. opracowano i przesłano przy piśmie DL-002-1/15/2 do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych plan realizacji zadań stałych Ministerstwa. Plan realizacji zadań i działań Rządowego Programu, w zakresie Ministra Sprawiedliwości jako podmiotu wiodącego opracowano i przesłano przy piśmie DL-III-002-1/15/1 do Ministra Spraw Wewnętrznych – Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu w dniu 6 lutego 2015 r. Plany realizacji zadań/działań Programu zostały opracowane w Ministerstwie w I kwartale 2015 r. to znaczy z uchybieniem terminów ustalonych w Rządowym Programie. Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił, że daty przesłania planów są tożsame z terminem ich opracowania. Ministerstwo Sprawiedliwości przystąpiło do sporządzania planów po powołaniu Międzyresortowego Zespołu (zakładano, że Zespół powołany zostanie w ciągu 6 tygodni do wejścia w życie uchwały nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r.). Międzyresortowy Zespół rozpoczął swoją działalność 29 października 2014 r. W trakcie pierwszego posiedzenia Zespołu, które odbyło się 2 grudnia 2014 r., przekazane zostały daty ich sporządzenia oraz forma w jakiej mają zostać opracowane. Ponadto z wyjaśnienia Dyrektora Generalnego wynikało, że MS przesłało plany w terminie wynikającym z punktu 4 protokołu z posiedzenia Międzyresortowego Zespołu.

W dniu 20 lipca 2015 r. do Ministerstwa wpłynął zatwierdzony przez Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu plan dla działań Programu, których szefem grup roboczych jest przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości, a w dniu 21 lipca 2015 r. plan dla działań Programu, których szefem grupy roboczej jest Minister Spraw Wewnętrznych.

Pismem BO-V-070-18/15/2 z dnia 12 sierpnia 2015 r. Minister Sprawiedliwości wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych - Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu z prośbą o wyrażenie zgody na dokonanie zmian w zatwierdzonych planach realizacji Programu. Proponowane zmiany dotyczyły:

- W planie realizacji zadań stałych –rezygnacji w Ministerstwie z procesu odnowienia certyfikacji Systemu Zarządzania Jakością oraz zintegrowanego z nim Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym i zastąpienia go wewnętrznymi przepisami precyzującymi sposób realizacji zadań stałych;
- W planie realizacji zadań/działań, gdzie Ministerstwo wskazano jako podmiot wiodący:

⁴ Uchwała Nr 1/2014 Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019” z dnia 2 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019” (nie publikowana).

- Działanie 12.1 – dopisanie nowego przedsięwzięcia *monitorowanie przebiegu implementacji rekomendacji wskazanych w raporcie z przeglądu implementacji przez Polskę postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji*;
- Działanie 19.2 – dopisanie nowego przedsięwzięcia *gromadzenie i analizowanie ustawodawstwa obowiązującego w innych państwach – jeśli jest to niezbędne – w celu wdrożenia w prawie polskim nowych mechanizmów*;
- Działanie 2.1.4 – rozważenie zagadnienia w kontekście potencjalnego ograniczenia immunitetów chroniących przed ściganiem karnym za przestępstwa korupcyjne i powiązane;
- Zadanie 18 i działanie 2.1.4 – propozycja określenia nowych terminów realizacji.

Pismem DPP-A-0052-1-86/2015 z dnia 28 października 2015 r. Sekretarz Międzyresortowego Zespołu poinformował Ministra Sprawiedliwości, że proponowane zmiany w planach realizacji Programu zostały w dniu 26 października 2015 r. zatwierdzone przez Przewodniczącą Zespołu.

Przegląd przedłożonych planów realizacji zadań/działań Programu wykazał, że opracowane plany zawierały wszystkie elementy (kolumny) przewidziane we wzorze ustalonym przez Międzyresortowy Zespół. Część terminów realizacji zadań/działań, ujętych w planach realizacji w zakresie wkładu Ministra Sprawiedliwości do działań, w których podmiotem wiodącym jest Minister Spraw Wewnętrznych oraz w zakresie Ministra Sprawiedliwości jako podmiotu wiodącego, zaplanowano ogólnie na lata 2014-2019, bez wskazania zadań na poszczególne lata. Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił, że sposób i zakres realizacji tych zadań uzależniony jest od czynności innych ministerstw, urzędów centralnych czy organizacji międzynarodowych co powoduje, że sposoby realizacji zadań i umiejscowienie ich w czasie są uzależnione od zdarzeń przysłych.

Część mierników wprowadzonych do planów została sformułowana w sposób nie dający możliwości stwierdzenia, czy cel zadania/działania został osiągnięty i w jakim stopniu. W planie zadań stałych Ministerstwa ustalono ogółem 19 mierników, z których 18 (94,7%) zostało sformułowanych jako „zrealizowanie/niezrealizowanie”. W planie realizacji zadań/działań Ministerstwa jako instytucji wiodącej ustalono ogółem 22 mierniki, z których 8 (36,4%) ustalono jako „zrealizowanie/niezrealizowanie”, a jeden z mierników określono jako „czas realizacji wniosków”. Z kolei w planie realizacji przez Ministerstwo zadań/działań gdzie szefem grupy roboczej jest Minister Spraw Wewnętrznych, sformulowano ogółem 42 mierniki i we wszystkich przypadkach zastosowano zapis „zrealizowanie/niezrealizowanie”. Odpowiadając na pytanie w jaki sposób, w stosunku do tak sformułowanych mierników, oceniany będzie stopień osiągnięcia miernika, a tym samym poziom realizacji zadania/działania Dyrektor Generalny wyjaśnił, że miernik jest uznawany za osiągnięty, gdy dane przedsięwzięcie zostanie zrealizowane zgodnie z planowaną formą zakończenia. Założono, że planowane przedsięwzięcie będzie zrealizowane jeśli osiągnie stan pożądany.

(dowód: akta kontroli str. 26-256, 419-420, 580, 649-652, 707)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że określenie mierników osiągania celów w sposób wyżej opisany, nie daje możliwości ustalenia faktycznego stopnia realizacji zakładanego działania. Należy zauważyć, że w Programie Rządowym założono procentowe wskaźniki realizacji celu głównego i celów szczegółowych działań. Zdaniem NIK również w planach realizacji działań Ministerstwa należałoby

zastosować tego rodzaju wskaźniki, co pozwalałoby na ustalenie poziomu i zaawansowania realizacji poszczególnych zadań.

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do § 8 ust. 2 Regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu sprawozdania z realizacji zadań/działań Programu przekazywane są do właściwego członka Zespołu w terminie do końca lutego każdego roku oraz w każdym innym terminie, na prośbę członka Zespołu.

Przy piśmie BO-V-070-5/15/3 z dnia 31 marca 2015 r. Ministerstwo przesłało do Ministra Spraw Wewnętrznych - Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 sprawozdanie z działań antykorupcyjnych podejmowanych w 2014 roku. W treści pisma nawiązano do ustaleń podjętych na spotkaniu w dniu 4 marca 2015 r. Sekretarza Zespołu z koordynatorami Programu. W trakcie spotkania ustalono, że sprawozdanie za 2014 r. winno być przedstawione na wystandaryzowanym formularzu sprawozdawczym i obejmować zadania Programu oraz zadania stałe realizowane przez Ministerstwo w 2014 r. Ministerstwo opracowało i przedłożyło sprawozdanie roczne za 2014 r. na wymaganym formularzu sprawozdawczym, w pełnym zakresie merytorycznym oczekiwanym przez Międzyresortowy Zespół.

Pismem DPP-A-0052-1-79/2014 z dnia 15 lipca 2015 r. Minister Spraw Wewnętrznych zwrócił się z prośbą o sporządzenie i przedłożenie sprawozdania za I półrocze 2015 r. w zakresie realizacji zadań/działań, ujętych w planie grupy roboczej dla której Szefem jest Minister Spraw Wewnętrznych. W Ministerstwie sporządzono wymagane sprawozdanie i przy piśmie BO-V-070-5/15/7 z dnia 11 sierpnia 2015 r. przekazano Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 625-646)

Międzyresortowy Zespół na posiedzeniu w dniu 2 grudnia 2014 r. powołał cztery grupy robocze dla zadań/działań Programu, w których jako realizator wiodący został wskazany Minister Sprawiedliwości. Były to zadania/działania: 2.1.4 – Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie rozwiązań prawnych obowiązujących w obszarze immunitetów, rozważenie zagadnienia m.in. w kontekście potencjalnego ograniczenia immunitetów chroniących przed ściganiem karnym za przestępstwa korupcyjne i powiązane; 12.1 – Dokonanie przeglądu i implementacja zobowiązań wynikających z ratyfikowanych konwencji antykorupcyjnych i zaleceń instytucji monitorujących w zakresie prewencji i edukacji oraz przygotowanie i realizacja programu wdrażającego; 19.1 i 19.2 – Dokonanie przeglądu implementacji zobowiązań wynikających z ratyfikowanych konwencji antykorupcyjnych i zaleceń instytucji monitorujących w zakresie prawno-karnym oraz ścigania. Analiza zagranicznych rozwiązań prawnych w zakresie oceny możliwości zastosowania dobrych rozwiązań w prawie krajowym; 18 – Opracowanie systemowych rozwiązań w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń dotyczących zwalczania korupcji pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, pełniąc funkcję szefa grup roboczych, dopiero 12 sierpnia 2015 r., tj. po upływie 8 miesięcy od formalnego powołania grup, wystąpiła pismem nr BO-V-070-18/15/1 do Przewodniczącej Międzyresortowego Zespołu z prośbą o zatwierdzenie proponowanych realizatorów współpracujących, w ramach trzech grup roboczych, tj.: grupy roboczej do realizacji działania 2.1.4, grupy roboczej do realizacji zadania 18 oraz grupy roboczej do realizacji działania 12.1. Równocześnie w piśmie tym Podsekretarz Stanu poinformowała Przewodniczącą Międzyresortowego Zespołu, że w odniesieniu do działania 12.1 w części poświęconej rekomendacjom Grupy Roboczej OECD ds. Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych, powoływanie

realizatorów współpracujących nie jest uzasadnione. Rekomendacje OECD zostały wydane w 2013 r. po przeprowadzonym w Polsce przeglądzie, a sprawozdanie z ich wykonania należało złożyć w 2015 r. W czerwcu 2015 r., w wyniku współpracy z innymi resortami, Ministerstwo Sprawiedliwości sporządziło i przekazało OECD sprawozdanie przedstawiające stan wdrożenia tych rekomendacji. W tym samym piśmie Podsekretarz Stanu poinformowała Przewodniczącą Międzyresortowego Zespołu o braku konieczności powoływania realizatorów współpracujących do działań 19.1 i 19.2, gdyż realizacja rekomendacji GRECO, wynikających z IV rundy ewaluacyjnej, polega na opracowaniu szeregu zmian w ustawach znajdujących się w kompetencji Ministerstwa Sprawiedliwości. Z uwagi na fakt, iż projektowane rozwiązania podlegają konsultacjom i uzgodnieniom w trybie przewidzianym w Uchwale Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, nie ma potrzeby przeprowadzania dodatkowych dyskusji w ramach grupy roboczej. Również w zakresie pozostałych przedsięwzięć zaplanowanych do realizacji w ramach działania 19.2 na obecnym etapie nie zachodzi potrzeba powoływania realizatorów współpracujących. Minister Spraw Wewnętrznych w piśmie nr DPP-A-0052-1-86/2015 z dnia 9 listopada 2015 r. poinformowała Ministra Sprawiedliwości, że akceptuje przedstawione propozycje dotyczące konstituowania grup roboczych.

Odpowiadając na pytanie, jakie przesłanki spowodowały, że dopiero w dniu 12 sierpnia 2015 r. wystąpiono do Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu o zatwierdzenie realizatorów współpracujących w ramach grup roboczych Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśniła, że realizacja przedsięwzięć zaplanowanych na rok 2015 w ramach działania 2.1.4 oraz zadania 18 nie została rozpoczęta w zakładanym terminie z uwagi na nieprzewidziany wzrost natężenia pracy spowodowany wejściem w życie ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych aktów (Dz. U. z 2015 r., poz. 396) i koniecznością wydania kilkunastu rozporządzeń. Natomiast w ramach realizacji działania 12.1 w zakresie implementacji przez Polskę postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji zaproponowano dopisanie nowego przedsięwzięcia: *monitorowanie przebiegu implementacji rekomendacji wskazanych w raporcie z przeglądu implementacji przez Polskę postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji* i w tym zakresie wystąpiono o powołanie realizatorów współpracujących. W związku z powyższym o powołanie realizatorów współpracujących wystąpiono w dniu 12 sierpnia 2015 r., wraz z propozycją zmiany planów w zakresie terminów realizacji zaplanowanych przedsięwzięć.

Odpowiadając na pytanie, czy brak powołania członków grup roboczych miał negatywny wpływ na realizację zadań/działania Programu Dyrektor Generalny wyjaśniła, że nie miał on wpływu na realizację zaplanowanych przedsięwzięć w zakresie działania 12.1 oraz działań 19.1 i 19.2. Zaplanowane przedsięwzięcia były realizowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości samodzielnie. Ich realizacja polegała na opracowaniu zmian w ustawach znajdujących się w kompetencji Ministerstwa. Natomiast w odniesieniu do działania 12.1 oraz 19.1 w części poświęconej rekomendacjom Grupy Roboczej OECD powoływanie realizatorów współpracujących nie było i nadal nie jest uzasadnione. Planowane działania zostały zrealizowane przez Ministerstwo we współpracy z właściwymi resortami.

Minister Sprawiedliwości do udziału w pracach Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu wyznaczył Pana Bogdana Świączkowskiego – Podsekretarza Stanu w MS. (pismo z dnia 5 stycznia 2016 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji). Podsekretarz Stanu w MS w dniu 12 stycznia 2016 r. zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych

z prośbą o uaktualnienie danych osób (realizatorów współpracujących), wchodzących z skład grup roboczych powołanych dla Ministra Sprawiedliwości.
(dowód: akta kontroli str. 17, 542-545, 567-569, 711-713, 804, 902)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że istotą funkcjonowania grupy roboczej jest realizacja zadań/działań przez realizatora wiodącego (szefa grupy) oraz realizatorów współpracujących (członków grupy). Zdaniem NIK zasadnym jest przeanalizowanie potrzeby funkcjonowania grup roboczych dla zadań/działań, w stosunku do których, zdaniem Ministerstwa, nie zachodzi potrzeba powoływania członków grupy. Funkcjonowanie grupy bez udziału jej członków wydaje się bezprzedmiotowe.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z postanowieniami Programu zawartymi w rozdziale III System wdrożenia i ewaluacji Programu, powołany w jednostce koordynator odpowiada za realizację zadań stałych w ramach ministerstwa. Stosownie do § 7 ust. 2 Regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu, koordynator sporządza plan realizacji zadań stałych w ministerstwie. Minister Sprawiedliwości w zarządzeniu z dnia 8 października 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości ustalił, że zadania stałe w zakresie przeciwdziałania korupcji realizuje Biuro Ochrony – Centrum Zarządzania Kryzysowego we współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa. Natomiast powołany koordynator, we współpracy z komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, koordynuje wykonanie działań Programu dedykowanych do realizacji wszystkim ministerstwom oraz zadań stałych, w szczególności poprzez opracowywanie planów i harmonogramów, monitorowanie ich wdrażania oraz sporządzanie sprawozdań.

W Ministerstwie monitorowanie stopnia realizacji zadań/działań Programu było prowadzone z wykorzystaniem narzędzi przewidzianych w regulacjach dotyczących kontroli zarządczej. Zgodnie z zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 2014 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości komórki organizacyjne, w ramach swojej właściwości, identyfikują cele i zadania do realizacji oraz dokonują analizy ryzyk, które mogą zagrozić ich realizacji. Na podstawie obowiązującego do 2 listopada br. zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 2014 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości zadania dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości były realizowane m.in. za pomocą narzędzi, takich jak plan pracy i analiza ryzyka. Każda z komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości, w ramach swojej właściwości, identyfikuje cele i zadania do realizacji na dany rok kalendarzowy oraz identyfikuje i dokonuje analizy ryzyk, które mogą zagrozić ich realizacji.

W roku 2014 w planach pracy komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości nie odnotowano celów i zadań związanych z realizowaniem przez Ministerstwo konkretnych zadań z zakresu *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019*. Zadania związane z realizacją *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019*, w zakresie właściwym dla Ministerstwa Sprawiedliwości, zostały przedstawione w planie pracy Biura Ochrony - Centrum Zarządzania Kryzysowego na 2015 rok, jako tej komórki organizacyjnej koordynującej realizację tego Programu.

W ramach planu pracy Biuro Ochrony – Centrum Zarządzania Kryzysowego sformułowało do osiągnięcia w 2015 roku cel związany z realizacją *Rządowego Programu* pod nazwą „Zminimalizowanie ryzyka wystąpienia zdarzenia korupcyjnego”, a w ramach celu zadanie: „Realizacja przedsięwzięć określonych

w zatwierdzonych przez kierownictwo MS⁵ planach: dla działań, realizowanych przez wszystkie Ministerstwa oraz dla zadań stałych MS. Osiągnięcie planowanego celu było mierzone: „Odsetkiem terminowo realizowanych działań wynikających z planu *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019*”. W sprawozdaniu z planu pracy za III kwartał 2015 roku Biura Ochrony – Centrum Zarządzania Kryzysowego oceniono, że realizacja zadań do III kwartału br. przebiegała zgodnie z wyznaczonym harmonogramem prac.

Monitorowanie realizacji zadań ujętych w planie realizacji zadań/działania Programu, dla których Ministerstwo zostało wskazane jako realizator wiodący, było realizowane w ramach planów pracy merytorycznych komórek organizacyjnych Ministerstwa, w ramach swoich właściwości.

(dowód: akta kontroli str. 22-25, 421-423, 426-449, 653-654, 708-710, 801-803)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Programie Rządowym sformułowano zadanie stałe polegające na cyklicznym diagnozowaniu i sprawozdawaniu zagrożeń i ryzyk korupcyjnych. Czynności te mogą być realizowane w jednostce w ramach ogólnych procedur zarządzania ryzykiem. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że poszczególne czynności podejmowane w ramach Rządowego Programu przez merytoryczne komórki organizacyjne w Ministerstwie są na tyle szczegółowe, że wymagają odrębnego i detalicznego wyodrębniania ich w dokumentach planowania i sprawozdawczości cyklicznej.

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że koordynator w Ministerstwie opracował plan realizacji zadań stałych na lata 2014-2019, a Podsekretarz Stanu dokument ten zatwierdziła. Z uwagi na opracowanie planu dopiero w 2015 r., nie planowano zadań do realizacji w 2014 r. W planie ujęto do realizacji wszystkie zadania stałe, zdefiniowane w Programie, wskazując sposób ich wykonania, harmonogram realizacji, formę zakończenia oraz realizatorów. W rubryce *Realizatorzy* we wszystkich pozycjach jako realizatora wiodącego wskazano Ministerstwo Sprawiedliwości, natomiast realizatorów współpracujących nie wskazano. Jako miernik osiągnięcia zakładanego celu we wszystkich pozycjach planu zastosowano kryterium *zrealizowanie/niezrealizowanie*. Z uwagi na termin opracowania i zatwierdzenia planu (luty 2015 r.), na rok 2014 zadań nie planowano.

Do realizacji w 2015 roku w planie przewidziano 10 czynności odnoszących się do pięciu zadań stałych, oraz jedną o charakterze ciągłym odnoszącą się do siódmego zadania. Realizację zadania nr 6, tj. upowszechnianie wiedzy w zakresie zagrożeń korupcyjnych i konfliktu interesów z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej zaplanowano na lata 2016-2019. Ustalono, że czynności zaplanowane do realizacji w 2015 roku zostały zrealizowane. I tak:

- Zadanie 1 - Opracowywanie diagnoz w zakresie zagrożeń i ryzyk korupcyjnych występujących i potencjalnych, roczne sprawozdanie tej kwestii ministrowi. W ramach tego zadania zaplanowano:
 - dokonanie analizy obecnie funkcjonujących rozwiązań w Ministerstwie wraz z wnioskami – wykonano analizę dotychczasowych działań w formie dokumentu zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego oraz Podsekretarza Stanu w Ministerstwie;
 - opracowanie oraz wdrożenie zasad prowadzenia analizy ryzyk korupcyjnych oraz diagnoz w zakresie zagrożeń korupcyjnych - opracowano zasady prowadzenia analizy ryzyk korupcyjnych oraz

⁵ Członka Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 – 2019.

diagnoz w zakresie zagrożeń korupcyjnych w: zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 października 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości, zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 listopada 2015 roku w sprawie systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości, Instrukcji wypełniania formularza do analizy ryzyka.

- Zadanie 2 - Opracowanie wykazu grup zawodowych (stanowisk) zagrożonych korupcją. W ramach tego zadania zaplanowano:
 - dokonanie analizy obecnie funkcjonujących rozwiązań wraz z wnioskami – wykonano analizę funkcjonujących rozwiązań w zakresie opracowywania wykazu grup zawodowych (stanowisk) zagrożonych korupcją. Analiza zawierała rekomendacje w powyższej kwestii i została zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego oraz Podsekretarza Stanu w Ministerstwie;
 - opracowanie oraz wdrożenie zasad prowadzenia wykazu stanowisk pracy zagrożonych korupcją – opracowano zasady prowadzenia wykazu stanowisk pracy zagrożonych korupcją w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 października 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości.
- Zadanie 3 - Opracowanie i wdrożenie systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym. W ramach tego zadania zaplanowano:
 - dokonanie analizy obecnie funkcjonujących rozwiązań wraz z wnioskami – wykonano analizę rozwiązań w zakresie funkcjonowania systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym. Analiza zawierała rekomendacje w powyższej kwestii i została zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego oraz Podsekretarza Stanu w Ministerstwie.
 - opracowanie zasad prowadzenia polityki antykorupcyjnej - opracowano zasady prowadzenia polityki antykorupcyjnej w ramach zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 października 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości.
- Zadanie 4 - Analizowanie informacji o występowaniu nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędu. W ramach tego zadania zaplanowano:
 - bieżące analizowanie informacji o występowaniu nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędu w ramach adresu internetowego antykorupcja@ms.gov.pl. – Koordynator analizował informacje o występowaniu nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędu dotyczące zagrożeń korupcyjnych w ramach adresu internetowego antykorupcja@ms.gov.pl Opracowano dwie informacje zbiorcze, tj.: z dnia 13 marca 2015 roku, za okres od 1 października 2014 do 13 marca 2015 roku, oraz z dnia 10 listopada 2015 roku za okres od 16 marca 2015 roku do 9 października 2015 roku. Ponadto opracowano analizę funkcjonujących rozwiązań w zakresie analizowania informacji o występowaniu nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędu. Analiza zawierała rekomendacje w powyższej kwestii i została zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego oraz Podsekretarza Stanu w Ministerstwie;
 - opracowanie zasad zbierania i postępowania z informacjami o zagrożeniach korupcyjnych - zasady zbierania i postępowania

z informacjami o zagrożeniach korupcyjnych zostały uregulowane w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 października 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości w rozdziałach II, III i IV.

- Zadanie 5 - Organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów. W ramach tego zadania zaplanowano:
 - zorganizowanie co najmniej 3 szkoleń dla pracowników ministerstwa z udziałem ekspertów zewnętrznych – zorganizowano dwa szkolenia, w ramach których przeszkolono liczbę osób przewidzianych dla trzech szkoleń;
 - opracowanie koncepcji szkoleń dla pracowników ministerstwa, na kolejne lata, ze szczególnym uwzględnieniem stanowisk zagrożonych korupcją (termin realizacji ustalono na lata 2015-2016)
 - w 2015 roku opracowano założenia do koncepcji, a po sporządzeniu wykazu stanowisk pracy zagrożonych korupcją, zostanie opracowana koncepcja szkolenia osób figurujących w tym wykazie.
- Zadanie 7 - Opiniowanie w ramach procesu uzgodnień resortowych i międzyresortowych projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych. W ramach tego zadania zaplanowano opiniowanie na bieżąco projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych. Ustalono, że w 2015 roku w Ministerstwie nie opiniowano projektów aktów prawnych w tym zakresie. Realizacja tego zadania będzie możliwa po wypracowaniu metodologii (mechanizmu) opiniowania aktów prawnych pod kątem zagrożeń korupcyjnych, w ramach realizacji działania 1.1. Programu, gdzie wiodącym podmiotem jest Centralne Biuro Antykorupcyjne. Przedstawiciele Ministerstwa (koordynator oraz przedstawiciel Departamentu Legislacyjnego) są w składzie grupy roboczej do spraw realizacji działania 1.1 i brali udział w spotkaniu roboczym w dniu 24 czerwca 2015 r. W dniu 27 października 2015 r. koordynator i dwóch przedstawicieli Departamentu Legislacyjnego brało udział w warsztatach organizowanych przez CBA, poświęconych metodyce oceny projektów aktów prawnych pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych. W trakcie warsztatów prezentowany był m.in. sposób procedowania z projektami aktów prawnych w Ministerstwie Sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli str. 38-44, 227-237, 582-612, 657-696, 701-704, 805-825, 899)

Ustalone
nieprawidłowości

Powierzenie pełnienia funkcji koordynatora do spraw realizacji Programu pracownikowi Ministerstwa nastąpiło w dniu 16 grudnia 2014 r., tj. z 27 tygodniowym opóźnieniem. Zgodnie z przyjętym w Programie harmonogramem przyjmowania planów realizacji zadań/działań, powołanie koordynatora w jednostce winno nastąpić w terminie 6 tygodni od dnia wejścia w życie Uchwały Nr 37, tj. do dnia 9 czerwca 2014 r. Biorąc pod uwagę treść Rządowego Programu stanem nieprawidłowym było również opracowanie w Ministerstwie planów realizacji działań/zadań w terminie niezgodnym ze wskazaniami zawartymi w tym dokumencie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, jako prawidłowe działania Ministra Sprawiedliwości dotyczące utworzenia system organizacyjnego wdrażania zadań/działań określonych w Rządowym Programie. Utworzony system zapewniał możliwość realizowania celów szczegółowych tego Programu. Plany realizacji zadań/działań Programu zostały opracowane z uchybieniem obowiązujących w Programie

terminów. Zadania stałe zostały zrealizowane, w zakresie planowanym w 2015 r. Realizacja zadań była monitorowana przy wykorzystaniu procedur kontroli zarządczej. Przeprowadzone badania wykazały, że osiągnięto oczekiwane rezultaty.

2. Stan realizacji zadań/działań określonych w Rządowym Programie dotyczących wzmocnienia mechanizmów i struktur służących ograniczaniu korupcji oraz osiągnięte rezultaty

Opis stanu
faktycznego

W Planie realizacji zadań/działań I. celu Rządowego Programu w części dotyczącej MS na lata 2014 – 2015 przewidziano do realizacji następujące zadania/działania.

- Działanie 1.2. Dokonywanie przez administrację publiczną przy udziale organizacji pozarządowych i społeczeństwa przeglądu i oceny efektywności działania aktów prawnych pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji, w szczególności w zakresie ograniczania uznaniowości przy podejmowaniu decyzji przez pracowników i urzędników w administracji publicznej, w tym: angażowanie instytucji społecznych w diagnozowanie zagrożeń korupcyjnych oraz tworzenie i wdrażanie rozwiązań w zakresie właściwego reagowania na nie, sygnalizowanie organom ustawodawczym luk prawnych lub przepisów mających charakter korupcjogenny, dostrzeganych w ramach bieżącej pracy.
W ramach tego działania planowano w okresie od kwietnia do grudnia 2015 r. sporządzenie wykazu przepisów prawnych z zakresu właściwości MS pod kątem obniżania ryzyka wystąpienia korupcji. W 2015 r. sporządzono wykaz aktów prawnych obejmujący przepisy, które z racji przedmiotu regulacji mogą powodować zagrożenie wystąpienia działań korupcyjnych. Zadanie wykonano (przyjęty miernik zrealizowanie/niezrealizowanie).
- Działanie 1.3. Opracowanie i wdrożenie mechanizmu efektywnego wdrażania wniosków de lege ferenda zgłaszanych przez NIK.
W ramach tego działania planowano w okresie od kwietnia do grudnia 2015 r. opracowanie mechanizmu wdrażania wniosków uwzględniającego czas i sposób realizacji. Wydane zostało zarządzenie Ministra Sprawiedliwości nr 203/15/BKA z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie działalności kontrolnej w Ministerstwie Sprawiedliwości. W zarządzeniu tym uregulowano m.in. monitorowanie przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego wykonywania w Ministerstwie Sprawiedliwości wniosków i zaleceń pokontrolnych, w tym wniosków zgłoszonych przez NIK. W okresie objętym kontrolą nie wpływały do MS wnioski de lege ferenda zgłaszane przez NIK. Zadanie wykonano (przyjęty miernik zrealizowanie/niezrealizowanie).
- Działanie 2.1.4. Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie rozwiązań prawnych obowiązujących w obszarze immunitetów – rozważenie zagadnienia m.in. w kontekście potencjalnego ograniczenia immunitetów chroniących przed ściganiem karnym za przestępstwa korupcyjne i powiązane.
W ramach tego działania od maja 2015 r. do czerwca 2016 r. planowano dokonać analizy przepisów krajowych obowiązujących w obszarze immunitetów – ustalenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego immunitetów. W 2015 r. nie realizowano tego działania (przyjęty miernik

zrealizowanie/niezrealizowanie). Przyczyny braku realizacji działania w 2015 r. są analogiczne, jak opisane w związku z realizacją działania 18.1.

- Działanie 2.2. Wdrożenie rekomendacji z wyżej wymienionych analiz, w razie potrzeby wraz ze stosownymi zmianami legislacyjnymi. Działanie 2.1.4 gdzie wiodącym jest MS: Opracowanie i przeprowadzenie procesu legislacyjnego w sprawie projektu aktu normatywnego ograniczającego zakres immunitetów chroniących przed ściganiem za przestępstwa korupcyjne i powiązane.

W 2015 r. działań nie podejmowano, ponieważ do MS nie wpłynęły rekomendacje od innych ministerstw wynikające z analiz oraz z uwagi na brak realizacji działania 2.1.4.

- Działanie 2.3 Przeprowadzenie akcji informacyjnej i szkoleniowej w administracji rządowej i samorządowej, zorganizowanie systemu wymiany najlepszych praktyk. Organizowanie seminariów, konferencji z udziałem ekspertów rządowych, naukowych i pozarządowych na temat rozwiązań obecnie funkcjonujących, dobrych praktyk zagranicznych oraz założeń zmian legislacyjnych, jeśli takie będą wynikały z rekomendacji.

W ramach tego działania MS zorganizowało w dniu 29 maja br., w Sejmie konferencję nt. *Zapobieganie korupcji wśród parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów w świetle IV rundy ewaluacyjnej GRECO*. Koszt realizacji konferencji wyniósł 12.000 zł z budżetu MS. Miernik został osiągnięty gdyż zorganizowano konferencję.

- Działanie 12.1 Dokonanie przeglądu i implementacja zobowiązań wynikających z ratyfikowanych konwencji antykorupcyjnych i zaleceń instytucji monitorujących w zakresie prewencji i edukacji oraz przygotowanie i realizacja programu wdrażającego w tym:

- 12.1.1. Przygotowanie w 2015 r. raportu dotyczącego wdrożenia Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciw Korupcji, innych ratyfikowanych konwencji antykorupcyjnych oraz zaleceń instytucji monitorujących ich wdrażanie. W ramach tego działania zaplanowano przygotowanie raportu dotyczącego wdrożenia Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciw Korupcji, innych ratyfikowanych konwencji antykorupcyjnych oraz zaleceń instytucji monitorujących ich wdrażanie oraz przekazanie właściwym podmiotom tego raportu wraz z rekomendacjami. Realizując to działanie na stronie internetowej ms.gov.pl. w dniu 26 marca 2015r. opublikowano przetłumaczony raport dotyczący wdrożenia Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. Ponadto raport wraz z rekomendacjami przekazano właściwym podmiotom zewnętrznym, celem podjęcia dalszych działań zmierzających do dostosowania przepisów prawa polskiego do zobowiązań wynikających z Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. Zadanie wykonano (przyjęty miernik realizowanie/niezrealizowanie),

- 12.1.2. Uzupełnienie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji o działania wynikające z raportu, które nie zostały uwzględnione w dokumencie. W ramach tego działania zaplanowano dokonanie w 2014 r. wstępnej analizy rekomendacji legislacyjnych z obszaru prawa karnego Grupy Roboczej OECD ds. Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych wydanych w następstwie przeglądu Polski „fazy 3” z dnia 13 czerwca 2013 r. Zadanie wykonano (przyjęty miernik realizowanie/niezrealizowanie). W okresie styczeń-październik 2015 r. zaplanowano dokonanie pogłębionej analizy rekomendacji przez działającą przy MS – Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego. Działania nie wykonano

z uwagi na decyzję tej komisji o zawieszeniu działalności (27 października 2015 r.). Ponadto w okresie listopad 2015 r. do listopad 2016 r. zaplanowano opracowanie i przeprowadzenie procesu legislacyjnego w sprawie projektu ustawy zmierzającego do poprawy efektywności systemu odpowiedzialności osób prawnych w Polsce. W 2015 r. nie podejmowano działań w tym zakresie. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego MS wynika, że rozpoczęcie realizacji procesu legislacyjnego nastąpi po uzyskaniu opinii Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego lub po decyzji członków kierownictwa MS o przystąpieniu do realizacji przedsięwzięcia pomimo braku opinii.

- Działanie 12.2 Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze przeciwdziałania korupcji.

W 2015 r. Przedstawiciele MS brali udział w 4 posiedzeniach plenarnych GRECO, w tym również, jako sprawozdawcy. Koszt delegacji na w posiedzenia wyniósł ok. 20.000 zł z budżetu MS. Przedstawiciele MS brali udział w dyskusjach nad raportami GRECO dotyczącymi innych państw Grupy, w tym również, jako sprawozdawcy dla I i II rundy. Koszt tych działań – 35.000 EURO, jako roczna składka MS na GRECO. Zadanie zrealizowano.

- Działanie 14.4 Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty/urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych/ nadzorowanych, w szczególności mających status organów.

W ramach tego działania w 2015 r. zaplanowano:

- informowanie w okresie od lutego do grudnia 2015 r. Prezesów Sądów w trakcie narad w MS o Programie oraz zachęcanie ich do dobrowolnego przystąpienia. W dniu 12 lutego br. w trakcie narady budżetowej przedstawiona została Prezesom i Dyrektorom Sądów Apelacyjnych prezentacja założeń „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019”. Ponadto W dniu 18 lutego 2015 r., Podsekretarz Stanu w MS wystąpił do Prezesów Sądów Apelacyjnych z wnioskiem o przystąpienie do „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019” na zasadzie dobrowolności. Do inicjatywy pozytywnie odniósł się Sąd Apelacyjny we Wrocławiu i Sąd Rejonowy w Trzciance. Zadanie zrealizowano,

- zorganizowanie i przeprowadzenie szkolenia dla Dyrektorów Sądów Apelacyjnych i Okręgowych, przedstawicieli Służby Więziennej oraz Dyrektorów Zakładów dla Nieletnich w okresie od maja do grudnia 2015 r. W dniach 12-15 maja 2015 r. w Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej w Popowie odbyło się szkolenie dla Dyrektorów Sądów Apelacyjnych i Okręgowych z zakresu antykorupcji i bezpieczeństwa w sądach powszechnych. Przeszkolono 42 osoby. Koszty szkolenia wyniosły 11.717 zł z budżetu MS.

W dniu 19 listopada 2015 r. przeprowadzono szkolenie z zakresu antykorupcji dla Dyrektorów Zakładów Poprawczych i Schronisk dla Nieletnich oraz Przedstawicieli Służby Więziennej, Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Instytutu Ekspertyz Sądowych oraz Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Przeszkolono 67 osób. Pomimo organizacji 2 szkoleń (wartość miernika przyjęto na min. 3 szkolenia) miernik został osiągnięty gdyż szkoleniami objęto wszystkie grupy docelowe,

- opracowanie w okresie sierpień – grudzień 2015 r. koncepcji szkoleń skierowanych do pracowników Sądów, Służby Więziennej, Zakładów dla Nieletnich oraz innych jednostek podległych i nadzorowanych.

Zadanie wykonano (przyjęty miernik zrealizowanie/niezrealizowanie).

- Działanie 15.3 Organizowanie spotkań (konferencji) przedstawicieli organizacji pozarządowych, szkół wyższych i organów przeciwdziałających i zwalczających korupcję w celu wymiany wiedzy i doświadczeń.

W ramach tego działania w 2015 r. zaplanowano organizowanie spotkań lub konferencji i organizowanie konferencji prawno-porównawczych. W 2015 r. zorganizowano w dniu 2 października 2015 r. w siedzibie Ministerstwa Sprawiedliwości spotkanie koordynatorów Rządowego Programu. W trakcie spotkania koordynator MS przedstawił główne założenia projektu zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z *w sprawie zasad prowadzenia polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości*. Ponadto przedstawiciele MS w 2015 r. brali udział w 2 konferencjach i warsztatach dotyczących antykorupcji. Zadanie zrealizowano.

(dowód: akta kontroli str. 56–170, 225-256, 601-620, 704-706, 826-894, 899-901)

Ustalone
nieprawidłowości

W działaniu 12.1.2. ujętym w Planie realizacji zadań/działań Rządowego Programu nie dokonano w 2015 r. pogłębionej analizy rekomendacji przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego oraz nie rozpoczęto w 2015 r. realizacji zaplanowanego od listopada 2015 do listopada 2016 opracowania i przeprowadzenia procesu legislacyjnego w sprawie projektu ustawy zmierzającej do poprawy efektywności systemu odpowiedzialności osób prawnych w Polsce. Nie rozpoczęto również w 2015 r. działania 2.1.4. polegającego na analizie przepisów krajowych obowiązujących w obszarze immunitetów, której zakończenie przewidziano w 2016 r.

Ocena częściowa

W Planie realizacji zadań/działań I. celu Rządowego Programu w części dotyczącej Ministerstwa Sprawiedliwości nie podjęto realizacji 2 spośród 10 działań wieloletnich (12.1.2 i 2.1.4) przewidzianych do realizacji w okresie objętym kontrolą. Monitorowanie stopnia realizacji zadań/działań Programu było prowadzone poprzez przyjęte w Ministerstwie procedury kontroli zarządczej. W wyniku realizacji w okresie objętym kontrolą działań ujętych w planie osiągnięto zamierzone rezultaty i wykorzystano je do wzmocnienia działań prewencyjnych i edukacyjnych.

3. Stan realizacji zadań/działań określonych w Rządowym Programie dotyczących współdziałania i koordynacji działań instytucji publicznych w aspekcie przeciwdziałania korupcji oraz osiągnięte rezultaty

Opis stanu
faktycznego

W Planie realizacji zadań/działań II. celu Rządowego Programu w części dotyczącej MS na lata 2014 – 2015 przewidziano do realizacji następujące zadania/działania.

- Działanie 18.1 Przeprowadzenie analiz potrzeb w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

W okresie kwiecień-grudzień 2015 r. zaplanowano wykonanie analiz potrzeb w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń dotyczących zwalczania korupcji pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Działanie nie zostało zrealizowane w 2015 r. (przyjęty miernik zrealizowanie/niezrealizowanie).

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że realizacja działania nie została rozpoczęta w zakładanym terminie z uwagi na nieprzewidziany wzrost natężenia pracy spowodowany wejściem w życie ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – *Kodeks karny oraz niektórych innych aktów*

(Dz. U. z 2015 r. poz. 396) i koniecznością wydania kilkunastu rozporządzeń. W związku z powyższym o powołanie realizatorów współpracujących wystąpiono do MSW w dniu 12 sierpnia 2015 r., wraz z propozycją zmiany planów w zakresie realizacji zaplanowanych przedsięwzięć. Akceptacja zaproponowanych realizatorów współpracujących nastąpiła przez MSW dopiero w dniu 9 listopada 2015 r., natomiast w związku z powołaniem nowej Rady Ministrów w dniu 16 listopada 2015 r. wskazane w ww. piśmie MSW osoby, od tego momentu nie są już członkami Międzyresortowego Zespołu ds. Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019”. W związku z powyższym MS wystąpi do poszczególnych realizatorów współpracujących o wskazanie osób merytorycznych do udziału w grupie roboczej po powołaniu nowych członków Międzyresortowego Zespołu.

- Działanie 18.3 Wprowadzenie do programu kształcenia aplikantów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP) odpowiednich szkoleń, a do programu szkoleń sędziów odpowiednich zagadnień z zakresu korupcji. W ramach tego działania planowano w 2015 r. wystąpienie do KSSiP z postulatem poszerzenia programu kształcenia aplikantów oraz programu szkoleń sędziów o odpowiednie zagadnienia z zakresu korupcji. Przedsięwzięcie zrealizowano pismem do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury z dnia 2 października 2015 r. Zadanie wykonano (przyjęty miernik zrealizowanie/niezrealizowanie).
- Działanie 19.1 Dokonanie przeglądu implementacji zobowiązań wynikających z ratyfikowanych konwencji antykorupcyjnych i zaleceń instytucji monitorujących w zakresie prawno-karnym oraz ścigania. Przegląd i wykonanie rekomendacji Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO) - działającej pod auspicjami Rady Europy - sformułowanych w trakcie IV rundy ewaluacyjnej dot. zapobiegania korupcji m.in. wśród sędziów i prokuratorów planowano zrealizować poprzez:
 - w okresie 2014 – 2016 r. opracowanie i przeprowadzenie procesu legislacyjnego w sprawie projektu ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne. Opracowano projekt ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne i skierowano do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania (2014 r.). Działanie w trakcie realizacji (przyjęty miernik zrealizowanie/niezrealizowanie),
 - w okresie 2014 – 2016 r. opracowanie i przeprowadzenie procesu legislacyjnego w sprawie projektu nowelizującego ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych w zakresie ustanowienia odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdziwych danych w oświadczeniach majątkowych sędziów oraz w sprawie projektu ustawy – Prawo o prokuraturze ustanawiającego m.in. odpowiedzialność karą prokuratorów za podanie nieprawdziwych danych w oświadczeniach majątkowych. W ramach tego działania opracowano i prowadzono proces legislacyjny w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw w zakresie ustanowienia odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdziwych danych w oświadczeniach majątkowych sędziów i prokuratorów. Projekt skierowano w dniu 14.08.2014 r. do Sejmu, który uchwalił tą ustawę w dniu 20.02.2015 r. Ustawę przekazano do podpisu Prezydenta

RP w dniu 23.02.2015 r. Do czasu zakończenia kontroli ustawa nie została jeszcze podpisana. Działanie w trakcie realizacji (przyjęty miernik zrealizowanie/niezrealizowanie).

- Działanie 19.2 Analiza zagranicznych rozwiązań prawnych w zakresie oceny możliwości zastosowania dobrych rozwiązań w prawie krajowym. W okresie maj-czerwiec 2015 r. zaplanowano Konferencję nt. mechanizmów zapobiegania korupcji wśród sędziów, prokuratorów i parlamentarzystów z udziałem ekspertów z GRECO. W dniu 29 maja br., zorganizowano w Sejmie konferencję nt. *Zapobieganie korupcji wśród parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów w świetle IV rundy ewaluacyjnej GRECO*. Do udziału w konferencji zaproszeni zostali przewodniczący klubów i kół parlamentarnych, przedstawiciele instytucji rządowych oraz organizacji pozarządowych. Koszt realizacji konferencji wyniósł 12.000 zł z budżetu MS. Zadanie zrealizowano.

(dowód: akta kontroli str. 225-256, 621-624, 706, 895-901)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie wykonano ujętego w Planie realizacji zadań/działań Rządowego Programu działania 18.1 (do realizacji w 2015 r.), polegającego na przeprowadzeniu analizy potrzeb w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń dotyczących zwalczania korupcji pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Ocena częściowa

W Planie realizacji zadań/działań II. celu Rządowego Programu w części dotyczącej MS ujęto 4 działania w tym 2 wieloletnie. W przypadku jednego działania (18.1) nie podjęto w 2015 r. jego realizacji. Monitorowanie stopnia realizacji zadań/działań Programu było prowadzone poprzez przyjęte w Ministerstwie procedury kontroli zarządczej. W wyniku realizacji w okresie objętym kontrolą działań ujętych w planie osiągnięto większość zamierzonych rezultatów i wykorzystano je do wzmocnienia działań w zakresie zwalczania korupcji.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli wnosi do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie przedsięwzięć celem zapewnienia pełnego wykonania działań określonych w planach realizacji zadań/działań dla MS w ramach Programu, w szczególności działania 18.1 zaplanowanego na 2015 r. oraz działań 2.1.4, 12.1.2, których zakończenie przewidziano na 2016 r.

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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 26 stycznia 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla



podpis