



KAP.430.002.2022
Nr ewid. 8/2022/P/21/007/KAP

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA RZĄDOWEGO PROGRAMU PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI NA LATA 2018–2020

DEPARTAMENT
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej



Bogdan Skwarka

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 11.10.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	7
2. OCENA OGÓLNA	13
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	15
4. WNIOSKI I UWAGI	33
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	34
5.1. Warunki realizacji zadań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020	34
5.1.1. Działania Rady Ministrów, Ministra Koordynatora i Szefa CBA w zakresie przygotowania do realizacji Programu oraz sprawozdawania z jego realizacji	34
5.1.2. Przygotowanie, koordynowanie i monitorowanie prac dotyczących wdrożenia Programu przez Szefa CBA	41
5.1.3. Zapewnienie warunków realizacji zadań i działań Programu przez ministerstwa, urzędy centralne i ich jednostki podległe mające status realizatorów Programu	51
5.2. Realizacja zadań i działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, w tym osiągnięte efekty rzeczowe	77
5.2.1. Realizacja zadań przewidzianych w Programie	78
5.2.2. Realizacja działań przewidzianych w Programie	82
5.3. Stopień osiągnięcia mierników Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020	96
5.3.1. Stopień osiągnięcia mierników celu głównego i celów szczegółowych określonych w Programie	96
5.3.2. Stopień osiągnięcia mierników działań określonych w Planie realizacji RPPK	101
6. ZAŁĄCZNIKI	105
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	105
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	115
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	127
6.4. Wartości Indeksu Percepcji Korupcji dla Polski	128
6.5. Plan działań – Zadania przewidziane do realizacji w ramach wdrażania Programu na lata 2018–2020	129
6.6. Działania dodatkowe zgłoszone do realizacji w ramach Programu na lata 2018–2020 objęte szczegółową kontrolą	132
6.7. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	133
6.8. Stanowisko Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego do informacji o wynikach kontroli	134
6.9. Stanowisko Komendanta Głównego Straży Granicznej do informacji o wynikach kontroli	136
6.10. Stanowisko Komendanta Głównego Policji do informacji o wynikach kontroli	137
6.11. Stanowisko Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej do informacji o wynikach kontroli	142
6.12. Stanowisko Ministra Edukacji i Nauki do informacji o wynikach kontroli	143

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Program/Rządowy Program/RPPK/na lata 2018–2020	Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020. Program przyjęty został uchwałą nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. (M.P. z 2018 r. poz. 12, ze zm.).
Program/Rządowy Program/RPPK/na lata 2014–2019	Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019. Program przyjęty został uchwałą nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. (M.P. poz. 299).
Międzyresortowy Zespół lub Zespół	Zespół do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (Instytucja Wdrażająca).
Zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu/Zespołu	Zarządzenie nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (M.P. poz. 820, ze zm.).
Regulamin prac Zespołu	Regulamin przyjęty uchwałą nr 1/2018 Zespołu Międzyresortowego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Zespołu Międzyresortowego.
Plan realizacji zadań i działań RPPK	Zatwierdzony w lutym 2019 r. przez Szefa CBA (Przewodniczącego Zespołu Międzyresortowego) plan realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018–2020.
Plan działań/Ministra/realizatora/(...)/resortowy Plan działań	Plan realizacji działań poszczególnych realizatorów/resortów zatwierdzony przez właściwego członka Międzyresortowego Zespołu.
Koordynator Programu lub Koordynator	Koordynator realizacji RPPK na lata 2018–2020 w zakresie działań przypisanych w RPPK do realizacji poszczególnym realizatorom.
Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu/Zespołu	Szef CBA – Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania RPPK.
Członek Zespołu	Członkami Zespołu są, zgodnie z pkt 4.3.2 RPPK na lata 2018–2020, przedstawiciele służb lub instytucji w randze sekretarza albo podsekretarza stanu właściwego ministerstwa albo szefowie służb lub ich zastępcy, którzy są odpowiedzialni za wykonywanie określonych zadań i działań w ramach Programu.
Realizator wiodący	Minister, Szef urzędu centralnego lub jednostki podległej ministerstwa wskazany w <i>Planie realizacji zadań i działań RPPK</i> jako organ wiodący przy realizacji zadań i działań.
Realizator współpracujący	Organ wymieniony w ww. planie, jako organ współpracujący przy realizacji poszczególnych zadań lub działań.
działanie	Działanie przypisane w RPPK i w <i>Planie realizacji zadań i działań RPPK</i> do realizacji Ministra, Szefa urzędu centralnego lub jednostki podległej ministerstwa.
poddziałanie/przedsięwzięcie	Sposób realizacji działań/czynności wskazanych do realizacji w <i>Planie realizacji zadań i działań RPPK</i> w ramach poszczególnych działań.
Indeks Percepcji Korupcji/IPK	Wskaźnik przyjęty przez organizację Transparency International. Indeks Percepcji Korupcji ukazuje percepcję korupcji w danym kraju przez ludzi biznesu i analityków z całego świata, w tym ekspertów zamieszkających w ocenianym kraju. Każdy kraj oceniany jest w skali od 100 (największa przejrzystość) do 0 (największa korupcja).

ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
ustawa o CBA	Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1671, ze zm.).
ustawa o finansach publicznych lub ufp	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
Standardy kontroli zarządczej	Określone na podstawie art. 69 ust. 3 ufp w formie komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).
ABW	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
CBA	Centralne Biuro Antykorupcyjne
CBOS	Centrum Badania Opinii Społecznej
GRECO	Grupa Państw Przeciwko Korupcji
IAS	Izba Administracji Skarbowej
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa
KE	Komisja Europejska
KGP	Komenda Główna Policji
KGSG	Komenda Główna Straży Granicznej
KGŻW	Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
MC	Ministerstwo Cyfryzacji ¹
MEiN	Ministerstwo Edukacji i Nauki ²
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej ³
MF	Ministerstwo Finansów
MFiPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej ⁴

¹ Stosownie do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Cyfryzacji (Dz. U. poz. 1730), z mocą od dnia 6 października 2020 r., zniesione zostało Ministerstwo Cyfryzacji, a pracownicy dotychczasowego Ministerstwa Cyfryzacji obsługujący sprawy działu informatyzacja zostali włączeni do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

² Z dniem 1 stycznia 2021 r. powołane zostało Ministerstwo Edukacji i Nauki (utworzone na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Dz. U. poz. 2334).

³ Do dnia 31 grudnia 2020 r. funkcjonowało Ministerstwo Edukacji Narodowej, realizujące w okresie objętym kontrolą działania określone w *Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018–2020*.

⁴ W okresie od 9 stycznia 2018 r. do 14 listopada 2019 r. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Dz. U. z 2019 r. poz. 116).

MKiDN	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego ⁵
MNiSW	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego ⁶
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości
MSiT	Ministerstwo Sportu i Turystyki ⁷
MSZ	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
MRiT	Ministerstwo Rozwoju i Technologii ⁸
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PE	Parlament Europejski
SG	Straż Graniczna
UE	Unia Europejska
UZP	Urząd Zamówień Publicznych
ŻW	Żandarmeria Wojskowa
Minister Koordynator	Minister, Członek Rady Ministrów, Koordynator Służb Specjalnych

⁵ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. U. poz. 1931) utworzono Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu. Przekształcenie to polegało na wyłączeniu z dotychczasowego Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu komórek obsługujących sprawy działu kultura fizyczna oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu.

⁶ Do dnia 31 grudnia 2020 r. funkcjonowało Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, realizujące w okresie objętym kontrolą działania określone w *Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018–2020*.

⁷ Utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 października 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu i Turystyki (Dz. U. poz. 1953), poprzedzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu (Dz. U. poz. 1932).

⁸ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju i Technologii (Dz. U. poz. 1470) utworzono Ministerstwo Rozwoju i Technologii w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii. Przekształcenie to polegało na wyłączeniu z dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii komórek obsługujących sprawy działu praca oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu. Na etapie tworzenia *Planu realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018–2020* działania zgłaszało ówczesne Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (dalej: MPiT).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 został prawidłowo zrealizowany oraz czy zostały osiągnięte zakładane cele i efekty tego programu?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zapewniono warunki organizacyjno-prawne i finansowe do realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, w tym czy prawidłowo i rzetelnie koordynowano i monitorowano jego wdrażanie?
2. Czy i jak zrealizowane zostały zadania i działania zakładane w Programie na lata 2018–2020 oraz czy ich realizacja przyczyniła się do wzmocnienia mechanizmów i struktur służących ograniczeniu korupcji?
3. Czy osiągnięte zostały mierniki celu głównego i celów szczegółowych określone w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 oraz mierniki określone w *Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018–2020*?

Jednostki kontrolowane

Centralne Biuro Antykorupcyjne, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa, urzędy centralne oraz ich jednostki podległe mające status realizatorów⁹ Programu.

Okres objęty kontrolą

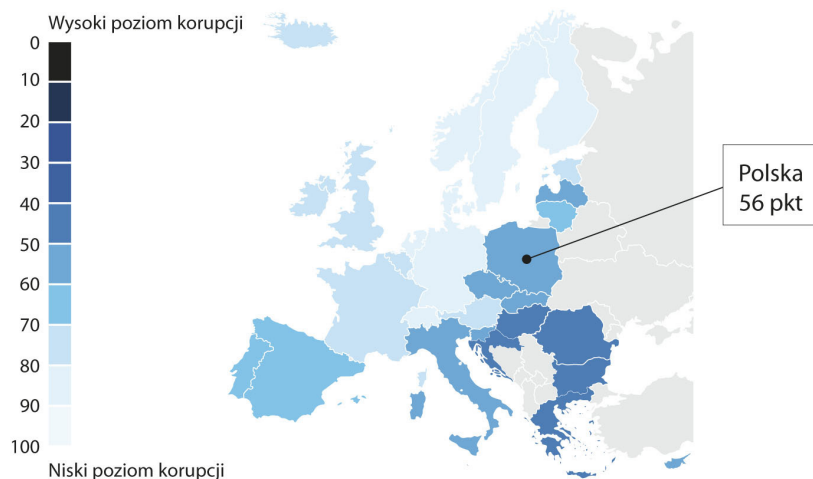
Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r.

W RPPK na lata 2018–2020 stwierdzono, że przestępczość korupcyjna jest zjawiskiem stale obecnym w życiu społecznym. Zróżnicowane pozostają jedynie jej zakres i stopień oddziaływania na życie społeczne, w tym na gospodarkę. Zwalczanie korupcji to nie tylko działania represyjne, ale także profilaktyka. Efektywna walka z tą formą przestępczości wymaga przede wszystkim zdiagnozowania warunków sprzyjających jej powstawaniu. Zagrożeń można się spodziewać zarówno tam, gdzie instytucje publiczne i podmioty gospodarcze wykazują największą aktywność, jak również tam, gdzie są wydatkowane środki publiczne¹⁰. Korupcja to pojęcie trudne do zdefiniowania, ponieważ jest zjawiskiem złożonym i wieloaspektowym. Definicja legalna korupcji została sformułowana w ustawie o CBA¹¹.

Według wskaźnika postrzegania korupcji IPK¹² opublikowanego przez Transparency International w 2020 r.¹³, Polska z wynikiem 56/100¹⁴ zajmowała 45 miejsce na świecie na 180 państw objętych badaniem. Od 2015 r. pogarsza się percepcja Polski ze względu na korupcję (wskaźnik IPK w 2015 r. – 63; w 2016 r. – 62; w 2017 r. i 2018 r. – 60; 2019 r. – 58). Dla porównania najlepiej postrzegane państwa – Nowa Zelandia, Dania uzyskały 88 punktów. Średnia dla państw UE to 66 punktów. Jesteśmy postrzegani o wiele lepiej niż np. Węgry czy Bułgaria z wynikami po 44 punkty. W 2019 r. Polska uzyskała najlepszy po Estonii wynik spośród państw dawnego bloku wschodniego, a w 2020 r. wyprzedziły nas Litwa i Łotwa (odpowiednio 60 i 57 punktów).

Infografika nr 1

Indeks Percepcji Korupcji Transparency International 2020 r. Europa Zachodnia i Unia Europejska (średni wskaźnik IPK 66 pkt)



Źródło: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020>.

⁹ Realizatora wiodącego lub realizatora współpracującego.

¹⁰ Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, rozdz. 1 Założenia i systematyka Programu.

¹¹ Szczegółowa definicja i opis w załączniku nr 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.

¹² <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

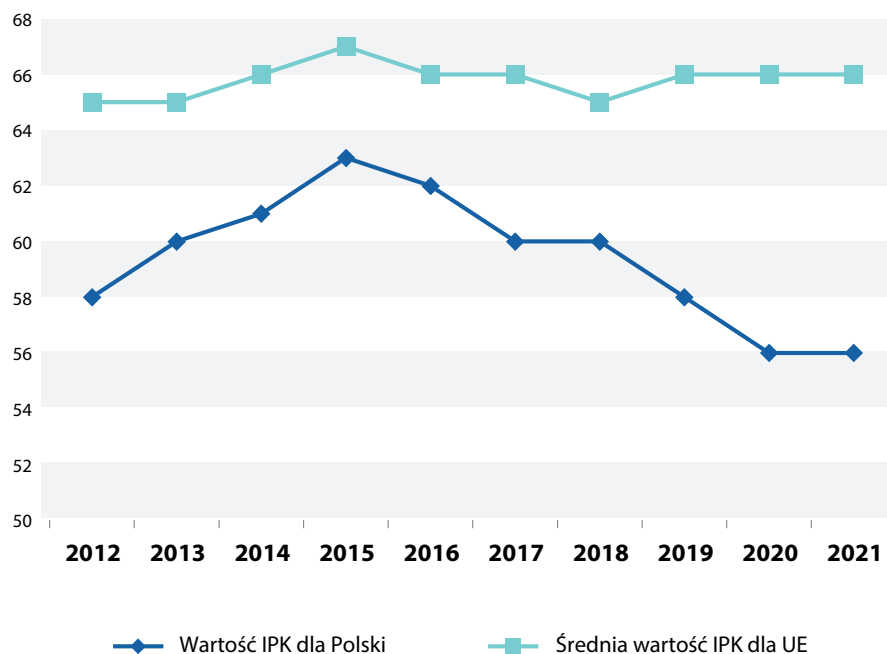
¹³ 25 stycznia 2022 r. ogłoszono wyniki kolejnej edycji Indeksu Percepcji Korupcji tj. za 2021 r. Z uwagi na okres objęty kontrolą oraz okres obowiązywania RPPK na lata 2018–2020 w niniejszej informacji punktem odniesienia jest rok 2020.

¹⁴ 100 pkt oznacza największą przejrzystość, 0 pkt oznacza największą korupcję.

Wartości IPK dla Polski w latach 2012–2021 oraz miejsce Polski na tle innych państw przedstawiono w załączniku nr 6.4. niniejszej Informacji.

Wykres nr 1

Wartości IPK dla Polski w latach 2012–2021 w porównaniu do średniej wartości IPK dla państw UE



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Transparency International dostępnych na stronie: www.transparency.org.

W załączniku nr 6.2. do niniejszej Informacji przedstawiono wyniki badań CBOS i Eurobarometr na temat korupcji w Polsce oraz omówienie ocen i spostrzeżeń GRECO oraz KE w sprawozdaniach na temat praworządności w części dotyczącej ram antykorupcyjnych w Polsce.

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, podobnie jak wcześniejsze programy rządowe, miał stanowić podstawowe narzędzie umożliwiające państwu prowadzenie skutecznej polityki antykorupcyjnej.

Program na lata 2018–2020 sformułowano na bazie dotychczasowych doświadczeń z realizacji rządowego Programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna I i II etap wdrażania oraz *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*. Szczegółowy opis diagnozy oraz założeń RPPK na lata 2018–2020 oraz opis realizacji poprzednich edycji programów zawarto w załączniku nr 6.2. do niniejszej Informacji.

Realizacja Programu miała się odbywać na trzech poziomach: Koordynatorzy realizacji Programu (I poziom), Instytucja wdrażająca – *Mędzyresortowy Zespół* (II poziom), Rada Ministrów (III poziom). *Plan działań*, określony w rozdziale 4.2. RPPK na lata 2018–2020, miał być instrumentem, który pozwoliłby monitorować stan realizacji Programu. *Plan działań* stanowi załącznik nr 6.5. do Informacji.

Realizacja Programu została przewidziana w perspektywie trzyletniej (2018–2020), tożsamej z czasem realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), która została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r.¹⁵

Realizacja RPPK miała zależeć od wykonania 33 działań zawartych w ramach ośmiu zadań przyporządkowanych do trzech celów szczegółowych, co przedstawiono w infografikach nr 2 i 3.

Infografika nr 2

Struktura Programu według celu głównego i celów szczegółowych, jak również zadań związanych z tymi celami



Źródło: opracowanie własne na podstawie RPPK na lata 2018–2020.

Szczegółowy opis zadań na poszczególnych poziomach wdrażania w załączniku nr 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.

¹⁵ Uchwała Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.); M.P. poz. 260.

Infografika nr 3

Struktura Programu. Podział na zadania i działania

ZADANIE 1

wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego

DZIAŁANIE:

- 1.1 Zapewnienie spójności przepisów określających ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w szczególności w kwestiach oświadczeń o stanie majątkowym, prowadzenia rejestru korzyści (...)
- 1.2 Stworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne
- 1.3 Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu
- 1.4 Wzmocnienie regulacji dotyczących odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych
- 1.5 Zidentyfikowanie i zaprojektowanie zmian w przepisach prawa karnego, w szczególności rozszerzenie zakresu stosowania art. 231 kk. o osoby pełniące funkcje publiczne
- 1.6 Ocena i zaproponowanie zmian w celu wzmocnienia roli przepisów dotyczących form kontroli finansów partii politycznych i kampanii wyborczych
- 1.7 Stworzenie jednolitego systemu przepisów eliminujących możliwość powstawania stosunku podległości służbowej pomiędzy członkami rodziny w instytucjach wydających środki publiczne

ZADANIE 3

wzmocnienie przejrzystości i obiektywności procesu zamówień publicznych

DZIAŁANIE:

- 3.1 Uwzględnianie w sprawozdaniach Urzędu Zamówień Publicznych ujawnianych przez ten Urząd nieprawidłowości mogących mieć podłoże korupcyjne oraz mechanizmów prowadzących do ich powstania
- 3.2 Wdrożenie centralnego systemu informatycznego umożliwiającego publiczny dostęp do informacji o prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych
- 3.3 Wypracowanie mechanizmów umożliwiających identyfikowanie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, w zakresie nieobjętym art. 4 pkt 5 ustawy
- 3.4 Wypracowanie mechanizmów umożliwiających ograniczenie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, w zakresie objętym art. 4 pkt 8 ustawy
- 3.5 Przygotowanie i wdrożenie przepisów umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku udzielania zamówień publicznych wyłączonych spod przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych

ZADANIE 2

wypracowanie zasad osłony systemu stanowienia prawa, a także najważniejszych zamówień publicznych oraz monitorowanie wykonywania praw w zakresie komercjalizacji i konsolidacji mienia przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki

DZIAŁANIE:

- 2.1 Wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych
- 2.2 Opracowanie projektu wytycznych dot. wdrożenia mechanizmu określonego w pkt 2.1.
- 2.3 Wypracowanie i wdrożenie rozwiązań dot. monitorowania najważniejszych procesów komercjalizacyjnych, konsolidacyjnych i zamówień publicznych, z uwzględnieniem środków UE (program Osłona antykorupcyjna)
- 2.4 Stworzenie procedury dot. informowania o potencjalnych lub istniejących zagrożeniach korupcyjnych (program Osłona antykorupcyjna)

ZADANIE 4

wzmocnienie rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym i prywatnym

DZIAŁANIE:

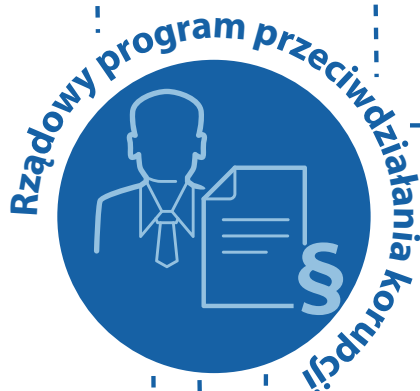
- 4.1 Przygotowanie i wdrożenie przepisów prawnych w zakresie ochrony tzw. sygnalistów
- 4.2 Opracowanie wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym
- 4.3 Opracowanie wytycznych dotyczących jednolitych rozwiązań organizacyjnych i prawnych w zakresie przeciwdziałania korupcji w administracji
- 4.4 Opracowanie zasad postępowania w sytuacji zagrożenia korupcyjnego w kontaktach urzędnik–klient

ZADANIE 5

wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne

DZIAŁANIE:

- 5.1 Opracowanie projektu wytycznych w zakresie stałych szkoleń antykorupcyjnych prowadzonych przez urzędy centralne oraz dla sektorowych programów edukacyjnych kierowanych do instytucji podległych i nadzorowanych
- 5.2 Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów
- 5.3 Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych lub nadzorowanych



ZADANIE 6

kształtowanie świadomości społecznej przez edukację antykorupcyjną

DZIAŁANIE:

- 6.1 Wsparcie edukacji antykorupcyjnej, zgodnie z celami i treściami nauczania określonymi w podstawie programowej kształcenia ogólnego
- 6.2 Upowszechnianie materiałów dydaktycznych i informacyjnych wspomagających nauczycieli w realizacji zagadnień dotyczących przeciwdziałania korupcji
- 6.3 Wsparcie edukacji antykorupcyjnej w środowisku sportowym

ZADANIE 8

wzmacnianie współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji

DZIAŁANIE:

- 8.1 Wzmocnienie efektywności współpracy operacyjnej z wykorzystaniem międzynarodowych kanałów wymiany informacji (OLAF, Interpol, Europol)
- 8.2 Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze zwalczania korupcji

ZADANIE 7

wdrażanie rozwiązań dotyczących współdziałania oraz koordynacji organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji

DZIAŁANIE:

- 7.1 Opracowanie mechanizmu koordynacji i współpracy pomiędzy właściwymi organami ścigania w zakresie zwalczania korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne Państwa
- 7.2 Opracowywanie cyklicznych raportów dotyczących obszarów, w których występuje przestępczość korupcyjna oraz zagrożonych taką przestępczością, z uwzględnieniem wyników badań opinii społecznej
- 7.3 Analiza efektywności stosowania ofensywnych metod pracy operacyjnej przez organy ścigania i służby specjalne. Opracowanie zaleceń w tym zakresie
- 7.4 Opracowanie jednolitych dla służb i organów ścigania standardów gromadzenia danych i opracowań statystycznych dotyczących przestępczości korupcyjnej
- 7.5 Organizacja cyklicznych szkoleń, warsztatów i konferencji w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości

Źródło: opracowanie własne na podstawie RPPK na lata 2018–2020.

W 2020 r. skończyła się realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020. Program przewidywał wiele zadań dla organów państwa w zakresie wzmocnienia prewencji antykorupcyjnej, skutecznego ścigania przestępstw korupcyjnych, a także zwiększenia przejrzystości i jawności życia publicznego. W RPPK na lata 2018–2020 przyjęto założenie, że Prezes Rady Ministrów działając na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o NIK, wystąpi do NIK o przeprowadzenie kontroli realizacji Programu po jego zakończeniu.

NIK podjęła kontrolę z inicjatywy własnej. NIK odgrywa od lat ważną rolę w diagnozowaniu zagrożenia korupcją w Polsce i rekomendowaniu działań antykorupcyjnych. NIK w swojej działalności kontrolnej od wielu lat (systemowo od 2000 r.) analizuje zagrożenie korupcją¹⁶.

Kontrolą NIK objęto CBA, które zgodnie z RPPK na lata 2018–2020 zapewniało obsługę administracyjno-kancelaryjną *Międzyresortowego Zespołu*, a Szef CBA był przewodniczącym tego Zespołu i realizatorem wiodącym dla 13 z 33 działań z *Planu realizacji zadań i działań RPPK*. Kontrolą objęto KPRM w zakresie zadań Rady Ministrów oraz realizacji działań przez Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, Szefa KPRM i Ministra Cyfryzacji jako realizatorów wiodących dla 10 z 33 działań

¹⁶ Zob. *Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli* oraz artykuł Aliny B., Hussein, Radcy Prezesa NIK, *Rola Izby w zwalczaniu korupcji. Dwadzieścia lat antykorupcyjnej działalności NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2019; *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK opublikowanych w latach 2016–2020*; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23307,vp,26017.pdf>.

z ww. *Planu*. Skontrolowano również 10 Ministerstw¹⁷, trzy urzędy centralne¹⁸ i jedną jednostkę podległą¹⁹, realizujące działania RPPK. Kontrolę przeprowadzono łącznie w 16 jednostkach²⁰, wystąpienia pokontrolne skierowano do 18²¹ adresatów²².

¹⁷ MEiN, MF, MFiPR, MKiDN, MON, MRiT, MS, MSiT, MSWiA, MSZ.

¹⁸ KGP, KGSG, UZP.

¹⁹ KGŻW.

²⁰ CBA, KGP, KGSG, KGŻW, KPRM, MEiN, MF, MFiPR, MKiDN, MON, MRiT, MS, MSiT, MSWiA, MSZ i UZP.

²¹ Do KPRM skierowano trzy wystąpienia adresowane do: Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, Szefa KPRM i Ministra Cyfryzacji jako realizatorów wiodących.

²² W okresie objętym kontrolą działania realizowało 19 realizatorów. Realizatorami były m.in. MEN i MNiSW, które zostały zniesione z dniem 1 stycznia 2021 r., w związku z czym kontrolę przeprowadzono w MEiN, które jest ich następcą.

2. OCENA OGÓLNA

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 wdrażany był z opóźnieniami i nie został w pełni zrealizowany.

Realizacja tego Programu nie zawsze przebiegała zgodnie z założeniami i nie doprowadziła do osiągnięcia wszystkich zakładanych w nim efektów. Z objętych badaniem NIK 27 działań: 11 nie zostało zrealizowanych, sześć zrealizowano w całości, sześć częściowo a cztery zrealizowano w inny sposób niż wskazano w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*.

Kierownicy kontrolowanych urzędów podejmowali w większości przypadków działania organizacyjne konieczne do realizacji RPPK na lata 2018–2020, lecz były one znacznie opóźnione w stosunku do założeń Programu. Wynikało to m.in. z półrocznego opóźnienia w powołaniu Międzyresortowego Zespołu (Instytucji Wdrażającej) i przełożyło się na późne stworzenie ram organizacyjnych dla realizacji RPPK. *Plan realizacji zadań i działań RPPK* miał być podstawowym narzędziem/instrumentem monitorowania stanu realizacji Programu, jednak jego zatwierdzenie 14 miesięcy po rozpoczęciu realizacji RPPK, jak też brak harmonogramów i mierników dla niektórych działań oraz błędne przypisanie kilku działań do realizatorów przyczyniły się do tego, że *Plan* ten nie był w pełni efektywnym narzędziem wdrażania Programu.

W Programie na lata 2018–2020 powielono niektóre błędy, które popełnione zostały w poprzednim RPPK na lata 2014–2019. Nie uwzględniono rekomendacji NIK wynikających z poprzedniej kontroli²³, które odnosiły się do opóźnień w jego realizacji, nieefektywnego modelu wdrażania czy niewłaściwego przypisania zadań lub działań niektórym realizatorom.

Jednym z problemów w realizacji RPPK, zdaniem NIK, było usytuowanie jednostki koordynującej prace nad Programem i jego realizacją w CBA, ponieważ Szef CBA (Przewodniczący Zespołu) nie posiada inicjatywy legislacyjnej w zakresie dokumentów rządowych, co skutkowało koniecznością procedowania tych dokumentów za pośrednictwem organu nadzorującego działalność CBA, tj. Ministra Koordynatora, w uzgodnieniu z Ministrem SWiA. Uprawnienia Międzyresortowego Zespołu, który działał jako organ pomocniczy Rady Ministrów, ograniczały się do funkcji doradczych i analitycznych, natomiast Zespół nie kreował nowych rozwiązań.

W RPPK określono jedynie wydatki na poziomie 3 mln zł z przeznaczeniem na stworzenie centralnego systemu oświadczeń majątkowych, natomiast pozostałe działania miały być finansowane z budżetów jednostek zaangażowanych w realizację RPPK. Nie jest możliwe zatem wyliczenie kosztów realizacji Programu, z uwagi na brak lub niejednolite prezentowanie tych kosztów przez jednostki w sprawozdaniach z realizacji Programu. Aby zapewnić sprawne wdrożenie i rozliczalność realizacji RPPK, jego koszty powinny zostać oszacowane i przypisane do poszczególnych działań już w Programie.

Należy zauważyć, że w trakcie realizacji Programu nie podjęto współpracy ze środowiskami pozarządowymi, eksperckimi czy akademickimi. Tym samym realizacja Programu była ograniczona niemal wyłącznie do administracji centralnej i instytucji państwowych.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- błędnego określania lub nie określania mierników realizacji działań,
- braku bieżącego monitorowania stanu realizacji Programu,
- nierzetelnej sprawozdawczości,
- nieosiągnięcia części mierników,
- opóźnień w realizacji,
- niezrealizowania części kluczowych działań.

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 nie został w pełni zrealizowany. Nie osiągnięto wszystkich zakładanych w nim efektów.

²³ Informacja o wynikach kontroli pn. *Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019* (Warszawa, czerwiec 2016 r.), Nr ewid. 44/2016/P/15/007/KAP.

Nieprawidłowości te wskazują, że pomimo utworzenia formalnych warunków do realizacji Programu nie zapewniono rzetelnego i w pełni skutecznego nadzoru i kontroli nad jego realizacją.

Kluczowe działania przewidziane w Programie nie zostały zrealizowane. W szczególności, nie przyjęto nowych regulacji w kwestiach m.in. oświadczeń o stanie majątkowym, prowadzenia rejestru korzyści, ograniczeń związanych z aktywnością zawodową w trakcie pełnienia funkcji publicznych, a także przepisów eliminujących zjawisko nepotyzmu w instytucjach wydających środki publiczne (działania 1.1. i 1.7.). Nie uruchomiono jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne (działanie 1.2.). Nie wdrożono nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przepisów dotyczących lobbingu (działanie 1.3.). Nie zaimplementowano rozwiązań dotyczących monitorowania najważniejszych procesów komercjalizacyjnych, konsolidacyjnych oraz zamówień publicznych (działania 2.3. i 2.4.). Nie wprowadzono nowych regulacji w zakresie ochrony sygnalistów (działanie 4.1.).

Skutkiem braku realizacji kluczowych/priorytetowych działań Programu jest brak nowych, dodatkowych systemowych rozwiązań służących wzmocnieniu mechanizmów i struktur służących ograniczeniu korupcji.

Zrealizowano natomiast m.in.: działania dotyczące szkoleń i systemu edukacji antykorupcyjnej we wszystkich resortach, opartego na jednolitych założeniach ustanowionych w wytycznych Szefa KPRM (działania 5.1.; 5.2.; 5.3.; 6.1.; 6.2. i 6.3.). Opracowano raport dotyczący obszarów szczególnie zagrożonych przestępczością korupcyjną w Polsce (działanie 7.2.). Wydano wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (działanie 4.2.) oraz wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania (działania 4.3. i 4.4.).

Sprawozdanie końcowe oraz sprawozdania okresowe z realizacji Programu nie zawierały informacji w jaki sposób oceniono postępy w realizacji Programu i w jakim stopniu realizacja poszczególnych działań przyczyniła się do wykonania zadań i osiągnięcia celów Programu.

Celem głównym Programu było m.in. realne ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju, a przyjęte w RPPK mierniki realizacji tego celu nie miały w żaden sposób zmian w zakresie skali przestępczości korupcyjnej w kraju, a więc czy przestępczość ta została ograniczona.

NIK zwraca również uwagę na brak możliwości oceny stopnia realizacji poszczególnych celów Programu z uwagi na przyjęcie w nim nieadekwatnych i budzących wątpliwości mierników. W związku z tym brak jest możliwości oceny, czy realizacja RPPK na lata 2018–2020 przyczyniła się do ograniczenia przestępczości korupcyjnej w kraju oraz podniesienia świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym.

Ponadto nie osiągnięto zaplanowanych wartości dla większości z tych przyjętych mierników. Również nie wszystkie mierniki określone w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* zostały osiągnięte.

Polska ma międzynarodowe zobowiązania w zakresie zwalczania korupcji wynikające z przyjętych konwencji, rezolucji i rekomendacji, powinna też stosować zalecenia instytucji międzynarodowych. Niepełne zrealizowanie założeń Programu w wymierny sposób przełożyło się na np. niepełną realizację zaleceń GRECO²⁴.

²⁴ Raport GRECO przyjęty na 87 posiedzeniu plenarnym (Strasburg, 22–25 marca 2021 r.), GRECORC5(2021)4.
<https://rm.coe.int/piata-runda-ewaluacyjna-zapobieganie-korupcji-i-promowanie-uczciwosci-/1680a3f03c>

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zapewnienie warunków organizacyjno-prawnych do realizacji Programu oraz koordynowanie i monitorowanie jego wdrażania

Na skutek uzgodnień pomiędzy Ministrem Koordynatorem a Ministrem SWiA już w sierpniu 2016 r. CBA zostało zobowiązane do podjęcia prac nad RPPK na lata 2018–2020, który miał zastąpić RPPK na lata 2014–2019²⁵. „Nowy” Program Rada Ministrów uchwaliła dopiero 19 grudnia 2017 r. z mocą obowiązowania od 6 stycznia 2018 r., tj. tuż przed rozpoczęciem jego realizacji. Jednym z powodów tak późnego podjęcia uchwały RM w sprawie RPPK na lata 2018–2020 było nieposiadanie przez Szefa CBA inicjatywy legislacyjnej w zakresie dokumentów rządowych i konieczność procedowania ww. projektu za pośrednictwem organu nadzorującego działalność CBA, tj. Ministra Koordynatora, w uzgodnieniu z Ministrem SWiA. Uwagi do projektu wpływające w trakcie uzgodnień międzyresortowych były przysyłane najpierw do MSWiA, a dopiero później przekazywane do CBA w celu ich merytorycznego rozpatrzenia, co znacznie wydłużyło proces jego przygotowania, a także miało wpływ na opóźnienia w powołaniu Zespołu. [str. 34–37]

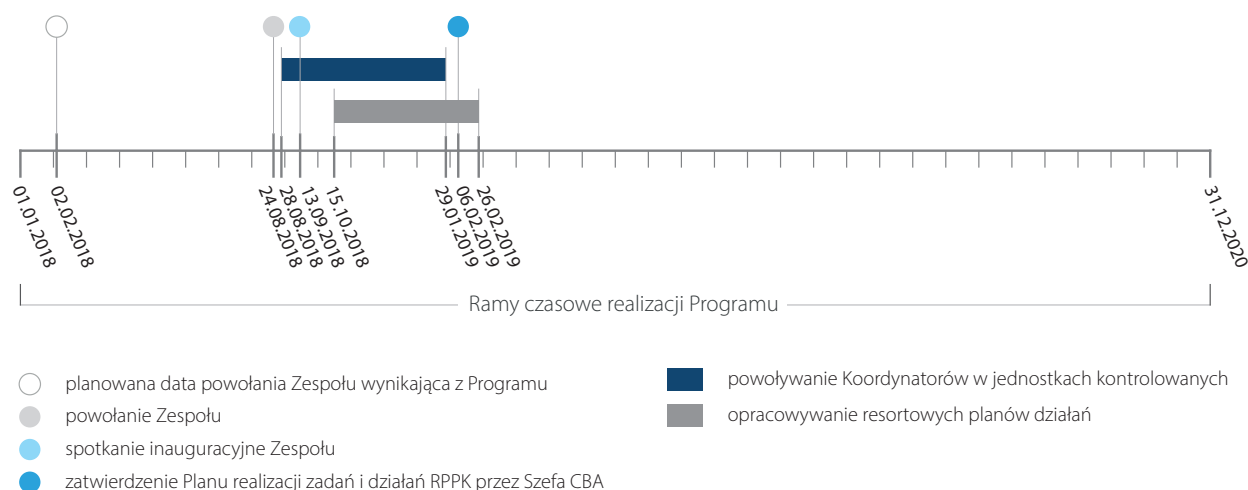
Międzyresortowy Zespół (Instytucja Wdrażająca – II poziom wdrażania RPPK) został powołany w sierpniu 2018 r.²⁶, tj. z prawie półrocznym opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w Programie (*pkt 4.3.2. II poziom – Instytucja wdrażająca* – nie później niż w ciągu 30 dni roboczych od dnia uchwalenia Programu przez Radę Ministrów, tj. do 2 lutego 2018 r.), co z kolei przełożyło się na późne stworzenie ram organizacyjnych dla realizacji RPPK, czyli powołanie Koordynatorów u poszczególnych realizatorów (I poziom wdrażania), przyjęcie Regulaminu prac Zespołu oraz opracowanie dopiero w lutym 2019 r. *Planu realizacji zadań i działań RPPK* (podstawowego narzędzia pozwalającego monitorować stan realizacji Programu). [str. 34–37]

Program został uchwalony niecałe trzy tygodnie przed datą rozpoczęcia jego realizacji

Prawie półroczne opóźnienie w ukonstytuowaniu się Międzyresortowego Zespołu (Instytucji Wdrażającej)

Infografika nr 4

Przygotowanie organizacyjno-prawne do realizacji RPPK



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

²⁵ Ppkt 2.2.1 Dotychczasowe strategiczne działania antykorupcyjne podejmowane przez państwo. Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

²⁶ Zarządzeniem Nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020”.

Mimo tak długiego okresu opracowywana Programu oraz kształtowania ram organizacyjnych dla jego realizacji, w trakcie konstituowania się Zespołu (Instytucji Wdrażającej) okazało się, że przyjęty model wdrażania Programu u autorów RPPK budził wątpliwości. Szef CBA podejmował próby zmian założeń organizacyjnych przyjętych w Programie, dotyczących Instytucji Wdrażającej, które okazały się nieskuteczne. [str. 37, 43]

Organem odpowiedzialnym za opóźnienia w powołaniu Zespołu był Minister Koordynator, który przekazał projekt zarządzenia w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do podpisu Prezesowi Rady Ministrów dopiero po upływie 147 dni od jego przyjęcia przez Stały Komitet Rady Ministrów (tj. 6 marca 2018 r.), co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. [str. 36–37]

Niespójności
w dokumentach
programowych miały
wpływ na realizację
Programu

Nie wszyscy wskazani w Programie realizatorzy działań, w tym realizatorzy wiodący, mieli swojego przedstawiciela w Międzyresortowym Zespole, co skutkowało m.in. brakiem ich udziału w pracach Zespołu, problemami w powołaniu Koordynatorów, nie uczestniczeniem przez nich w opracowaniu *Planu realizacji zadań i działań RPPK*, czy trudnościami we współpracy z jednostką nadzorującą, bądź brakiem takiej współpracy. Przykładem jest np. nieuwzględnienie m.in. KGP i KGSG jako Członków Zespołu w zarządzeniu w sprawie Zespołu, co spowodowało, że w proces opracowywania *Planu realizacji zadań i działań RPPK* nie zostały one zaangażowane, chociaż były odpowiedzialne za wdrażanie konkretnych działań określonych w Programie, jak też nie powołano w tych instytucjach Koordynatora. Problem nieuwzględnienia m.in. Komendanta Głównego Policji jako Członka Zespołu został poruszony dopiero w połowie realizacji RPPK²⁷ i do końca jego obowiązywania nie został rozwiązany. [str. 37, 46–47]

CBA zapewniło warunki
organizacyjno-
-techniczne dla prac
Międzyresortowego
Zespołu, jednak pierwsze
jego spotkanie odbyło się
dopiero po dziewięciu
miesiącach od przyjęcia
Programu

Warunki organizacyjno-techniczne dla prac Zespołu zapewniło CBA. Zgodnie z pkt 4.3. RPPK²⁸, Zespół powinien spotykać się nie rzadziej niż raz na pół roku, a obligatoryjnie na koniec każdego roku kalendarzowego. W ciągu trzech lat realizacji Programu Zespół stacjonarnie spotkał się cztery razy, przy czym spotkanie inauguracyjne Zespołu odbyło się dopiero we wrześniu 2018 r. (tj. dziewięć miesięcy po rozpoczęciu realizacji RPPK), co wynikało z faktu powołania Zespołu dopiero w sierpniu 2018 r. W 2020 r. w związku z obowiązującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanem epidemii nie zwoływano stacjonarnych posiedzeń Zespołu, a uzgodnienia prowadzono w trybie obiegowym. Członkowie Zespołu wskazani w § 3 ust. 1 zarządzenia w sprawie Zespołu, tj. m.in. Przewodniczący Zespołu (Szef CBA), Zastępca Przewodniczącego i ministrowie spotkali się tylko raz na spotkaniu inauguracyjnym Zespołu i podjęli w całym okresie obowiązywania Programu tylko jedną uchwałę w sprawie Regulaminu prac Zespołu²⁹. Zespół nie dokonywał innych rozstrzygnięć³⁰.

²⁷ W piśmie Sekretarza Stanu w MSWiA, Pana Jarosława Zielińskiego do Szefa CBA z 16 kwietnia 2019 r.

²⁸ Ppkt 4.3.2. Programu, II poziom – Instytucja wdrażająca.

²⁹ Uchwała nr 1/2018 Międzyresortowego Zespołu z dnia 12 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Zespołu.

³⁰ Zgodnie z § 5 ust. 1 zarządzenia w sprawie Zespołu oraz z § 2 ust. 1 Regulaminu prac Zespołu rozstrzygnięcia Zespołu podejmowane są w drodze uchwały.

Szef CBA jeszcze przed powołaniem Zespołu (tj. w lipcu 2018 r.) podejmował próby zmierzające do usprawnienia funkcjonowania Międzyresortowego Zespołu jako Instytucji Wdrażającej. Wystąpił do Ministra Koordynatora z propozycją dotyczącą znowelizowania uchwały nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Programu (której był głównym autorem), w zakresie zmiany Instytucji Wdrażającej Program. Zaproponował zrezygnowanie z utworzenia Zespołu i upoważnienie Szefa CBA do działań koniecznych do wdrożenia RPPK. Tuż po powołaniu Zespołu na pierwszym jego spotkaniu CBA wyszło z kolejną propozycją dotyczącą obniżenia rangi jego posiedzeń, tak aby charakter spotkań Zespołu miał wymiar bardziej roboczy. Zaproponowane rozwiązanie było jednak niezgodne z przyjętymi dokumentami programowymi³¹ i ostatecznie nie dokonano tych zmian. NIK zauważa, że decyzja o powierzeniu CBA opracowania „nowego” Programu została podjęta w sierpniu 2016 r., prace legislacyjne nad Programem trwały rok³², tak więc mając doświadczenia z poprzedniej edycji Programu, kwestie organizacyjno-prawne powinny być rozstrzygnięte i ustalone nie w trakcie realizacji Programu, a na etapie jego tworzenia. Ma to zdaniem NIK szczególne znaczenie w kontekście tylko trzyletniego okresu jego realizacji. [str. 41–43]

W latach 2018–2020 w pracach Zespołu nie brali udziału przedstawiciele innych organów, urzędów administracji rządowej i samorządowej, organizacji pozarządowych i innych podmiotów, mimo że Przewodniczący Zespołu mógł zapraszać te podmioty do uczestnictwa w pracach Zespołu³³, z głosem doradczym. W opinii NIK, nawiązanie współpracy w ramach Zespołu, np. z sektorem pozarządowym lub ze środowiskiem naukowym, eksperckim, mogłoby stanowić platformę/forum wymiany doświadczeń związanych z wdrażaniem rozwiązań antykorupcyjnych, a także przyczyniłoby się do spełnienia wymogów art. 13 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji³⁴, który wymaga podjęcia odpowiednich środków w celu popierania aktywnego udziału osób oraz grup osób spoza sektora publicznego, takich jak społeczeństwo obywatelskie, organizacje pozarządowe i organizacje środowiskowe, w procesie zapobiegania i zwalczania korupcji oraz podnoszenia świadomości społecznej, co do istnienia przyczyn i powag zagrożeń spowodowanych korupcją. [str. 43]

W pracach zespołu nie uczestniczyli przedstawiciele innych organów, chociaż regulamin prac Zespołu przewidywał taką możliwość

W Programie nie zostały określone szczegółowe zasady współpracy pomiędzy Przewodniczącym Zespołu a realizatorami wiodącymi i współpracującymi. Program nie przewidywał również konieczności opracowywania takich zasad. Zespół i Szef CBA nie określili zasad współpracy, ani nie opracowali odrębnych procedur/wytycznych dotyczących przepływu informacji dotyczących realizacji Programu pomiędzy poszczególnymi realizatorami i Koordynatorami. Wyniki kontroli NIK wskazują jednak, że opracowanie

³¹ Pkt 4.3.2. Programu przyjętego Uchwałą Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. oraz z § 3 ust. 1 zarządzenia w sprawie Zespołu.

³² Od grudnia 2016 r. do grudnia 2017 r.

³³ Z własnej inicjatywy lub na wniosek Członka Zespołu (zgodnie z § 3 ust. 2 zarządzenia w sprawie Zespołu).

³⁴ Przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563), ratyfikowanej przez Polskę w 2006 r.

podstawowych zasad współpracy i wymiany informacji mogłoby przyczynić się do uniknięcia stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie sporządzania planów realizacji działań, sporządzania sprawozdań z realizacji Programu czy wreszcie realizacji działań. [str. 43–45, 52–53, 93–95]

Zapewniono warunki organizacyjne i kadrowe dla realizacji działań RPPK

Z uwagi na fakt, że działania objęte kontrolą, dla których poszczególni Ministrowie, bądź kierownicy jednostek wskazani zostali w Programie jako realizatorzy, często realizowane były wcześniej, tj. już przed 2018 r., w ramach poprzedniej edycji Programu na lata 2014–2019 lub wpisywały się w realizację przez daną jednostkę zadań wynikających z ustaw³⁵, innych uregulowań lub zawartych porozumień³⁶, nie przeprowadzano analiz potrzeb kadrowych i rozwiązań organizacyjno-prawnych dla celów wdrożenia Programu. Przypisane realizatorom zadania związane z realizacją Programu były ujęte (choć nie zawsze wprost) w regulaminach organizacyjnych urzędów lub regulaminach organizacyjnych właściwych komórek organizacyjnych urzędów. Większość, tj. 18 z 19 objętych badaniem NIK realizatorów uznało, że liczba pracowników realizujących działania w ramach RPPK była wystarczająca, tylko w CBA zasoby kadrowe uznano za niewystarczające.

Program umożliwiał³⁷ tworzenie, na wniosek Koordynatora, zespołów roboczych na potrzeby realizacji określonych działań. W ich pracach mogli uczestniczyć zaproszeni przedstawiciele innych urzędów centralnych lub eksperci zewnętrzni. Tylko Szef CBA przy realizacji działań 1.2. oraz 2.1. powołał w tej edycji Programu takie zespoły. Jednak nie odbywały one spotkań. W MSiT działały natomiast zespół roboczy i grupa operacyjna powołane jeszcze w poprzedniej edycji Programu 2014–2019. [str. 52–53]

Koordynatorzy zostali wyznaczeni ze znacznym opóźnieniem. W dwóch przypadkach stanowiska koordynujące nie zostały utworzone w ogóle, a w jednym przypadku pełnienie tej funkcji powierzono w niepełnym zakresie.

Z 17 realizatorów zobligowanych do wyznaczenia Koordynatorów w dwóch przypadkach (w KGP i KGSG) nie zostali oni wyznaczeni. Było to niezgodne z postanowieniami Programu³⁸, który wskazuje m.in., że wyznaczenie koordynatora³⁹ powinno zostać dokonane przez właściwego Członka Międzyresortowego Zespołu. Komendanci Główni: Policji i Straży Granicznej nie zostali wskazani, w zarządzeniu w sprawie Międzyresortowego Zespołu, jako członkowie ww. Zespołu. Jednak żaden z Komendantów nie podjął działań w celu wyjaśnienia zakresu obowiązków spoczywających na nich w tym zakresie tłumacząc, że Program określa podmiot właściwy do wyznaczenia Koordynatora i jest nim właściwy Członek Zespołu, tj. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Z kolei Minister poinformował, że nie był władny do podjęcia działań w tym zakresie, gdyż byłaby to ingerencja w zadania stawiane przed Komendantami jako pełnoprawnymi realizatorami Programu.

³⁵ Np. działania wykonywane w ramach kompetencji ustawowych przez KGP, KGSG, KGŻW, CBA, UZP.

³⁶ Np. porozumienia w sprawie współdziałania służb.

³⁷ Pkt 4.3.1. Programu, I Poziom – Koordynatorzy realizacji Programu.

³⁸ Pkt 4.3.1. Programu, I Poziom – Koordynatorzy realizacji Programu.

³⁹ Jak i upoważnienie do dalszego pełnienia funkcji koordynatora przez osobę, która już (wcześniej) zajmowała się w jednostce działaniami antykorupcyjnymi.

Szef CBA podał w wyjaśnieniach, że z uwagi na brak posiadania przez niego prawnych możliwości ingerowania w poszczególnych resortach co do sposobu wdrażania zadań i działań Programu, nie podejmował działań mających na celu uzyskanie informacji o wyznaczeniu Koordynatorów.

W opinii NIK powyższe świadczy o braku skutecznej współpracy i przepływu informacji między poszczególnymi realizatorami Programu, braku monitorowania realizacji jednego z elementów przygotowań do wdrożenia Programu, tj. skutecznego powołania Koordynatorów u wszystkich realizatorów Programu, a także o niespójności dokumentów Programowych (tj. Programu i Zarządzenia w sprawie Zespołu) oraz o problemach interpretacyjnych dotyczących pkt 4.3.1. Programu.

W jednym przypadku (MSiT) funkcje Koordynatora powierzono w ograniczonym zakresie, tylko dla realizacji działania 6.3., pomimo realizacji przez Ministerstwo jeszcze działań 5.2. i 5.3. [str. 54–56]

13⁴⁰ z 15 realizatorów wyznaczyło Koordynatora dopiero po inauguracyjnym posiedzeniu Zespołu, które miało miejsce 12 września 2018 r. lub po otrzymaniu pisma od Przewodniczącego Zespołu z 21 września 2018 r., w którym m.in. przypomniano, że Koordynatorzy powinni zostać wyznaczeni w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie uchwały w sprawie RPPK. Wyznaczenie tych 13 Koordynatorów nastąpiło od 34 do 158 dni po wejściu w życie zarządzenia w sprawie Zespołu i od 264 do 388 dni od wejścia w życie uchwały w sprawie RPPK, co NIK oceniła jako nierzetelne. Dwóch⁴¹ podjęło takie działania w ciągu 30 dni od wejścia w życie zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu. NIK zauważa, że dopiero upoważnienie Koordynatora dawało podstawę do rozpoczęcia przez niego realizacji zadań określonych w RPPK, np. opracowania planu resortowego. [str. 56–58]

W większości przypadków (12 z 15) realizatorzy uwzględnili w dokumentach kadrowych zadania Koordynatora w zakresie obowiązków pracownika. Tylko w jednym przypadku (KPRM) Koordynator za pełnienie swojej funkcji, wbrew postanowieniom Programu, otrzymywał dodatkowe wynagrodzenie. [str. 58–59]

Plan realizacji zadań i działań RPPK został opracowany i zatwierdzony przez Szefa CBA (przewodniczącego Zespołu) dopiero 6 lutego 2019 r., tj. po ponad roku od początku okresu realizacji Programu. Po inauguracyjnym spotkaniu Zespołu, w piśmie z 21 września 2018 r.⁴², Szef CBA przypominał Członkom Zespołu m.in. o obowiązku sporządzenia planów realizacji zadań i działań wskazanych w Programie. Obowiązek ten wynika wprost z Programu⁴³, gdzie wskazano, że do zadań Koordynatorów należy opracowanie planu realizacji zadań/działania w ciągu 30 dni od dnia wyznaczenia do pełnienia funkcji Koordynatora. Z uwagi na znaczne opóźnienia w powo-

Plan realizacji zadań i działań RPPK powstał dopiero w lutym 2019 r. (po 14 miesiącach od momentu kiedy powinna się zacząć realizacja RPPK) i nie zawierał podstawowych elementów pozwalających na monitorowanie postępu realizacji Programu

⁴⁰ CBA, KPRM, MC, MEN, MF, MFIPR, MKiDN, MON, MRiT, MSiT, MSWiA, MSZ, UZP.

⁴¹ MNiSW, MS.

⁴² Sygn. S-2750/2018, przy którym przesłano również projekt protokołu z posiedzenia w dniu 12 września 2018 r. wraz z projektem uchwały 1/2018 z prośbą o przekazanie ewentualnych uwag do ich treści.

⁴³ Rozdział 4.3. Wdrażanie i ewaluacja Programu. Zadania do realizacji w ramach poziomów I–III. Zadania koordynatorów.

ływaniu Koordynatorów u poszczególnych realizatorów prace nad planami działań również rozpoczęły się dopiero w trzecim kwartale 2018 r. Spośród 16 realizatorów⁴⁴, którzy sporządzili i przesłali do Szefa CBA swoje plany działań, w dwóch przypadkach (MKiDN oraz MNiSW) nie dotrzymano ww. 30-dniowego terminu. Również wskazany przez Szefa CBA termin na przesłanie resortowych planów, tj. nie później niż do 19 października 2018 r., nie został dotrzymany przez ośmiu⁴⁵ realizatorów. 17 grudnia 2018 r. na drugim posiedzeniu Zespołu, Sekretarz Zespołu poinformowała, że nie dotarły do Przewodniczącego Zespołu plany realizacji zadań przewidzianych dla MSWiA, KPRM oraz Ministra Koordynatora Służb Specjalnych⁴⁶, a zatwierdzony przez Szefa CBA *Plan realizacji zadań i działań RPPK* w dniu 6 lutego 2019 r. w dalszym ciągu nie zawierał planów działań z MSWiA i KPRM⁴⁷, które dotarły ze znacznym opóźnieniem.

Niedotrzymanie przez realizatorów terminów przesłania swoich planów działań, czy to wynikających wprost z Programu, czy wskazywanych przez Szefa CBA, który był odpowiedzialny za sporządzenie zbiorczego planu, było działaniem nierzetelnym i w znaczący sposób przyczyniło się do późnego zatwierdzenia przez Szefa CBA *Planu realizacji zadań i działań RPPK*. Przesłanie tych planów niekiedy z półrocznym opóźnieniem w stosunku do terminu wyznaczonego przez Szefa CBA skutkowało tym, że dwa z nich nie zostały ujęte w tym *Planie*. W trakcie realizacji RPPK, *Plan* ten był pięciokrotnie aneksowany. [str. 45–46, 60–63]

Do zatwierdzonego przez Szefa CBA *Planu* wprowadzono wszystkie osiem zadań określonych w Programie, natomiast odpowiedzialność za ich realizację nie została przypisana żadnemu z realizatorów, inaczej niż to miało miejsce w odniesieniu do działań, gdzie do każdego z nich przypisano realizatora wiodącego. [str. 46]

Zarówno postanowienia RPPK, zarządzenia w sprawie Zespołu, jak i Regulaminu prac Zespołu nie odnosiły się do kwestii dotyczących sposobu opracowywania i przekazywania planów działań w przypadku działań, w ramach których wyznaczonych było dwóch lub więcej realizatorów. W toku kontroli w CBA poinformowano, że do przekazywania stosownych dokumentów Przewodniczącemu Zespołu zobowiązany był realizator wiodący. Jeżeli jednak nie pozostawał Członkiem Zespołu, to winien przekazywać je drogą służbową za pośrednictwem właściwego ministra – Członka Zespołu. Zalecenia takiego CBA nie sformułowało jednak w żadnych wytycznych i jak pokazują wyniki kontroli zasada ta nie zawsze była stosowana przez realizatorów wiodących. W toku kontroli ustalono, że z 19 objętych kontrolą realizatorów trzech (KGP, KGSG, KGŻW) nie sporządziło planu działań. Dwóch z nich (KGSG, KGŻW) nie zostało wskazanych w Programie jako realizator wiodący w żadnym z działań.

⁴⁴ Spośród 19 objętych kontrolą realizatorów trzech nie sporządziło Planu realizacji zadań i działań dla swoich jednostek, tj. KGP, KGSG, KGŻW.

⁴⁵ Komórki organizacyjne CBA opracowujące wkłady do planu, Minister Koordynator, KPRM, MEN, MF, MFiPR, MKiDN, MSWiA.

⁴⁶ Protokół z posiedzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020”; posiedzenie z dnia 17 grudnia 2018 r.

⁴⁷ Plany te wpłynęły: z MSWiA – 6 lutego 2019 r., z KPRM – 26 lutego 2019 r.

KGP natomiast została wskazana w Programie jako realizator wiodący dla dwóch działań⁴⁸, a nie sporządziła i nie przekazała do CBA za pośrednictwem właściwego ministra – Członka Zespołu (Ministra SWiA) planu realizacji działań. Również przekazany przez MSWiA do Szefa CBA plan działań nie zawierał działań, których realizatorem wiodącym była KGP. W toku kontroli nie ustalono na podstawie jakich danych i dokumentów Szef CBA w zatwierdzonym przez siebie *Planie realizacji zadań i działań RPPK* zamieścił ww. działania, dla których KGP była realizatorem wiodącym. [str. 46–47, 60–63]

Wprawdzie przesłane przez 16 realizatorów plany realizacji działań sporządzane były według wzoru określonego w Regulaminie prac Zespołu⁴⁹, to jednak 11⁵⁰ z nich nie zawierało niektórych wymaganych wzorem elementów lub zawierało błędy merytoryczne, np. nieprawidłowo skonstruowane mierniki. Weryfikacja przez CBA przesłanych planów realizacji działań nie była w pełni skuteczna, w efekcie czego zatwierdzony przez Szefa CBA *Plan realizacji zadań i działań RPPK*, w przypadku niektórych działań nie zawierał wszystkich wymaganych wzorem elementów, bądź niektóre z nich były nieprawidłowe, i tak np. *Plan*:

- zawierał mierniki i opisy sposobu realizacji działań uniemożliwiające stwierdzenie czy cel działania został osiągnięty (MF; UZP; MC; MSiT) lub nie zawierał mierników działań (MSWiA; CBA);
- nie zawierał harmonogramów i terminów realizacji działań lub zostały one określone na zbyt ogólnym poziomie, co nie pozwalało na bieżące monitorowanie oraz ocenę stopnia zaawansowania realizacji tych działań i było niezgodne z pkt 4.3 Programu (MFIPR; MSWiA; MNiSW; MEN; MSiT);
- dla MKiDN plan realizacji działań nie obejmował całego okresu funkcjonowania Programu, ograniczał się tylko do 2018 r.

Nieokreślenie (lub nieprawidłowe określenie) mierników oraz szczegółowego harmonogramu realizacji poszczególnych działań utrudnia rzetelną ocenę postępu realizacji tych działań, a tym samym wdrażania Programu, a także podejmowanie kroków zaradczych w sytuacji wystąpienia zagrożenia nieosiągnięcia założonych efektów. [str. 47–48, 63–65]

Zatwierdzony przez Szefa CBA *Plan realizacji zadań i działań RPPK* zawierał działania 3.1. i 3.3., co do których na etapie opiniowania projektu Programu i *Planu* Prezes UZP wskazany jako realizator wiodący zgłosił uwagi wskazujące na brak ustawowych kompetencji Prezesa UZP do ich realizacji. W ocenie NIK wprowadzenie do *Planu* i zatwierdzenie przez Szefa CBA działań, które leżały poza kompetencjami Prezesa UZP było niecelowe, ponieważ ich realizacja w obowiązującym wówczas stanie prawnym nie była możliwa. Ustalenia NIK w tym zakresie potwierdza pismo Szefa CBA z 1 marca 2019 r. do Prezesa Rady Ministrów oraz do Ministra Koordynatora przekazujące sprawozdanie z realizacji zadań/działania Programu za rok 2018, gdzie jako przykład niezrealizowanego działania podano działanie 3.3. ze wskazaniem, że Prezes UZP nie miał możliwości jego wykonania, bowiem

Plany działań poszczególnych realizatorów zostały włączone do zatwierdzonego przez Szefa CBA zbiorczego *Planu realizacji zadań i działań RPPK*, pomimo braku niektórych wymaganych elementów

W *Planie realizacji zadań i działań RPPK*, w przypadku dwóch działań wskazano Prezesa UZP jako realizatora wiodącego, pomimo, że informował on, że nie posiada kompetencji ustawowych do ich realizacji

⁴⁸ Działania 8.1. i 8.2.

⁴⁹ W załączniku nr 1 do uchwały nr 1/2018 Zespołu Międzyresortowego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Zespołu Międzyresortowego.

⁵⁰ CBA, MC, MEN, MF, MNiSW, MFIPR, MKiDN, MS, MSiT, MSWiA, UZP.

nie posiadał kompetencji do kontroli postępowań o udzielenie zamówień wyłączonych ze stosowania ustawy Pzp z 29 stycznia 2004 r., tj. kompetencji niezbędnych do wypracowania mechanizmów umożliwiających identyfikowanie nieprawidłowości w zamówieniach. [str. 48–49]

Do zadań Koordynatorów należało występowanie z wnioskiem o zmianę Planu⁵¹. Spośród 16 realizatorów, którzy przesłali plany działań do Szefa CBA tylko dwóch z nich (MSZ i MFIPR) wnioskowało w okresie realizacji RPPK o dokonanie zmian w tych planach. Stwierdzono, że w trzech przypadkach (MC, UZP i MKiDN) realizatorzy nie występowali o zmiany w ww. *Planie*, mimo że zdaniem NIK wystąpiły ku temu przesłanki, gdyż miały miejsce istotne zmiany warunkujące realizację Programu, np. zmiana zakresu działania, zmiana realizatora wiodącego. W konsekwencji *Plan realizacji zadań i działań RPPK* zawierał nieaktualne informacje, co utrudniało jednoznaczne porównanie stanu realizacji działań ze stanem planowanym. [str. 65–67]

**Szef CBA nieterminowo
złożył cztery z sześciu
sprawozdań**

W okresie objętym kontrolą Szef CBA (przewodniczący Zespołu) sporządził i przedłożył za pośrednictwem Ministra Koordynatora Radzie Ministrów sześć⁵² sprawozdań ze stanu realizacji RPPK na lata 2018–2020, w tym cztery po terminie określonym w § 6 zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu, tj. z opóźnieniem wynoszącym od 5 do 24 dni.

Rada Ministrów przyjęła wszystkie przedłożone sprawozdania ze stanu realizacji RPPK na lata 2018–2020, w tym rozpatrzyła i przyjęła sprawozdanie końcowe z realizacji RPPK, które sporządzone zostało w takiej samej formie jak sprawozdania okresowe (półroczne i roczne), tzn. w formie tabelarycznej wg wzoru określonego w załączniku nr 2 do Regulaminu prac Zespołu dla sprawozdań półrocznych i rocznych.

**Sprawozdanie końcowe
nie zawierało kluczowych
informacji o stopniu
realizacji celów Programu**

Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu nie zawierało jednak żadnych analiz, konkluzji, podsumowań dotyczących realizacji całego RPPK na lata 2018–2020, nie odniesiono się w nim także do osiągnięcia mierników celu głównego i celów szczegółowych, mimo że w Programie w rozdziale 3 *Cele Programu* określono cel główny RPPK na lata 2018–2020 i trzy cele szczegółowe, a także mierniki ich realizacji. Sprawozdanie końcowe zawierało tylko zestawienie realizacji poszczególnych działań (bez informacji na temat liczby działań zrealizowanych globalnie i w poszczególnych zadaniach). Sprawozdanie to zostało sporządzone przez Szefa CBA i przekazane Ministrowi Koordynatorowi, który zaakceptował sprawozdanie bez uwag i przedłożył je Radzie Ministrów. W konsekwencji przedstawione ostateczne sprawozdanie końcowe nie zawierało kluczowych informacji odnośnie do poziomu realizacji zadań oraz celów Programu i mierników ich realizacji.

W opinii NIK, w sprawozdaniu należało przedstawić stopień osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych Programu, a także mierników określonych dla całego Programu. [str. 37–39, 49–50]

⁵¹ Pkt 4.3.3. Programu.

⁵² W tym dwa półroczne: za I półrocze 2019 r. i za I półrocze 2020 r., trzy roczne za rok: 2018, 2019 i 2020, a także sprawozdanie końcowe.

Z uwagi na późne ukonstytuowanie się Zespołu i w konsekwencji tego nieopracowanie do końca pierwszego półrocza 2018 r. *Planu realizacji zadań i działań RPPK*, Szef CBA podjął decyzję⁵³ o niesporządzaniu sprawozdania za pierwsze półrocze 2018 r. Realizacja obowiązku sprawozdawczego należała do zadań Koordynatorów⁵⁴. Podobnie jak w przypadku planu działań, tak i w przypadku sprawozdań dokumenty programowe⁵⁵ nie odnosiły się do kwestii dotyczących sposobu opracowywania i przekazywania sprawozdań, w przypadku działań, w ramach których wyznaczonych było dwóch lub więcej realizatorów. Z 19 objętych kontrolą realizatorów dwóch (KGSG, KGŻW) nie sporządziło sprawozdań, przy czym nie zostali oni wskazani w Programie jako realizator wiodący w żadnym z działań. Natomiast KGP sporządziła sprawozdania (mimo, że nie sporządziła planu realizacji działań) i przekazywała je bezpośrednio do Szefa CBA, bez pośrednictwa właściwego Członka Zespołu, a więc w odmienny sposób niż podany w wyjaśnieniach CBA.

Spośród 17 realizatorów, którzy sporządzali i przesłali do Szefa CBA sprawozdania, ośmiu⁵⁶ nie dotrzymywało terminów wynikających z § 9 ust. 4 Regulaminu prac Zespołu⁵⁷, a opóźnienia wynosiły od 5 do 69 dni. Stwierdzono również dwa przypadki (KGP i MSWiA)⁵⁸ niewywiązania się przez realizatorów z obowiązku sporządzenia i przesłania do CBA sprawozdań.

[str. 50–51, 67–68]

Szef CBA, po otrzymaniu sprawozdań okresowych i końcowego z realizacji zadań i działań Programu, sporządzonych przez poszczególnych realizatorów, nie wnioskował do Członków Zespołu o korekty tych dokumentów. CBA analizując sprawozdania cząstkowe otrzymane od realizatorów działań nie stwierdziła przypadków wystąpienia nieprawidłowości w tych sprawozdaniach.

Wyniki kontroli NIK przeprowadzonej u poszczególnych realizatorów wykazały natomiast, że sprawozdania sporządzane były według wzoru określonego w Regulaminie prac Zespołu⁵⁹, jednak osiem⁶⁰ z nich NIK oceniła jako nierzetelne, a w stosunku do jednego⁶¹ sformułowała uwagi. W jednym przypadku brak było możliwości oceny ich rzetelności z uwagi braki w dokumentacji źródłowej⁶².

Sprawozdania poszczególnych realizatorów Programu przesyłane były do CBA z opóźnieniem

Niektóre sprawozdania z realizacji Programu zawierały dane niezgodne ze stanem faktycznym

⁵³ Pismo do Członków Zespołu z dnia 21 września 2018 r., sygn. S-2750/2018.

⁵⁴ Pkt 4.3. Programu. Wdrożenie i ewaluacja Programu. Zadania do realizacji w ramach poziomów I–III. Zadania Koordynatorów.

⁵⁵ Program, zarządzenie w sprawie Zespołu, Regulamin prac Zespołu oraz wytyczne Szefa CBA w zakresie niektórych technicznych aspektów sposobu sporządzania sprawozdań (Pismo nr S-147/2020/W z 16 stycznia 2020 r.).

⁵⁶ Minister Koordynator, KGP, MF, MFiPR, MKiDN, MON, MS, MSWiA.

⁵⁷ Sprawozdania z realizacji zadań i działań są przekazywane do Przewodniczącego Zespołu w terminach odpowiednio do 31 stycznia i 31 lipca każdego roku.

⁵⁸ KGP nie opracowała sprawozdania za I półrocze 2019 r.; MSWiA nie opracowało sprawozdania za rok 2018.

⁵⁹ W załączniku nr 2 do uchwały nr 1/2018 Zespołu Międzyresortowego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Zespołu Międzyresortowego.

⁶⁰ CBA, KPRM, MF, MFiPR, MSiT, MSWiA, MSZ, UZP.

⁶¹ KGP.

⁶² MC.

Dane z tych sprawozdań, również te błędne, zostały przeniesione do sprawozdań zbiorczych sporządzonych i zatwierdzonych przez Szefa CBA. W konsekwencji Zespołowi, jak również Radzie Ministrów przedstawiane były sprawozdania z realizacji Programu, które nie w pełni odzwierciedlały rzeczywisty stan realizacji poszczególnych działań, np. w sprawozdaniu końcowym wskazano m.in. cztery działania jako zrealizowane podczas gdy wyniki kontroli wykazały, że nie zostały one zrealizowane lub zostały zrealizowane w inny sposób niż określony w *Planie*.

NIK zauważa, że pomimo braku określenia szczegółowych zasad dla sprawozdawczości RPPK, sprawozdania powinny być sporządzane tak, aby na podstawie informacji w nich zawartych była możliwa pełna ocena realizacji powierzonych działań. niespójność informacji i niekonsekwentne prezentowanie postępów realizacji obniżało użyteczność sprawozdań dla weryfikacji i oceny stanu realizacji działań. [str. 39, 50–51, 69–71]

Monitorowanie realizacji Programu. CBA nie przedłożyło dokumentów w zakresie monitorowania realizacji celów Programu.

Do zadań Szefa CBA, jako przewodniczącego Zespołu, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 8 Regulaminu prac Zespołu, należało m.in. monitorowanie realizacji celów określonych w Programie. Jak wyjaśniono, w CBA na bieżąco prowadzono prace analityczno-koncepcyjne dotyczące zadań Programu pod kątem realizacji jego celów głównego i szczegółowych. Ponadto jak wynika z wyjaśnień, Szef CBA monitorował realizację celów RPPK w ramach prac Międzyresortowego Zespołu, w tym posiedzeń oraz ustaleń pisemnych.

NIK zauważa jednak, że w protokołach z posiedzeń Zespołu, a także w sprawozdaniu końcowym brak jest bezpośrednich odniesień do tego zagadnienia, co uniemożliwia weryfikację powyższych wyjaśnień i dokonanie oceny wywiązywania się Szefa CBA z obowiązku monitorowania realizacji celów. [str. 49–50]

W dokumentach programowych⁶³ nie określono szczegółowych zasad monitorowania i oceny postępu wdrażania Programu. W Programie wskazano tylko, że *Plan realizacji zadań i działań RPPK* miał być instrumentem, który pozwoli monitorować stan realizacji RPPK oraz wprowadzono obowiązek sporządzania półrocznych i rocznych sprawozdań oraz sprawozdania końcowego. Realizatorzy wskazywali, że monitorowanie wdrażania zadań i działań określonych w RPPK odbywało się w cyklu półrocznym, w ramach procesu sporządzania sprawozdań.

NIK zauważa, że zarówno nieustalenie szczegółowych harmonogramów i mierników w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*, a także brak opracowania *Planu* przez pierwsze 14 miesięcy obowiązywania Programu, mającego stanowić instrument monitorowania, znacznie utrudniały monitorowanie postępu realizacji Programu. [str. 63–65, 72]

Zgodnie z pkt 4.3.2. oraz 4.3.3. Programu do zadań Zespołu należało m.in. monitorowanie prac wdrożeniowych Programu oraz monitorowanie stanu zaawansowania jego realizacji. Działania przewodniczącego Zespołu w zakresie monitorowania i koordynowania realizacji RPPK ograniczały się

⁶³ Program, zarządzenie w sprawie Zespołu i Regulamin prac Zespołu.

do zbierania i gromadzenia informacji o działaniach wykonywanych przez realizatorów Programu. Szef CBA kilkakrotnie w trakcie kontroli NIK wskazywał, że z uwagi na brak prawnych możliwości ingerowania w sposób wdrażania zadań i działań Programu w resortach, nie podejmował np. działań dyscyplinujących. NIK zauważa, iż w konsekwencji przyjętych rozwiązań prawnych Szef CBA – jako Przewodniczący Zespołu – nie posiadał uprawnień w zakresie koordynowania i monitorowania wdrażania działań określonych w Programie (kompetencje te, zgodnie z § 4 pkt 2 uchwały w sprawie regulaminu prac zespołu, przypisano członkom Zespołu⁶⁴). Należy zaznaczyć, iż istniała niespójność pomiędzy postanowieniami uchwały w sprawie regulaminu prac Zespołu, w zakresie w jakim nakładała na członków Zespołu obowiązek koordynowania i monitorowania wdrażania zadań RPPK (§ 4 pkt 2), a postanowieniami samego Programu, w których żaden z podmiotów (w tym członkowie Zespołu) nie został wskazany jako odpowiedzialny za realizację zadań w tym zakresie. W ocenie NIK powyższe okoliczności spowodowały, że koordynowanie i monitorowanie wdrażania RPPK było nierzetelne. [str. 46–48, 55–56, 63–65, 72–73]

Ponadto NIK zauważa, że opinia CBA (że plany i sprawozdania cząstkowe przekazywane przez Członków Zespołu powinny zawierać informacje odnoszące się do urzędów i instytucji im podległych i przez nich nadzorowanych, w tym służb) zawarta w wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli NIK nie znalazła odzwierciedlenia w żadnym piśmie CBA skierowanym do realizatorów Programu, czy też w wytycznych w sprawie sporządzania planów lub sprawozdań. Jak pokazały wyniki kontroli NIK, opinia ta nie znalazła jednolitego zastosowania. W planie działań, jak i sprawozdaniach MSWiA, nie uwzględniono jednostek podległych lub nadzorowanych, w tym służb. W trakcie kontroli NIK w KGP wskazano, że nie były jej znane ustalenia z posiedzeń Zespołu. W okresie obowiązywania Programu (w latach 2018–2020) Koordynator w MSWiA nie kontaktował się z KGP w sprawach związanych z realizacją Programu. Powyższe ustalenia, jak i brak sporządzenia przez KGP planu realizacji działań czy braku powołania Koordynatora, w kontekście nie otrzymywania przez KGP wytycznych i zaleceń od CBA i MSWiA, które wskazywałyby pożądane kierunki działań i oczekiwane efekty ich realizacji wskazują, że monitorowanie i koordynowanie wdrażania RPPK, jak i jego organizacja, nie były optymalne.

[str. 50–51, 54–56, 60–63]

Pełne oszacowanie kosztów realizacji działań Programu w badanym okresie było niemożliwe m.in. ze względu na ujmowanie wydatków na realizację części działań w ramach wydatków dotyczących bieżącej działalności jednostek. Ponadto realizatorzy w różny sposób w swoich planach działań, jak i w sprawozdaniach, prezentowali dane dotyczące wydatków. [str. 73–75]

Brak możliwości
oszacowania kosztów
realizacji Programu

⁶⁴ Tożsamy zapis zamieszczony został w zarządzeniu w sprawie Zespołu, zgodnie z którym do zadań Zespołu należało monitorowanie stanu zaawansowania realizacji RPPK (§ 2 pkt 2).

Rada Ministrów
nie wskazywała
kierunków dalszych
działań w zakresie
realizacji RPPK

Rada Ministrów nie skorzystała ze swojego uprawnienia przewidzianego w Programie⁶⁵ i nie wskazała kierunków dalszych działań w zakresie objętym Programem. Nie wydała też decyzji, zaleceń, dokumentów kierunkowych w związku z nieosiągnięciem mierników celu głównego i celów szczegółowych oraz niezrealizowaniem części zadań i działań wynikających z RPPK na lata 2018–2020. [str. 39]

Realizacja zadań i działań zakładanych w Programie

Nie przeprowadzono
analiz i ocen
stopnia realizacji
poszczególnych zadań

Zaplanowane do realizacji w ramach RPPK osiem zadań i 33 działania miały służyć osiągnięciu określonego w Programie celu głównego, którym było *realne ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju oraz podniesienie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym*. Cel ten realizowany był poprzez trzy cele szczegółowe, do których przypisane zostały zadania i określone w ich ramach działania. Jednak z uwagi na konstrukcję Programu oraz treść sprawozdania końcowego przygotowanego przez Szefa CBA – Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu (w którym zamieszczono jedynie zestawienie realizowanych działań, a nie zawarto m.in. informacji odnośnie poziomu i liczby zrealizowanych zadań i działań) brak jest możliwości ustalenia stopnia realizacji poszczególnych zadań.

Oceny stopnia realizacji poszczególnych zadań CBA dokonało wyłącznie na potrzeby kontroli NIK, przy czym w przypadku zadań, w ramach których nie zostały zakończone wszystkie działania, CBA nie przedstawiło jednoznacznej oceny. CBA nie przedstawiło również dokumentów potwierdzających przeprowadzenie analiz czy realizacja przypisanych zadaniom działań przyczyniła się do osiągnięcia celów szczegółowych. [str. 38–39, 77–82]

Stan realizacji zadań
i działań określonych
w Programie według NIK

Według CBA do zakończenia realizacji Programu zrealizowanych zostało 19 z 33 działań. Wykonana przez CBA ocena realizacji działań nie odzwierciedlała jednak faktycznego stopnia ich realizacji, bowiem jak wykazała kontrola NIK spośród 19 działań, wskazanych przez CBA jako zrealizowane, faktycznie wykonanych zostało 15⁶⁶, a cztery działania⁶⁷ NIK uznała za niezrealizowane lub zrealizowane w inny sposób niż zdefiniowano w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*.

Szczegółowe badanie przez NIK realizacji 27 działań, ujętych w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* wykazało, że sześć zrealizowano w całości, sześć częściowo, cztery zostały zrealizowane w inny sposób niż określony w ww. *Planie*, a 11 działań nie zostało zrealizowanych. [str. 82–93]

⁶⁵ Pkt 4.3. Zadania Rady Ministrów.

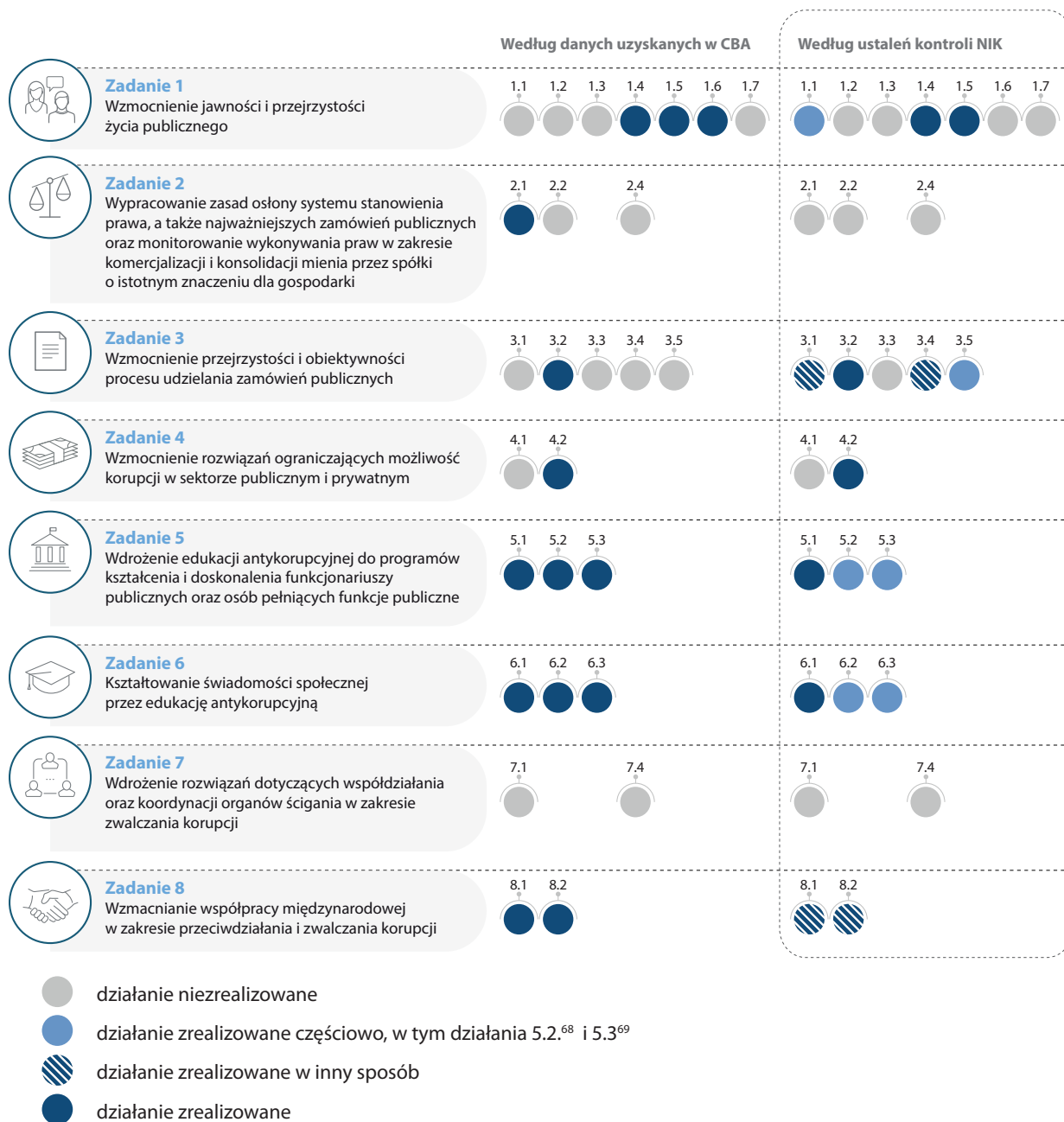
⁶⁶ Z tego 10 działań objęto badaniem szczegółowym.

⁶⁷ Objęte szczegółowym badaniem.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 5

Stopień realizacji 27 działań w świetle ustaleń kontroli NIK



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

⁶⁸ W wyniku szczegółowego badania realizacji działania 5.2. przez 13 z 19 realizatorów objętych kontrolą ustalono, że dziewięciu realizatorów działanie wykonało w całości (KGŻW, KPRM, MC, MEN, MNSiW, MF, MON, MS, MSiT), dwóch częściowo (MKiDN i MSWiA), a u dwóch realizatorów przedsięwzięcia składające się na realizację działania zostały zrealizowane w większości (dziewięć z 11 w MFiPR oraz pięć z siedmiu w MSZ przedsięwzięć zrealizowano). W celu ujednolicenia sposobu prezentacji danych na potrzeby niniejszej informacji przyjęto, iż działanie to zostało zrealizowane częściowo.

⁶⁹ W wyniku szczegółowego badania realizacji działania 5.3. przez 13 z 19 realizatorów objętych kontrolą ustalono, że sześciu realizatorów wykonało działanie w całości (KGŻW, KPRM, MEN, MFiPR, MON, MS), sześciu częściowo (MC, MF, MKiDN, MSiT, MSWiA, MRiT), a jeden z realizatorów zrealizował działanie w całości w innej formie niż określona została w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*. W celu ujednolicenia sposobu prezentacji danych na potrzeby niniejszej informacji przyjęto, iż działanie to zostało zrealizowane częściowo.

Brak zasad współpracy realizatorów wiodących z realizatorami współpracującymi

Dla 20 z 33 działań ujętych w Programie wskazano, obok realizatorów wiodących, także głównych realizatorów współpracujących. Żaden z 19 realizatorów wiodących objętych kontrolą nie określił zasad współpracy z realizatorami współpracującymi przy realizacji działań ujętych w RPPK na lata 2018–2020. Na potrzebę określenia takich zasad wskazują ustalenia kontroli NIK przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów, gdzie nie podjęto na żadnym z etapów realizacji działania 3.5. współpracy z Prezesem UZP, co skutkowało nieosiągnięciem zamierzonych efektów tego działania. [str. 93–95]

Realizacja działań dodatkowych

Poza 33 działaniami wskazanymi w Programie, realizatorzy zgłosili do *Planu realizacji zadań i działań RPPK*, 27 działań dodatkowych. Ich realizacja nie wynikała z założeń programu, jednak wpisywała się w cele RPPK. Spośród 15 działań dodatkowych objętych szczegółowym badaniem przez NIK, 12 działań zostało zrealizowanych, jedno działanie zrealizowano częściowo, a dwa działania nie zostały zrealizowane do dnia zakończenia realizacji Programu⁷⁰. [str. 95–96]

Osiągnięto tylko część zakładanych efektów realizacji działań

W wyniku realizacji 27 działań ujętych w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* oraz 15 działań dodatkowych (objętych szczegółowym badaniem), pomimo podejmowanych przez realizatorów czynności, do końca obowiązywania Programu nie udało się osiągnąć szeregu zaplanowanych w ww. *Planie* efektów. W szczególności nie zostały osiągnięte efekty działań:

- 1.1. – nie uchwalono, pomimo przygotowania projektu ustawy o jawności życia publicznego oraz nie wprowadzono jej w życie⁷¹ (realizator wiodący – Minister Koordynator);
- 1.2. – nie wdrożono modelu dotyczącego oświadczeń majątkowych ze względu na brak przyjęcia ustawy Prawo antykorupcyjne (realizator wiodący – CBA);
- 1.3. – nie wdrożono nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu (realizator wiodący – MSWiA);
- 1.6. – projekt przepisów dotyczących form kontroli finansów partii politycznych i kampanii wyborczych został przygotowany i przekazany Ministrowi Koordynatorowi już po zakończeniu realizacji RPPK, tj. 11 stycznia 2021 r. (realizator wiodący – CBA);
- 1.7. – nie utworzono jednolitego systemu przepisów eliminujących możliwość powstawania stosunku podległości służbowej pomiędzy członkami rodziny w instytucjach wydających środki publiczne (realizator wiodący – Minister Koordynator);
- 2.1. – nie przekazano Ministrowi Koordynatorowi przygotowanych *Rekomendacji dotyczących mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym, pod względem zagrożeń korupcyjnych* (realizator wiodący – CBA);

⁷⁰ Tj. do 31 grudnia 2020 r.

⁷¹ Działanie zostało częściowo zrealizowane w zakresie rozwiązań dotyczących oświadczeń o stanie majątkowym w przygotowanej ustawie o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych ustaw. Ostatecznie ustawa nie weszła w życie. Prezydent RP skierował ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, a ten uznał jej niezgodność z Konstytucją. Ostatecznie Prezydent odmówił podpisu ustawy. Komunikat Prezydenta RP: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/komunikat-w-zwiazku-z-wyrokiem-trybunalu-konstytucyjnego>, 45455.

- 3.5. – nie wdrożono przygotowanego projektu przepisów ustawy umożliwiającej pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku udzielania zamówień publicznych wyłączonych spod przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷² (realizator wiodący – MF);
- 4.1. – nie wdrożono przepisów w zakresie ochrony tzw. sygnalistów; prace były prowadzone w ramach przygotowywania projektu ustawy o jawności życia publicznego (realizator wiodący – Minister Koordynator);
- 7.1. i 7.4. – nie wdrożono przygotowanych rekomendacji dotyczących mechanizmu koordynacji i współpracy oraz standardów gromadzenia danych i opracowań statystycznych (realizator wiodący – CBA).

Osiągnięte zostały natomiast m.in. następujące efekty:

- 4.2. – CBA przygotowało i opublikowało *Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym*;
- 5.1. – KPRM opracowała i przekazała wszystkim członkom Zespołu *Wytyczne Szefa KPRM w zakresie stałych szkoleń antykorupcyjnych prowadzonych przez urzędy centralne oraz dla sektorowych programów edukacyjnych kierowanych do instytucji podległych i nadzorowanych*;
- 5.2. i 5.3. – w KPRM, MC, MF, MFiPR, MSZ, MRiT w ramach służby przygotowawczej, wprowadzono szkolenia dotyczące zagrożeń korupcyjnych, konfliktu interesów, zasad etyki dla nowozatrudnionych pracowników; w KPRM, MFiPR, MRiT opracowano metodyki identyfikacji stanowisk narażonych na zwiększone ryzyko korupcji a następnie przeprowadzono identyfikację i wykazy takich stanowisk; wszyscy objęci kontrolą realizatorzy zorganizowali szkolenia, warsztaty lub konferencje dotyczące przeciwdziałania korupcji, etyki, konfliktowi interesów, którymi objęci zostali pracownicy jednostek kontrolowanych, podległych i nadzorowanych.

W wyniku realizacji działań nie zostały wprowadzone w życie nowe dodatkowe rozwiązania systemowe, w zakresie realizacji celu określenia i wzmocnienia mechanizmów i struktury służącej ograniczeniu korupcji. Część ze zrealizowanych działań służyła realizacji celów w zakresie edukacji antykorupcyjnej oraz wzmocnienia przejrzystości i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych oraz wzmocnienia współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji. [str. 82–93]

Stopień osiągnięcia zakładanych w Programie mierników celu głównego i celów szczegółowych oraz mierników przewidzianych dla poszczególnych działań

Dla pomiaru stopnia realizacji celu głównego i trzech celów szczegółowych w Programie określono/zdefiniowano mierniki podstawowe (dwa dla celu głównego i trzy dla celów szczegółowych) oraz mierniki pomocnicze (po trzy dla celu podstawowego i celów szczegółowych). Mierniki dla celów szczegółowych nie zostały przyporządkowane do poszczególnych celów. W opinii NIK, żaden z tych mierników nie umożliwiał dokonania pełnej oceny stopnia osiągnięcia zarówno celu głównego, jak i szczegółowych Programu.

Przyjęte dla pomiaru celów mierniki uniemożliwiały ocenę stopnia realizacji tych celów

⁷² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej ustawa Pzp z dnia 29 stycznia 2004 r.

W Programie nie zamieszczono również żadnych innych parametrów, których analiza w okresie wieloletnim umożliwiłaby dokonanie oceny w zakresie dynamiki procesów odnoszących się do przestępczości korupcyjnej w Polsce. Na przykład, przyjęte mierniki w żaden sposób nie odnoszą się do skali przestępczości korupcyjnej, czy stopnia świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym – a celem głównym Programu było właśnie realne ograniczenie przestępczości korupcyjnej oraz podniesienie świadomości społecznej w tym zakresie. [str. 96–100]

Nie osiągnięto części zaplanowanych wartości przyjętych mierników realizacji celu głównego

Nie osiągnięto zakładanej wartości jednego z dwóch mierników podstawowych celu głównego – wartości IPK. Zakładano wzrost w 2020 r. do 65 punktów (w odniesieniu do danych IPK za 2016 r., kiedy wyniósł 62 punkty), a w 2020 r. faktyczna wartość IPK wyniosła 56 punktów.

Konstrukcja drugiego miernika podstawowego celu głównego, określonego jako *Przegląd postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji w II cyklu przeglądownym (rozdziały II i V – prewencja i zwrot korzyści)* uniemożliwia dokonanie oceny stopnia jego realizacji.

Nie osiągnięto również wartości jednego z trzech mierników pomocniczych dla celu głównego, tj. *pozytywnej oceny realizacji działań przez instytucję wdrażającą* (tj. przez Zespół, a więc instytucję odpowiedzialną za II poziom wdrażania RPPK) oraz *ewaluującą* (tj. przez NIK wskazaną jako ewaluator w Programie).

Zespół nie dokonał oceny realizacji działań w sprawozdaniu końcowym, a ocena ich realizacji dokonana przez NIK w ramach tej kontroli nie jest pozytywna.

Drugi z mierników pomocniczych celu głównego *realizacja co najmniej 80% zaplanowanych działań w obrębie każdego zadania w połowie trzeciego roku wdrożenia Programu*, według wyjaśnień CBA został osiągnięty. NIK zauważa jednak, że wartość dla tak skonstruowanego w Programie miernika zostaje osiągnięta, jeśli weźmie się pod uwagę realizowane działania, niezależnie od stopnia zaawansowania ich realizacji i niezależnie od osiągniętych efektów realizacji tych działań. Wystarczy rozpocząć działanie, bądź być na wstępnym, początkowym etapie jego realizacji, by wliczało się do 80% realizowanych działań. Ponadto biorąc pod uwagę ustalenia kontroli wskazujące m.in. na: rozpoczęcie realizacji czterech działań⁷³ jeszcze przed uchwaleniem RPPK na lata 2018–2020, kontynuację, przez niektórych realizatorów, ośmiu działań⁷⁴ realizowanych już w ramach RPPK na lata 2014–2019 oraz realizację pięciu działań⁷⁵ wynikających z ustawowych obowiązków dwóch realizatorów wiodących, miernik ten nie pozwala na rzetelną ocenę faktycznej realizacji celu głównego.

NIK zauważa również, że ocena stopnia osiągnięcia trzeciego z mierników pomocniczych celu głównego, tj. miernika *rozpoczęcie wszystkich zadań i działań o profilu legislacyjnym i prewencyjnym w trakcie pierwszego roku wdrożenia Programu* jest utrudniona z uwagi na fakt, że w Programie

⁷³ Działania: 1.1.; 1.4.; 1.7. i 4.1.

⁷⁴ Działania: 3.1.; 5.2.; 5.3.; 6.1.; 6.2.; 6.3.; 8.1. i 8.2.

⁷⁵ Działania: 3.1.; 3.3.; 3.4.; 8.1. i 8.2.

nie zostało określone jaki mają profil poszczególne działania⁷⁶. Ponadto z ustaleń kontroli wynika, że rozpoczęcie niektórych z działań miało miejsce jeszcze przed rozpoczęciem RPPK na lata 2018–2020, a biorąc pod uwagę istotne opóźnienia we wdrażaniu RPPK, późne powołanie Zespołu (które nastąpiło w sierpniu 2018 r.), a także późne opracowanie zbiorczego *Planu* (w lutym 2019 r., czyli dopiero w drugim roku realizacji RPPK), nie jest uzasadnionym dokonywanie oceny osiągnięcia celu Programu na podstawie miernika, którego konstrukcja wymagała wykonania określonych działań/czynności do końca 2018 r. [str. 96–99]

Tylko jeden⁷⁷ z trzech mierników podstawowych celów szczegółowych został osiągnięty w całości, tj. w pierwszym roku wdrażania Programu upowszechniono zmodernizowaną platformę szkoleń e-learningowych CBA, która obejmowała rozwiązania legislacyjne, jak również organizacyjne w zakresie przeciwdziałania korupcji i była dostosowana do potrzeb wszystkich osób zainteresowanych tematyką antykorupcji.

Nie wszystkie mierniki dla celów szczegółowych zostały osiągnięte

Dwa pozostałe mierniki nie zostały w pełni osiągnięte. W Programie drugi miernik określono jako *porównanie danych statystycznych gromadzonych przez służby powołane do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej, dotyczących liczby wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych*. Porównanie to miało się odbywać na koniec każdego roku wdrażania RPPK. CBA wydało raporty roczne dotyczące lat 2018 i 2019. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w CBA nie został jednak opracowany raport za 2020 r.

Trzeci miernik, określony jako *przedstawienie do uzgodnień lub konsultacji społecznych projektów dokumentów rządowych, w rozumieniu przepisów odrębnych, w co najmniej dwóch przypadkach zadań o profilu legislacyjnym, w pierwszym roku wdrożenia Programu*, nie został w pełni osiągnięty, gdyż w 2018 r. skierowano do konsultacji publicznych oraz uzgodnień międzyresortowych tylko projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie innych ustaw. [str. 99–100]

Dwa z trzech mierników pomocniczych celów szczegółowych nie zostały osiągnięte, a pomiar trzeciego nie został dokonany. Nie został zrealizowany miernik odnoszący się do *realizacji co najmniej 80% spośród zaplanowanych działań w ramach zadania dotyczącego wypracowania nowych standardów i metodyki współdziałania pomiędzy służbami w obszarze przestępczości korupcyjnej po pierwszym roku wdrożenia Programu*. Na koniec 2020 r. osiągnięto poziom 60%. Nie został zrealizowany również miernik dotyczący *dokonania oceny 10% (w odniesieniu do całkowitej rocznej liczby) projektów regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej w ramach celów o profilu legislacyjnym, w drugim i trzecim roku wdrożenia Programu*. Natomiast w odniesieniu do trzeciego miernika pomocniczego celu szczegółowego, tj. *odsetek i liczba skazanych za przestępstwa korupcyjne*

Nie osiągnięto dwóch z trzech mierników pomocniczych dla celów szczegółowych

⁷⁶ Nie zdefiniowano, które z działań, to działania o profilu legislacyjnym i prewencyjnym.

⁷⁷ Przeprowadzenie pilotażu co najmniej jednego wdrożonego instrumentu lub narzędzia informatycznego przeznaczonego do prowadzenia działań edukacyjnych o profilu antykorupcyjnym, do końca pierwszego roku wdrożenia Programu.

na koniec każdego roku wdrożenia Programu. Rok 2015: 2,499 – zakłada się tendencję rosnącą wartości w CBA nie przedstawiono NIK dokumentów/analiz dotyczących realizacji mierników. [str. 100–101]

Mierniki realizacji działań
określone w Planie
realizacji zadań
i działań RPPK

Nie wszyscy realizatorzy wiodący objęci kontrolą określili dla przypisanych im działań mierniki umożliwiające monitorowanie postępu realizacji tych działań oraz umożliwiające stwierdzenie czy zaplanowany cel działania został osiągnięty. Czterech⁷⁸ z 17 realizatorów wiodących⁷⁹ sformułowało mierniki, których konstrukcja nie pozwalała na weryfikację postępu i ocenę stanu realizacji działań, a dwóch⁸⁰ realizatorów wiodących w ogóle nie określiło mierników dla dwóch realizowanych działań. Zarówno działania, dla których mierniki zostały sformułowane w niewłaściwy sposób, jak i te dla których nie określono ich w ogóle, zostały przeniesione wprost z planów resortowych do zatwierdzonego przez Szefa CBA Planu realizacji zadań i działań RPPK. Pozostali realizatorzy wiodący (11) określili mierniki w właściwy sposób. [str. 101–102]

Częściowa/niepełna
realizacja mierników
działań

Wyniki kontroli wskazują na osiągnięcie w pełni wszystkich zaplanowanych w Planie realizacji zadań i działań RPPK mierników przez czterech realizatorów wiodących⁸¹. Pozostałych 13 realizatorów wiodących osiągnęło część założonych mierników w pełni, część z nich osiągnięto częściowo, a części nie osiągnęło m.in. ze względu na opóźnienia lub brak realizacji poszczególnych działań, etapów tych działań lub przedsięwzięć. [str. 102–104]

Według raportu GRECO
Polska w zadowalający
sposób wypełniła
jedno z 21 zaleceń,
pięć wdrożyła częściowo
a 15 nie wdrożyła

GRECO zwróciło się do Polski o przedstawienie do dnia 30 września 2020 r.⁸² sprawozdania na temat środków podjętych w celu realizacji zaleceń zawartych w Raporcie Ewaluacyjnym *Piąta Runda Ewaluacyjna. Zapobieganie korupcji oraz promowanie uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania*. Środki te miały zostać ocenione przez GRECO w ramach specjalnej procedury zgodności. Jednostką wiodącą w zakresie przedstawienia sposobu realizacji zaleceń GRECO było Ministerstwo Sprawiedliwości. Ostatecznie sprawozdanie z realizacji zaleceń zostało przekazane do Sekretariatu GRECO z opóźnieniem, tj. 26 października 2020 r.

Ostateczny raport zgodności z wykonania rekomendacji został przyjęty przez GRECO 25 marca 2021 r. W raporcie tym oceniono środki podjęte przez władze Polski w celu wdrożenia 21 zaleceń wydanych w Raporcie Ewaluacyjnym w ramach V rundy i stwierdzono, że *Polska w zadowalający sposób wypełniła tylko jedno z dwudziestu jeden zaleceń, pięć zaleceń wdrożono częściowo, zaś 15 nie wdrożono*⁸³. Stanowisko Polski w sprawie kolejnych postępów w tym zakresie powinno zostać przedstawione do 30 września 2022 r. [str. 39–41]

⁷⁸ MC, MF, MSiT i UZP.

⁷⁹ KGSG oraz KGŻW w ramach RPPK na lata 2018–2020 nie miało określonych działań dla których pełniły by rolę realizatora wiodącego.

⁸⁰ CBA i MSWiA.

⁸¹ KGP, MNiSW, MS i MON.

⁸² Pierwotny termin wyznaczony był na 30 czerwca 2020 r. W związku ze skutkami pandemii COVID-19 sekretariat GRECO podjął decyzję o przedłużeniu terminu przedstawienia sposobu realizacji ww. zaleceń do 30 września 2020 r.

⁸³ <https://rm.coe.int/piata-runda-ewaluacyjna-zapobieganie-korupcji-i-promowanie-uczciwosci-/1680a3f03c>

4. WNIOSKI I UWAGI

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli oraz doświadczenia z realizacji poprzednich rządowych strategii antykorupcyjnych i wiedzę na temat złożoności procesu legislacyjnego w przypadku opracowywania kolejnej edycji rządowego programu antykorupcyjnego Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

Wnioski
do Rady Ministrów

1. Przygotowywanie i przyjęcie Programu z odpowiednim wyprzedzeniem, tak aby umożliwić ministerstwu i urzędowi przygotowanie się do jego realizacji, w szczególności na zorganizowanie struktur i opracowanie niezbędnych dokumentów planistycznych.
2. Dokonanie pogłębionej analizy planowanych założeń dotyczących struktury, organizacji, podziału zadań i przypisania odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań oraz sposobu ich finansowania, aby wyeliminować przypadki niespójności dokumentów programowych, przypadki niewłaściwego przypisywania zadań oraz aby zapewnić odpowiednie zasoby kadrowe i budżetowe niezbędne do skutecznej realizacji przyjętych założeń programowych.
3. Zapewnienie koordynatorowi całego Programu skutecznych narzędzi koordynacji i nadzoru.
4. Wprowadzenie adekwatnych i mierzalnych mierników, które pozwoliłyby na ocenę w jakim stopniu zaplanowane efekty zostały osiągnięte, zarówno na poziomie poszczególnych celów, jak i poszczególnych zadań czy działań.
5. Wprowadzenie rozwiązań systemowych mających na celu zapewnienie rzetelnej informacji o sposobie i stopniu realizacji Programu, w tym adekwatnej i rzetelnej sprawozdawczości.

W przypadku powierzenia skontrolowanym podmiotom realizacji zadań lub działań w ramach kolejnego rządowego programu w zakresie przeciwdziałania korupcji, Najwyższa Izba Kontroli, zwróciła uwagę na potrzebę m.in.:

Uwagi do realizatorów
Programu

1. Niezwłocznego podejmowania działań w celu wyznaczenia Koordynatora.
2. Określania aktualnego zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników w dokumentach kadrowych.
3. Zapewnienia rzetelnego sporządzania sprawozdań dotyczących realizacji zadań/działania i ich terminowego przekazywania.
4. Podejmowania działań na rzecz pełnej i terminowej realizacji powierzonych zadań/działania.
5. Ustalania mierników, w taki sposób, aby umożliwiały pomiar oraz monitorowanie postępu realizacji działań.

Niezależnie od przedstawionych powyżej wniosków i uwag, NIK zauważa, że w przypadku opracowywania kolejnego wieloletniego rządowego programu antykorupcyjnego konieczne będzie kontynuowanie działań nad doskonaleniem jego koncepcji, tak aby mógł on w nieodległej przyszłości spełnić rolę skutecznego narzędzia efektywnej polityki antykorupcyjnej państwa.

Zdaniem NIK powinno się również rozważyć możliwość skierowania programu antykorupcyjnego do szerszej grup podmiotów spoza administracji centralnej oraz nawiązania współpracy z sektorem pozarządowym.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Warunki realizacji zadań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020

Instytucja wdrażająca program, tj. Międzyresortowy Zespół, została powołana z prawie półrocznym opóźnieniem w stosunku do założeń przyjętych w Programie, co skutkowało opóźnieniami w powoływaniu Koordynatorów programu u poszczególnych jego realizatorów i w konsekwencji opóźnieniami w opracowaniu *Planu realizacji zadań i działań RPPK*, który miał stanowić podstawowe narzędzie wdrażania Programu i być instrumentem pozwalającym na monitorowanie stanu jego realizacji.

Plany działań poszczególnych realizatorów nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, co w niektórych przypadkach uniemożliwiało monitorowanie postępu realizacji działań przewidzianych w Programie. Natomiast sprawozdania nie odzwierciedlały faktycznego stanu realizacji poszczególnych działań Programu.

5.1.1. Działania Rady Ministrów, Ministra Koordynatora i Szefa CBA w zakresie przygotowania do realizacji Programu oraz sprawozdawania z jego realizacji

Prace nad Programem

Powierzenie zadań i odpowiedzialności za opracowanie Programu CBA – instytucji bez uprawnień w zakresie inicjatywy legislacyjnej wydłużyło ten proces

1. Po kilku latach wdrażania RPPK na lata 2014–2019 efekty jego realizacji uznane zostały za niezadowalające. W przyjętym w 2018 r. sprawozdaniu końcowym z realizacji „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019”⁸⁴ zwrócono uwagę, że *kontynuowanie Programu w dotychczasowym kształcie i na dotychczasowych zasadach niosło za sobą zagrożenie w postaci nieosiągnięcia wytyczonego w 2014 roku celu głównego oraz celów szczegółowych (...) podkreślono m.in. nieefektywność modelu wdrażania i niewłaściwe przypisanie niektórych realizatorów zadań lub działań. Przede wszystkim jednak wskazano na iluzoryczność samej instytucji zarządzającej Programem, tj. Międzyresortowego Zespołu.*

Decyzję o odstąpieniu od realizacji RPPK na lata 2014–2019 i powierzeniu CBA zadania opracowania „nowego” Programu podjęto w dniach 17 sierpnia i 28 grudnia 2016 r. podczas posiedzeń Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania RPPK na lata 2014–2019, wskutek uzgodnień pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji⁸⁵, a Ministrem Koordynatorem. Jednocześnie ze względu na brak uprawnień w zakresie inicjatywy legislacyjnej Szefa CBA, w *Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów*⁸⁶, jako organ odpowiedzialny za opracowanie projektu Programu oraz jego przedłożenie Radzie Ministrów wskazany został Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁸⁴ Sprawozdanie sporządzone w czerwcu 2018 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie § 3 ust. 2 uchwały nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, zgodnie z którym ostatnie sprawozdanie z realizacji RPPK na lata 2014–2019 należało sporządzić na zasadach przewidzianych w tym Programie do 30 czerwca 2018 r.

⁸⁵ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji był podmiotem odpowiedzialnym za wdrożenie i realizację poprzedniej krajowej strategii antykorupcyjnej, tj. RPPK na lata 2014–2019.

⁸⁶ <https://www.gov.pl/web/premier/wplip-rm>

Prace legislacyjne nad Programem trwały od grudnia 2016 r. do grudnia 2017 r., przy czym CBA pierwszy projekt uchwały przygotowało i przesłało do opiniowania przez MSWiA 7 kwietnia 2017 r. Jednym z powodów przyjęcia uchwały w sprawie RPPK na lata 2018–2020 dopiero tuż przed rozpoczęciem jego realizacji⁸⁷, tj. 19 grudnia 2017 r. z mocą obowiązywania od 6 stycznia 2018 r., było nieposiadanie przez Szefa CBA inicjatywy legislacyjnej w zakresie dokumentów rządowych, w tym w szczególności w zakresie oficjalnego przedstawienia projektów w ramach rządowego procesu legislacyjnego. W związku z powyższym, po przygotowaniu projektu uchwały w sprawie RPPK na lata 2018–2020, Szef CBA przekazał ww. projekt organowi nadzorującemu jego działalność, tj. Ministrowi Koordynatorowi, a także Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji do opiniowania, a następnie do uzgodnień międzyresortowych. Ponadto wszelkie uwagi do projektu wpływające z resortów były przesyłane najpierw do MSWiA, a dopiero później przekazywane do CBA w celu ich merytorycznego rozpatrzenia.

Taki sposób procedowania i przypisania zadań związanych z opracowaniem Programu spowodował wydłużenie procesu jego przygotowywania, a także miał wpływ na opóźnienie w powołaniu Zespołu. W ocenie NIK biorąc pod uwagę doświadczenia z realizacji poprzednich rządowych strategii antykorupcyjnych i wiedzę na temat złożoności procesu legislacyjnego, prace nad Programem powinny być rozpoczęte na tyle wcześniej, aby umożliwić przygotowanie się do jego realizacji podmiotom na wszystkich poziomach wdrażania, w szczególności poprzez zorganizowanie struktur i opracowanie niezbędnych dokumentów planistycznych.

W okresie objętym kontrolą NIK nastąpiły zmiany w składzie Rady Ministrów. Nie wszystkie z nich miały odzwierciedlenie w Programie, uwzględniono dwie poprzez dokonanie zmian w uchwale⁸⁸ w sprawie RPPK na lata 2018–2020 w załączniku w pkt 4.2. Plan działań⁸⁹.

Powołanie Zespołu Międzyresortowego

2. Zgodnie z RPPK na lata 2018–2020 realizacja Programu miała być prowadzona na trzech poziomach⁹⁰:

- I poziom – Koordynatorzy realizacji Programu,
- II poziom – Instytucja wdrażająca (Zespół Międzyresortowy pod przewodnictwem Szefa CBA),
- III poziom – Rada Ministrów.

Zgodnie z założeniami RPPK na lata 2018–2020⁹¹ Międzyresortowy Zespół powinien zostać powołany przez Prezesa Rady Ministrów nie później niż w ciągu 30 dni roboczych od dnia uchwalenia Programu, tj. do 2 lutego 2018 r.,

Nieterminowe
powołanie Zespołu
Międzyresortowego

⁸⁷ Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

⁸⁸ Uchwały Rady Ministrów zmieniające uchwałę w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020: Nr 78 z dnia 5 sierpnia 2019 r. (M.P. poz. 769) i Nr 70 z dnia 4 czerwca 2020 r. (M.P. poz. 515).

⁸⁹ Ministra Rozwoju i Finansów w *Planu realizacji zadań i działań RPPK* zmieniono na Ministra Finansów, a Ministra Sportu i Turystyki na Ministra Sportu.

⁹⁰ Rozdział 4.3. Programu, Wdrażanie i Ewaluacja Programu.

⁹¹ Rozdział 4.3. Programu, Wdrażanie i Ewaluacja Programu, ppkt 4.3.2.

Szef CBA wywiązał się z obowiązku opracowania projektu zarządzenia w sprawie powołania Zespołu

a został utworzony dopiero na mocy Zarządzenia Nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie *Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020”*, które weszło w życie 24 sierpnia 2018 r., a więc z prawie półrocznym opóźnieniem.

Szef CBA już 4 stycznia 2018 r.⁹² (tj. po podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie Programu, a przed jej wejściem w życie) zwrócił się do Ministra Koordynatora z prośbą o zainicjowanie procesu legislacyjnego, a także o przedłożenie Prezesowi Rady Ministrów projektu zarządzenia w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu. W odpowiedzi na ten wniosek Minister Koordynator 23 stycznia 2018 r.⁹³ upoważnił Szefa CBA do podjęcia działań w zakresie przygotowania projektu zarządzenia oraz przeprowadzenia procesu uzgodnień międzyresortowych założeń tego projektu. W tym samym dniu, Szef CBA zainicjował uzgodnienia projektu⁹⁴. Po przeprowadzeniu uzgodnień międzyresortowych, Szef CBA 1 lutego 2018 r.⁹⁵ przekazał Ministrowi Koordynatorowi projekt zarządzenia celem dokonania dalszych czynności w zakresie procedury legislacyjnej. Projekt ww. zarządzenia został przedłożony przez Ministra Koordynatora do podpisu Prezesowi Rady Ministrów dopiero po czterech miesiącach od jego przyjęcia przez Stały Komitet Rady Ministrów.

Opis nieprawidłowości

Kontrola wykazała, że projekt zarządzenia w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów 6 marca 2018 r., o czym został poinformowany Minister Koordynator Służb Specjalnych. Przedmiotowy projekt został przekazany Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji z prośbą o zwolnienie go z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą przez Ministra pismem z dnia 17 lipca 2018 r. Następnie, po uzyskaniu takiego zwolnienia (pismo z 20 lipca 2018 r.), 31 lipca 2018 r. projekt został skierowany do Sekretarza Rady Ministrów z prośbą o przedłożenie do podpisu Prezesowi Rady Ministrów. Zespół został powołany zarządzeniem nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r.

Minister Koordynator Służb Specjalnych wyjaśnił⁹⁶, że *od przyjęcia projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów w dniu 6 marca 2018 r. do wystąpienia z wnioskiem o zwolnienie go z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą nie prowadzono prac legislacyjnych nad projektem, ponieważ w tym okresie rozważana była możliwość zmiany uchwały nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji (M.P. poz. 12), która miałaby na celu rezygnację z powołania Zespołu do Spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020” i powierzenie zadań związanych z wdrażaniem Programu Szefowi CBA (co potwierdza pismo Szefa CBA z dnia 5 lipca 2018 r. (...)). Ostatecznie zrezygnowano z tego pomysłu i w drugiej połowie lipca 2018 r.) wznowiono prace nad projektem.*

⁹² Pismem Nr P-35/18/W.

⁹³ Pismem Nr DBN.WKN.121.1.2018.SSK.

⁹⁴ Pismem Nr P-261/2018/W z 23 stycznia 2018 r.

⁹⁵ Pismem Nr P-394/18/W.

⁹⁶ W imieniu Ministra Koordynatora wyjaśnień udzielał Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego KPRM na podstawie upoważnienia Ministra Koordynatora Służb Specjalnych nr 4/2019 z 3 grudnia 2019 r.

NIK zaważa, że Szef CBA dopiero w piśmie z 5 lipca 2018 r. (S-1974/2018), w związku z nieutworzeniem Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, zwrócił się do Ministra Koordynatora z prośbą o rozważenie propozycji dotyczącej znowelizowania uchwały nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w RPPK, w zakresie zmiany instytucji wdrażającej Program, tj. zrezygnowanie z utworzenia Zespołu i upoważnienie Szefa CBA do działań koniecznych do jego wdrożenia. Jako powód podał przedłużającą się procedurę akceptacji opracowanego przez CBA projektu zarządzenia oraz podkreślił, że *de facto wstrzymane zostały prace nad realizacją założeń Programu, co w kontekście krótkiego okresu na jaki został przewidziany, grozić może niewykonaniem zadań przypisanych poszczególnym instytucjom*. Minister Koordynator nie udzielił odpowiedzi na ww. pismo, gdyż, jak wyjaśnił, proces legislacyjny projektu przedmiotowego zarządzenia był wówczas w toku i zakończył się przyjęciem zarządzenia nr 134.

W ocenie NIK długie procedowanie projektu spowodowało wstrzymanie prac nad realizacją założeń Programu, opóźniło wyznaczenie Koordynatorów i realizację działań wyznaczonych poszczególnym realizatorom Programu.

NIK zauważa ponadto, że Szef CBA inicjując pismem z dnia 23 stycznia 2018 r. uzgodnienia międzyresortowe projektu zarządzenia w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu nie zwrócił się do wszystkich realizatorów Programu. Także zamieszczony na stronie BIP CBA projekt zarządzenia, przesłany do Ministra Koordynatora, a następnie zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów, nie uwzględniał wszystkich realizatorów Programu, co spowodowało, że nie wszystkie uczestniczące w jego realizacji podmioty miały swojego przedstawiciela stałego w Zespole (szerzej opisano w pkt 5.1.2. ppkt 5 niniejszej informacji).

Sprawozdania z realizacji Programu

3. Zgodnie z założeniami Programu⁹⁷ Przewodniczący Zespołu przedstawia sprawozdanie z realizacji Programu Ministrowi Koordynatorowi Służb Specjalnych. Minister Koordynator akceptuje sprawozdanie i przedstawia je do rozpatrzenia i przyjęcia przez Radę Ministrów.

Nieterminowe przekazywanie sprawozdań z realizacji Programu

W okresie objętym kontrolą Radzie Ministrów zostało przedłożone sześć⁹⁸ sprawozdań ze stanu realizacji RPPK na lata 2018–2020, w tym cztery po terminie określonym w § 6 zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu.

Opis nieprawidłowości

Sprawozdania roczne z realizacji zadań Zespołu zostały przedłożone Radzie Ministrów w terminach 25 marca 2019 r. (sprawozdanie za 2018 r.), 11 marca 2020 r. (sprawozdanie za 2019 r.), 11 marca 2021 r. (sprawozdanie za 2020 r.), tj. z opóźnieniem wynoszącym od 10 do 24 dni w stosunku do terminu, o którym mowa w § 6 pkt 1⁹⁹ zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu. Kontrola wykazała, że Przewodniczący Zespołu przedłożył Ministrowi Koordynatorowi sprawozdanie za 2018 r. – 1 marca 2019 r., sprawozdania za 2019 r. i 2020 r. – 2 marca (odpowiednio 2020 r. i 2021 r.).

⁹⁷ Pkt 4.3.3. III Poziom – Rada Ministrów.

⁹⁸ W tym dwa półroczne: za I półrocze 2019 r. i za I półrocze 2020 r., trzy roczne za rok: 2018, 2019 i 2020, a także sprawozdanie końcowe.

⁹⁹ Sprawozdania roczne z realizacji zadań Zespołu powinny być przedłożone – do 1 marca każdego roku kalendarzowego za rok poprzedni; końcowe z realizacji Programu – do 15 kwietnia 2021 r.

Natomiast sprawozdanie końcowe z realizacji RPPK na lata 2018–2020 zostało przekazane 19 kwietnia 2021 r., tj. z 4-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 6 pkt 2 ww. zarządzenia. Przewodniczący Zespołu przedłożył Ministrowi Koordynatorowi sprawozdanie końcowe 12 kwietnia 2021 r.

Minister Koordynator wyjaśnił, że sprawozdania *były poddawane sprawdzeniu, w efekcie którego wprowadzano do nich drobne zmiany redakcyjne. W związku z tym należy przyjąć, że sprawozdania były przedkładane Radzie Ministrów najszybciej jak to możliwe.*

NIK nie kwestionuje prawa Ministra do weryfikacji sprawozdań przed ich przekazaniem Radzie Ministrów. Jednak w ocenie NIK, współpraca pomiędzy Ministrem Koordynatorem a Szefem CBA w tym zakresie powinna zostać tak ustalona, aby umożliwić przekazywanie sprawozdań w terminie określonym w zarządzeniu.

Rada Ministrów przyjęła wszystkie przedłożone sprawozdania ze stanu realizacji RPPK na lata 2018–2020.

**Nierzetelne
sprawozdania z realizacji
Programu**

4. Rada Ministrów rozpatrzyła i przyjęła sprawozdanie końcowe z realizacji RPPK 2018–2020, które sporządzone zostało w takiej samej formie jak sprawozdania okresowe (półroczne i roczne), tzn. w formie tabelarycznej wg wzoru określonego w załączniku nr 2 do Regulaminu prac Zespołu dla sprawozdań półrocznych i rocznych. Zawierało ono jedynie stan realizacji poszczególnych działań. Nie zawierało jednak żadnych analiz, konkluzji, podsumowań dotyczących realizacji całego RPPK na lata 2018–2020, nie odniesiono się w nim także do osiągnięcia mierników celu głównego i celów szczegółowych, mimo że w Programie w rozdziale 3 Cele Programu – określono cel główny RPPK na lata 2018–2020 i trzy cele szczegółowe, a także mierniki ich realizacji. Sprawozdanie końcowe zawierało tylko zestawienie realizacji poszczególnych działań (bez informacji na temat liczby działań zrealizowanych globalnie i w poszczególnych zadaniach).

Opis nieprawidłowości

Szef CBA sporządził i przekazał Ministrowi Koordynatorowi sprawozdanie końcowe, które nie zawierało części informacji dotyczących realizacji RPPK m.in. opisu realizacji celu głównego, celów szczegółowych i mierników ich realizacji.

W powyższej kwestii Szef CBA wyjaśnił, że sprawozdanie końcowe z realizacji RPPK zostało opracowane na podstawie wzoru przyjętego w uchwale i zawierało wszystkie elementy w nim określone. Poinformował też, że zgodnie z ppkt 4.3.2. RPPK, 1 kwietnia 2021 r. przesłano członkom Zespołu (z uwagi na sytuację epidemiczną w kraju w trybie obiegowym) projekt sprawozdania końcowego, do którego nie zgłoszono uwag. W związku z powyższym, Szef CBA zaakceptował projekt i przesłał go Ministrowi Koordynatorowi.

Minister Koordynator Służb Specjalnych zaakceptował takie sprawozdanie bez uwag i przedłożył je Radzie Ministrów, która przyjęła je w trybie obiegowym.

Według wyjaśnień, złożonych z upoważnienia Ministra Koordynatora, nie zwrócił się on do Szefa CBA, jako Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu o przedłożenie sprawozdania końcowego w innym brzmieniu niż pierwotnie przesłane przez Szefa CBA. (...) sprawozdanie zostało przyjęte przez członków Zespołu i zaakceptowane przez Przewodniczącego Zespołu. (...) Należy również zwrócić uwagę, że do sprawozdania nie zostały zgłoszone żadne uwagi na etapie jego rozpatrywania przez Radę Ministrów, co świadczy o rzetelnym jego opracowaniu (...)

W ocenie NIK działania Szefa CBA i Ministra Koordynatora były w ww. zakresie nierzetelne. NIK zwraca uwagę, że wzór sprawozdania został przyjęty przez Zespół, którego przewodniczącym był Szef CBA. Wzór ten był przewidziany dla półrocznych i rocznych sprawozdań, nie zaś dla sprawozdania końcowego. Prawidłowo sporządzone sprawozdanie powinno dotyczyć całego Programu, a nie tylko poszczególnych działań. Wyłącznie taka struktura i zawartość sprawozdania, mając na uwadze określoną w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰⁰ zasadę pisemności, umożliwiłaby uzyskanie przez jego odbiorców kluczowych informacji odnoszących się w szczególności do określonych w rozdziale 3 Programu celów (głównego i szczegółowych) i mierników, co faktycznie nie miało miejsca. Sprawozdanie końcowe powinno zawierać ocenę realizacji całego Programu a nie tylko opis realizacji poszczególnych działań. Ponadto w ocenie NIK, w sprawozdaniu należało przedstawić stopień osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych Programu, a także mierników określonych dla całego Programu. W konsekwencji Radzie Ministrów zostało przedłożone sprawozdanie, które nie zawierało kluczowych informacji odnośnie do poziomu realizacji zadań oraz celów Programu i mierników ich realizacji.

5. Ponadto ustalenia kontroli dotyczące sporządzania sprawozdań przez poszczególnych realizatorów (przedstawione w pkt 5.1.3. ppkt 15–18 niniejszej Informacji) oraz ustalenia dotyczące realizacji RPPK na lata 2018–2020 (przedstawione w pkt 5.2.2. niniejszej Informacji) wskazują, że sprawozdania z realizacji Programu, również sprawozdanie końcowe zawierały nierzetelne dane w zakresie realizacji poszczególnych działań.

6. Rada Ministrów nie skorzystała ze swojego uprawnienia wynikającego z pkt 4.3. Programu (zadania Rady Ministrów) i nie wskazała kierunków dalszych działań w zakresie objętym Programem. Nie podejmowała również żadnych innych kroków (nie wydała decyzji, zaleceń, dokumentów kierunkowych) w związku z nieosiągnięciem mierników celu głównego i celów szczegółowych oraz niezrealizowaniem części zadań i działań wynikających z RPPK na lata 2018–2020.

Raport GRECO na temat Polski dotyczący zapobiegania korupcji wśród przedstawicieli organów ścigania oraz osób pełniących funkcje wykonawcze najwyższego szczebla na poziomie centralnym

7. W Raporcie Ewaluacyjnym *Piąta Runda Ewaluacyjna. Zapobieganie korupcji oraz promowanie uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania*¹⁰¹ GRECO zwróciło się do Polski¹⁰² o przedstawienie do dnia 30 czerwca 2020 r. sprawozdania na temat środków podjętych w celu realizacji zaleceń zawartych w raporcie. Środki te miały zostać ocenione przez GRECO w ramach specjalnej procedury zgodności. W dniu 27 kwietnia 2020 r., w związku ze skutkami pandemii COVID-19 sekretariat GRECO podjął decyzję o przedłużeniu terminu przedstawienia sposobu realizacji ww. zaleceń do 30 września 2020 r.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

¹⁰¹ Raport przyjęty na 81 posiedzeniu plenarnym (Strasbourg, 3–7 grudnia 2018 r.).

¹⁰² W rozdziale VI. Zalecenia i działania następcze w pkt 163; na podstawie art. 30 ust. 2 Regulaminu GRECO.

Ministerstwo Sprawiedliwości było jednostką wiodącą w zakresie przedstawienia sposobu realizacji zaleceń GRECO w ramach V Rundy Ewaluacyjnej. Stanowisko dotyczące sposobu realizacji tych zaleceń było uzgadniane¹⁰³ z przedstawicielami jednostek współpracujących.

MS zgodnie z sugestią Szefa KPRM zwróciło się do Szefa CBA z wnioskiem o rozważenie wprowadzenia rekomendacji GRECO do RPPK oraz podjęcia dyskusji na temat sposobu realizacji rekomendacji i wskazania podmiotów, które powinny być w to zaangażowane. Dyrektor Gabinetu Szefa CBA wyjaśnił, że choć zalecenia GRECO nie miały charakteru wiążącego, to jednak z uwagi na fakt członkostwa Polski w Grupie oraz wizerunek kraju na arenie międzynarodowej jako lidera we wzmacnianiu działań służących zapobieganiu i zwalczaniu korupcji, uznano, że należy podjąć działania na rzecz możliwie jak najpełniejszego wdrożenia przyjętych rekomendacji.

Szef CBA, podkreślając przede wszystkim rozbieżności w terminach mogące mieć wpływ na brak możliwości przedstawienia kompleksowych informacji o wdrożeniu poszczególnych zaleceń¹⁰⁴ oraz uprawnienia Zespołu (ograniczające się do funkcji doradczych, analitycznych i koordynacyjnych, przy jednoczesnym braku inicjatywy legislacyjnej), przeprowadził dwie rundy konsultacji ze wszystkimi resortami zaangażowanymi w realizację RPPK. W piśmie z 8 września 2020 r. Szef CBA przekazał Ministrowi Sprawiedliwości wypracowane w drodze konsultacji stanowisko odnoszące się do wszystkich rekomendacji GRECO. Podkreślił w nich przede wszystkim te z nich, które wykonywane są przez implementację poszczególnych działań RPPK¹⁰⁵. W przypadku części z rekomendacji, w ocenie Szefa CBA, obowiązujące przepisy prawa nie wymagały wprowadzania dodatkowych regulacji¹⁰⁶ lub ich wprowadzenie należało uznać za bezzasadne i niemożliwe¹⁰⁷. Dyrektor Gabinetu Szefa CBA wyjaśnił, że początkowo rozważano aktualizację *Planu realizacji zadań i działań RPPK* pod kątem wpisania do niego wprost przedsięwzięć służących implementacji zaleceń GRECO. Ostatecznie jednak odstąpiono od tego wariantu, ponieważ uznano, że ich realizacja możliwa jest także w ramach Planu w dotychczasowym kształcie.

Ostatecznie sprawozdanie z realizacji zaleceń zostało przekazane do Sekretariatu GRECO 26 października 2020 r. Jak wyjaśniono w MS opóźnienie wynikało z przedłużonych konsultacji wewnętrznych, a także z konieczności przygotowania spójnej odpowiedzi oraz tłumaczenia tego dokumentu na język angielski.

¹⁰³ W trakcie wymiany korespondencji roboczej.

¹⁰⁴ Sprawozdanie końcowe z realizacji RPPK 2018–2020 miało zostać przyjęte do 15 kwietnia 2021 r., natomiast termin na przedstawienie informacji o środkach podjętych w celu wdrożenia rekomendacji GRECO przypadał pierwotnie na 30 czerwca 2020 r.

¹⁰⁵ Na przykład rekomendacja nr 1: Opracowanie wzorcowego planu zgodności wykonywana jest poprzez implementację działania nr 4.2. RPPK, tj. Opracowanie wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance).

¹⁰⁶ Rekomendacja nr 4.

¹⁰⁷ Rekomendacja nr 12.

GRECO 8 lutego 2021 r. przesłało do MS projekt raportu zgodności z prośbą o uszczegółowienie lub zajęcie stanowiska we wskazanych kwestiach. Po wymianie korespondencji z przedstawicielami jednostek współpracujących MS w dniu 23 lutego 2021 r. przesłało swoje uwagi.

Ostateczny raport zgodności z wykonania rekomendacji został przyjęty¹⁰⁸ przez GRECO 25 marca 2021 r. W raporcie tym oceniono środki podjęte przez władze Polski w celu wdrożenia 21 zaleceń wydanych w Raporcie Ewaluacyjnym w ramach V rundy i stwierdzono, że *Polska w zadawalający sposób wypełniła tylko jedno z dwudziestu jeden zaleceń, pięć zaleceń wdrożono częściowo, zaś 15 nie wdrożono. Jeśli chodzi o najwyższe funkcje wykonawcze godne ubolewania jest to, że tylko dwa zalecenia zostały częściowo wdrożone. Wyraźnie widać, że w odpowiedzi na zalecenia GRECO podjęto jedynie działania o ograniczonym zakresie. Wdrożenie koncentrowało się głównie na działaniach przedstawionych w Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, który to program był już realizowany w momencie przyjęcia Raportu ewaluacyjnego. Niestety apel GRECO o przyjęcie bardziej ambitnego podejścia do polityki uczciwości osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze pozostał bez odzewu. (...) Bardziej pozytywne działania podjęła Policja i Straż Graniczna, przy czym szczególnie Policja wykazała się godnymi uwagi wysiłkami na rzecz poprawy swoich metod identyfikacji zagrożeń korupcyjnych oraz zmiany swojej polityki i metod pracy w odpowiedzi na te zagrożenia*¹⁰⁹.

Stanowisko Polski w sprawie kolejnych postępów w tym zakresie powinno zostać przedstawione do 30 września 2022 r.

5.1.2. Przygotowanie, koordynowanie i monitorowanie prac dotyczących wdrożenia Programu przez Szefa CBA

Zapewnienie warunków organizacyjno-technicznych dla prac Zespołu oraz przebieg tych prac

1. CBA zapewniło warunki organizacyjno-techniczne i miejsca spotkań dla prac Zespołu. Zgodnie z pkt 4.3. RPPK¹¹⁰, Zespół powinien spotykać się nie rzadziej niż raz na pół roku, a obligatoryjnie na koniec każdego roku kalendarzowego, m.in. w celu dokonania podsumowania stanu realizacji Programu.

Spotkanie inauguracyjne Zespołu (Instytucji Wdrażającej) odbyło się dopiero we wrześniu 2018 r.

W latach 2018–2020 Zespół obradował sześć razy, w tym cztery razy spotkał się stacjonarnie:

- 13 września 2018 r. – spotkanie inauguracyjne w siedzibie KPRM (przy czym spotkanie to zostało zwołane z sześciodniowym opóźnieniem¹¹¹ w stosunku do założeń Programu), co wynikało z faktu powołania Zespołu dopiero w sierpniu 2018 r.;

¹⁰⁸ Raport przyjęty na 87 posiedzeniu plenarnym (Strasburg, 22–25 marca 2021 r.).

¹⁰⁹ Raport zgodności, część III Wnioski, pkt 114, 115, 116.

¹¹⁰ Ppkt 4.3.2. Programu, II poziom – Instytucja wdrażająca.

¹¹¹ Ppkt 4.3.2. Programu, II poziom – Instytucja wdrażająca, pierwsze spotkanie Zespołu powinno się odbyć w ciągu 14 dni od dnia powołania Zespołu. Przedmiotem tego spotkania powinno być uchwalenie regulaminu prac Zespołu.

- 17 grudnia 2018 r. – spotkanie robocze z koordynatorami Programu w siedzibie CBA;
- 28–29 marca 2019 r. – spotkanie koordynatorów w Ośrodku Szkoleniowo-Konferencyjnym CBA w Lucieniu;
- 5 grudnia 2019 r. – spotkanie w siedzibie KPRM.

W 2020 r. w związku z obowiązującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanem epidemii nie zwoływano stacjonarnych posiedzeń Zespołu, prowadzono uzgodnienia w trybie obiegowym¹¹² (22–30 czerwca i 4 grudnia 2020 r.). Po każdym z ww. sześciu posiedzeń i uzgodnień Zespołu sporządzany był protokół, który przesyłano wszystkim członkom Zespołu. Informowano ich także z wyprzedzeniem o kolejnym posiedzeniu i o jego formie.

Opis nieprawidłowości

Szef CBA nie zatwierdził czterech spośród sześciu protokołów z posiedzenia Zespołu, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 7 Regulaminu prac Zespołu. Cztery protokoły zostały zatwierdzone przez dyrektorów Gabinetu Szefa CBA, pomimo braku upoważnienia od Szefa CBA. Dyrektor Gabinetu Szefa CBA wyjaśnił, iż *funkcjonariusze poszczególnych jednostek organizacyjnych CBA zaangażowani we wdrażanie RPPK na lata 2018–2020 realizowali czynności z tym związane na podstawie zarządzenia Szefa CBA nr 19/18 z dnia 9 października 2018 r. w sprawie sposobu realizacji zadań wynikających z Programu, a także regulaminów organizacyjnych poszczególnych departamentów i biur CBA.*

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ w zarządzeniu nr 19/18 Dyrektorowi Gabinetu Szefa CBA nie przypisano uprawnień dotyczących zatwierdzania protokołów (zgodnie z Regulaminem należało to do wyłącznej kompetencji Szefa CBA).

Zgodnie z § 4 ust. 1 Zarządzenia w sprawie Zespołu Międzyresortowego posiedzenia Zespołu mogły odbywać się częściej niż raz na pół roku na umotywowany wniosek Członka Zespołu. W okresie objętym kontrolą Członkowie Zespołu nie składali wniosków do Szefa CBA o doraźne spotkania Zespołu.

Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu nie skorzystał z możliwości powierzenia Członkom Zespołu (lub upoważnionym przedstawicielom) wykonywania czynności, służących realizacji zadań tego Zespołu¹¹³.

Na pierwszym inauguracyjnym spotkaniu Zespołu, CBA¹¹⁴ wyszło z propozycją obniżenia rangi posiedzeń, tak aby charakter spotkań Zespołu miał wymiar bardziej roboczy. Zaproponowano, aby właściwi Członkowie Zespołu wydali Koordynatorom upoważnienia nie tylko do reprezentowania ich na kolejnych posiedzeniach, ale również głosowania w ich imieniu. Rozwiązanie to jednak było niezgodne z pkt 4.3.2. Programu¹¹⁵ oraz

¹¹² Skorzystano z przepisu art. 15zzzi ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.).

¹¹³ Zgodnie z § 4 ust. 3 zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu Przewodniczący Zespołu może powierzyć członkom Zespołu wykonanie określonych czynności służących realizacji zadań Zespołu.

¹¹⁴ Protokół z inauguracyjnego posiedzenia Międzyresortowego Zespołu.

¹¹⁵ Przyjętego Uchwałą Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r.

z § 3 ust. 1 zarządzenia w sprawie Zespołu. CBA w grudniu 2018 r.¹¹⁶ wycofało się z tej propozycji i zaproponowało podjęcie inicjatywy zmian w tym zakresie umożliwiających elastyczne kształtowanie składu Zespołu. Do końca realizacji RPPK ta kwestia nie została jednak zmieniona w dokumentach programowych.

Oprócz inauguracyjnego posiedzenia Zespołu, które miało miejsce 12 września 2018 r., nie odbywały się posiedzenia, w których brali udział jego Członkowie, wskazani w § 3 ust. 1 zarządzenia w sprawie Zespołu, tj. m.in. Szef CBA, Zastępca Przewodniczącego lub ministrowie.

Zgodnie z § 5 ust. 1 zarządzenia w sprawie Zespołu oraz z § 2 ust. 1 Regulaminu prac Zespołu rozstrzygnięcia Zespołu podejmowane są w drodze uchwały. Oprócz uchwały nr 1/2018 Międzyresortowego Zespołu z dnia 12 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Zespołu, nie podejmowano innych uchwał¹¹⁷.

Zgodnie z § 3 ust. 2 zarządzenia w sprawie Zespołu, Przewodniczący Zespołu mógł zapraszać do uczestnictwa w pracach Zespołu¹¹⁸, z głosem doradczym, przedstawicieli organów administracji rządowej i innych podmiotów. W latach 2018–2020 w pracach Zespołu nie brali udział przedstawiciele innych organów, urzędów administracji rządowej i samorządowej, organizacji pozarządowych i innych podmiotów.

NIK zauważa, że CBA podejmowało już w pierwszym roku funkcjonowania RPPK na lata 2018–2020 próby zmierzające do usprawnienia funkcjonowania Instytucji Wdrażającej, które wymagały zmian w dokumentach programowych (prośba skierowana¹¹⁹ do Ministra Koordynatora o rozważenie propozycji dotyczącej znowelizowania uchwały nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie RPPK, w zakresie zmiany instytucji wdrażającej Program, tj. zrezygnowanie z utworzenia Zespołu i upoważnienia Szefa CBA do działań koniecznych do jego wdrożenia, czy kwestia dotycząca elastycznego kształtowania składu Zespołu), jednak działania te okazały się nieskuteczne i do końca okresu realizacji Programu powołane w nim instytucje działały w niezmienionym kształcie. W ocenie NIK, biorąc pod uwagę fakt, że decyzja o powierzeniu CBA opracowania „nowego” Programu została podjęta w sierpniu 2016 r., a prace legislacyjne nad Programem trwały od grudnia 2016 r. do grudnia 2017 r., mając doświadczenia z poprzedniej edycji Programu, takie kwestie organizacyjno-prawne powinny być rozstrzygnięte i ustalone na etapie tworzenia/przygotowywania Programu, szczególnie w kontekście tylko trzyletniego okresu jego realizacji.

Zasady współpracy

2. W Programie nie zostały określone szczegółowe zasady współpracy pomiędzy Przewodniczącym Zespołu a realizatorami wiodącymi i współpracującymi. Również Zespół i Szef CBA nie określili zasad współpracy,

Nie określono zasad współpracy między realizatorami Programu

¹¹⁶ Pismo z dnia 10 grudnia, znak S-3598/2018 adresowane do Członków Zespołu w sprawie drugiego posiedzenia Zespołu.

¹¹⁷ Po spotkaniu inauguracyjnym, które odbyło się 12 września 2018 r. pismem z 21 września 2018 r. Szef CBA przesłał projekt Uchwały w sprawie przyjęcia regulaminu prac Zespołu z prośbą o nadesłanie uwag, dopiero 10 grudnia 2018 r. wysłano do poszczególnych Członków Zespołu ostateczną wersję wprowadzającą Regulamin prac Zespołu.

¹¹⁸ Z własnej inicjatywy lub na wniosek Członka Zespołu.

¹¹⁹ Pismo z 5 lipca 2018 r. (S-1974/2018).

ani nie opracowali odrębnych procedur dotyczących przepływu informacji dotyczących realizacji Programu pomiędzy poszczególnymi realizatorami i Koordynatorami. Po kontroli *Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*¹²⁰ NIK wnioskuje do Międzyresortowego Zespołu m.in. o zorganizowanie systemu wymiany informacji i współpracy w urzędach administracji rządowej realizujących Program w celu upowszechnienia uzyskanych rezultatów.

Według wyjaśnień CBA za realizację poszczególnych działań RPPK na lata 2018–2020 odpowiadali realizatorzy wiodący i to od nich zależał sposób komunikowania się oraz organizacji pracy dla wskazanych podmiotów współpracujących i ewentualnych innych podmiotów, które fakultatywnie mieli prawo zaangażować do prac ze względu na szczególną wiedzę czy kompetencje.

Według CBA implementacja Programu nie wymagała wprowadzenia nadzwyczajnych procedur wymiany informacji i współpracy pomiędzy realizatorami wiodącymi i współpracującymi oraz środowiskiem naukowym i sektorem pozarządowym. Takie dodatkowe rozwiązania przeczyłyby jednemu z założeń przyjętych na etapie opracowywania projektu RPPK 2018–2020, tj. odformalizowania jego działań. Nadto należy uwzględnić fakt, iż instytucje publiczne i służby zaangażowane w realizację Programu posiadały już ugruntowane mechanizmy w tych obszarach.

Intencją NIK przy formułowaniu wniosków z poprzedniej kontroli nie było zwiększenie formalizacji działań, a ich skuteczna realizacja poprzedzona dobrą współpracą. NIK zauważa, że żaden z objętych kontrolą realizatorów Programu nie opracował szczegółowych zasad współpracy, a wyniki niniejszej kontroli wskazują, że realizatorzy Programu nie nawiązywali współpracy ani ze wskazanymi w Programie realizatorami współpracującymi ani z organizacjami pozarządowymi czy innymi podmiotami, co w niektórych przypadkach przełożyło się na realizację działań (szczegółowy opis w pkt 5.2.2. ppkt 2 niniejszej Informacji).

Brak wytycznych
i zaleceń

3. W jedynej podjętej przez Zespół uchwale nr 1/2018 Międzyresortowego Zespołu z dnia 12 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Zespołu w załącznikach zamieszczono wzory planów działań¹²¹, a także sprawozdań półrocznych i rocznych¹²² z realizacji Programu. Oprócz tych wzorów nie opracowano innych wytycznych, zaleceń i instrukcji co, jak wskazują ustalenia kontroli zaprezentowane w pkt 5.1.3. ppkt 10–12 i 15–18 niniejszej Informacji, mogło przełożyć się na poprawność i jednolitość sporządzania resortowych planów realizacji działań czy sprawozdań.

Dopiero w ostatnim roku realizacji Programu, tj. 16 stycznia 2020 r. CBA wydało wytyczne w zakresie niektórych technicznych aspektów sposobu sporządzania sprawozdań częściowych¹²³. Wyznaczono jednocześnie funk-

¹²⁰ Kontrola P/15/007. Informacja KAP.430.002.2015; Nr ewid. 44/2016/P/15/007/KAP.

¹²¹ Załącznik nr 1 do regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i monitorowania Wdrażania RPPK *Plan realizacji zadań/działania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020*.

¹²² Załącznik nr 2 do regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i monitorowania Wdrażania RPPK *Sprawozdanie z realizacji zadań/działania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (za ... półrocze/rok ...)*.

¹²³ Pismo nr S-147/2020/W.

cjonariusza Gabinetu Szefa CBA do kontaktu roboczego w razie pojawienia się pytań lub wątpliwości w przedmiotowym zakresie. W ww. wytycznych przedstawiono sposób wypełniania poszczególnych kolumn sprawozdania. Według wytycznych, w kolumnach pn. *Poniesione koszty realizacji* oraz *Źródło finansowania* powinny zostać przedstawione koszty realnie poniesione w związku z realizacją działań Programu wraz ze wskazaniem źródła finansowania. W przypadku zaś, gdy wdrożenie danego działania nie pociągało za sobą w danym okresie sprawozdawczym dodatkowych kosztów, należało w pierwszej z tych kolumn użyć sformułowania „brak”, a w drugiej skrótowca wyrażenia „nie dotyczy” – „n/d”. Nie określono jednak, czy wydatki w sprawozdaniach częściowych powinny być wykazywane przez realizatorów za dany okres sprawozdawczy, czy też w sposób narastający. Jak wyjaśniono w CBA, *wydanie instrukcji było efektem wątpliwości zgłaszanych przez koordynatorów resortowych w trybie roboczym*.

NIK zauważa, że brak wytycznych Szefa CBA w zakresie sporządzania planów realizacji działań, w zakresie chociażby ustalania mierników realizacji działań, mógł powodować niewłaściwe ich określanie przez poszczególnych realizatorów Programu (szczegółowy opis w pkt 5.3.2. ppkt 1 niniejszej Informacji). Jest to tym bardziej istotne, że uwagi w tym obszarze zostały szczegółowo zaprezentowane w informacji o wynikach kontroli *Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*¹²⁴.

Plan realizacji zadań i działań RPPK

4. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 6 Regulaminu prac Zespołu, do zadań przewodniczącego Zespołu (Szefa CBA) należało m.in. zatwierdzanie dokumentów opracowywanych w ramach Zespołu, w tym planów i harmonogramów realizacji zadań i działań.

Po inauguracyjnym spotkaniu Zespołu, w piśmie z 21 września 2018 r.¹²⁵, Szef CBA przypomniał Członkom Zespołu m.in. o obowiązku sporządzenia planów realizacji zadań i działań wskazanych w Programie. Obowiązek ten wynika wprost z Programu¹²⁶, gdzie wskazano, że do zadań Koordynatorów należy opracowanie planu realizacji zadań/działania w ciągu 30 dni od dnia wyznaczenia do pełnienia funkcji Koordynatora. W piśmie poinformowano, aby z uwagi na opóźnienie w ukonstytuowaniu Zespołu, w planach uwzględnić również te działania, których realizację rozpoczęto w okresie od stycznia do września 2018 r. oraz aby nie sporządzać sprawozdań za pierwsze półrocze – działania zrealizowane w tym okresie miały zostać zaprezentowane w sprawozdaniu za cały 2018 r. Stosowne plany należało przesłać do Szefa CBA w dodatkowo wskazanym przez niego terminie, tj. nie później niż do 19 października 2018 r.

Plan realizacji zadań i działań został opracowany po ponad roku od początku okresu realizacji RPPK, tj. 6 lutego 2019 r.

¹²⁴ Nr ewid. 44/2016/P/15/007/KAP, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/007/>.

¹²⁵ Sygn. S-2750/2018, przy którym przesłano również projekt protokołu z posiedzenia w dniu 12 września 2018 r. wraz z projektem uchwały 1/2018 z prośbą o przekazanie ewentualnych uwag do ich treści.

¹²⁶ Rozdział 4.3. Wdrażanie i ewaluacja Programu. Zadania do realizacji w ramach poziomów I–III. Zadania koordynatorów.

Ustalono, że nie wszyscy Koordynatorzy przesłali plany w terminie wyznaczonym przez Szefa CBA. 17 grudnia 2018 r. na drugim posiedzeniu Zespołu, Sekretarz Zespołu poinformowała, że nie dotarły do Przewodniczącego Zespołu plany realizacji zadań przewidzianych dla MSWiA, KPRM oraz Ministra Koordynatora Służb Specjalnych¹²⁷.

Szef CBA zatwierdził *Plan realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018–2020* dopiero w dniu 6 lutego 2019 r., mimo że w dalszym ciągu nie dotarły do niego plany działań z MSWiA i KPRM¹²⁸.

Do zatwierdzonego przez Szefa CBA *Planu* wprowadzono wszystkie osiem zadań określonych w Programie, natomiast nie przypisano żadnemu z realizatorów odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań od 1 do 8.

W trakcie realizacji RPPK, *Plan* był pięciokrotnie aneksowany¹²⁹. Zmiany wynikały przede wszystkim z przesłania planów działań przez niektórych realizatorów z opóźnieniem w stosunku do wyznaczonego terminu (już po opracowaniu *Planu* pierwotnego) lub dokonania zmiany sposobu realizacji działań 5.2. i 5.3.

5. Z ustaleń kontroli wynika, że zaistniała niespójność pomiędzy treścią RPPK, a zarządzeniem w sprawie Zespołu, ponieważ nie wszyscy realizatorzy działań, w tym realizatorzy wiodący ujęci w Programie, zostali wskazani jako członkowie Zespołu.

Nieuwzględnienie m.in. KGP i KGSG jako Członków Zespołu w zarządzeniu w sprawie Zespołu spowodowało, że w proces opracowywania *Planu realizacji zadań i działań RPPK* nie zostały zaangażowane niektóre instytucje odpowiedzialne za wdrażanie konkretnych działań w Programie. Realizatorzy ci nie uczestniczyli w spotkaniu inauguracyjnym Zespołu, a Szef CBA nie przekazał im pisma z 21 września 2018 r., w którym przypominał m.in. o konieczności wyznaczenia Koordynatorów i opracowaniu *Planu* realizacji działań. Kolejnym skutkiem nieuwzględnienia m.in. KGP i KG SG jako Członków Zespołu było niewyznaczenie w tych jednostkach Koordynatorów (szczegółowy opis w pkt 5.1.3. ppkt 5 Informacji).

W kwestii podstawy opracowania, zatwierdzonego przez Szefa CBA, *Planu realizacji zadań i działań RPPK* w częściach dotyczących działań przypisanych tym realizatorom, CBA wyjaśniło, że jako Przewodniczący Zespołu, Szef CBA zwracał się do Członków Zespołu wskazanych w zarządzeniu w sprawie Zespołu. Jak dodał, plany i sprawozdania cząstkowe przekazywane przez Członków Zespołu powinny zawierać informacje odnoszące się do urzędów i instytucji im podległych i przez nich nadzorowanych, w tym służb. Jako przykład wskazano Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Finansów, którzy sporządzali merytoryczne rozliczenie (sprawozdanie) z realizacji Programu również w zakresie doty-

¹²⁷ Protokół z posiedzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020”, posiedzenie z dnia 17 grudnia 2018 r.

¹²⁸ Planu te wpłynęły: z MSWiA – 6 lutego 2019 r., z KPRM – 26 lutego 2019 r.

¹²⁹ Aneksy zostały przekazane koordynatorom przy pismach z: 6 czerwca 2019 r., 30 stycznia 2020 r., 7 kwietnia 2020 r., 18 maja 2020 r. i 15 września 2020 r.

czącym odpowiednio: Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej oraz Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

W trakcie kontroli ustalono, że w analizowanych przypadkach (tj. KGSG i KGP) sytuacja taka nie miała miejsca – ww. Komendanci nie przesłali jednostkowych planów działań do właściwego Członka Zespołu (szczegółowy opis w pkt 5.1.3. ppkt 10 Informacji), a plan działań Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który wpłynął do CBA 11 lutego 2019 r. także nie zawierał danych dotyczących działań realizowanych przez KGP i KG SG.

NIK zauważa, że opinia CBA (że plany i sprawozdania częściowe przekazywane przez Członków Zespołu powinny zawierać informacje odnoszące się do urzędów i instytucji im podległych i przez nich nadzorowanych, w tym służb) zawarta w wyżej przytoczonych wyjaśnieniach nie znalazła odzwierciedlenia w żadnym piśmie CBA skierowanym do realizatorów Programu, czy też wytycznych w sprawie sporządzania planów lub sprawozdań i jak pokazują wyniki kontroli nie znalazła jednolitego zastosowania. W planie działań MSWiA nie uwzględniono jednostek podległych lub nadzorowanych, w tym służb.

Należy podkreślić, że problem nieuwzględnienia m.in. Komendanta Głównego Policji jako Członka Zespołu został poruszony dopiero w piśmie Sekretarza Stanu w MSWiA, Pana Jarosława Zielińskiego do Szefa CBA z 16 kwietnia 2019 r.¹³⁰ (a więc w połowie realizacji RPPK). W piśmie tym zwrócono się z prośbą o stałe uczestnictwo w pracach Zespołu przedstawiciela KGP z głosem doradczym, w celu zapewnienia właściwej i efektywnej realizacji nałożonych na Policję zadań. W toku kontroli Szef CBA nie przedłożył odpowiedzi na ww. pismo. CBA wyjaśniło, że pismo to nie wymagało w sposób jednoznaczny udzielenia odpowiedzi. Tak więc do końca realizacji Programu Komendant Główny Policji nie uczestniczył w pracach Międzyresortowego Zespołu, co skutkowało problemami m.in. w kontekście zgodnego z programem powołania w KGP Koordynatora czy kwestią opracowania *Planu* realizacji działań w części dotyczącej KGP (szczegółowy opis w pkt 5.1.3 ppkt 5 i 10 Informacji).

6. Weryfikacja przesłanych do CBA przez realizatorów planów realizacji działań, jak wyjaśniono w CBA, polegała głównie na sprawdzeniu ich pod kątem uwzględnienia wszystkich elementów wymaganych wzorem określonym w Regulaminie prac Zespołu, na wprowadzaniu korekt redakcyjnych do nadsyłanych materiałów, a w razie potrzeby na wprowadzaniu korekt merytorycznych. W wyjaśnieniach wskazano, że projekty każdorazowo były konsultowane z resortami. Podkreślono też, że *RPPK 2018–2020 nie miał w swojej treści postanowień o charakterze dyscyplinującym lub sankcyjnym, wszelka aktywność realizatora działania i zgodność jego postępowania z wymogami formalnymi określonymi przez Zespół, była uzależniona od danej instytucji*. Jak wykazały wyniki kontroli przeprowadzonej u poszczególnych realizatorów, weryfikacja ta nie była w pełni skuteczna, w efekcie czego zatwierdzony przez Szefa CBA *Plan realizacji zadań i działań RPPK* nie zawierał wszystkich wymaganych wzorem elementów, bądź niektóre z nich były nieprawidłowe (szczegółowy opis, dotyczący nieprawidłowości w planach poszczególnych realizatorów przedstawiono w pkt 5.1.3. ppkt 10–14 niniejszej Informacji).

W Planie realizacji zadań i działań RPPK niewłaściwie przypisano niektórych realizatorów

¹³⁰ Na wniosek Zastępcy Komendanta Głównego Policji.

Opis nieprawidłowości

Szef CBA zatwierdził 6 lutego 2019 r. *Plan realizacji zadań i działań RPPK*, w którym zawarto mierniki i opisy sposobu realizacji działania uniemożliwiające stwierdzenie, czy cel działania został osiągnięty.

W powyższej kwestii CBA wyjaśniło, że (...) *Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu (...), uznał argumenty podnoszone w trybie roboczym przez niektórych realizatorów mówiące o trudnościach w określeniu miernika pewnych przedsięwzięć. Dlatego nie zakwestionował odstępstw w kilku przypadkach w zakresie generalnej zasady definiowania możliwie jak najbardziej precyzyjnego miernika realizacji działania. (...) Projekt podlegał roboczym konsultacjom wewnętrznym w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, uzgodnieniom z Ministrem Koordynatorem Służb Specjalnych, a także przedstawicielami Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jak również finalnie były przedmiotem uzgodnień w ramach rządowego procesu legislacyjnego.*

W ocenie NIK zatwierdzenie *Planu* przez Szefa CBA, jako Przewodniczącego Zespołu, w sytuacji, w której ustalone w nim mierniki określono w sposób, który nie dawał możliwości ustalenia faktycznego stopnia realizacji zadania lub działania i ich zakończenia, było działaniem nierzetelnym. Należy zauważyć, że Szef CBA nie poruszał na posiedzeniach Zespołu kwestii sposobu opracowania mierników przez realizatorów Programu, jak również konieczności ich przeglądu pod kątem możliwości ustalenia poziomu zaawansowania realizacji poszczególnych zadań i działań, ani nie przedkładał żadnych wytycznych w tym zakresie. Po kontroli RPPK na lata 2014–2019, NIK skierowała do Międzyresortowego Zespołu ds. Koordynacji i Monitorowania Wdrażania RPPK na lata 2014–2019, którego członkiem był również Szef CBA, wniosek o przeprowadzenie przeglądu mierników ustalonych w planach realizacji zadań i działań RPPK na lata 2014–2019, gdzie mierniki również określono w sposób uniemożliwiający stwierdzenie, czy cel działania został osiągnięty (m.in. zrealizowano/nie zrealizowano).

Taki sposób formułowania mierników realizacji działań, jak również brak ich weryfikacji przez Zespół, utrudniał rzetelne monitorowanie stopnia ich realizacji, w stosunku do których zastosowano te mierniki, a w konsekwencji skuteczne monitorowanie stopnia osiągnięcia przyjętych w Programie celu głównego i celów szczegółowych.

Szczegółowy opis niewłaściwego sposobu konstruowania mierników przez objętych kontrolą realizatorów zamieszczony został w pkt 5.3.2. ppkt 1 niniejszej Informacji.

Szef CBA, pomimo zgłaszanych przez Prezesa UZP dwukrotnie¹³¹ uwag dotyczących zasadności realizacji przez UZP działań 3.1. i 3.3., pozostawił w zatwierdzonym przez siebie *Planie* te działania w niezmienionym brzmieniu.

Opis nieprawidłowości

Szef CBA zatwierdził *Plan realizacji zadań i działań RPPK*, zawierający działania 3.1. i 3.3., co do których na etapie opiniowania projektu Programu i *Planu* Prezes UZP zgłaszał uwagi wskazujące na brak ustawowych kompetencji Prezesa UZP do ich realizacji.

¹³¹ Pierwszy raz w piśmie z 4 lipca 2017 r. do Podsekretarza Stanu w MSWiA, przedstawiającym stanowisko do projektu uchwały w sprawie RPPK (sygn. UZP/KPK/063/4(3)/17/MKZ KW-6236/17), drugi raz w piśmie z 18 października 2018 r. do Szefa CBA, przy którym przekazał Plan.

W powyższej kwestii Dyrektor Gabinetu Szefa CBA wyjaśnił, że w odniesieniu do działań nr 3.1. i 3.3. Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, prowadzono szereg konsultacji roboczych z Urzędem Zamówień Publicznych, w wyniku których pozostawiono brzmienie wskazanych działań w niezmienionym kształcie.

W ocenie NIK wprowadzenie do Planu i zatwierdzenie przez Szefa CBA działań, które leżały poza kompetencjami Prezesa UZP było niecelowe, ponieważ ich realizacja w obowiązującym wówczas stanie prawnym nie była możliwa. Ustalenia NIK w tym zakresie potwierdza pismo Szefa CBA z 1 marca 2019 r. do Prezesa Rady Ministrów i Ministra Koordynatora przekazujące sprawozdanie z realizacji zadań/działania Programu za rok 2018, gdzie jako przykład niezrealizowanego działania podano działanie 3.3. Podkreślono w nim, że podmiot odpowiedzialny za jego realizację, tj. Prezes UZP, nie miał możliwości jego wykonania, bowiem nie posiadał kompetencji do kontrolowania takich postępowań. Z kolei w wewnętrznej korespondencji CBA z 18 listopada 2020 r. odnośnie zaawansowania prac dotyczących m.in. działań 3.1. i 3.3. Programu podkreślono, że UZP działając w zakresie swoich kompetencji nie ujawnia nieprawidłowości o charakterze korupcyjnym i że również w działaniach kontrolnych CBA zasadniczo nie ujawnia tego rodzaju nieprawidłowości, gdyż o tym, iż przy jakimś zamówieniu publicznym doszło do korupcji można stwierdzić tylko w procesie karnym. Ponadto zwrócono uwagę, że stworzenie mechanizmu, który choć częściowo pozwalałby na identyfikowanie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy Pzp (niezależnie czy dotyczy to nowej czy starej ustawy) jest możliwe w drodze działań legislacyjnych, które leżą poza kompetencjami Prezesa UZP.

7. W trakcie realizacji Programu do Zespołu nie wpływały wnioski o zmianę lub uzupełnienie zadań lub działań RPPK. Zgodnie z założeniami Programu¹³² katalog pól działalności organów państwa zajmujących się zjawiskiem korupcji był otwarty i powinien być aktualizowany w ramach Programu. Dyrektor Gabinetu Szefa CBA poinformował, że dostrzegając dynamiczną ewolucję form i wymiarów przestępczości korupcyjnej, Międzyresortowy Zespół podejmował aktywności ukierunkowane na rozpoznawanie trendów związanych z korupcją. Między innymi, w ramach działania nr 7.2. Programu wydano raporty dotyczące obszarów przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2018 roku oraz 2019 roku, z uwzględnieniem wyników badań opinii społecznej. Raporty, wraz z krótkim opisem metodologii badania, zostały opublikowane na stronie internetowej CBA. Kierownictwo CBA uznało, że nowelizacja Programu w świetle konkluzji wynikających z ww. wydanych raportów w połowie ostatniego roku obowiązywania RPPK na lata 2018–2020, nie była celowa.

Monitorowanie i koordynowanie realizacji Programu

8. Zgodnie z pkt 4.3.2. oraz 4.3.3. Programu do zadań Zespołu należało m.in. monitorowanie prac wdrożeniowych Programu oraz monitorowanie stanu zaawansowania jego realizacji. Do zadań Szefa CBA, jako przewodniczącego Zespołu, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 8 Regulaminu prac Zespołu, należało m.in. monitorowanie realizacji celów określonych w Programie. Jak wyjaśniono, w *Gabinecie Szefa CBA jako jednostce wspierającej Szefa CBA w wykonywaniu funkcji przewodniczącego Zespołu, na bieżąco prowadzono prace analityczno-koncepcyjne dotyczące zadań Programu pod kątem realizacji jego celów głównego i szczegółowych*. Dyrektor Gabinetu Szefa CBA

Szef CBA i Zespół monitorowali realizację RPPK głównie w oparciu o półroczne sprawozdania z jego realizacji

¹³² Pkt 2.1.3.9.

podał w wyjaśnieniu, że realizacja celu głównego i szczegółowych RPPK, jako podstawowe założenia strategiczne Programu, były stałym punktem odniesienia dla wszystkich realizowanych działań. Ponadto, jak wynika z wyjaśnień, Szef CBA monitorował realizację celów RPPK w ramach prac Międzyresortowego Zespołu, w tym posiedzeń oraz ustaleń pisemnych.

NIK zauważa jednak, że w protokołach z posiedzeń Zespołu, a także w sprawozdaniu końcowym brak jest bezpośrednich odniesień do tego zagadnienia, co znacząco utrudnia weryfikację powyższych wyjaśnień i dokonanie oceny wywiązywania się Szefa CBA z obowiązku monitorowania realizacji celów (ustalenia w zakresie realizacji celów określonych w Programie przedstawiono w pkt 5.3.1. niniejszej Informacji).

9. W okresie realizacji Programu żadna instytucja zewnętrzna nie przeprowadzała jego ewaluacji. Nie przeprowadzono też kontroli wewnętrznej ani audytu w tym obszarze.

10. Szef CBA wywiązał się z obowiązku sporządzenia sprawozdań z realizacji Programu. Z uwagi na późne ukonstytuowanie się Zespołu i w konsekwencji nieopracowaniem do pierwszego półrocza 2018 r. *Planu realizacji zadań i działań RPPK* Szef CBA podjął decyzję¹³³ o niesporządzaniu sprawozdania za pierwsze półrocze 2018 r.

Szef CBA, po otrzymaniu sprawozdań okresowych¹³⁴ i końcowego z realizacji zadań i działań Programu, sporządzonych przez poszczególnych realizatorów, nie wnioskował do Członków Zespołu o korekty tych dokumentów. Jak wyjaśniono, ewentualne poprawki i niezbędne uzupełnienia były uzgadniane w trybie roboczym na poziomie koordynatorów resortowych. Tym samym, CBA analizując sprawozdania cząstkowe otrzymane od realizatorów działań nie stwierdziła przypadków wystąpienia nieprawidłowości w tych sprawozdaniach. Jak wykazały wyniki kontroli przeprowadzonej u poszczególnych realizatorów sprawozdania te były w niektórych przypadkach przekazywane do Szefa CBA z opóźnieniem, a niektóre z nich były niezrzetelne (szczegółowy opis, dotyczący nieprawidłowości w sprawozdaniach realizatorów przedstawiono w pkt 5.1.3. ppkt 15–18 niniejszej Informacji).

Ponadto w CBA poinformowano, że *tworzenie i rozliczanie stanowisk koordynujących, a także zorganizowanie skutecznego systemu wdrażania Programu w instytucjach i urzędach podległych i nadzorowanych przez członków Zespołu pozostawało w ich zakresie odpowiedzialności. Szef CBA nie posiadał prawnych możliwości ingerowania w wewnętrzne ustalenia i relacje organizacyjne w poszczególnych resortach dotyczące sposobu wdrażania zadań i działań Programu.*

Zarówno postanowienia RPPK, zarządzenia w sprawie Zespołu, jak i Regulaminu prac Zespołu nie odnosiły się do kwestii dotyczących sposobu opracowywania i przekazywania planów działań, a także sprawozdań z realizacji Programu w przypadku działań, w ramach których wyznaczonych było dwóch lub więcej realizatorów. Zagadnienie to nie zostało także poruszone w wytycznych CBA z 16 stycznia 2020 r. w zakresie niektórych technicznych aspektów sposobu sporządzania sprawozdań cząstkowych. W toku kontroli

¹³³ Pismo do Członków Zespołu z dnia 21 września 2018 r., sygn. S-2750/2018.

¹³⁴ Pierwsze za rok 2018.

w CBA poinformowano w wyjaśnieniach, że do przekazywania stosownych dokumentów Przewodniczącemu Zespołu zobowiązany był realizator wiodący. Jeżeli jednak nie pozostawał Członkiem Zespołu to winien przekazywać je drogą służbową za pośrednictwem właściwego ministra – Członka Zespołu

NIK zauważa, iż wskutek przyjętych rozwiązań prawnych Szef CBA – jako Przewodniczący Zespołu – nie posiadał uprawnień, w tym nadzorczych, w zakresie koordynowania i monitorowania wdrażania działań określonych w Programie (kompetencje te, zgodnie z § 4 pkt 2 uchwały w sprawie regulaminu prac zespołu, przypisano członkom Zespołu¹³⁵). Podkreślić też należy, iż zaistniała niespójność pomiędzy postanowieniami uchwały 1/2018, w zakresie w jakim nakładała na członków Zespołu obowiązek dotyczący koordynowania i monitorowania wdrażania zadań RPPK (§ 4 pkt 2), a zapisami samego RPPK, w których to żaden z podmiotów (w tym członkowie Zespołu) nie został wskazany jako odpowiedzialny za wdrażanie tych zadań. W ocenie NIK powyższe okoliczności spowodowały, że koordynowanie i monitorowanie wdrażania RPPK było nierzetelne.

5.1.3. Zapewnienie warunków realizacji zadań i działań Programu przez ministerstwa, urzędy centralne i ich jednostki podległe mające status realizatorów Programu

Warunki organizacyjne dla realizacji działań Programu

1. We wszystkich skontrolowanych jednostkach¹³⁶ podjęto działania w celu zapewnienia warunków organizacyjnych i kadrowych do realizacji zadań w ramach Programu. Przypisane realizatorom zadania związane z realizacją Programu, zostały ujęte (choć nie zawsze wprost) w regulaminach organizacyjnych urzędu lub regulaminach organizacyjnych właściwych komórek organizacyjnych urzędu. W jednej jednostce wprowadzono odrębne uregulowania dotyczące wprost RPPK. Szef CBA zarządzeniem nr 19/18 z dnia 9 października 2018 r. w sprawie sposobu realizacji zadań wynikających z Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020¹³⁷ wskazał wprost m.in. pięć jednostek organizacyjnych CBA odpowiedzialnych za realizację działań określonych w RPPK, dla których CBA zostało wskazane jako realizator¹³⁸. Zarządzenie to weszło w życie 10 października 2018 r., tj. blisko dziewięć miesięcy od wejścia w życie RPPK i dwa miesiące od utworzenia Zespołu.

Nieprzeprowadzanie u realizatorów w formie pisemnej analiz potrzeb kadrowych i rozwiązań organizacyjno-prawnych dla celów wdrożenia Programu, wyjaśniano głównie tym, że działania objęte kontrolą, dla których poszczególni Ministrowie, bądź kierownicy jednostek wskazani zostali jako realizatorzy Programu, były realizowane wcześniej, tj. przed 2018 r. w ramach

Wszyscy realizatorzy podejmowali działania w celu zapewnienia warunków organizacyjnych i kadrowych do realizacji zadań w ramach Programu, lecz często ze znacznym opóźnieniem

¹³⁵ Tożsamy zapis zamieszczony został w zarządzeniu w sprawie Zespołu, zgodnie z którym do zadań Zespołu należało monitorowanie stanu zaawansowania realizacji RPPK (§ 2 pkt 2).

¹³⁶ Kontrolę przeprowadzono w 16 jednostkach, wystąpienia pokontrolne skierowano do 18 adresatów, a w okresie objętym kontrolą wykonywaniem działań zajmowało się 19 realizatorów.

¹³⁷ Dz. Urz. CBA poz. 21, ze zm.

¹³⁸ Zgodnie z § 5 ust. 2 ww. zarządzenia, kierownicy tych jednostek mogli występować z wnioskiem do innej jednostki organizacyjnej CBA o pomoc w realizacji działania, w szczególności przedstawienie pisemnego stanowiska, przeprowadzenie roboczych konsultacji lub podjęcie stałej współpracy.

poprzedniej edycji Programu na lata 2014–2019 lub wpisywały się w realizację przez jednostkę zadań wynikających z ustaw¹³⁹, innych uregulowań lub zawartych porozumień¹⁴⁰.

2. Zadania związane z Programem wykonywało u poszczególnych realizatorów na stałe od jednego¹⁴¹ do 68¹⁴² pracowników. Pracownicy wykonujący czynności związane z realizacją Programu najczęściej nie mieli określonych bezpośrednio odwołujących się do RPPK na piśmie przydziałów obowiązków. Często stosowana była praktyka angażowania pracowników *ad hoc* w sprawy dotyczące realizacji Programu zgodnie z kompetencjami, w zależności od typu działania uwzględnionego w RPPK. Kwalifikacje pracowników udokumentowane były zaświadczeniami o ukończeniu studiów podyplomowych, kursów, szkoleń oraz poparte doświadczeniem zawodowym. W wielu przypadkach pracownicy uczestniczyli we wdrażaniu poprzedniej edycji Programu na lata 2014–2019. Większość, tj. 18 z 19 objętych badaniem realizatorów uznało, że liczba pracowników realizujących działania w ramach RPPK była wystarczająca, tylko w CBA zasoby kadrowe Gabinetu Szefa CBA (dwóch funkcjonariuszy) i Departamentu Analiz (pięciu funkcjonariuszy, z których trzech było jednocześnie kierownikami komórek organizacyjnych) uznano za niewystarczające, zwłaszcza że wszyscy funkcjonariusze zaangażowani we wdrażanie Programu realizowali także inne zadania o charakterze merytorycznym wynikające z zakresu ich obowiązków.

Współpraca realizatorów wiodących i współpracujących

3. Żaden realizator wiodący nie określił zasad współpracy z realizatorami współpracującymi przy realizacji poszczególnych działań. NIK zauważył, że określenie zasad współpracy przy realizacji działań byłoby jednym z czynników mobilizujących realizatora współpracującego do podejmowania określonych działań. Kontrola wykazała, że większość z realizatorów współpracujących nie otrzymywała od realizatorów wiodących informacji o zadaniach do realizacji w ramach współpracy i nie była prowadzona żadna korespondencja. Realizatorzy współpracujący nie podejmowali więc żadnych działań z powodu braku sygnału od realizatorów wiodących.

Przykład

W MF nie zostały ustanowione zasady współpracy między realizatorem wiodącym a współpracującym, w tym m.in. nie ustanowiono mechanizmów przekazywania informacji. Koordynator poinformowała, że (...) nie było odrębnej procedury, dotyczącej przepływu informacji odnośnie do realizacji RPPK pomiędzy komórkami organizacyjnymi oraz z podmiotami zewnętrznymi. Przepływ i wymiana informacji pomiędzy komórkami w ramach Programu, jak dla wszystkich innych spraw, odbywała się zgodnie z przyjętymi w MF i KAS zasadami, tj. w systemie EZD¹⁴³ lub z wykorzystaniem służbowej poczty elektronicznej.).

¹³⁹ Np. działania wykonywane w ramach kompetencji ustawowych przez KGP, KGSG, KGŻW, CBA, UZP.

¹⁴⁰ Np. porozumienia w sprawie współdziałania służb.

¹⁴¹ KPRM, MSWiA, MKiDN.

¹⁴² UZP.

¹⁴³ System do elektronicznego zarządzania dokumentacją.

W wyniku szczegółowego badania działania 3.5. w MF stwierdzono, że w trakcie jego realizacji nie podjęto współpracy ze wskazanym w planie realizacji zadań i działań realizatorem współpracującymi (UZP). W ocenie NIK miało to wpływ na nieosiągnięcie zakładanego efektu tego działania (szczegółowy opis w pkt 5.2.2. ppkt 4 Informacji). W UZP ustalono, że w zakresie działania 3.5. Urząd nie otrzymywał od realizatora wiodącego (MF) informacji o zadaniach do realizacji w ramach współpracy i nie była prowadzona korespondencja z UZP w tej sprawie.

W niektórych przypadkach podział zadań między realizatorem wiodącym, a współpracującym wynikał z wcześniejszych niż początek obowiązywania Programu porozumień w ramach realizowanych wspólnie projektów lub wynikał z przyjętej praktyki współpracy między jednostkami (służbami).

Przykłady

W działaniu 3.2. podział zadań między realizatorami wiodącym i współpracującym wynikał z porozumień zawartych pomiędzy nimi, tj. **MC i UZP**¹⁴⁴ oraz porozumień o dofinansowaniu projektu *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne*¹⁴⁵. W dokumentach tych zostały określone szczegółowe obowiązki stron.

KGS została wskazany jako realizator współpracujący dla działań od 7.1. do 7.5.; realizatorem wiodącym w tych działaniach było CBA. Realizacja tych działań przez KGS polegała na przekazywaniu informacji w zakresie określonym przez Szefa CBA, działania wykonywano w ramach rzeczowego zakresu działania SG.

4. Zgodnie z pkt 4.3.1. Programu¹⁴⁶ w każdym czasie Koordynator może występować z wnioskiem do właściwego Członka Zespołu o utworzenie, na potrzeby realizacji określonych zadań lub działań doraźnych, zespołów roboczych. W ich pracach mogą uczestniczyć zaproszeni przedstawiciele innych urzędów centralnych lub eksperci zewnętrzni. Na potrzeby RPPK 2018–2020 tylko Szef CBA powołał przy realizacji działania 1.2. oraz 2.1. zespoły robocze oraz zaproponował podjęcie współpracy w realizacji działań 7.1. i 7.4. w formie grupy roboczej. Przedstawiciele SG zostali wyznaczeni, na wniosek Szefa CBA, do pracy w trzech grupach roboczych dotyczących realizowanych działań. W wyniku wprowadzenia obostrzeń epidemicznych i zmian w trybie pracy wielu instytucji (praca zdalna i rotacyjna), zespoły robocze do realizacji tych działań albo nie odbywały spotkań albo nie zostały ostatecznie utworzone. W MSiT działały natomiast zespół roboczy¹⁴⁷ i grupa operacyjna¹⁴⁸ powołane w poprzedniej edycji Programu 2014–2019.

Nieliczne zespoły robocze
powołane na potrzeby
RPPK 2018–2020

¹⁴⁴ Porozumienie o partnerstwie na rzecz wspólnego przygotowania i realizacji Projektu pn. „e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne” z 29 marca 2017 r. i Porozumienie o partnerstwie na rzecz wspólnego przygotowania i realizacji Projektu pn. „e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne” z 30 maja 2019 r.

¹⁴⁵ Porozumienie z 11 sierpnia 2017 r. o dofinansowaniu projektu *E-zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne* (POPC.02.01.00-00-0065/17-00) z aneksami i porozumienie z 25 września 2019 r. o dofinansowaniu projektu *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne* (POPC.02.01.00-00-0101/19-00) z aneksami.

¹⁴⁶ I Poziom – Koordynatorzy realizacji Programu.

¹⁴⁷ Zespół roboczy do wdrażania projektu Przeciwdziałania korupcji i ustawiania zawodów sportowych w klubach piłkarskich powołany w oparciu o Porozumienie z dnia 19 lutego 2015 r.

¹⁴⁸ Utworzona 29 czerwca 2017 r. Celem grupy było m.in. zwalczanie manipulowania zawodami sportowymi służącej ochronie uczciwości w sporcie i etyki sportowej, realizująca zadania przewidziane w Konwencji Rady Europy w sprawie zwalczania manipulacji zawodami sportowymi dla podmiotu zwalczającego manipulowanie sportem (Konwencja Macolin).

Koordynatorzy
nie zostali wyznaczeni
przez dwóch
z 17 zobligowanych
do tego realizatorów

Stanowiska koordynujące realizację Programu

5. Zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK na lata 2018–2020¹⁴⁹ stanowiska koordynujące realizację Programu powinny zostać utworzone obligatoryjnie w KPRM, wszystkich ministerstwach i urzędach centralnych mających status realizatorów Programu. W okresie objętym kontrolą do powołania Koordynatora zobligowanych było 17 z 19 realizatorów, gdyż Minister Koordynator jest organem obsługiwany przez KPRM i nie ma przeznaczonego do obsługi jego zadań odrębnego ministerstwa ani innego urzędu, a Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej nie jest centralnym organem administracji państwowej. Z pozostałych 17 realizatorów, zobligowanych do utworzenia stanowisk koordynujących w dwóch przypadkach nie zostały one utworzone.

Opis nieprawidłowości

Status Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego SG określony został w Programie¹⁵⁰ odpowiednio jako realizator wiodący w obu działaniach zadania 8 oraz jako realizator współpracujący z Szefem CBA (realizatorem wiodącym) przy wszystkich działaniach zadania 7.

W **Komendzie Głównej Policji** nie został wyznaczony w sposób formalny koordynator Programu, do zadań którego winno należeć m. in. opracowanie i wdrożenie planu realizacji zadań/działań, występowanie z wnioskiem o zmianę planu, współpraca z koordynatorami Programu wyznaczonymi w pozostałych urzędach¹⁵¹. Zgodnie z pkt 4.3.1. Programu pełnienie funkcji koordynatora winno być odzwierciedlone w dokumentach kadrowych właściwych w danym urzędzie do określenia zakresu obowiązków na danym stanowisku. Akta osobowe naczelnika Wydziału do Walki z Korupcją nie zawierały upoważnienia, zakresu obowiązków czy też rozkazu personalnego w zakresie pełnienia funkcji koordynatora Programu. Dokumenty o takim charakterze nie zostały sporządzone.

Zarówno wyznaczenie koordynatora, jak i upoważnienie do dalszego pełnienia funkcji koordynatora przez osobę, która już (wcześniej) zajmowała się w jednostce działaniami antykorupcyjnymi, powinno zostać dokonane przez właściwego Członka Międzyresortowego Zespołu¹⁵². Komendant Główny Policji nie był członkiem tego Zespołu i nie poinformował właściwego Członka Zespołu (w MSWiA) o wyznaczeniu naczelnika Wydziału do Walki z Korupcją do realizacji zadań koordynatora w ramach Programu. Dopiero upoważnienie przez właściwego Członka Zespołu dawało formalną podstawę do realizacji przypisanych koordynatorowi zadań. Niepodejmowanie przez Komendanta Głównego Policji, w okresie od powołania Międzyresortowego Zespołu do zakończenia RPPK, działań zmierzających do upoważnienia naczelnika Wydziału do Walki z Korupcją do realizacji zadań koordynatora RPPK na lata 2018–2020, do czego obligowały przepisy Programu, było w ocenie NIK działaniem nierzetelnym.

W **Komendzie Głównej Straży Granicznej** nie wyznaczono formalnie Koordynatora realizacji Programu, przy czym Komendant Główny SG nie podjął działań w celu ustalenia, czy był zobowiązany do wskazania osoby koordynu-

¹⁴⁹ I Poziom – Koordynatorzy realizacji Programu.

¹⁵⁰ Pkt 4.2. Programu. Plan działań RPPK.

¹⁵¹ Pkt 4.3. Programu. Wdrożenie i ewaluacja Programu. Zadania do realizacji w ramach poziomów I–III. Zadania Koordynatorów.

¹⁵² Pkt 4.3.1. Programu. I poziom – Koordynatorzy realizacji Programu.

jącej RPPK w Straży Granicznej właściwemu Członkowi Międzyresortowego Zespołu (w MSWiA). W KGSG nie podjęto żadnych działań w celu utworzenia stanowiska Koordynatora realizacji Programu lub upoważnienia osoby, w której zakresie zadań mieszczą się działania antykorupcyjne, do pełnienia funkcji Koordynatora realizacji Programu. Komendant wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie utworzono w KGSG, ani w jednostkach organizacyjnych stanowisk koordynujących realizację RPPK, co wynikało z faktu, że Straż Graniczna nie miała umocowania prawnego do jego wyznaczenia. Nie wyznaczono także we własnym zakresie osoby koordynującej realizację działań określonych w RPPK, ponieważ zadania te mieściły się w kompetencjach BSW¹⁵³ SG, a Straż Graniczna współpracowała wyłącznie przy realizacji działań określonych w zadaniu nr 7. Komendant Główny SG wskazał też, że nie podejmował działań celem wyjaśnienia kwestii, czy jest zobowiązany do wyznaczenia Koordynatora, ponieważ RPPK określał podmiot właściwy do jego wyznaczenia.

W ocenie NIK, brak podjęcia działań przez Komendanta w celu wyjaśnienia zakresu obowiązków spoczywających na realizatorze współpracującym, w tym wyznaczenia Koordynatora, było działaniem nierzetelnym.

Jednocześnie NIK zauważa, że zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK decyzja w sprawie wyznaczenia lub odwołania koordynatora należy do właściwego członka Zespołu. Członkami Zespołu, stosownie do pkt 4.3.2. Programu, mogli być przedstawiciele służb i instytucji w randze sekretarza albo podsekretarza stanu właściwego ministerstwa albo szefowie służb lub ich zastępcy. W zarządzeniu w sprawie Międzyresortowego Zespołu, Komendant Główny Policji oraz Komendant Główny Straży Granicznej nie zostali wskazani jako członkowie ww. Zespołu.

Właściwym Członkiem Zespołu był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (pełniącym też funkcję Zastępcy Przewodniczącego Zespołu). W MSWiA wyjaśniono, że *na poziomie Komendy Głównej Policji koordynator taki powinien zostać wyznaczony przez Komendanta Głównego Policji, tj. organ bezpośrednio wskazany w Programie. Biorąc powyższe pod uwagę powinna to być autonomiczna decyzja Komendanta Głównego Policji. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie był władny do podjęcia takich działań. Co więcej, byłaby to ingerencja w zadania stawiane przed Komendantem Głównym Policji, jako pełnoprawnym realizatorem Programu.* Minister SWiA poinformował¹⁵⁴, że w gestii Komendanta Głównego Straży Granicznej pozostawało wskazanie osoby Koordynatora w ramach kierowanej formacji, a Minister SWiA nie był władny do podjęcia działań w tym zakresie. Stwierdził, że byłaby to ingerencja w zadania stawiane przed Komendantem Głównym SG jako pełnoprawnym realizatorem Programu.

Natomiast Szef CBA wskazał¹⁵⁵, że z uwagi na brak posiadania przez niego prawnych możliwości ingerowania w wewnętrzne ustalenia oraz relacje organizacyjne w poszczególnych resortach dotyczących sposobu wdrażania zadań i działań Programu, nie podejmował działań mających na celu uzyskanie informacji o wyznaczeniu Koordynatora m.in. w KGSG.

¹⁵³ Biuro Spraw Wewnętrznych.

¹⁵⁴ Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁵⁵ Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

NIK zauważyła, że powyższe ustalenia dotyczące nie wyznaczenia Koordynatorów w Komendach Głównych Policji i Straży Granicznej świadczą o braku skutecznej współpracy i przepływu informacji między poszczególnymi realizatorami Programu, a także braku monitorowania jednego z elementów przygotowań do realizacji Programu, tj. skutecznego powołania Koordynatorów u wszystkich realizatorów Programu, niespójności dokumentów Programowych (tj. Programu i Zarządzenia w sprawie Zespołu – szczegółowy opis pkt 5.1.2. ppkt 5 Informacji). Natomiast wyjaśnienia i informacje udzielane przez poszczególnych realizatorów w trakcie kontroli wskazują na problemy interpretacyjne pkt 4.3.1. Programu. Komendant Główny SG wskazuje, że podmiotem właściwym do wyznaczenia Koordynatora jest Członek Zespołu, a właściwy członek Zespołu wskazuje, że było to w gestii KGSG.

W jednym przypadku (MSiT) funkcje koordynatora powierzono w ograniczonym zakresie, tylko dla realizacji działania 6.3., pomimo realizacji przez Ministerstwo jeszcze działań 5.2. i 5.3.

Wyznaczenia Koordynatorów dokonano ze znacznym opóźnieniem, nawet 158 dni od dnia powołania Zespołu, czyli 388 dni od dnia uchwalenia Programu

6. Zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK na lata 2018–2020¹⁵⁶ wyznaczenie Koordynatorów powinno nastąpić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia uchwalenia Programu przez Radę Ministrów, tj. do 18 stycznia 2018 r. Jednak zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu, powołujące jego Członków weszło w życie dopiero 24 sierpnia 2018 r. Z 19 objętych kontrolą realizatorów 15¹⁵⁷ wyznaczyło Koordynatorów, przy czym tylko dwóch¹⁵⁸ uczyniło to w ciągu 30 dni od wejścia w życie zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu. U pozostałych 13¹⁵⁹ realizatorów działania w celu wyznaczenia Koordynatora podjęto dopiero po inauguracyjnym posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu, które miało miejsce 12 września 2018 r. lub po otrzymaniu pisma¹⁶⁰ od Przewodniczącego Zespołu z 21 września 2018 r., w którym m.in. przypomniano, że Koordynatorzy powinni zostać wyznaczeni w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie uchwały w sprawie RPPK, a nie wszyscy realizatorzy RPPK przesłali do CBA stosowne informacje. Wyznaczenie tych 13 Koordynatorów nastąpiło od 34 do 158 dni po wejściu w życie zarządzenia w sprawie Zespołu i od 264 do 388 dni od wejścia w życie uchwały w sprawie RPPK.

Opis nieprawidłowości – przykłady

Minister SWiA upoważnił¹⁶¹ Pełnomocnika do Spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym do pełnienia funkcji Koordynatora Programu w MSWiA dopiero 28 grudnia 2018 r., tj. po 126 dniach od wejścia w życie zarządzenia w sprawie Zespołu i po 98 dniach od monitu Przewodniczącego Zespołu¹⁶² w tej sprawie, co w ocenie NIK było nierzetelne. W MSWiA wyjaśniono, że *decyzja o terminie podjęcia ww. działań (wyznaczenia/powołania) była suwerenną decyzją właściwego w sprawie ministra.*

¹⁵⁶ I Poziom – Koordynatorzy realizacji Programu.

¹⁵⁷ Dwóch nie było do tego zobligowanych Programem (Minister Koordynator i KGŻW), a dwóch nie wyznaczyło Koordynatora (KGP i KGSG).

¹⁵⁸ MNiSW, MS.

¹⁵⁹ CBA, KPRM, MC, MEN, MF, MFIPR, MKiDN, MON, MRiT, MSiT, MSWiA, MSZ, UZP.

¹⁶⁰ Nr. pisma: S-2750/2018.

¹⁶¹ Upoważnienie zostało wystawione po upływie 356 dni od wejścia w życie Programu (tj. od 6 stycznia 2018 r.), 374 dni od dnia uchwalenia Programu (tj. od 19 grudnia 2017 r.).

¹⁶² Pismo Szefa CBA z 21 września 2018 r.

NIK zauważyła, że już 10 stycznia 2018 r. w notatce służbowej, zaakceptowanej przez Ministra SWiA, Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego zawarł propozycję wyznaczenia Pełnomocnika Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w MSWiA na koordynatora Programu. Ponadto Szef CBA, w przekazanym z pismem z 21 września 2018 r. projekcie protokołu z posiedzenia Zespołu przypomniał, że Koordynatorzy powinni zostać wyznaczeni w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie uchwały¹⁶³ w sprawie RPPK, a nie wszyscy realizatorzy Programu przesłali do CBA stosowne informacje. Ministerstwo nie udzieliło odpowiedzi CBA na ww. pismo dotyczące powołania Koordynatora Programu.

Szef KPRM wyznaczył pracownika KPRM do pełnienia funkcji Koordynatora dopiero 29 stycznia 2019 r.¹⁶⁴, tj. po 158 od wejścia w życie zarządzenia w sprawie Zespołu, co w ocenie NIK było nierzetelne i skutkowało późnym sporządzeniem planu zadań Szefa KPRM, tj. dopiero w lutym 2019 r. po zatwierdzeniu przez Szefa CBA *Planu* realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018–2020. W KPRM wyjaśniono, że *opóźnienie wynikało z nowego organizacyjnego modelu wdrażania RPPK 2018–2020. (...) Sytuacja ta była wyjątkowa na tle innych urzędów objętych RPPK 2018–2020. Konieczność zaangażowania trzech ministrów (zamiast KPRM jako takiego) wymagała zatem dyskusji nad podziałem pracy w ramach urzędu.*

W ocenie NIK tak późne wyznaczanie pracowników do realizacji zadań Koordynatora Programu było nierzetelne. NIK zauważyła, że obowiązek wyznaczenia Koordynatora wynikał wprost z pkt 4.3.1. RPPK, Członkowie Zespołu mieli wiedzę o przyjęciu RPPK, a Szef CBA był wskazany na Przewodniczącego Zespołu już w momencie uchwalenia RPPK (pkt 4.3.2. Programu). Członkowie Zespołu mieli więc możliwość upoważnienia pracowników do pełnienia funkcji Koordynatora niezwłocznie po wejściu w życie zarządzenia w sprawie Zespołu (tj. od 24 sierpnia 2018 r.), bowiem od tej daty mieli oni legitymację do podjęcia działań na rzecz wyznaczenia Koordynatora. Upoważnienie pracowników do pełnienia funkcji Koordynatora RPPK dopiero od 34 do 158 dni po powołaniu Międzyresortowego Zespołu należy uznać za nierzetelne, bowiem jak wykazała kontrola NIK, nawet licząc od tej daty nie dochowano 30-dniowego terminu wyznaczenia Koordynatora.

Dopiero upoważnienie Koordynatora dawało podstawę do rozpoczęcia przez niego realizacji zadań określonych w RPPK, np. opracowania planu resortowego.

7. Zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK na lata 2018–2020¹⁶⁵ w przypadku wyznaczenia lub odwołania Koordynatora Przewodniczący Zespołu powinien być o tym niezwłocznie poinformowany, nie później jednak niż w ciągu 5 dni od dnia wydania decyzji przez właściwego Członka Zespołu. Obowiązku tego nie dopełniło trzech spośród 15 realizatorów, u których wyznaczono Koordynatorów.

Realizatorzy w większości wywiązywali się z obowiązku informowania Szefa CBA we wskazanych terminach

¹⁶³ Zgodnie z pkt 4.3.1 RPPK. Uchwała w sprawie RPPK weszła w życie 6 stycznia 2018 r.

¹⁶⁴ Pismo Pana Michała Dworczyka Szefa KPRM z dnia 29 stycznia 2019 r. znak: COA.ZAS.5112.1.2019.LS. (406 dni od uchwalenia w dniu 19 grudnia 2017 r. RPPK na lata 2018–2020 i 388 dni od wejścia w życie uchwały w tej sprawie).

¹⁶⁵ I Poziom – Koordynatorzy realizacji Programu.

Opis nieprawidłowości

MC nie poinformowało Przewodniczącego Zespołu o odwołaniu w dniu 14 lipca 2020 r. ze stanowiska Koordynatora, zastępcy dyrektora Biura Dyrektora Generalnego (dalej: BDG), pomimo że zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK Przewodniczący Zespołu powinien być każdorazowo niezwłocznie informowany m.in. o odwołaniu koordynatora, nie później jednak niż w ciągu 5 dni od dnia wydania decyzji. W wyjaśnieniach podano, że wynikało to ze stanu zagrożenia epidemią COVID-19, wymagającego realizacji przez Ministra i urząd go obsługujący innych zadań o charakterze priorytetowym.

MSWiA poinformowało Przewodniczącego Zespołu o wydaniu upoważnienia dla Koordynatora Programu dopiero po upływie 13 dni od daty jego wystawienia. Było to niezgodne z pkt 4.3.1. RPPK. Jak wyjaśniono, MSWiA nie ma wiedzy, czy i kiedy pracownik Gabinetu Szefa CBA powiadomił Przewodniczącego Zespołu o powołaniu Koordynatora Programu w Ministerstwie.

W **MSZ** informacja o wyznaczeniu Koordynatora nie została przekazana Przewodniczącemu Zespołu niezwłocznie, tj. nie później niż w ciągu 5 dni od dnia wydania decyzji o jego upoważnieniu, co było niezgodne z pkt 4.3.1. RPPK. Koordynator został upoważniony do pełnienia tej funkcji w dniu 1 października 2018 r., a informacja o tym została przekazana do CBA 11 października 2018 r.

W większości przypadków (12 z 15) wywiązano się z obowiązku określenia w dokumentach kadrowych faktu pełnienia funkcji Koordynatora

8. Zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK na lata 2018–2020¹⁶⁶ pełnienie funkcji Koordynatora powinno zostać odzwierciedlone w dokumentach kadrowych właściwych w danym urzędzie i instytucji do określenia zakresu obowiązków na danym stanowisku. W przypadku 12 z 15 wyznaczonych Koordynatorów pełnienie funkcji Koordynatora zostało odzwierciedlone w opisie stanowiska. Tylko w trzech przypadkach nie dopełniono tego obowiązku.

Opis nieprawidłowości

W **MC** w opisie stanowiska pracy zastępcy dyrektora BDG, pełniącego funkcję Koordynatora od 27 sierpnia 2020 r., nie ujęto zadań dotyczących RPPK, mimo że obowiązek taki wynika z Programu (pkt 4.3.1.). Było to również niezgodne z obowiązującymi standardami kontroli zarządczej nr II.A.3¹⁶⁷, m.in. w zakresie obowiązku dostosowania struktury organizacyjnej do aktualnych celów i zadań jednostki oraz określenia w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny zakresu zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakresu podległości pracowników. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. Jak wyjaśniono, w okresie od 27 sierpnia 2020 r. do 5 października 2020 r., tj. ostatniego dnia istnienia Ministerstwa Cyfryzacji, osoba odpowiedzialna nie otrzymała – ze strony kierownictwa BDG – polecenia aktualizacji opisu stanowiska pracy zastępcy dyrektora w BDG, pod względem ujęcia w nim zadań wynikających z pełnienia funkcji koordynatora RPPK 2018–2020 w Ministerstwie Cyfryzacji. W związku z tym, zasadnym wydaje się stwierdzić, że powierzenie realizacji zadań koordynatora (...) mogło mieć charakter czasowy. Zadań o charakterze czasowym nie ujmuje się w opisie stanowiska pracy.

¹⁶⁶ I Poziom – Koordynatorzy realizacji Programu.

¹⁶⁷ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

NIK nie podziela przedstawionych wyjaśnień, bowiem regulacje zawarte w RPPK na lata 2018–2020 zobowiązywały do ujęcia aktualnego zakresu zadań w ramach Programu w opisie stanowiska osoby pełniącej funkcję Koordynatora i nie przewidywały odstępstw.

W **MF** pełnienie funkcji Koordynatora nie zostało odzwierciedlone w opisie stanowiska pracy, co było niezgodne z pkt 4.3.1. RPPK. Wyjaśniono, że (...) *w opisie stanowiska pracy (...) mieszczą się działania w obszarze nadzoru nad koordynowaniem przeciwdziałania nieprawidłowościom. Do tego obszaru należy zaliczyć zadania związane z koordynacją RPPK. Natomiast zakres zadań (...) związany z pełnieniem funkcji Koordynatora RPPK, określono w piśmie wyznaczającym na Koordynatora.*

W ocenie NIK ujęcie w opisie stanowiska pracy działań w zakresie nadzoru nad koordynowaniem przeciwdziałania nieprawidłowościom nie jest tożsame z powierzaniem wykonywania zadań Koordynatora Programu (jest to nowe zadanie) i nie spełnia wymogu wskazanego w pkt 4.3.1. RPPK. Nieodzwierciedlenie w opisie stanowiska pracy powierzenia funkcji Koordynatora Programu było również niezgodne z obowiązującymi standardami kontroli zarządczej nr II.A.3, m.in. aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

W **KPRM** w opisie stanowiska pracy pracownika wyznaczonego do pełnienia funkcji Koordynatora, zadania związane z koordynowaniem Programu zostały ujęte dopiero 20 sierpnia 2020 r., tj. po upływie prawie 19 miesięcy od wyznaczenia go do rozpoczęcia pełnienia tej funkcji (29 stycznia 2019 r.), co w ocenie NIK było nierzetelne. Wyjaśniono, że *nieuwzględnienie zadań koordynatora RPPK w opisie stanowiska pracy (...) było świadomą decyzją. Wiązała się ona z czasowym charakterem omawianego zadania (...). Tego typu zadania co do zasady nie są ujmowane w opisach stanowisk pracy. (...) Natomiast uwzględnienie tego zadania w kolejnym opisie stanowiska pracy (w okresie zatrudnienia w Departamencie Analiz KPRM) wynikało z zapowiedzi CBA o uruchomieniu kolejnego Programu. Pan (...) miał bowiem stać się koordynatorem kolejnego Programu w momencie jego wejścia w życie. Odpowiedni zapis w opisie stanowiska miał natomiast to formalnie umożliwić i przeciwdziałać opóźnieniom w tym zakresie.*

9. W RPPK na lata 2018–2020 w punkcie 4.3.1. określono, że pełnienie funkcji koordynatora (...) nie będzie odrębnie wynagradzane. W wyniku kontroli ustalono, że w przypadku 14 z 15 wyznaczonych Koordynatorów, pełnienie tej funkcji nie było odrębnie wynagradzane.

Opis nieprawidłowości

W **KPRM** kontrola NIK wykazała, że od 25 stycznia do 30 kwietnia 2019 r. Koordynator w związku z realizacją RPPK na lata 2018–2020 miał zwiększone wynagrodzenie o 800 zł miesięcznie brutto (Koordynatorowi przyznano dodatek zadaniowy w łącznej kwocie 2,4 tys. zł), co było niezgodne z pkt 4.3.1. Programu. Jak wyjaśniono, *Pan (...) otrzymał dodatek zadaniowy na okres największej intensywności pracy związanej z RPPK.*

W ocenie NIK, w okresie obowiązywania Programu, z uwagi na treść pkt 4.3.1. tego Programu, nie było podstaw do wypłaty Koordynatorowi wynagrodzenia za prace w ramach RPPK na lata 2018–2020.

Tylko w jednym przypadku Koordynator, za pełnienie swojej funkcji, wbrew postanowieniom Programu, otrzymywał dodatkowe wynagrodzenie

Plany realizacji zadań i działań przygotowywane przez poszczególnych realizatorów

Z 19 objętych badaniem realizatorów trzech nie sporządziło planu realizacji działań przypisanych im do realizacji w Programie

10. Zgodnie z pkt 4.3. Programu¹⁶⁸ do zadań Koordynatorów przypisano opracowanie planu działań zawierającego mierniki, zakresy odpowiedzialności i harmonogram prac¹⁶⁹ w ciągu 30 dni od dnia wyznaczenia do pełnienia funkcji Koordynatora¹⁷⁰. Zarówno postanowienia RPPK, zarządzenia w sprawie Zespołu, jak i Regulaminu prac Zespołu nie odnosiły się do kwestii dotyczących sposobu opracowywania i przekazywania planów działań, w przypadku działań, w ramach których wyznaczonych było dwóch lub więcej realizatorów. W toku kontroli w CBA poinformowano, że do przekazywania stosownych dokumentów Przewodniczącemu Zespołu zobowiązany był realizator wiodący. Jeżeli jednak nie pozostawał Członkiem Zespołu to winien przekazywać je drogą służbową za pośrednictwem właściwego ministra – Członka Zespołu. Zalecenia takiego CBA nie sformułowało jednak w żadnych wytycznych i jak pokazują wyniki kontroli zasada ta nie zawsze przez realizatorów wiodących była stosowana.

W toku kontroli ustalono, że z 19 objętych kontrolą realizatorów trzech (KGP, KGSG, KGŻW)¹⁷¹ nie sporządziło planu działań. Przy czym dwóch z nich nie zostało wskazanych w Programie jako realizator wiodący w żadnym z działań:

- KGŻW była realizatorem współpracującym przy działaniach 5.2.; 5.3. (realizator wiodący MON). W wyjaśnieniach wskazano, że ŻW nie była informowana, czy Koordynator z MON opracował przedmiotowy dokument i czy wnioskował o wprowadzenie do planu realizacji działań ewentualnych zmian;
- KGSG była realizatorem współpracującym przy działaniach od 7.1. do 7.5. (realizator wiodący CBA). W wyjaśnieniach wskazano, że w żadnym zadaniu określonym w Programie KGSG nie została wskazana jako realizator wiodący.

Komenda Główna Policji natomiast została wskazana w Programie jako realizator wiodący dla działań 8.1. i 8.2. oraz jako realizator współpracujący dla działań 6.3. i od 7.1. do 7.5. KGP nie sporządziła i nie przekazała do CBA za pośrednictwem właściwego ministra – Członka Zespołu (Ministra SWiA) planu realizacji działań. Również przekazany przez MSWiA do Szefa CBA plan działań nie zawierał działań, których realizatorem wiodącym była KGP. W toku kontroli nie ustalono na podstawie jakich danych i dokumentów Szef CBA w zatwierdzonym przez siebie *Planie realizacji zadań i działań RPPK* zamieścił dane w zakresie działań 8.1. i 8.2.

¹⁶⁸ Pkt 4.3. Programu. Wdrożenie i ewaluacja Programu. Zadania do realizacji w ramach poziomów I–III. Zadania Koordynatorów.

¹⁶⁹ Wraz z terminami, oceną ryzyka oraz szacunkowymi kosztami wykonania.

¹⁷⁰ W przypadku gdy w instytucji istniało już stanowisko do obsługi działań antykorupcyjnych, liczonych od dnia otrzymania upoważnienia do występowania w charakterze koordynatora wystawionego przez właściwego Członka Zespołu.

¹⁷¹ Nie wyznaczono u nich koordynatora (w KGŻW nie było to obligatoryjne).

W wyjaśnieniach na temat podstaw opracowania przez CBA *Planu* przekazanego realizatorom przy piśmie z 6 lutego 2019 r. w zakresie działań, dla których realizatorami byli KGP oraz KG SG poinformowano, iż *z uwagi na znaczny upływ czasu, a także fluktuację kadrową nie jest możliwe szczegółowe odtworzenie procesu opracowywania Planu realizacji zadań i działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.*

W okresie obowiązywania Programu Koordynator z MSWiA nie kontaktował się z KGP w sprawach związanych z realizacją Programu.

NIK zauważa, że w związku z wejściem w życie a także realizacją Programu, KGP nie otrzymywała wytycznych i zaleceń od organów szczebla strategicznego (CBA i MSWiA), za wyjątkiem przypomnienia MSWiA w marcu 2019 r. o realizacji obowiązków wynikających z Programu (a więc już po zatwierdzeniu przez CBA *Planu realizacji zadań i działań RPPK*), które wskazywałyby pożądane kierunki działań i oczekiwane efekty ich realizacji. MSWiA nie żądało również na żadnym etapie realizacji RPPK przekazania przez KGP planu według standardu określonego w Programie w celu umożliwienia jego zatwierdzenia, a następnie monitorowania jego wdrożenia.

Mimo że Minister Koordynator nie wyznaczył Koordynatora (Koordynator nie został wyznaczony również w trzech wyżej opisywanych jednostkach, w których nie sporządzono planu realizacji działań – KGP, KGSG i KGŻW), to został sporządzony plan działań Ministra Koordynatora¹⁷², zatwierdzony przez Członka Zespołu i przekazany do Przewodniczącego Zespołu.

Natomiast w przypadku CBA (jako realizatora Programu) plan działań nie był opracowany odrębnie dla całej jednostki. Gabinet Szefa CBA opracowując zbiorczy *Plan realizacji zadań i działań RPPK* pozyskał i uwzględnił wkłady od wszystkich komórek organizacyjnych CBA zaangażowanych we wdrażanie RPPK, natomiast część dotycząca Gabinetu Szefa CBA została włączona bezpośrednio do *Planu*.

W jednym przypadku sporządzony przez Koordynatora plan realizacji działań nie obejmował całego okresu funkcjonowania Programu.

Opis nieprawidłowości

W MKiDN Koordynator nie w pełni wywiązał się z obowiązku przygotowania planu działań realizatora. Nie powstał plan realizacji działań RPPK na trzy lata. W 2018 r. wysłano do CBA plan działań MKiDN w 2018 r. W konsekwencji działania oraz określone dla nich mierniki obejmujące tylko rok ich realizacji CBA umieściło i zatwierdziło w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*. W wyjaśnieniach w MKiDN poinformowano, że CBA nie zgłosiło uwag do treści lub formy planu. Następnie sporządzono plan działań na I połowę 2019 r. i II połowę 2019 r., które nie zostały ujęte w zatwierdzonym przez Szefa CBA *Planie realizacji zadań i działań RPPK*.

Jak wyjaśniono wynikało to z błędnej interpretacji RPPK, zgodnie z którą plany realizacji zadań/działania zawierające szczegółowe informacje na temat terminów realizacji miały być tworzone na okres półroczny, analogicznie do sprawozdań. Po uzyskaniu wyjaśnień w CBA w II połowie 2019 r. odstąpiono od praktyki przygotowania planów półrocznych.

¹⁷² Przez pracownika Wydziału Kontroli i Nadzoru.

Realizatorzy przesyłali plany działań do Szefa CBA ze znacznym opóźnieniem

11. Zgodnie z pkt 4.3. Programu¹⁷³ do zadań Koordynatorów przypisano opracowanie planu realizacji zadań/działań w ciągu 30 dni od dnia wyznaczenia do pełnienia funkcji Koordynatora. Z uwagi na znaczne opóźnienia w powoływaniu Koordynatorów u poszczególnych realizatorów prace nad planami działań rozpoczęły się dopiero w trzecim kwartale 2018 r. Spośród 16 realizatorów, którzy sporządzili i przesłali do Szefa CBA swoje plany działań, dwóch nie dotrzymało ww. 30-dniowego terminu.

Opis nieprawidłowości

W **MKiDN** plan działań na 2018 r. został przekazany do Szefa CBA 29 listopada 2018 r., tj. 43 dni po wyznaczeniu Koordynatora, co było niezgodne z pkt 4.3. Programu. W wyjaśnieniach poinformowano, że 13-dniowe opóźnienie wynikało z obciążenia obowiązkami służbowymi na stanowisku samodzielnym w służbie cywilnej – radcy ministra do spraw polityki konserwatorskiej.

W **MNiSW** plan działań został opracowany przez Koordynatora 10 października 2018 r., tj. z 12-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w pkt 4.3. Programu (42 dni od powołania na stanowisko koordynatora). Koordynator wyjaśniła, że opóźnienia związane z opracowaniem i przekazaniem planu działań wynikały z opóźnień związanych z powołaniem Zespołu. NIK nie podziela zdania Koordynatora, jakoby opóźnienia związane z powołaniem Zespołu miały wpływ na opracowanie planu działań. Na termin opracowania ww. planu wpływ miała data wyznaczenia koordynatora, a to nastąpiło już po powołaniu Zespołu.

Ponadto Szef CBA w piśmie z 21 września 2018 r., wysłanym po inauguracyjnym spotkaniu Zespołu do Członków Zespołu, przypomniał o obowiązku sporządzenia planów działań, powołując się na pkt. 4.3. Programu, z którego wynikał ten 30-dniowy termin. Wskazał również datę 19 października 2018 r., jako ostateczny termin na przesłanie do CBA opracowanego planu przez poszczególnych realizatorów. Spośród 16 realizatorów, którzy sporządzili i przesłali do Szefa CBA swoje plany realizacji działań w ośmiu¹⁷⁴ przypadkach nie dotrzymano tego terminu. Na drugim spotkaniu Zespołu, które odbyło się 17 grudnia 2018 r., Sekretarz Zespołu poinformowała uczestników, że nie dotarły do Przewodniczącego Zespołu trzy plany realizacji działań.

Opis nieprawidłowości

Plan działań **Ministra Koordynatora** przekazano do Przewodniczącego Zespołu 17 stycznia 2019 r., tj. po upływie 90 dni od terminu wskazanego przez Szefa CBA na 19 października 2018 r., jeszcze przed zatwierdzeniem przez Szefa CBA zbiorczego *Planu realizacji zadań i działań RPPK*.

W **KPRM** plan działań Szefa KPRM opracowano dopiero 20 lutego 2019 r., Szef KPRM zatwierdził go 26 lutego 2019 r. i następnie przekazał Szefowi CBA przy piśmie z 4 marca 2019 r. (tj. po upływie 136 dni od terminu wskazanego przez szefa CBA). W związku z powyższym działania wskazane w planie działań Szefa KPRM nie zostały uwzględnione w zatwierdzonym 6 lutego 2019 r. przez Szefa CBA *Planie realizacji zadań i działań RPPK*. Plan działań Szefa KPRM został włączony do *Planu realizacji zadań i działań RPPK* dopiero 27 maja 2019 r. na podstawie aneksu do tego planu, tj. w połowie okresu realizacji RPPK.

¹⁷³ Pkt 4.3. Programu. Wdrożenie i ewaluacja Programu. Zadania do realizacji w ramach poziomów I–III. Zadania Koordynatorów.

¹⁷⁴ Komórki organizacyjne CBA opracowujące wkłady do planu, Minister Koordynator, KPRM, MEN, MF, MFiPR, MKiDN, MSWiA.

W **MSWiA** przesłano do Szefa CBA plan działań 6 lutego 2019 r. (110 dni po terminie wskazanym przez Szefa CBA), tj. w terminie uniemożliwiającym włączenie tego planu do zatwierdzonego przez Szefa CBA *Planu realizacji zadań i działań RPPK*. W konsekwencji plan działań MSWiA został ujęty dopiero w aneksie do planu realizacji zadań i działań RPPK zatwierdzonym przez Szefa CBA 27 maja 2019 r.

W ocenie NIK niedotrzymywanie przez realizatorów terminów przysyłania swoich planów działań, czy to wynikających wprost z Programu, czy wskazanych przez Szefa CBA, który był odpowiedzialny za sporządzenie zbiorczego planu, było działaniem nierzetelnym i w znaczący sposób przyczyniło się do późnego zatwierdzenia przez Szefa CBA *Planu realizacji zadań i działań RPPK*. Przesłanie tych planów w skrajnych przypadkach z wielomiesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu wyznaczonego przez Szefa CBA skutkowało tym, że dwa z nich nie zostały ujęte w zbiorczym planie, zatwierdzonym w lutym 2019 r.

W składanych wyjaśnieniach jako przyczyny opóźnień realizatorzy wskazywali m.in. późne powołanie Zespołu, późne wyznaczenie Koordynatora czy zmiany organizacyjne. NIK zauważa jednak, że termin opracowania planu działania wynikał wprost z Programu, a jak pokazują wyniki kontroli w jednym przypadku nie czekano na formalne wyznaczenie Koordynatora i podjęto wcześniej prace nad planem działań.

Dobra praktyka

W **Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej** we wrześniu 2018 r., jeszcze przed wyznaczeniem Koordynatora, rozpoczęto prace nad przygotowaniem planu działań Ministerstwa. Plan ten został zatwierdzony przez Członka Międzyresortowego Zespołu i przekazany do Szefa CBA w dniu 30 października 2018 r. (Koordynatora wyznaczono dopiero 20 listopada 2018 r., tj. 21 dni po przesłaniu do CBA planu). Dyrektor Generalny poinformował, że (...) *prace nad Planem realizacji RPPK rozpoczęły się dopiero we wrześniu 2018 r., co wynikało z wniosków, jakie zostały poczynione po spotkaniu Międzyresortowego Zespołu ds. Koordynacji i Wdrożenia RPPK, które odbyło się w dniu 12 września 2018 r. W związku z tym, że nie było wyznaczonego koordynatora, prace nad Planem realizacji zadań/działania prowadził Dyrektor Departamentu Kontroli Ministerstwa, poprzez przesłanie do wszystkich Departamentów i Biur Ministerstwa pisma o zgłaszanie propozycji działań antykorupcyjnych, które mogą być realizowane przez poszczególne komórki Ministerstwa. Plan został przygotowany na podstawie złożonych propozycji działań przez komórki Ministerstwa.*

12. Plany działań 16 realizatorów, którzy przesłali je do Szefa CBA zostały sporządzone według wzoru określonego w regulaminie prac zespołu¹⁷⁵, jednak osiem¹⁷⁶ z nich nie zawierało wszystkich wymaganych wzorem elementów.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W planie działań **MFIPR** oraz w przygotowanej aktualizacji tego planu nie zostały ujęte harmonogramy prac w zakresie poszczególnych przedsięwzięć realizowanych w ramach działań 5.2. i 5.3., co było niezgodne z pkt 4.3. Programu¹⁷⁷,

Przesyłane przez realizatorów plany działań sporządzane były według wzoru, jednak połowa z nich nie zawierała wszystkich wymaganych elementów

¹⁷⁵ W załączniku nr 1 do uchwały nr 1/2018 Zespołu Międzyresortowego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Zespołu Międzyresortowego.

¹⁷⁶ CBA, MEN, MNiSW, MFIPR, MKiDN, MS, MSiT, MSWiA.

¹⁷⁷ Pkt 4.3. Programu, Wdrażanie i ewaluacja Programu. Zadania do realizacji w ramach poziomów I–III.

który stanowi, że opracowany przez Koordynatora plan realizacji działań powinien zawierać m.in. harmonogram prac wraz z terminami. Również wzór planu działań, stanowiący załącznik do Regulaminu prac Zespołu, wskazuje na konieczność umieszczenia w przygotowywanym przez Ministerstwo planie m.in. harmonogramu realizacji działań. Dyrektor Generalny wskazał, że *uznano za niecelowe wykazywanie harmonogramu realizacji w ramach poszczególnych zadań ponieważ miały one charakter (...) jednorazowy (...) np. przygotowanie Polityki antykorupcyjnej czy też utworzenie zakładki tematycznej – w stosunku do takich zadań uznano zbędne opracowywanie szczegółowego harmonogramu ich realizacji, wskazywano jedynie termin ich realizacji*. Ponadto Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *brak wskazania harmonogramu spowodowany był nie intuicyjnością formatki Planu oraz przeoczeniem pracownika*. W toku kontroli Dyrektor Generalny przedstawił jedynie roboczy terminarz, w którym zostały określone przybliżone terminy realizacji poszczególnych zadań. NIK zauważa, że został sporządzony dokument roboczy ze wskazaniem terminów, co świadczy o tym, że jednak możliwe było określenie terminów realizacji w szczególności działań jednorazowych, takich jak np. identyfikacja stanowisk pracy zagrożonych korupcją, rozpoczęcie wydawania newslettera oraz w przypadku szkoleń dla osób rozpoczynających pracę w służbie cywilnej – datę rozpoczęcia prowadzenia takich szkoleń. NIK nie podziela również stanowiska, że w zakresie działań jednorazowych nie jest konieczne opracowanie harmonogramu i zwraca uwagę, że część przedsięwzięć ujętych w ramach realizowanych działań była wieloetapowa, które to etapy powinny zostać ujęte w harmonogramie¹⁷⁸. W ocenie NIK w przypadku działań, które można podzielić na pewne etapy, harmonogram powinien uwzględniać w miarę szczegółowe określenie prac i terminów składających się na poszczególny etap, w celu optymalizacji osiągnięcia rezultatów oraz możliwości faktycznego monitorowania realizacji prac składających się na dany etap (okres).

Plan działań **MSWiA** nie zawierał niektórych wymaganych elementów określonych w załączniku nr 1 do uchwały w sprawie regulaminu prac Zespołu. Kontrola NIK wykazała, że plan ten w odniesieniu do działania 1.3., dla którego Minister SWiA został wskazany jako realizator wiodący, nie zawierał: mierników, sposobu realizacji działania, z podziałem na etapy pracy oraz terminami ich realizacji, oceny ryzyka wykonania działania, a także szacunkowych kosztów realizacji i źródeł finansowania. W ww. planie zapisano, że *przedłożenie informacji o planowanym sposobie realizacji działania (w zakresie przedmiotowym wskazanym w Programie) będzie możliwe po szczegółowym przeanalizowaniu propozycji zmian i akceptacji rekomendacji z tych analiz przez kierownictwo MSWiA*. W notatce służbowej z 24 stycznia 2019 r. skierowanej do Sekretarza Stanu w MSWiA w sprawie planu działań, koordynator Programu wskazała propozycje rozwiązań, m.in. uzupełnienie planu o przedsięwzięcia w zakresie dotyczącym działania 1.3. po przekazaniu przez DAP informacji o akceptacji przez kierownictwo MSWiA rekomendacji dotyczących ewentualnych zmian w przepisach związanych z działalnością lobbingsową. Z ustaleń kontroli wynika, że plan działań MSWiA nie został uzupełniony, a koordynator nie wniosowała do Przewodniczącego Zespołu o jego zmianę. Koordynator wyjaśniła, że do końca trwania Programu, stan realizacji działania 1.3. pozostawał bez zmian, *tym samym brak było realnej możliwości przekazania CBA informacji w zakresie ustalonych dla potrzeb realizacji tego działania mierników, oceny ryzyka wykonania, a także szacunkowych kosztów i źródeł finansowania*. NIK nie podziela stanowiska Koordynatora, bowiem określenie mierników oraz sposobu realizacji działania, z podziałem na etapy i terminy pracy, powinno nastąpić na etapie planowania działania.

¹⁷⁸ Np. przedsięwzięcie – identyfikacja stanowisk zagrożonych korupcją – realizacja tego działania składała się z kilku etapów: przygotowanie ankiety, przeprowadzenie badania w departamentach, biurach, opracowanie wyników.

W planie działań **MNiSW** harmonogramy i terminy realizacji działań określone zostały na zbyt ogólnym poziomie, co nie pozwalało na ich bieżące monitorowanie oraz ocenę stopnia zaawansowania i było niezgodne z pkt 4.3. Programu. W opracowanym przez Koordynatora w dniu 10 października 2018 r. planie działań, w kolumnie Harmonogram, określono termin rozpoczęcia działania 5.2.: rok 2018 oraz termin zakończenia: rok 2020, a więc cały okres realizacji Programu. Wyjaśniono, że w ramach działania 5.2. w MNiSW, w zakresie przedsięwzięcia nr 1, zaplanowano przeszkolenie około 180 pracowników, w dziewięciu edycjach szkoleń, po trzy w każdym roku realizacji Programu. NIK nie podziela tych wyjaśnień, gdyż podział ujętej w planie realizacji działań liczby 180 uczestników na dziewięć grup, nie jest jednoznaczny z określeniem realizacji szkoleń, jako trzech rocznie. Zdaniem NIK w przypadku działań, które można podzielić na pewne etapy, harmonogram powinien uwzględniać w miarę szczegółowe określenie prac i terminów składających się na poszczególny etap, w celu optymalizacji osiągnięcia rezultatów oraz możliwości faktycznego monitorowania realizacji prac składających się na dany etap (okres).

NIK zauważa, że obarczone ww. brakami i błędami plany działań poszczególnych realizatorów zostały włączone do zatwierdzonego przez Szefa CBA zbiorczego *Planu realizacji zadań i działań RPPK*, który zgodnie z założeniami Programu miał być instrumentem pozwalającym monitorować stan realizacji Programu. W ocenie NIK nieokreślenie (lub złe określenie) mierników oraz szczegółowego harmonogramu realizacji poszczególnych działań utrudnia rzetelną ocenę postępu realizacji tych działań, a tym samym wdrażania Programu, a także podejmowanie kroków zaradczych w sytuacji wystąpienia zagrożenia nieosiągnięcia założonych efektów.

13. Spośród 16 realizatorów, którzy przesłali plany działań do Szefa CBA dwóch z nich wnioskowało w okresie realizacji RPPK o dokonanie zmian w tych planach:

- MSZ dwukrotnie aktualizowało swój plan działań¹⁷⁹. Zmiany te m.in. wynikały z przeprowadzonych w Ministerstwie zmian organizacyjnych oraz zmian terminów realizacji przedsięwzięć w ramach działań. CBA uwzględniło zgłoszone zmiany w zatwierdzonym przez Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu aneksie do *Planu realizacji zadań i działań RPPK* z 30 stycznia 2020 r.¹⁸⁰;
- MFiPR zaktualizowało swój plan działań raz¹⁸¹. Konieczność zmiany wynikała z wprowadzonych w Ministerstwie zmian organizacyjnych wynikających z jego przekształcenia¹⁸². Aneksem z dnia 14 maja 2020 r. Szef CBA wprowadził do *Planu realizacji zadań i działań RPPK* zmiany, zgodnie z aktualizacją sporządzoną przez Ministerstwo.

Realizatorzy w przypadku istotnych zmian warunkujących realizację RPPK nie zawsze wnioskowali do Szefa CBA o zmiany w Planie realizacji zadań i działań RPPK

¹⁷⁹ W dniach 18 grudnia 2018 r. oraz 30 stycznia 2020 r. aktualizacje zostały przesłane do CBA.

¹⁸⁰ Aneks do planu realizacji RPPK przekazany przy piśmie Szefa CBA z 30 stycznia 2020 r., znak: S-335/2020/W.

¹⁸¹ W dniu 24 kwietnia 2020 r. i w tym samym dniu przesłano do CBA.

¹⁸² Zmiany wprowadzone w Planie działań Ministerstwa dotyczyły usunięcia z niego zadań realizowanych przez jednostki podległe ministrowi właściwemu ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, które w wyniku przekształcenia zostały przeniesione do zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii.

Stwierdzono jednak, że w trzech przypadkach realizatorzy nie występowali o zmiany w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*, mimo że zdaniem NIK wystąpiły ku temu przesłanki.

Opis nieprawidłowości

W **MC** Koordynator nie występował o zmiany w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*, ani nie konsultował z CBA, czy zachodzące w działaniu 3.2. zmiany wymagały aktualizacji tego planu, co w ocenie NIK było nierzetelne. W działaniu 3.2. w 2019 r., w następstwie wypowiedzenia przez Ministra Cyfryzacji (będącego realizatorem w działaniu) umowy z wykonawcą Platformy e-Zamówienia, od II półrocza 2019 r. realizowany był nowy projekt *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne*, w którym beneficjentem – liderem został UZP. W konsekwencji, w stosunku do zatwierdzonego *Planu realizacji zadań i działań RPPK 2018–2020* zmienił się realizator wiodący i miejsce Ministra Cyfryzacji zajął Prezes UZP. Wyjaśniono, że (...) *Informacja dotycząca podmiotu wiodącego w zakresie działania 3.2., została przekazana do CBA w sprawozdaniu za II półrocze 2019 r.*

Również w **UZP** Koordynator nie występował o zmiany w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*, ani nie konsultował z CBA, czy zachodzące w działaniu 3.2. ww. zmiany wymagały aktualizacji tego planu, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. W konsekwencji tych zmian, w stosunku do planu realizacji zadań i działań RPPK: zmienił się realizator wiodący (UZP w miejsce MC), został wydłużony termin realizacji projektu z IV kwartału 2019 r. do III kwartału 2022 r., zwiększono jego wartość (z 16 110 000 zł do 41 594 304 zł) oraz zmianie uległy wartości mierników (wyrażone wskaźnikami z projektu e-Zamówienia)¹⁸³.

W działaniu 3.3. UZP nie wskazał sposobu i terminu realizacji, ani mierników powiązanych z działaniem, w związku z tym, że na etapie sporządzania planu realizacji działań Urzędu stwierdził brak możliwości realizacji działania na gruncie obowiązujących w trakcie przygotowania planu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Pzp. Przekazując 18 października 2018 r. plan realizacji działań Urzędu, p.o. Prezes UZP poinformował Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu, m.in. że w *obecnym stanie prawnym nie jest możliwe zidentyfikowanie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy Pzp, jak również nie jest możliwe wypracowanie mechanizmów ich identyfikacji na gruncie kompetencji aktualnie posiadanych przez Prezesa Urzędu*. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w związku z brakiem wytycznych w jakich sytuacjach należy wystąpić o zmianę planu, nie wystąpiono o zmianę (...).

W **MKiDN** Koordynator nie występował o zmiany w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*, pomimo faktu, że w zatwierdzonym przez Szefa CBA zbiorczym *Planie realizacji zadań i działań RPPK* plan działań dla MKiDN sporządzony był jedynie na 2018 r. Członek Zespołu wyjaśniła, że w związku z akceptacją planu działań MKiDN w 2018 r. oraz analogicznych planów w pierwszej połowie 2019 r. i w drugiej połowie 2019 r. przez CBA nie było potrzeby ich zmian. Plany na pierwszą i drugą połowę 2019 r. nie zostały jednak uwzględnione w aneksach do RPPK na lata 2018–2020. W związku z powyższym należy uznać, że obowiązującym planem był ten wysłany w 2018 r. Zdaniem NIK nie wnioskowanie

¹⁸³ Wartość miernika *Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 – transakcja* została obniżona z 5 do 2; wartość miernika *Liczba udostępnionych usług wewnątrzadministracyjnych* została zwiększona z 1 do 2; wartość miernika *Liczba pracowników podmiotów wykonujących zadania publiczne nie będących pracownikami IT, objętych wsparciem szkoleniowym* została obniżona z 1000 do 700; wartość miernika *Liczba załatwionych spraw poprzez udostępnioną on-line usługę publiczną* została obniżona ze 100 000 do 60 000.

o wprowadzenie zmian w planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018–2020 w sytuacji, gdy zatwierdzony przez Szefa CBA plan obejmował jedynie działania przewidziane do realizacji przez MKiDN w 2018 r. było nierzetelne.

NIK zauważył, że zgodnie z pkt 4.3.3. Programu, do zadań Koordynatorów należało występowanie z wnioskiem o zmianę planu. Brak odzwierciedlenia faktycznych zmian jakie miały miejsce u niektórych realizatorów w *Planie realizacji zadań i działań RPPK na 2018–2020* spowodował, że zawierał on nieaktualne informacje, co utrudniało jednoznaczne porównanie faktycznego stanu realizacji działań ze stanem ujętym w ww. *Planie*.

14. Spośród 19 objętych kontrolą realizatorów trzech¹⁸⁴ w swoich planach działań zawarło również inne przedsięwzięcia i propozycje, które związane były z tematyką przeciwdziałania lub zwalczania korupcji, a nie zostały ujęte w Programie na lata 2018–2020 (szczegółowy opis realizacji tych działań w pkt 5.2.2. ppkt 9 i 10 Informacji).

Działania dodatkowe na rzecz realizacji RPPK

Sprawozdania z realizacji działań sporządzane przez poszczególnych realizatorów Programu

15. Zgodnie z pkt 4.3. Programu¹⁸⁵ do zadań Koordynatorów przypisano realizację obowiązku sprawozdawczego. Zgodnie z § 4 Regulaminu prac Zespołu do obowiązków Członków Zespołu należy m.in. współpraca z Koordynatorami przy opracowywaniu sprawozdań okresowych (pkt 4). Podobnie jak w przypadku planu działań, tak i w przypadku sprawozdań dokumenty programowe¹⁸⁶ nie odnosiły się do kwestii dotyczących sposobu opracowywania i przekazywania sprawozdań, w przypadku działań, w ramach których wyznaczonych było dwóch lub więcej realizatorów.

Realizatorzy przekazywali do Szefa CBA wymagane sprawozdania z realizacji Programu, z wyjątkiem nieprzekazania dwóch sprawozdań i opóźnień ośmiu realizatorów w przekazaniu sprawozdań

16. W toku kontroli ustalono, że z 19 objętych kontrolą realizatorów dwóch (KGSG, KGŻW)¹⁸⁷ nie sporządzało sprawozdań, przy czym nie zostali oni wskazani w Programie jako realizator wiodący w żadnym z działań.

Natomiast KGP sporządzała sprawozdania (mimo, że nie sporządziła planu realizacji działań) i przekazywała je bezpośrednio do Szefa CBA, bez pośrednictwa właściwego Członka Zespołu, a więc w odmienny sposób niż podano to w wyjaśnieniach CBA (szczegółowy opis pkt 5.1.2. ppkt 5 Informacji).

W CBA (jako realizator Programu) analogicznie jak w przypadku planu działań nie opracowywano odrębnych sprawozdań dla całej jednostki. Opracowując sprawozdania łączne Gabinet Szefa CBA uwzględniał wkłady od wszystkich komórek organizacyjnych CBA zaangażowanych we wdrażanie działań, a treść dotycząca Gabinetu Szefa zamieszczana była bezpośrednio w sprawozdaniu zbiorczym. W toku kontroli NIK ustalono ponadto, że w przypadku objętych szczegółowych badaniem działań 2.1.; 2.4.; 4.2.; 7.1. i 7.4. (podmiot wiodący: Szef CBA) współrealizatorzy nie przekazywali informacji na potrzeby opra-

¹⁸⁴ MC, MF, MRiT.

¹⁸⁵ Pkt 4.3. Programu. Wdrożenie i ewaluacja Programu. Zadania do realizacji w ramach poziomów I–III. Zadania Koordynatorów.

¹⁸⁶ Program, zarządzenie w sprawie Zespołu, Regulamin prac Zespołu oraz wytyczne Szefa CBA w zakresie niektórych technicznych aspektów sposobu sporządzania sprawozdań (Pismo nr s-147/2020/W z 16 stycznia 2020 r.).

¹⁸⁷ Nie wyznaczono u nich koordynatora (w KGŻW nie było to obligatoryjne).

cowania sprawozdania końcowego oraz za 2020 r. (w szczególności w formie wypełnionego formularza według wzoru ustalonego w załączniku do uchwały Międzyresortowego Zespołu), bowiem informacje pozyskane w ramach współpracy zamieszczone zostały w opracowaniu stanowiącym rezultat tych działań.

Z uwagi na znaczne opóźnienia w powoływaniu Koordynatorów u poszczególnych realizatorów oraz nieopracowanie do końca 2018 r. zbiorczego *Planu realizacji zadań i działań RPPK* Szef CBA podjął decyzję o odstąpieniu od sporządzania sprawozdań za I półrocze 2018 r. Realizatorzy w trakcie realizacji tej edycji Programu byli zobowiązani do sporządzenia i przesłania do Szefa CBA sześciu¹⁸⁸ sprawozdań. Stwierdzono dwa przypadki niewywiązania się z tego obowiązku.

Opis nieprawidłowości

W **KGP** sprawozdanie za I półrocze 2019 r. nie zostało w ogóle opracowane. Według wyjaśnień nie zostało ono sporządzone wskutek „nieświadomej omyłki” co do obowiązujących okresów sprawozdawczych.

MSWiA nie sporządziło i nie przekazało Przewodniczącemu Zespołu sprawozdania z realizacji RPKK za 2018 r., co było niezgodne z § 9 Regulaminu prac Zespołu. W sprawie niesporządzenia tego sprawozdania wyjaśniono, że do czasu otrzymania upoważnienia Ministra SWiA z dnia 28 grudnia 2018 r. do występowania w charakterze Koordynatora Programu w MSWiA, Pełnomocnik do spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym nie podejmowała żadnych działań wynikających z funkcji Koordynatora.

17. Zgodnie z § 9 ust. 4 Regulaminu prac Zespołu sprawozdania z realizacji zadań i działań są przekazywane do Przewodniczącego Zespołu w terminach odpowiednio do 31 stycznia i 31 lipca każdego roku.

Spośród 17 realizatorów, którzy sporządzali i przesłali do Szefa CBA sprawozdaniach ośmiu¹⁸⁹ z nich nie dotrzymało ww. terminów, opóźnienia wynosiły od 5 do 69 dni.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W **KGP** sprawozdanie za rok 2018 przekazane zostało do Szefa CBA z opóźnieniem 69 dni. Jak wyjaśniono sprawozdanie zostało przekazane w innym terminie, ponieważ zachodziła konieczność uzyskania *Sprawozdania z realizacji programu Ministra Sportu i Turystyki na lata 2015–2020, dotyczącego zapobiegania korupcji w sporcie „Nie bądź pionkiem w grze!”* za rok 2018, które zostało sporządzone w MSiT w marcu 2019 r. Sprawozdanie to nie zostało ujęte w zbiorczym sprawozdaniu sporządzonym przez Szefa CBA.

W **MKiDN** wszystkie sprawozdania z realizacji działań zostały złożone z opóźnieniem wynoszącym od 7 do 26 dni. Jak wyjaśniono opóźnienia wynikały z dużej liczby obowiązków służbowych osoby pełniącej funkcję Koordynatora. W wyjaśnieniach poinformowano, że przygotowano projekt rozwiązań organizacyjno-prawnych, wzmacniający wymiar organizacyjny realizacji polityki przeciwdziałania korupcji w MKiDN.

¹⁸⁸ Rocznych za: 2018 r., 2019 r., 2020; półrocznych za: I półrocze 2019 r. i 2020 r. oraz sprawozdania końcowego.

¹⁸⁹ Minister Koordynator, KGP, MF, MFIPR, MKiDN, MON, MS, MSWiA.

18. Sprawozdania 17 realizatorów, którzy przesłali je do Szefa CBA zostały sporządzone według wzoru określonego w regulaminie prac zespołu¹⁹⁰, jednak osiem¹⁹¹ z nich NIK oceniła jako nierzetelne, a w stosunku do jednego¹⁹² sformułowała uwagi. W jednym¹⁹³ przypadku brak było możliwości oceny ich rzetelności.

Ponad połowa sprawozdań z realizacji Programu zawierała dane niezgodne ze stanem faktycznym

Opis nieprawidłowości – przykłady

W **CBA** nierzetelnie sporządzono sprawozdanie końcowe z realizacji Programu w części dotyczącej wydatków poniesionych przez CBA. Istnieją bowiem istotne rozbieżności pomiędzy kwotą wydatków ujętych w odpowiedniej pozycji ewidencji finansowo-księgowej¹⁹⁴ a wykazanych w sprawozdaniach z realizacji Programu. Spośród kwot ujętych w ewidencji finansowo-księgowej dot. RPPK, w sprawozdaniu końcowym wykazane zostały tylko wydatki w wysokości 18,4 tys. zł¹⁹⁵. W sprawozdaniu końcowym nie wykazano kwoty 501,3 tys. zł (działanie 1.2.) na zakup serwerów. Jak wyjaśniono, było to wynikiem przeoczenia. Sprzęt ten, zakupiony w 2018 r., służył realizacji jednego z trzech zasadniczych elementów w ramach tego działania. Wyjaśniono, że CBA przygotowało rozwiązania merytoryczne oraz techniczne dotyczące nowego systemu analizy i kontroli oświadczeń majątkowych pod roboczą nazwą SAKOM. Ponadto w ewidencji finansowo-księgowej wydatków związanych z realizacją RPPK oraz w sprawozdaniu końcowym nie został wykazany wydatek w wysokości 10,0 tys. zł na opracowanie w ramach działania 1.2. opinii eksperta odnośnie przepisów antykorupcyjnych (został on wykazany tylko w sprawozdaniu rocznym za 2019 r.). Także i w tym przypadku, jak wyjaśniono nastąpiło to wskutek przeoczenia.

W **UZP** w sprawozdaniach okresowych i końcowym z realizacji działań RPPK przekazywanych do CBA stwierdzono przypadki niespójności i niekonsekwencji w sposobie prezentacji informacji, co świadczy to o nierzetelnym ich sporządzeniu. Urząd np. niespójnie prezentował wartość kosztów poniesionych w związku z realizacją zakończonego w 2019 r. projektu e-Zamówienia (działanie 3.2.). Według sprawozdania UZP za 2019 r. wyniosły one łącznie 3 430 123 zł, z kolei w sprawozdaniu końcowym Urząd podał, że na realizację tego projektu wydatkowano w latach 2018–2019 łącznie 2 908 383,35 zł. Z wyjaśnień wynika, że w 2019 r. wykazano kwotę kosztów poniesionych przez MC i UZP w latach 2017–2019. Ponadto podano, że z uwagi na to, że wartości poniesionych kosztów *nie były możliwe do prostego zsumowania ze względu na specyfikę finansowania realizowanych projektów, podana w sprawozdaniu końcowym za lata 2018–2020 kwota była wynikiem niewłaściwych działań matematycznych*. Wykazana w sprawozdaniu końcowym kwota łączna poniesionych kosztów na Platformę e-Zamówienia (6 103 507,53 zł) była o 753 837,33 zł wyższa, niż wynikająca z ewidencji Urzędu i wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli. W odniesieniu do działania 3.4. Urząd niespójnie prezentował informacje o liczbie zrealizowanych konferencji/szkoleń. W sprawozdaniu za cały 2018 r. wykazano zrealizowanie łącznie 55 szkoleń/konferencji. W sprawozdaniu za cały 2019 r., za I półrocze 2020 r. i cały 2020 r. nie zostały wykazane

¹⁹⁰ W załączniku nr 2 do uchwały nr 1/2018 Zespołu Międzyresortowego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Zespołu Międzyresortowego.

¹⁹¹ CBA, KPRM, MF, MFIPR, MSiT, MSWiA, MSZ, UZP.

¹⁹² KGP.

¹⁹³ MC.

¹⁹⁴ Ewidencja księgowa wydatków związanych z realizacją RPPK dokonywana była w CBA w ramach pozycji księgowej dla Gabinetu Szefa CBA; numer pozycji 754.75420.W6060+070 „Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji”.

¹⁹⁵ Poniesione na realizację działań 4.3.; 4.4.; 7.1.; 7.2. i 7.4.

żadne konferencje lub szkolenia, mimo tego że UZP posiadał dokumentację potwierdzającą ich przeprowadzenie. Ze sprawozdania końcowego wynika, że został zrealizowany cykl konferencji i szkoleń, natomiast Urząd nie wykazał ich łącznej liczby.

W **MSWiA** w sprawozdaniach okresowych i końcowym z realizacji działań RPPK sporządzanych przez Ministerstwo i przekazywanych do CBA stwierdzono przypadki braku kluczowych informacji, tj. wartości osiągniętych mierników. Na przykład w odniesieniu do działania 5.2. i 5.3. w sprawozdaniu końcowym nie podano osiągniętych wartości dla dwóch mierników (po jednym z każdego działania), zawarto błędną informację, że *materiał edukacyjno-informacyjny dla pracowników MSWiA (działanie 5.2.)*¹⁹⁶ został zamieszczony na stronie intranetowej Ministerstwa (taka informacja znalazła się również w sprawozdaniu za 2020 r.). Zgodnie z zatwierdzonym planem realizacji działań RPPK, realizacja działania miała polegać na opracowaniu materiałów edukacyjnych dotyczących przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów w celu przekazania ich drogą elektroniczną do wiadomości i stosowania wszystkim pracownikom MSWiA. Z ustaleń kontroli wynika, że broszura informacyjna pt. *Przeciwdziałanie korupcji* została opracowana w II połowie 2020 r.¹⁹⁷, jednak nie została ona udostępniona pracownikom Ministerstwa. Zamiast niej, na stronie intranetowej MSWiA, został opublikowany materiał przygotowany przez CBA.

W **MF** sprawozdania z realizacji RPPK na lata 2018–2020 w zakresie działania 5.3. zawierały informacje niezgodne ze stanem faktycznym, co w ocenie NIK świadczy o nierzetelnym ich sporządzeniu. W sprawozdaniach: za I półrocze 2020 r., za cały 2020 r. oraz w sprawozdaniu końcowym wskazano, że wszystkie etapy tego działania zostały zrealizowane w terminach wynikających z *Planu realizacji zadań i działań RPPK*. Natomiast w toku kontroli ustalono, że etap 2 tego działania nie został zrealizowany w okresie obowiązywania RPPK, a etap 3 został zrealizowany z miesięcznym opóźnieniem. Członek Zespołu wyjaśniła, że określenie w sprawozdaniach statusu realizacji tego działania nastąpiło na podstawie informacji przekazanych przez Krajową Szkołę Skarbowości (dalej: KSS).

NIK zauważa, że pomimo braku określenia szczegółowych zasad dla sprawozdawczości RPPK, sprawozdania powinny być sporządzane tak, aby na podstawie informacji w nich zawartych była możliwa pełna ocena realizacji powierzonych działań. Niespójność informacji i niekonsekwentne prezentowanie postępów realizacji obniżało użyteczność sprawozdań dla weryfikacji i oceny stanu realizacji działań.

Ponadto KGP w sprawozdaniach przedkładanych bezpośrednio Szefowi CBA (z pominięciem właściwego Członka Zespołu w MSWiA) wskazywała wybrane aktywności Policji mieszczące się w zakresie określonych działań RPPK, bądź wykraczające poza ich zakres.

Przykłady

W ramach realizacji zadania 8 **KGP** nie odnosiła się do udziału w przedsięwzięciach międzynarodowych innych niż te, w których uczestniczyli przedstawiciele Biura Kryminalnego KGP, m.in. uwzględniono jedynie pięć szkoleń

¹⁹⁶ Dla miernika: *opracowanie broszury informacyjnej 1 szt. i upowszechnienie jej drogą elektroniczną.*

¹⁹⁷ W sprawozdaniu za I półrocze 2020 r. znalazła się informacja, że *kontynuowane są działania analityczne (...) w celu opracowania materiałów edukacyjnych nt. przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów w MSWiA.*

z udziałem przedstawicieli BK (nie ujęto udziału w jednym szkoleniu)¹⁹⁸, pomijając sześć spotkań lub szkoleń międzynarodowych, w których uczestniczyli inni przedstawiciele Policji (m.in. Gabinetu KGP, CBŚP).

KGP nie odnosiła się do współpracy Policji w ramach działalności Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) z uwagi na brak zidentyfikowanych potrzeb w tym zakresie.

Brak konieczności podejmowania takiej współpracy, w ocenie NIK, poddaje w wątpliwość, ustaloną na etapie planowania RPPK, potrzebę usprawnienia współpracy z OLAF, co nie zostało przez KGP zakwestionowane na żadnym etapie realizacji Programu.

KGP zakwalifikowała do działania 7.5. RPPK szkolenia z zakresu przeciwdziałania korupcji prowadzone przez przedstawicieli Policji na rzecz innych podmiotów, które nie miały charakteru wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości. NIK zauważa, że taka prezentacja danych mogła wprowadzać dezinformację w prezentowanych faktach na poziomie strategicznym, w tym w zakresie ujmowania wielokrotnie tych samych przedsięwzięć w różnych działaniach RPPK. W szczególności zarówno przedmiot, jak strona zawartego porozumienia z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych nie uprawniały do zakwalifikowania przeprowadzanych przez funkcjonariuszy Policji szkoleń do tego działania, tym bardziej że Szef CBA ujmował przeprowadzone szkolenia ZUS z zakresu przeciwdziałania korupcji w działaniu 5.3. *Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych lub nadzorowanych*. Ponadto szkolenia Służby Więziennej wykazywane były przez MS/CZSW w wymienionym działaniu 5.3.

KGP nie odnosiła się w sprawozdaniu do realizacji przez KWP w Krakowie projektu pn. „Zapobieganie i przeciwdziałanie korupcji w procederze przestępczości związanej z handlem i przemysłem do UE dzikiej flory i fauny objętej konwencją Waszyngtońską CiTES”.

NIK zauważa, że powyższe podejście KGP w ramach realizacji obowiązku sprawozdawczego, wobec braku ustalonego przez KGP harmonogramu działań, nie pozwalało na stwierdzenie czy podejmowane działania były wystarczające w celu realizacji założeń RPPK. Nie pozwalało także na prowadzenie skutecznych działań nadzorczych z poziomu strategicznego RPPK, bowiem sprawozdania nie były co do zasady przedkładane upoważnionemu Członkowi Międzyresortowego Zespołu (MSWiA). Pomijanie istotnych przedsięwzięć realizowanych przez Policję nie obrazowało skali działań Policji w ramach realizacji RPPK.

Prezentowany przez KGP (w sprawozdawczości w ramach Programu) sposób realizacji działań nie był kwestionowany przez Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu (Szefa CBA).

Dane ze sprawozdań sporządzonych przez poszczególnych realizatorów, również te błędne, zostały przeniesione do sprawozdań zbiorczych sporządzonych i zatwierdzonych przez Szefa CBA. W konsekwencji Zespołowi jak również Radzie Ministrów przedstawiane były sprawozdania z realizacji Programu, które nie w pełni odzwierciedlały rzeczywisty stan realizacji poszczególnych działań (szczegółowy opis faktycznego stanu realizacji poszczególnych działań objętych badaniem a ich prezentacją w sprawozdaniu końcowym zawarto w pkt 5.2.2. Informacji).

¹⁹⁸ Spotkanie (27.10.2020 r.) AP Sport Corruption online za pośrednictwem WEBEX (zorganizowane przez CBA).

Realizatorzy Programu monitorowali jego realizację głównie w oparciu o półroczne sprawozdania z jego realizacji

Monitorowanie realizacji działań w ramach Programu

19. W dokumentach programowych¹⁹⁹ nie określono szczegółowych zasad monitorowania i oceny postępu wdrażania Programu. Jedynie w Programie wskazano, że Plan działań miał być instrumentem, który pozwoli monitorować stan realizacji RPPK oraz wprowadzono obowiązek półrocznych i rocznych sprawozdań oraz sprawozdania końcowego.

Realizatorzy wskazywali, że monitorowanie wdrażania zadań i działań określonych w RPPK odbywało się w cyklu półrocznym, w ramach procesu sporządzania sprawozdań.

Zarówno Program, jak i Regulamin prac Zespołu wymagały, aby harmonogram realizacji poszczególnych przedsięwzięć w ramach poszczególnych działań był zawarty w planie działań poszczególnych realizatorów przedstawionym Szefowi CBA. Wpisanie harmonogramu miało służyć możliwości oceny zaawansowania realizacji poszczególnych działań przez Przewodniczącego Zespołu, w świetle przedkładanych co pół roku sprawozdań z realizacji *Planu*. Jak wykazały wyniki kontroli w wielu przypadkach nie ustalono szczegółowych harmonogramów dla poszczególnych działań. NIK zauważyła, że zarówno nieustalenie szczegółowych harmonogramów, mierników w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* jak i zamieszczanie w sprawozdaniach danych niezgodnych ze stanem faktycznym uniemożliwiają skuteczne monitorowanie realizacji Programu.

Nieprzedłożenie przez MC kontrolerom pełnej dokumentacji potwierdzającej realizację działania 5.3. uniemożliwiło wydanie przez NIK oceny skuteczności monitoringu oraz rzetelności sporządzonych sprawozdań w tym zakresie.

Opis nieprawidłowości

W MKiDN nie zapewniono skutecznego monitorowania wdrożenia działań antykorupcyjnych oraz przygotowania do realizacji RPPK na lata 2018–2020. Brak odpowiedniego monitoringu skutkowało nieterminowym wysyłaniem sprawozdań, przygotowaniem planu realizacji działań MKiDN tylko na 2018 r., co skutkowało włączeniem przez CBA tego niepełnego planu do zatwierdzonego przez Szefa CBA *Planu realizacji zadań i działań RPPK* obowiązującego w całym okresie realizacji RPPK.

20. KGP, ustanowiona jako realizator wiodący dla dwóch działań, jednocześnie nie miała w Zespole swojego przedstawiciela. Dopiero ponad rok od uchwalenia Programu, 12 marca 2019 r. otrzymała z MSWiA²⁰⁰ pismo z prośbą o spowodowanie realizacji zadań nałożonych na Policję w ramach RPPK 2018–2020 oraz przekazanie do Szefa CBA niezbędnych dokumentów i informacji wynikających z wdrażania Programu.

W trakcie kontroli NIK w KGP wskazano, że nie były jej znane ustalenia z posiedzeń Zespołu. W okresie obowiązywania Programu (w latach 2018–2020) Pełnomocnik do Spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w MSWiA (pełniący funkcję Koordynatora) nie kontaktował się z naczelnikiem Wydziału do walki z Korupcją Biura Kryminalnego w sprawach związanych z realizacją Programu.

¹⁹⁹ Program, zarządzenie w sprawie Zespołu i Regulamin prac Zespołu.

²⁰⁰ Z Departamentu Porządku Publicznego.

Powyższe problemy, jak i brak sporządzenia przez KGP planu realizacji działań oraz brak formalnego powołania Koordynatora, a także nie otrzymanie przez KGP wytycznych i zaleceń od CBA i MSWiA, które wskazywałyby pożądane kierunki działań i oczekiwane efekty, zdaniem NIK wskazują, że monitorowanie i koordynowanie wdrażania RPPK, jak i organizacja nie były optymalne.

Opis nieprawidłowości

W **MSWiA** nie zapewniono należytego monitorowania wdrażania działań wynikających z RPPK na lata 2018–2020. Brak odpowiedniego monitoringu skutkowało m.in. przygotowaniem przez Ministerstwo planu działań niespełniającego niektórych wymogów, z opóźnieniem uniemożliwiającym włączenie planu działań MSWiA do zatwierdzonego przez Szefa CBA *Planu realizacji zadań i działań RPPK*. W konsekwencji plan działań MSWiA został ujęty dopiero w aneksie do planu realizacji zadań i działań RPPK zatwierdzonym przez Szefa CBA w maju 2019 r. Przez cały okres realizacji Programu ww. plan pozostał nieuzupełniony. W ocenie NIK, niewystarczający monitoring miał wpływ również na sporządzanie nierzetelnych sprawozdań z realizacji RPPK oraz ich nieterminowe przekazywanie do Przewodniczącego Zespołu.

Zdaniem NIK nieopracowanie w **KGP** planu działań w ramach RPPK uniemożliwiało wykonywanie obowiązków nałożonych na Członka Międzyresortowego Zespołu właściwego w sprawach Policji (Ministra SWiA), w szczególności dotyczących podejmowania działań na rzecz skutecznej realizacji zadań Programu oraz koordynowania i monitorowania wdrażania zadań i działań określonych w Programie.

21. Szef CBA kilkakrotnie w trakcie kontroli wskazywał, że z uwagi na brak prawnych możliwości ingerowania w wewnętrzne ustalenia oraz relacje organizacyjne w poszczególnych resortach dotyczących sposobu wdrażania zadań i działań Programu, nie podejmował np. działań dyscyplinujących czy też mających na celu uzyskanie informacji m.in. o wyznaczeniu Koordynatora w KGSG.

NIK zauważa również, że wskutek przyjętych rozwiązań prawnych w Programie i Regulaminie prac Zespołu (szczegółowy opis w pkt 5.1.2. ppkt 5 Informacji) Szef CBA jako Przewodniczący Zespołu nie posiadał uprawnień, w tym nadzorczych, w zakresie koordynowania i monitorowania wdrażania działań określonych w Programie. W konsekwencji niektórzy realizatorzy programu nie zawsze wywiązywali się z nałożonych Programem obowiązków. Skutkowało to stwierdzonymi w trakcie kontroli NIK nieprawidłowościami i wskazuje, że koordynowanie i monitorowanie wdrażania RPPK było nierzetelne.

Finansowanie Programu

22. Zgodnie z założeniami Programu²⁰¹ RPPK nie jest programem wieloletnim w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Środki na realizację Programu powinny zostać wygospodarowane w ramach limitów wydatków ustalonych dla danego dysponenta na te lata. Pozostałe koszty działań zapewniających osiągnięcie założonych dla Programu celów, które zostały określone w Planie działań, mały być ponoszone w oparciu o własne budżety służb, organów i instytucji zaangażowanych w ich realizację.

²⁰¹ Pkt 4.4. Finansowanie Programu.

Ustalono, że poza szacunkowo przyjętym w Programie poziomem wydatków bieżących (łącznie 3000 tys. zł), stanowiącym w głównej mierze zabezpieczenie realizacji działania 1.2. Programu²⁰², wydatki na realizację działań Programu zostały określone przez niektórych realizatorów w ich planie działań. CBA nie przeprowadzało analiz, ani nie zbierało informacji na temat ewentualnych potrzeb realizatorów Programu w zakresie środków finansowych.

Przykłady

W planie działań Szefa **KPRM** przyjęto, że realizacja działań ujętych w RPPK odbędzie się bezkosztowo. Wyjaśniono, że w KPRM nie przeprowadzono analizy potrzeb w celu zabezpieczenia zasobów budżetowych na realizację RPPK na lata 2018–2020 z uwagi na bardzo ograniczone finansowe zaangażowanie KPRM w realizację Programu.

Zgodnie z planem działań **Ministra Koordynatora**, dla których był on realizatorem wiodącym nie planowano wydatków, ponieważ działania te miały zostać wykonane siłami własnymi w KPRM.

Na etapie sporządzania planu działań **UZP** nie zostały zaplanowane przez Urząd jako realizatora wiodącego koszty działań 3.1.; 3.3. i 3.4. Jak podano wynikało to z faktu, że działania te wpisywały się w ustawową działalność Urzędu, finansowaną z budżetu UZP i pozyskanych funduszy UE. Natomiast w działaniu 3.2. wskazano wartość dofinansowania projektu *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne*, tj. 16 110 000 zł, wynikającą z porozumienia z 11 sierpnia 2017 r. o dofinansowaniu projektu²⁰³. Po zawarciu kolejnego porozumienia²⁰⁴ o dofinansowaniu z 25 września 2019 r. wartość dofinansowania została zwiększona do kwoty 41 594 304 zł, lecz nie znalazło to odzwierciedlenia w planie.

Niektórzy realizatorzy wykazywali w sprawozdaniach poniesione na realizację poszczególnych działań wydatki, inni wskazywali tylko źródło finansowania, przy czym z ustaleń kontroli wynika, że wykazane w sprawozdaniach kwoty poniesionych wydatków nie zawsze były zgodne z stanem faktycznym (szczegółowy opis w pkt 5.1.3. ppkt 18 Informacji dotyczących sprawozdań).

Przykłady

Zarówno w planie działań **MF**, jak i w przygotowanych sprawozdaniach MF nie wykazało kosztów sześciu realizowanych w ramach Programu działań. Jak wyjaśniono, (...) *jedynymi kosztami, które można powiązać z Programem, są koszty związane z przeprowadzeniem cyklu szkoleń on-line nt. etyki, przeciwdziałania korupcji, konfliktu interesów oraz polityki/zasad wdrożonych w MF w zakresie przeciwdziałania nieprawidłowościom, a także przygotowaniem nowego szkolenia e-learningowego nt. przeciwdziałania korupcji*. Na ww. działania łącznie poniesiono koszty w wysokości 6,1 tys. zł.

²⁰² Tj. stworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne.

²⁰³ Na realizację projektu *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne*, realizowanego w ramach osi priorytetowej nr 2 – *e-administracja i otwarty rząd*, działania nr 2.1 *Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych* Program Operacyjny Polska Cyfrowa uzyskano w 2017 r. dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej.

²⁰⁴ Porozumienie z 11 sierpnia 2017 r. o dofinansowaniu projektu *E-zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne* i aneksy do porozumienia.

W sprawozdawczości z realizacji Programu **KGP** nie wykazywała kosztów realizacji przedsięwzięć (wyjątek stanowiły koszty organizacji konferencji w 2018 r.). W sprawozdaniach z realizacji RPPK w rubryce pn. Poniesione koszty realizacji wykazywano: „Koszt delegacji”, „Koszt pracy policjantów” albo „Koszt pracy funkcjonariuszy” ze wskazaniem, że źródłem ich sfinansowania jest „Budżet KGP”.

23. W trakcie realizacji Programu nie uzyskano środków z rezerwy celowej i ogólnej budżetu państwa. Szef CBA zwrócił się 3 kwietnia 2018 r. do Ministra Finansów z prośbą o przyznanie kwoty 1 mln zł ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa. W odpowiedzi z 16 kwietnia 2018 r. Szef CBA został poinformowany, że zgodnie z założeniami Programu środki na jego realizację powinny być wygospodarowane w ramach limitów wydatków ustalonych dla danego dysponenta.

NIK zauważył, że pełne oszacowanie kosztów realizacji działań Programu w badanym okresie jest niemożliwe m.in. ze względu na realizację części działań w ramach bieżącej działalności jednostek. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, że realizatorzy w różny sposób zarówno w swoich planach działań jak i w sprawozdaniach prezentowali dane dotyczące wydatków.

Spostrzeżenia Członków Zespołu i Koordynatorów z wdrażania Programu

24. W trakcie kontroli NIK zwróciła się do Członków Zespołu i poszczególnych Koordynatorów o informacje jakie zaobserwowano największe trudności, ryzyka lub szanse wynikające z realizacji RPPK na lata 2018–2020.

W sprawie spostrzeżeń z wdrażania RPPK na lata 2018–2020 realizacji celu głównego i celów szczegółowych Programu **Minister Koordynator** podał, że stanowiska Ministra Koordynatora Służb Specjalnych są odzwierciedlone m.in. w sprawozdaniach z realizacji RPPK. Minister Koordynator Służb Specjalnych nie formułował w przedmiotowej materii szczególnych wypowiedzi o charakterze ocennym, w tym spostrzeżeń i opinii.

W **KPRM** wskazano, że największe trudności wynikające z realizacji RPPK na lata 2018–2020 to zdarzenia, których nie sposób było przewidzieć na etapie tworzenia Programu. Należą do nich pandemia COVID-19 oraz zniesienie Ministerstwa Cyfryzacji. Pandemia zakłóciła harmonogram realizacji niektórych działań. Natomiast włączenie MC do KPRM spowodowało, że duża liczba pracowników ministerstwa zaangażowanych w RPPK odeszła albo zmieniła zadania. W efekcie utracono część pamięci instytucjonalnej. Z kolei największą, wykorzystaną szansą było zwrócenie jeszcze większej uwagi na sprawy antykorupcji i etyki w KPRM/MC, jak również innych resortach. W największym stopniu dotyczyło to jednostek resortowych o małym potencjale instytucjonalnym albo jednostek bez rozbudowanej infrastruktury etycznej. Natomiast w związku ze sposobem podziału zadań/obowiązków na poszczególne jednostki realizujące Program i sposób ich finansowania, podano, że z perspektywy Szefa KPRM przypisanie mu działania 5.1. (wytyczne ws. antykorupcyjnych działań edukacyjnych) było nadmiarowe. Po pierwsze, takie działanie we wcześniejszym Programie na lata 2014–2019 realizował Szef Służby Cywilnej oraz minister właściwy ds. administracji. Po drugie, w grudniu 2017 r. Szef Służby Cywilnej wydał zalecenie ws. promowania kultury uczciwości w służbie cywilnej. Zalecenie to mogło zostać wykorzystane w ramach RPPK (po odpowiednich modyfikacjach także w organizacjach publicznych poza służbą cywilną). Wprowadzona zmiana w zakresie odpowiedzialności za realizację tego zadania wskazuje, że podział zadań w tym obszarze nie

do końca był konsekwentny. Co do sposobu finansowania zadań w Programie został on określony nieoptymalnie. Finansowanie zapewniono bowiem tylko jednemu działaniu (tj. działaniu 1.2. dotyczącemu stworzenia systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym).

W ocenie **MFIPR**, dzięki RPPK zostały zrealizowane ważne dla społeczeństwa projekty i inicjatywy, np. wydanie istotnych publikacji czy też opracowanie dedykowanych programów edukacyjnych (...). Dużą wartością dodaną RPPK było również stworzenie płaszczyzny wymiany doświadczeń w zakresie przeciwdziałania korupcji we wszystkich Ministerstwach. Ponadto wskazano, że w związku ze specyfiką Ministerstwa związaną z wdrażaniem programów operacyjnych współfinansowanych ze środków unijnych większość zadań przewidzianych w Planie realizacji RPPK byłaby realizowana niezależnie od uchwalenia RPPK. Jednakże RPPK, stał się motywatorem do wprowadzenia pewnych rozwiązań w Ministerstwie, takich jak: wprowadzenie kwestii przeciwdziałania korupcji do programu Służby Cywilnej oraz szkoleń adaptacyjnych oraz przeprowadzenia identyfikacji stanowisk narażonych na podwyższone ryzyko korupcji w Ministerstwie.

W **MNiSW** zdaniem Koordynatora w Programie zabrakło tzw. mocy sprawczej, która byłaby podwaliną do ustanowienia prawa, mogącego stać się skutecznym narzędziem władczym wspierającym działania prewencyjne w administracji. Realizacja działania dotyczącego programów edukacyjnych dotyczących jednostek nadzorowanych przez Ministra NiSW, nie była możliwa do zrealizowania.

W **MKiDN** zidentyfikowano ryzyka i problemy związane z ewaluacją wymagań i potrzeb CBA w stosunku do MKiDN, które nie miały odzwierciedlenia w RPPK. Według Programu, MKiDN powinno koncentrować się na szkoleniach z zakresu przeciwdziałania korupcji. W trakcie realizacji Programu pojawiły się nowe propozycje, jak np. konsultowanie aktów normatywnych związanych z przeciwdziałaniem korupcji, takich jak projekt ustawy o jawności życia publicznego, współpraca w przygotowaniu kolejnego rządowego programu przeciwdziałania korupcji oraz potrzeba przygotowania aktów wewnętrznych. Ministerstwo zwróciło również uwagę na rotację pracowników zajmujących się RPPK na lata 2018–2020 w CBA, która w okresie od 2018 do czerwca 2019 r. utrudniała realizację Programu oraz na brak odpowiedniej liczby szkoleń skierowanych do koordynatorów.

Odnosnie trudności wynikających z realizacji Programu w **MF** wskazano, że były one związane przede wszystkim ze zbyt ambitnie założonymi terminami realizacji działań, których wykonanie często wymagało uzgodnień na poziomie resortu, co wydłużało proces. Podział zadań i obowiązków na poszczególne jednostki oraz sposób finansowania zadań w Programie nie budziły zastrzeżeń. Natomiast negatywnie zostało przez MF ocenione opóźnienie rozpoczęcia Programu (w tym powołania Zespołu oraz sporządzenia *Planu realizacji zadań i działań RPPK*), co spowodowało skrócenie czasu na wykonanie zadań.

W ocenie **CBA**, podczas realizacji RPPK wystąpiły dwa zasadnicze problemy o charakterze organizacyjnym. Pierwszy z nich związany był z procesem zmian w strukturze i składzie Rady Ministrów na przełomie VIII i IX kadencji Sejmu. Dotyczyło to w szczególności utworzenia nowych ministerstw w drodze przekształcenia uprzednio istniejących oraz zmiany nazwy i właściwości niektórych resortów, co w konsekwencji doprowadziło do czasowych utrudnień w pracach międzyresortowych. Szybko udało się ograniczyć efekt tych zmian poprzez zwrócenie się do członków Zespołu pismem z 20 grudnia 2019 r. z prośbą o potwierdzenie dotychczas wyznaczonych lub wyznaczenie nowych osób pełniących funkcje w ramach wdrażania Programu. Trwale można pro-

blem taki wyeliminować poprzez przypisanie poszczególnych działań w nowej krajowej strategii antykorupcyjnej ministrom właściwym do spraw objętych danymi działami administracji rządowej, a nie literalnie wskazanym szefom obecnie istniejących urzędów. Drugi z napotkanych problemów organizacyjnych dotyczył procesu adaptacji do trudnych okoliczności związanych ze stanem epidemii ogłoszonym na terytorium kraju w ostatnim, kluczowym roku realizacji RPPK.

Urząd Zamówień Publicznych przekazał CBA uwagi i spostrzeżenia dotyczące przebiegu realizacji RPPK w latach 2018–2020 oraz propozycje rozwiązań/zmian, które mogłyby zostać włączone do nowej krajowej strategii antykorupcyjnej. Wskazano m.in. na to, że zadania powinny być realne i przede wszystkim mierzalne, a co za tym idzie określone przez pryzmat kompetencji i pozwalające na wykorzystanie zasobów danej instytucji. Ponadto Urząd zwrócił uwagę na istotną rolę działań edukacyjnych w celu przeciwdziałania korupcji i profesjonalizacji (kadr, klientów urzędów) oraz transformacji cyfrowej. W przekazanych CBA uwagach do sposobu podziału zadań RPPK i ich finansowania, Dyrektor Generalny podał, że: *działania Zespołu powinny uwzględniać fakt, że poszczególni jego członkowie nie zawsze dysponują bezpośrednio instrumentami wykrywania, czy zwalczania działań korupcyjnych. Tak jest w przypadku Prezesa UZP. (...) Od strony formalnej warto zauważyć, że ujednolicenie zasad wprowadzania zmian do planu działań, w szczególności określenie sytuacji, które powodowałyby taki obowiązek, usprawniłoby planowanie i sprawozdawczość pracy Zespołu. Ponadto wyjaśnił, że realizacja zadań wykraczających poza ustawowo określony zakres zadań własnych wymagałaby dodatkowego finansowania. Tym bardziej należy podkreślić, że przyjęcie innego niż realizowany – instytucjonalnego modelu pracy Zespołu, to jest powołanie dodatkowych ciał kolegialnych wykonujących określone zadania, albo ograniczałoby możliwość realizacji podstawowych zadań, albo wymagałoby dodatkowych środków i zwiększenia zatrudnienia.*

5.2. Realizacja zadań i działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, w tym osiągnięte efekty rzeczowe

Zaplanowane do realizacji w ramach RPPK osiem zadań i 33 działania miały służyć realizacji celu głównego jakim było *realne ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju oraz podniesienie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym*. Zarówno konstrukcja Programu, jak i treść sprawozdania końcowego nie pozwalają na dokonanie oceny stopnia realizacji poszczególnych zadań, w tym ustalenie, czy i w jakim stopniu ocena realizacji zadań uzależniona była od wykonania określonej liczby działań.

Według danych CBA zrealizowanych zostało 19 działań spośród 33, tj. 57,6% działań, a niezrealizowanych 14 (42,4%).

Szczegółowa kontrola NIK wykonania 27 z 33 działań (81,8% ogółu działań) wykazała, że sześć działań jednostki objęte kontrolą zrealizowały w całości (22,2% objętych badaniem), cztery zostały wykonane w inny sposób niż określony w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* (14,8%), sześć zrealizowano częściowo (22,2%), a 11 działań nie zostało zrealizowanych (40,7%).

5.2.1. Realizacja zadań przewidzianych w Programie

Przyjęta konstrukcja Programu nie pozwala na dokonanie oceny stopnia realizacji poszczególnych zadań

Każdemu z trzech celów szczegółowych określonych w RPPK przypisano konkretne zadania oraz realizowane w ich ramach działania. Zarówno w Programie, jak i w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* dla każdego działania wskazani zostali realizatorzy wiodący oraz w większości przypadków²⁰⁵ również realizatorzy współpracujący. Natomiast w przypadku zadań nie zostały wskazane podmioty odpowiedzialne za ich realizację.

NIK zauważa, że ani konstrukcja RPPK, ani treść sprawozdania końcowego nie umożliwiały dokonania oceny stopnia realizacji poszczególnych zadań, w tym ustalenia, czy a jeśli tak, to w jakim stopniu ocena dotycząca zrealizowania zadania uzależniona była od wykonania określonej liczby działań (np. w ujęciu procentowym). Jest to tym istotniejsze, że bardzo zróżnicowany był stopień skomplikowania i charakter poszczególnych działań, a także liczba podmiotów zaangażowanych w ich wdrażanie. Według Dyrektora Gabinetu Szefa CBA powyższe wynikało z treści RPPK, w związku z czym przyjęto, że każdy z wyznaczonych priorytetów (zadań) był wdrażany poprzez wykonanie działań wchodzących w ich skład.

Wyniki kontroli NIK nie pozwoliły również na ustalenie, czy na etapie opracowywania założeń RPPK analizowano możliwy wpływ realizacji działań na osiągnięcie celów szczegółowych²⁰⁶. Dyrektor Gabinetu Szefa CBA wyjaśnił, że cel główny oraz cele szczegółowe jako podstawowe założenia strategiczne RPPK były stałym punktem odniesienia dla wszystkich realizowanych działań.

Efekty zadań realizowanych w ramach RPPK

Dokumentacja przedstawiona przez CBA w ramach kontroli NIK nie zawierała informacji dotyczących stopnia realizacji poszczególnych zadań RPPK, a ocena w tym obszarze dokonana została przez Dyrektora Gabinetu Szefa CBA wyłącznie na potrzeby kontroli NIK.

NIK zwraca przy tym uwagę, że ustalenia kontroli wskazują, że niektóre z działań ocenionych w sprawozdaniu końcowym (przygotowanym przez CBA) jako zrealizowane faktycznie nie zostało zrealizowanych, zrealizowano je częściowo lub w inny sposób niż określony w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*. NIK zwraca również uwagę, że w przypadku zadań, w ramach których nie zostały zakończone wszystkie działania, CBA nie przedstawiło jednoznacznej oceny co do ewentualnej ich realizacji.

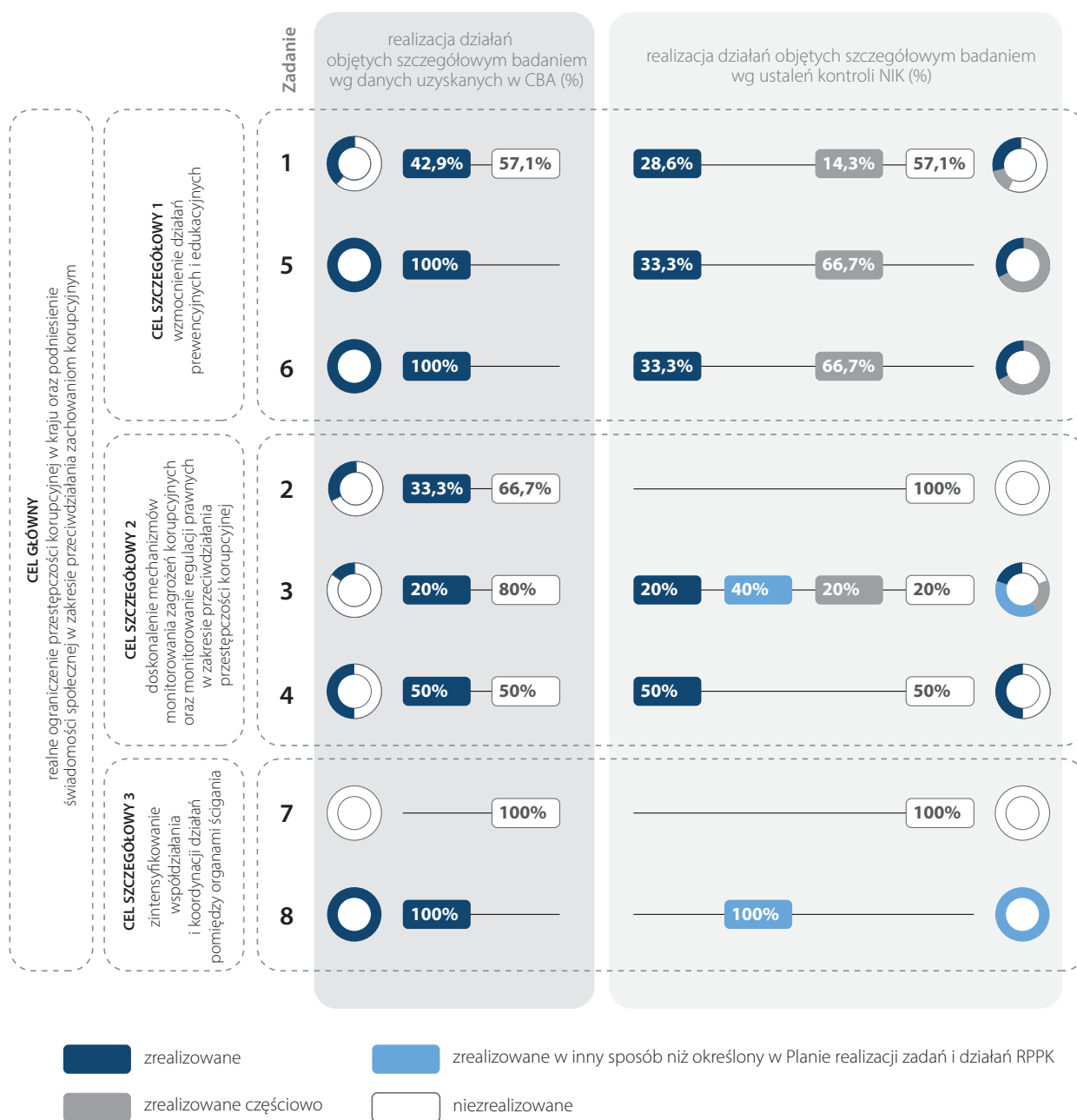
²⁰⁵ W RPPK realizatorzy współpracujący zostali wskazani w 20 z 33 działań (60,6%).

²⁰⁶ W ramach kontroli NIK przeprowadzonej w CBA nie przedłożono dokumentów wskazujących na prowadzenie tego typu analiz i ocen.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6

Stopień realizacji zadań na podstawie objętych kontrolą 27 działań



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Realizacja zadań dotyczących wzmocnienia działań prewencyjnych i edukacyjnych

1. W ramach celu szczegółowego nr 1 – Wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych zaplanowano do realizacji trzy zadania (1, 5, 6) oraz 13 przypisanych do nich działań realizowanych przez 16 realizatorów wiodących²⁰⁷. Według sprawozdania końcowego zrealizowanych zostało dziewięć

²⁰⁷ Tj. przez: CBA, KGŻW, KPRM, MC, MEN, MF, MFIPR, MKiDN, Ministra Koordynatora, MNiSW, MON, MS, MSiT, MSWiA, MSZ, MRiT.

z 13 działań zaplanowanych w ramach tych zadań. Natomiast według ustaleń kontroli NIK w pełni zrealizowano cztery działania, pięć częściowo a cztery nie zostały zrealizowane.

1.1. W ramach zadania 1 *Wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego* realizowanych było siedem działań. Według CBA zadanie zostało zrealizowane jedynie częściowo ze względu na niepełne wdrożenie wszystkich działań.

Kontrola NIK wykazała, że w sprawozdaniu końcowym w części dotyczącej działania 1.6. wskazano, że zostało ono zrealizowane, przy czym należy podkreślić, że projekt ustawy zmieniającej ustawę o partiach politycznych i ustawę Kodeks wyborczy został przekazany Ministrowi Koordynatorowi 11 stycznia 2021 r., tj. już po zakończeniu realizacji RPPK.

1.2. Zadanie 5 *Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne* wdrażane było poprzez trzy działania. W ocenie Dyrektora Gabinetu Szefa CBA zadanie zostało zrealizowane, ponieważ działania wchodzące w jego skład zostały wykonane²⁰⁸. Wyniki kontroli NIK przeprowadzonych u 14 realizatorów wiodących wykonujących określone dla tego zadania trzy działania wskazują, że jedynie działanie 5.1. zostało zrealizowane w całości, a dwa pozostałe częściowo.

1.3. Zadanie 6 *Kształtowanie świadomości społecznej przez edukację antykorupcyjną* realizowane było również poprzez wykonanie trzech działań. W ocenie Dyrektora GSZ zadanie zostało zrealizowane, ponieważ działania wchodzące w jego skład zostały wykonane²⁰⁹. Wyniki kontroli NIK przeprowadzonych u trzech realizatorów wiodących tych działań wskazują, że jedynie działanie 6.1. zostało zrealizowane w całości a dwa pozostałe częściowo.

Szczegółowy opis ustaleń kontroli NIK dotyczący realizacji poszczególnych działań wdrażanych w ramach zadań 1, 5, 6 zamieszczono w pkt 5.2.2. ppkt 1 Informacji.

Realizacja zadań dotyczących doskonalenia mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowania regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej

2. W ramach celu szczegółowego nr 2 *Doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowanie regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej* zaplanowano realizację trzech zadań (2, 3 i 4) oraz 13 przypisanych do nich działań realizowanych przez sześciu realizatorów wiodących²¹⁰. Według sprawozdania

²⁰⁸ 27 maja 2019 r. wydane zostały wytyczne Szefa KPRM stanowiące generalną instrukcję dotyczącą struktury i koncepcji systemu szkoleń w ministerstwach (działanie 5.1.). Poszczególne resorty oraz urzędy centralne przeprowadziły szereg działań edukacyjno-informacyjnych m.in. w formie tradycyjnych szkoleń antykorupcyjnych jak i szkoleń on-line.

²⁰⁹ Na przykład w ramach działań 6.1. i 6.2. Ministerstwo Edukacji Narodowej we współpracy z szeregiem realizatorów współpracujących opracowało i upowszechniło specjalne materiały edukacyjne, a także zorganizowało cykl szkoleń.

²¹⁰ CBA, Szefa KPRM, UZP, MC, Ministra Koordynatora i MF.

końcowego zrealizowanych zostało pięć z 13 działań. Natomiast według ustaleń kontroli NIK na 10 objętych szczegółowym badaniem działań²¹¹ dwa zostały zrealizowane, dwa zrealizowano w inny sposób niż określony w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*, jedno zrealizowano częściowo, a pięć nie zostało zrealizowanych.

2.1. Zadanie 2 Wypracowanie zasad osłony systemu stanowienia prawa, a także najważniejszych zamówień publicznych oraz monitorowanie wykonywania praw w zakresie komercjalizacji i konsolidacji mienia przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki realizowane było poprzez wykonanie czterech działań²¹². Dyrektor Gabinetu Szefa CBA nie wskazał, czy zadanie to zostało zrealizowane. Wyjaśnił jedynie, że stopień wdrożenia był niższy niż w przypadku zadania 4, choć wskazujący na pewien postęp w obrębie wyznaczonych priorytetów (25%).

NIK zauważyła, że podobnie jak w przypadku wyżej opisanego zadania, ustalenia kontroli NIK wskazują, iż działanie 2.1. (zakwalifikowane w sprawozdaniu końcowym jako zrealizowane) nie zostało faktycznie zrealizowane. Tym samym żadne z działań zaplanowanych do realizacji w tym zadaniu nie zostało zrealizowane, co skutkowało nie zrealizowaniem zadania 2.

2.2. W ramach zadania 3 Wzmocnienie przejrzystości i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych, realizowanych było pięć działań. Także w przypadku tego zadania Dyrektor Gabinetu Szefa CBA nie wskazał, czy zostało ono zrealizowane. Wyjaśnił jedynie, podobnie jak w przypadku zadania 2, że stopień wdrożenia był niższy niż w przypadku zadania nr 4, choć wskazujący na pewien postęp w obrębie wyznaczonych priorytetów (20%). Ustalenia kontroli NIK wykazały, że jedno z działań zostało zrealizowane w całości, jedno częściowo, dwa zrealizowano w inny sposób niż określony w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*, a jednego nie zrealizowano w ogóle.

2.3. Zadanie 4 Wzmocnienie rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym i prywatnym realizowane było poprzez wykonanie czterech działań. Odnosząc się do kwestii zrealizowania tego zadania, Dyrektor Gabinetu Szefa CBA wyjaśnił, iż osiągnięto wysoki poziom wdrożenia, ponieważ zrealizowano 75% działań²¹³.

Szczegółowy opis ustaleń NIK dotyczący realizacji poszczególnych działań wdrażanych w ramach zadań 2, 3, 4 zamieszczono w pkt 5.2.2. ppkt 4 Informacji.

²¹¹ 2.1.; 2.3.; 2.4.; 3.1.; 3.2.; 3.3.; 3.4.; 3.5.; 4.1.; 4.2.

²¹² Na przykład w ramach działań 2.1.; 2.3. i 2.4. przygotowano rekomendacje i koncepcje w odniesieniu mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych, rozwiązań dotyczących monitorowania najważniejszych procesów komercjalizacyjnych, konsolidacyjnych i zamówień publicznych, z uwzględnieniem środków UE oraz procedury dotyczącej informowania o potencjalnych lub istniejących zagrożeniach korupcyjnych (program *Ostona antykorupcyjna*).

²¹³ Według sprawozdania końcowego zrealizowane zostały trzy z czterech działań, tj. 4.2.; 4.3.; 4.4. Na przykład 28 września 2020 r. opublikowano „Wytoczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym”.

Realizacja zadań dotyczących współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania

3. W ramach celu szczegółowego nr 3 *Zintensyfikowanie współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania* zaplanowano realizację dwóch zadań (7, 8) oraz siedmiu przypisanych do nich działań przez dwóch realizatorów wiodących²¹⁴. Według sprawozdania końcowego zrealizowanych zostało pięć z siedmiu działań. Natomiast według ustaleń kontroli NIK na cztery działania objęte szczegółowym badaniem²¹⁵ dwa zrealizowano w inny sposób niż określony w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*, a dwóch nie zrealizowano.

3.1. W ramach zadania 7 *Wdrożenie rozwiązań dot. współdziałania oraz koordynacji organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji*, zaplanowana została realizacja pięciu działań. Dyrektor Gabinetu Szefa CBA nie wyjaśnił jednoznacznie czy zadanie to zostało wykonane. Podkreślił jedynie, że osiągnięto znaczący postęp oraz wysoki wynik wdrożenia na poziomie 60%, ponieważ zrealizowano trzy z pięciu działań²¹⁶. Ustalenia kontroli NIK potwierdziły niezrealizowanie dwóch z pięciu działań i wykazały, że w ramach działań wskazanych w sprawozdaniu końcowym jako zrealizowane realizatorzy współpracujący²¹⁷ przekazywali dane niezbędne do przygotowania m.in. raportów dotyczących obszarów szczególnie zagrożonych przestępczością korupcyjną w Polsce.

3.2. Zadanie 8 *Wzmocnienie współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji* realizowane było poprzez wykonanie przez jednego realizatora wiodącego²¹⁸ dwóch działań. W ocenie Dyrektora GSZ zadanie zostało zrealizowane, ponieważ wykonano 100% uszczegółowionych działań wchodzących w jego skład. Ustalenie kontroli NIK przeprowadzonej w KGP wskazują, iż działania te zostały zrealizowane w całości jednak w inny sposób niż założono to w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*.

Szczegółowy opis ustaleń NIK dotyczący realizacji poszczególnych działań wdrażanych w ramach zadań 2, 3, 4 zamieszczono w pkt 5.2.2. ppkt 6 Informacji.

5.2.2. Realizacja działań przewidzianych w Programie

Pośród 33 zaplanowanych w Programie działań szczegółowym badaniem objęto wykonanie 27 działań przeprowadzone u 19 realizatorów²¹⁹. Ustalono, że sześć działań (22,2% objętych szczegółowym badaniem) zostało zrealizowanych w całości, sześć zrealizowano częściowo (22,2%), cztery zostały zrealizowane w inny sposób, niż wskazany został w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* (14,8%) a 11 nie zrealizowano (40,7%).

Stopień realizacji
12 działań określony
w sprawozdaniu
kończącym był niezgodny
ze stwierdzonym stanem
faktycznym

²¹⁴ CBA i KGP.

²¹⁵ 7.1.; 7.4.; 8.1.; 8.2.

²¹⁶ Ze sprawozdania końcowego wynika, że zrealizowane zostały następujące działania: 7.2.; 7.3.; 7.5.; 8.1. i 8.2. Na przykład w ramach działania 7.2. opracowano raport dotyczący obszarów szczególnie zagrożonych przestępczością korupcyjną w Polsce, na podstawie wszystkich postępowań przygotowawczych prowadzonych przez instytucje zwalczające korupcję w latach 2018–2019.

²¹⁷ KGSG, KGŻW i KGP.

²¹⁸ KGP.

²¹⁹ W 16 jednostkach objętych kontrolą.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

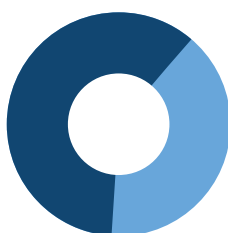
Ustalenia kontroli NIK wykazały, iż w przypadku 12 działań ocena stopnia ich realizacji została określona w sprawozdaniu końcowym przez CBA w inny sposób, odbiegała od stopnia faktycznej realizacji w jednostkach kontrolowanych. Według CBA do zakończenia realizacji Programu zrealizowanych zostało 19 z 33 działań.

Infografika nr 7

Realizacja zadań i działań RPPK według CBA



19 działań zrealizowanych
57,6%



14 działań niezrealizowanych
42,4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CBA dla potrzeb kontroli NIK.

Realizacja działań dotyczących wzmocnienia działań prewencyjnych i edukacyjnych w ramach celu szczegółowego nr 1

W ramach celu szczegółowego nr 1 realizowano w całości jedynie cztery z 13 działań

1. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w ramach trzech zadań (1, 5, 6) i 13 działań wpisujących się w realizację celu szczegółowego nr 1 zrealizowane w całości zostały cztery działania (1.4.; 1.5.; 5.1. i 6.1.), pięć zrealizowano częściowo (1.1.; 5.2.; 5.3.; 6.2. i 6.3.) a cztery nie zostały zrealizowane (1.2.; 1.3.; 1.8. i 1.7.).

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie 13 działań, realizowanych przez 16 realizatorów wiodących²²⁰.

Kontrole NIK wykazały, że realizacja trzech działań (1.1.; 1.4. i 1.7.) ujętych w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* została faktycznie rozpoczęta przez dwóch realizatorów wiodących jeszcze przed wejściem w życie Programu²²¹ i była kontynuacją działań realizowanych w ramach RPPK na lata 2014–2019. Natomiast pięć działań (5.2.; 5.3. oraz 6.1.; 6.2. i 6.3.) realizowanych przez ośmiu realizatorów wiodących²²² było kontynuacją tożsamych działań realizowanych w ramach poprzedniego RPPK na lata 2014–2019.

2. Realizacja RPPK na lata 2018–2020 została przewidziana w perspektywie trzyletniej (2018–2020). W Programie nie zostały określone szczegółowe terminy, ramy czasowe realizacji poszczególnych zadań i działań. Natomiast w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* nie we wszystkich przypadkach realizatorzy określili szczegółowe terminy realizacji poszczególnych działań (kwestię harmonogramów realizacji działań opisano w pkt 5.1.3. ppkt 12 niniejszej informacji). W przypadku dwóch realizatorów – MF i MSZ – poszczególne przedsięwzięcia, etapy²²³ realizowane w ramach działań 5.2. i 5.3. nie zostały zrealizowane do dnia zakończenia obowiązywania RPPK, a w przypadku MSWiA, realizatora wiodącego dla działania 1.3., do końca realizacji Programu nie przeprowadzono analizy zgłoszonych propozycji zmian do ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Skutkowało to niezrealizowaniem w całości tych działań oraz nieosiągnięciem wszystkich zakładanych w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* efektów tych działań.

W odniesieniu do dwóch realizatorów wiodących w działaniu 5.3. w przypadku MF przedłożone w toku kontroli NIK dokumenty nie potwierdzały realizacji w pełni poszczególnych przedsięwzięć, a w przypadku MC nie udokumentowano pełnej realizacji poddziałań i przedsięwzięć tego działania, co uniemożliwiło NIK weryfikację i ocenę jego realizacji.

²²⁰ CBA, KGŻW, KPRM, MC, MEN, MNISW, MF, MFIPR, MKiDN, Minister Koordynator, MON, MS, MSiT, MSWiA, MSZ, MRiT.

²²¹ Realizacja działań 1.1.; 1.7. przez Ministra Koordynatora została faktycznie rozpoczęta w 2017 r., natomiast realizacja działania 1.4. (będącego kontynuacją działania 12.1.2. określonego w *Planie działań RPPK na lata 2014–2019*) przez Ministra Sprawiedliwości rozpoczęła się w 2016 r.

²²² Dla działań 5.2. lub/i 5.3.: KGŻW, MC, MEN, MFIPR, MON, MS, MSiT oraz MSZ. Dla działań 6.1. lub/i 6.2. lub/i 6.3.: MEN oraz MSiT.

²²³ Etap 2 działania 5.3. realizowanego przez MF: *Wprowadzenie do Planu szkoleń Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) i planów szkoleń dyrektorów IAS nowych programów edukacyjnych z terminem do stycznia 2020 r.*, przedsięwzięcie nr 2 i nr 3 działania 5.2. realizowanego przez MSZ: przedsięwzięcie nr 2 polegające na opracowaniu i wdrożeniu szkoleń z zakresu zasad etyki w służbie cywilnej skierowanych do pracowników MSZ oraz placówek zagranicznych oraz przedsięwzięcie nr 3 polegające na ustanowieniu w MSZ funkcji doradcy etycznego.

Opis nieprawidłowości – przykłady

W MF przy realizacji działania 5.3. nie osiągnięto wszystkich zakładanych w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* efektów, tj. do końca stycznia 2020 r. nie zostały wprowadzone do planów szkoleń Szefa KAS i Dyrektorów IAS nowe programy edukacyjne z zakresu edukacji antykorupcyjnej dla pracowników i funkcjonariuszy KAS. Ponadto przedłożone w toku kontroli dokumenty nie potwierdzają, że nowe programy edukacyjne zostały opracowane w terminie wynikającym z *Planu realizacji zadań i działań RPPK*, a ścieżka szkoleniowa, która stanowi integralną część polityki szkoleń w KAS²²⁴, została opracowana z miesięcznym opóźnieniem. Jak wyjaśniła Członek Zespołu, *Programy szkoleń antykorupcyjnych zostały opracowane przez KSS i przekazane do Departamentu Organizacji KAS. (...) Następnie KSS potwierdził w piśmie (...), że programy szkoleń zostaną wprowadzone do planu szkoleń na 2020 r. Oznacza to, że programy zostały opracowane w terminie i przyjęte przez KSS do realizacji.* W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej (DBM) poinformowała, *m.in., że programy szkoleniowe oraz ścieżka szkoleniowa zostały opracowane przez KSS. Ścieżka szkolenia antykorupcyjnego, która sankcjonowała realizację ww. programów szkoleń została zatwierdzona w terminie późniejszym niż Plan szkoleń na rok 2020 (Plan szkoleń kadr KAS został zatwierdzony 17 stycznia 2020 r., a przekazanie ścieżki szkoleniowej, zatwierdzonej przez Szefa KAS, nastąpiło 27 stycznia 2020 r.). Tym samym w planie szkoleń centralnych nie zostały ujęte nowe programy szkoleń. (...) zgodnie ze ścieżką szkolenia antykorupcyjnego, szkolenia mają być zrealizowane w okresach 5 letnich.* NIK zauważa, że przyjęcie w MF, jak wyjaśniła Członek Zespołu *(...) zapewnienia KSS o tym, że programy zostaną wprowadzone do Planu szkoleń a ścieżka edukacyjna do Systemu KSS*, jako jedynego potwierdzenia realizacji tego działania, nie powinno być jedynym źródłem wiedzy dla MF i jego kierownictwa o realizacji działań w tym zakresie przez KSS, gdyż Plan szkoleń centralnych kadr KAS i dokument „System szkolenia kadr KAS” jest akceptowany przez Szefa KAS. Zaznaczyć należy, że w planie realizacji zadań i działań RPPK jako realizator tego działania wskazany został KAS. Wprawdzie, jak wskazała w wyjaśnieniach Dyrektor DBM, powołując się na ustawę o KAS i statut KSS, do zadań Dyrektora KSS należy m.in. zatwierdzanie programów i materiałów dydaktycznych oraz realizacja polityki szkoleniowej Szefa KAS, to jednak politykę tę zatwierdza Szef KAS, a nadzór nad działalnością KSS sprawuje zgodnie z regulaminem organizacyjnym obecnie DBM²²⁵. W związku z powyższym, w ocenie NIK, niezrealizowanie w całości działania 5.3. wskazuje, że sprawowany nad KSS nadzór w tym zakresie nie był należyty. Dopiero na podstawie dokumentów zebranych na potrzeby kontroli NIK, Członek Zespołu ustaliła, że przedmiotowe programy szkoleń nie zostały przekazane do jednostek organizacyjnych KAS i podjęto działania mające na celu ich przekazanie. Jak poinformowała Członek Zespołu, MF w 2022 r. planuje w KSS szczegółową kontrolę dotyczącą zadań wynikających z ustawy o KAS oraz statutu KSS.

W MC nie udokumentowano pełnej realizacji działania 5.3. w zakresie podziałania 1 (tj. zorganizowanie spotkania z przedstawicielami jednostek podległych i nadzorowanych) i trzech przedsięwzięć w ramach podziałania 2, tj.: organizowania szkoleń, wykładów, warsztatów w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów dla pracowników; informowania i uświadamiania nowo zatrudnionych pracowników o zagrożeniach korupcyjnych, konflikcie interesów, zasadach etyki w ramach służby przygotowawczej; upowszechniania wśród pracowników wiedzy w zakresie etyki, zagrożeń korupcyjnych i konfliktu interesów z wykorzystaniem środków komunikacji

²²⁴ System szkolenia kadr Krajowej Administracji Skarbowej.

²²⁵ Wcześniej od 29 maja 2019 r. do 1 października 2020 r. – Departament Organizacji KAS, a w okresie od 3 marca 2017 r. do 28 maja 2019 r. – Departament Budżetu, Logistyki i Kadr KAS.

elektronicznej. Dyrektor Generalna w wyjaśnieniach podała, że *po zniesieniu MC, KPRM miał dostęp do spraw ministerstwa z tego zakresu, prowadzonych w EZD. Dostęp ten jest zapewniony do chwili obecnej. Sprawy elektroniczne prowadzone w MC znajdują się w module archiwum zakładowego w EZD. (...) W III kwartale 2020 r. KPRM miał możliwość kontaktu z pracownikami ministerstwa – właścicielami/ referentami spraw w EZD MC.* W ocenie NIK w dokumentacji przekazanej do kontroli brak było danych umożliwiających potwierdzenie pełnego wykonania ww. poddziałań, a tym samym oceny realizacji działania 5.3. W szczególności kontrola NIK wykazała, że w otrzymanych od jednostek podległych i nadzorowanych informacjach nie zostały zawarte pełne dane o podjętych przez te jednostki działaniach, w ramach poddziałania 1 i trzech ww. przedsięwzięć poddziałania 2 realizowanych w ramach działania 5.3., wymienionych w *Planie działań realizacji zadań i działań RPPK.*

W **MSWiA**, w okresie obowiązywania RPPK nie zrealizowano działania 1.3. *Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu.* Z przekazanego 25 stycznia 2021 r. sprawozdania za 2020 r. oraz sprawozdania końcowego z realizacji RPPK na lata 2018–2020 w zakresie działania 1.3. wynika, że do końca realizacji Programu w MSWiA nie zakończono analizy zgłoszonych w okresie październik 2018 r.–kwiecień 2019 r., przez trzech ministrów oraz Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, propozycji zmian w ustawie o działalności lobbinglej (w sprawozdaniach wskazano, że przedłożenie informacji o planowanym sposobie realizacji działania (...) będzie możliwe po szczegółowym przeanalizowaniu propozycji zmian i akceptacji rekomendacji z tych analiz przez kierownictwo MSWiA w zakresie propozycji zgłoszonych przez ministrów) oraz zgłoszone propozycje podlegają analizie, której wyniki zostaną przedstawione do akceptacji Kierownictwu MSWiA, które podejmie decyzję co do dalszych działań. Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej MSWiA (dalej: DAP) wyjaśnił, że analizę przeprowadzano w okresie od kwietnia 2019 r. do stycznia 2021 r., a także że komplet materiałów o ewentualnej nowelizacji ustawy o działalności lobbinglej w procesie stanowienia prawa został przekazany koordynatorowi do spraw realizacji Programu 8 lutego 2021 r. (...) Wyniki analizy zostały zreferowane nadzorującemu Departament członkowi kierownictwa MSWiA w trakcie codziennych, rutynowych spotkań, na których omawiane są sprawy Departamentu – z tych spotkań nie sporządzane są formalne notatki, a ustalenia są ustne lub w formie odręcznej adnotacji w kalendarzu/notatniku/brudnopisie (...). Koordynator Programu wyjaśniła, że nie zwracała się do DAP w sprawie realizacji działania 1.3., w tym terminu zakończenia prowadzonej analizy propozycji zmian w ustawie o działalności lobbinglej, ponieważ (...) *organom władzy publicznej niezbędna jest możliwość podejmowania decyzji dopiero po zebraniu zasobu niezbędnych informacji, uzgodnieniu stanowisk i przeanalizowaniu kilku możliwych wariantów danego rozstrzygnięcia. Organ, w procesie podejmowania swoich rozstrzygnięć musi mieć zagwarantowaną pewną strefę swobody i dyskrekcji, w ramach której może gromadzić informacje, rozważać różne, często odmienne rozwiązania, sporządzać projekty dokumentów bowiem podjęcie w procesie dochodzenia do rozstrzygnięcia, decyzji właściwej wymaga wyeliminowania, w atmosferze rozważań i spokoju, rozwiązań nietrafnych, zagrażających np. chronionym konstytucyjnie dobrom, czy też niefunkcjonalnych.* Dyrektor DAP wyjaśnił, że z uwagi na to, że wstępna analiza nadesłanych propozycji nie wskazywała na jakiegokolwiek przesłanki przemawiające za koniecznością pilnej nowelizacji przepisów regulujących działalność lobbinglej, zadanie to nie miało charakteru priorytetowego. Plan realizacji działania 1.3. nie został uzupełniony z uwagi na brak decyzji kierunkowej kierownictwa MSWiA co do podjęcia prac legislacyjnych nad nowelizacją tych przepisów. Dodatkowo informuję, że wewnętrzna komórka organizacyjna Departamentu Administracji Publicznej MSWiA, do której zadań należy prowadzenie spraw związanych z rejestrem podmiotów wykonujących zawodową działalność lob-

bingową, była w omawianym okresie w całości zaangażowana w realizację zadań Ministra SWiA związanych ze zwalczaniem pandemii Covid-19. Zadania te zajmowały większość część pracy pracowników tej komórki. NIK nie kwestionuje prawa Ministra do podjęcia, bądź zarzucenia inicjatywy legislacyjnej oraz nie wskazuje terminu na dokonanie analizy. NIK zauważa jednak, że ramy czasowe obowiązywania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji, przyjętego uchwałą nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. zostały określone na lata 2018–2020, tj. do 31 grudnia 2020 r. W tym okresie Ministerstwo zobowiązane było zrealizować, w ramach zadania 1 *Wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego*, działanie 1.3. *Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu*. Sposób realizacji działania, zgodnie z załącznikiem nr 1 do Regulaminu prac Zespołu, powinien zostać ustalony w początkowym etapie wdrażania Programu, tj. w planie realizacji działań. Stan epidemii COVID-19 zaczął się w Polsce w marcu 2020 r. Niezakończenie analizy, która miała być podstawą do planowania kolejnych działań, uniemożliwiło określenie sposobu realizacji działania i tym samym rozpoczęcie jego realizacji. Ponadto NIK zauważa, że przedłożony w trakcie kontroli komplet materiałów dotyczących ewentualnej nowelizacji ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, zawiera jedynie zestawienie propozycji zmian zgłoszonych przez poszczególne podmioty. Nie zawiera natomiast żadnego podsumowania czy konkluzji wskazujących kierunek dalszych działań związanych z ustawą o działalności lobbingsowej.

3. Realizacja 13 działań, w ramach celu szczegółowego nr 1, miała za zadanie wzmocnić jawność i przejrzystość życia publicznego, wdrożyć edukację antykorupcyjną do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne oraz ukształtować świadomość społeczną poprzez tą edukację. Działania w zakresie edukacji antykorupcyjnej i kształtowania świadomości społecznej zrealizowane zostały przez prawie wszystkie jednostki objęte kontrolą w całości lub częściowo, i wyniku ich realizacji m.in. przeprowadzano szereg szkoleń, seminariów lub warsztatów skierowanych do środowisk sportowych, nauczycieli i pracowników w ministerstwach, przygotowano programy/wytyczne w zakresie szkoleń, udostępniono szkolenia e-learningowe.

Z siedmiu działań realizowanych w zakresie wzmocnienia jawności i przejrzystości życia publicznego zrealizowane zostały w całości tylko dwa działania, a jedno częściowo. I tak:

- nie wprowadzono w życie ustawy o jawności o życia publicznego²²⁶ (działanie 1.1.),
- nie wdrożono modelu dotyczącego oświadczeń majątkowych ze względu na brak przyjęcia ustawy Prawo antykorupcyjne (działanie 1.2.),
- nie wdrożono nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu²²⁷ (działanie 1.3.),

Efekty realizacji działań w ramach celu szczegółowego nr 1

²²⁶ Prace nad projektem ustawy o jawności życia publicznego zostały wstrzymane 9 stycznia 2018 r., na etapie Stałego Komitetu Rady Ministrów. Częściowo postulaty ustawy o jawności życia publicznego w zakresie rozwiązań dotyczących oświadczeń o stanie majątkowym zostały zawarte w projekcie ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw, która ostatecznie nie weszła w życie, z uwagi na uznanie jej za niezgodną z Konstytucją, a Prezydent RP odmówił jej podpisania.

²²⁷ Do końca realizacji RPPK nie przeprowadzono analizy zgłoszonych propozycji zmian do ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

- nie utworzono jednolitego systemu przepisów eliminujących możliwość powstawania stosunku podległości służbowej pomiędzy członkami rodziny w instytucjach wydających środki publiczne²²⁸ (działanie 1.7.).

Natomiast projekt przepisów dotyczących form kontroli finansów partii politycznych i kampanii wyborczych został przygotowany i przekazany Ministrowi – Koordynatorowi już po zakończeniu realizacji RPPK, tj. 11 stycznia 2021 r. (działanie 1.6.).

W ocenie NIK realizacja tylko części działań zaplanowanych do realizacji celu szczegółowego 1 przyczyniła się do jego osiągnięcia tylko w zakresie edukacji antykorupcyjnej, natomiast nie zostały wprowadzone rozwiązania systemowe – właściwe przepisy, ustawy, które miały określić i wzmocnić mechanizmy i struktury służące ograniczeniu korupcji.

Realizacja działań dotyczących doskonalenia mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowania regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej w ramach celu szczegółowego nr 2

Szczegółowe badanie działań realizowanych w ramach celu szczegółowego nr 2 wykazało, że w całości zrealizowano jedynie dwa z 10 działań

4. Według sprawozdania końcowego, przygotowanego przez CBA a następnie zatwierdzonego przez Ministra Koordynatora i przedłożonego Radzie Ministrów, w ramach celu szczegółowego nr 2 zrealizowane zostało w całości pięć z 13 zaplanowanych działań w ramach trzech zadań (2, 3, 4), tj. działania 2.1.; 3.2.; 4.2.; 4.3. i 4.4.

Kontrola NIK wykazała, że realizacja przez Ministra Koordynatora jednego z działań (4.1) została faktycznie rozpoczęta w 2017 r., tj. jeszcze przed wejściem w życie Programu. A jedno z działań realizowanych przez UZP (3.1.) było kontynuacją działania realizowanego w ramach RPPK na lata 2014–2019²²⁹. Ponadto, stwierdzono przypadki, iż wskazane w Planie realizacji zadań i działań RPPK i realizowane w ramach RPPK działania wynikały m.in. z ustawowych obowiązków realizatorów wiodących. I tak np.: wskazane w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* działania 3.1.; 3.3.; 3.4. były realizowane w normalnym trybie pracy UZP i wynikały m.in. z obowiązków ustawowych²³⁰.

Szczegółowe badanie 10²³¹ z 13 działań, realizowanych przez sześciu realizatorów wiodących²³² wykazało, że do końca obowiązywania RPPK zrealizowane w całości zostały dwa działania (3.2. i 4.2.²³³), dwa działania

²²⁸ Patrz przypis nr 226.

²²⁹ Było to działanie *Prowadzenie bieżącej analizy prawa zamówień publicznych w zakresie zagrożeń korupcyjnych oraz praktyki stosowania tego prawa. Uwzględnienie w sprawozdaniach UZP ujawnianych przez ten Urząd nieprawidłowości mogących mieć podłoże korupcyjne z Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*.

²³⁰ Np. określone w działaniu 3.1. czynności, polegające na uwzględnianiu w działaniach kontrolnych UZP badania aspektów korupcyjnych i wykazywania w sprawozdaniach Prezesa UZP ujawnionych nieprawidłowości i efektów działań kontrolnych, wynikały z zakresu obowiązków, określonych w art. 154 ustawy Pzp z dnia 29 stycznia 2004 r. i były realizowane cyklicznie, w okresie realizacji RPPK na lata 2014–2019 oraz na lata 2018–2020.

²³¹ Szczegółowym badaniem objęte zostały działania: 2.1.; 2.2.; 2.4.; 3.1.; 3.2.; 3.3.; 3.4.; 3.5.; 4.1.; 4.2.

²³² CBA, KPRM, MC, Minister Koordynator, MF i UZP (począwszy od II półrocza 2019 r. UZP (w miejsce MC) był realizatorem wiodącym w działaniu 3.2.).

²³³ Realizatorami wiodącymi tych działań byli odpowiednio UZP i Minister Koordynator.

realizowano w inny sposób niż określony został w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* (3.1. i 3.4.²³⁴), jedno zrealizowano częściowo (3.5.²³⁵) a pięć działań nie zostało zrealizowanych (2.1.; 2.2.; 2.4.; 3.3. i 4.1.²³⁶). Ponadto, jedno ze zrealizowanych działań (4.2.) zostało przez CBA wykonane z blisko półrocznym opóźnieniem w stosunku do terminu założonego w ww. *Planie*. W przypadku jednego z niezrealizowanych działań (3.3.²³⁷), którego przeprowadzenie przypisano UZP, już na etapie tworzenia i opiniowania Programu i *Planu realizacji zadań i działań RPPK*, Prezes UZP informował MSWiA, a następnie CBA o braku możliwości realizacji tego działania na gruncie przepisów ww. ustawy (szczegółowy opis przedstawiono w pkt 5.1.2. ppkt 6 niniejszej Informacji). Pomimo braku realnej możliwości realizacji działania 3.3. w kształcie określonym w ww. *Planie*, UZP podejmowało próby realizacji tego działania w inny sposób – zaplanowano wypracowanie dobrych praktyk do przepisów nowej ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 11 września 2019 r.²³⁸, jednak ze względu na późne wejście w życie przepisów tej ustawy (1 stycznia 2021 r.²³⁹) działanie to pozostało niezrealizowane.

Opis nieprawidłowości

Szef CBA jako realizator wiodący w działaniu 2.1. nie przekazał Ministrowi – Koordynatorowi opracowania dotyczącego mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym, co – oprócz przekazania tego opracowania Zespołowi – było głównym celem tego działania określonym w *Planie realizacji zadań i działań RPPK. Rekomendacje dotyczące mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym, pod względem zagrożeń korupcyjnych*, stanowiące realizację działania 2.1., zostały przygotowane, a następnie pismem z 24 listopada 2020 r. przekazane Dyrektorowi Gabinetu Szefa CBA będącemu jednocześnie Sekretarzem Zespołu. Konstrukcja miernika określonego dla tego działania uzależniała realizację działania 2.1. od przekazania ww. opracowania również odrębnie Ministrowi – Koordynatorowi. Podkreślić także należy, iż w sprawozdaniu końcowym wskazano, że działanie 2.1. zostało zrealizowane, co nie odpowiadało ustalonemu w trakcie kontroli stanowi faktycznemu.

Szef CBA przekazał nieterminowo *Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym* (działanie 4.2.). Zgodnie z harmonogramem określonym w *Planie*, ww. *Wytyczne* należało przekazać wszystkim członkom Zespołu, w tym Ministrowi – Koordynatorowi, do końca I połowy 2020 r. Faktycznie nastąpiło to 18 grudnia 2020 r., tj. z blisko półrocznym opóźnieniem. Dyrektor Gabinetu Szefa CBA wyjaśnił, iż ww. *Wytyczne* uznano jako całość z wytycznymi wydanymi w ramach działania 4.3. i 4.4., które upubliczniono 9 grudnia 2020 r., z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji.

²³⁴ Realizatorem wiodącym dla tych działań było UZP.

²³⁵ Realizatorem wiodącym było UZP.

²³⁶ Realizatorami wiodącymi dla tych działań było: CBA, KPRM, Minister Koordynator i UZP.

²³⁷ Brak możliwości realizacji działania dotyczył również działania 3.1., które finalnie zrealizowane zostało przez Prezesa UZP w inny sposób niż określony w *Planie*.

²³⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

²³⁹ Zgodnie z art. 109 ustawy z 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2020, ze zm.).

W MF nie osiągnięto zakładanego w Programie oraz *Planie realizacji zadań i działań RPPK* efektu działania 3.5. w postaci wdrożenia odpowiednich przepisów umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku udzielania zamówień publicznych wyłączonych spod przepisów ustawy Pzp²⁴⁰, co wynikało m.in. z długotrwałego prowadzenia prac nad projektowanymi przepisami i braku podjęcia współpracy z realizatorem współpracującym – Prezesem UZP. Kontrola wykazała, że nie można potwierdzić, że etap 1 – analiza możliwości objęcia odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych działań związanych z realizacją zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy Pzp został wykonany w terminie wynikającym z planu realizacji zadań i działań RPPK, a etap 3 zakończył się na przekazaniu projektu ustawy o zmianie ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (uondfp) do uzgodnień międzyresortowych. Analiza stanowisk przekazanych w ramach uzgodnień wykazała, że do opracowanych i uzgodnionych w MF przepisów mających na celu wdrożenie rozwiązań prawnych przewidzianych w działaniu 3.5. zostały zgłoszone istotne uwagi, skutkujące m.in. zaniechaniem dalszych prac nad projektem ustawy. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w MF, w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) Rządowego Procesu Legislacyjnego, po zamieszczeniu stanowisk zawierających uwagi do projektu ustawy o zmianie uondfp oraz niektórych innych ustaw, nie zostały zamieszczone żadne inne dokumenty, które świadczyłyby o kontynuacji prac nad ww. projektem. MF nie zajęło stanowiska wobec zgłoszonych w toku uzgodnień międzyresortowych uwag, jak również nie opracowało kolejnego, poprawionego projektu zmiany uondfp oraz niektórych innych ustaw.

Dwa działania wykonywane przez UZP (3.1. i 3.4.) zrealizowane zostały w inny sposób niż przewidziano to w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*. Na przykład: realizacja działania 3.1. zgodnie z ww. *Planem* polegała na uwzględnianiu w sporządzanych w Urzędzie sprawozdaniach ujawnianych w kontroli nieprawidłowości, mogących mieć podłoże korupcyjne i mechanizmów prowadzących do ich powstawania. Działanie to zostało zrealizowane w zakresie, jaki wynikał z kompetencji Prezesa UZP, określonych w ustawie Pzp, tj. w latach 2018–2020 zostały przygotowane i opublikowane sprawozdania z funkcjonowania systemu zamówień publicznych, w których zostały zamieszczone informacje na temat przeprowadzonych przez Urząd kontroli i rodzajów ujawnionych w tych kontrolach nieprawidłowości (w tym mogących mieć podłoże korupcyjne) oraz informacje na temat stanu realizacji działań RPPK na lata 2018–2020. W związku z utrzymaniem w ww. *Planie* przez CBA działania 3.1. w niezmienionym kształcie²⁴¹, zostało ono zrealizowane przez UZP w jedyny możliwy sposób, tj. poprzez podanie danych statystycznych odnośnie przekazania informacji do CBA oraz informacji dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości w danym roku, nie ograniczając się do podania wyłącznie tych, które potencjalnie miały charakter korupcyjny.

²⁴⁰ Realizacja działania 3.5. była prowadzona również w oparciu o nową ustawę Pzp z 11 września 2019 r.

²⁴¹ W RPPK na lata 2018–2020 kontynuowano realizację działania z Programu na lata 2014–2019, w zakresie uwzględniania w sprawozdaniach Prezesa UZP ujawnianych przez Urząd nieprawidłowości. Pomimo zgłoszenia przez Prezesa UZP, na etapie opiniowania projektu RPPK na lata 2018–2020, braku możliwości realizacji działania 3.1. w zaplanowanym zakresie, w planie realizacji zadań i działań RPPK działanie zostało utrzymane w niezmienionym zakresie.

5. Realizacja działań w ramach celu szczegółowego nr 2 miała służyć doskonaleniu mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowania regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości. W wyniku realizacji działań m.in.:

Efekty realizacji działań w ramach celu szczegółowego nr 2

- CBA przygotowało i opublikowało *Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym*;
- UZP uruchomiło *miniPortal* (umożliwiający publikację ogłoszeń o postępowaniach i komunikację pomiędzy zamawiającymi i wykonawcami), wykonało zaplanowane do realizacji do końca 2020 r. moduły niezbędne do wdrażania centralnego systemu informatycznego (umożliwiającego publiczny dostęp do informacji o prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych), zaktualizowało i opublikowało wzorcowy regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp z 29 stycznia 2004 r., przeprowadziło 72 konferencje i szkolenia w zakresie nieprawidłowości w zamówieniach publicznych.

Pomimo podejmowanych, przez realizatorów wiodących, działań nie udało się osiągnąć zakładanych w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* efektów m.in.:

- w działaniu 3.5. – pomimo przygotowania przez MF projektu przepisów umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku udzielania zamówień publicznych wyłączonych spod przepisów ustawy Pzp z 29 stycznia 2004 r., do zakończenia obowiązywania RPPK nie zostały one wdrożone;
- w działaniu 2.1. – CBA przygotowało *Rekomendacje dotyczące mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym, pod względem zagrożeń korupcyjnych*, lecz nie przekazało ich Ministrowi Koordynatorowi;
- w działaniu 2.4. – w CBA nie wypracowano jednolitych zasad/rozwiązań, gdyż realizacja działania polegała głównie na zebraniu danych i doświadczeń CBA na podstawie których powstały propozycje zmian, a przygotowany dokument *Ostona antykorupcyjna – diagnoza i propozycje zmian*, nie został wdrożony m.in. z uwagi na brak inicjatywy legislacyjnej CBA;
- w działaniu 4.1. – chociaż projekt ustawy o jawności życia publicznego został przygotowany i uruchomiono jego proces legislacyjny ustawa o jawności życia publicznego nie została uchwalona.

W ocenie NIK realizacja tylko części działań zaplanowanych do realizacji celu szczegółowego nr 2 przyczyniła się do jego częściowego osiągnięcia w zakresie wzmocnienia przejrzystości i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych i rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym i prywatnym. Nie zostały wdrożone natomiast rozwiązania dotyczące wypracowania zasad osłony systemu stanowienia prawa, a także najważniejszych zamówień publicznych.

Realizacja działań dotyczących realnego ograniczenia przestępczości korupcyjnej oraz podniesienie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym w ramach celu szczegółowego nr 3

Szczegółowe badanie działań realizowanych w ramach celu szczegółowego nr 3 wykazało, że dwóch działań nie zrealizowano, a dwa działania zrealizowane zostały w inny sposób niż zakładano w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*

Efekty realizacji działań w ramach celu szczegółowego nr 3

6. Według sprawozdania końcowego, przygotowanego przez CBA, w ramach celu szczegółowego 3, w ramach dwóch zadań (7 i 8), zrealizowanych zostało pięć z siedmiu²⁴² zaplanowanych działań.

Szczegółowym badaniem objęto cztery²⁴³ z siedmiu działań wykonywanych przez dwóch realizatorów wiodących – CBA i KGP. Do końca obowiązywania RPPK dwa działania (8.1. i 8.2.) zostały zrealizowane w inny sposób niż został określony w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*²⁴⁴, a dwóch działań nie zrealizowano (7.1. i 7.4.²⁴⁵).

Kontrola NIK wykazała, że realizacja przez KGP dwóch działań (8.1. i 8.2.) stanowiła kontynuację zadań realizowanych w ramach RPPK na lata 2014–2019, przy czym, jak wskazano w pkt 5.1.2. ppkt 5 i pkt 5.1.3. ppkt 10 niniejszej Informacji, Komenda Główna Policji nie brała udziału przy opracowywaniu *Planu realizacji zadań i działań RPPK*, w tym określenia sposobu realizacji działań, dotyczących m.in. celu szczegółowego 3. Ponadto oba ww. działania miały charakter ciągły i były wdrażane bez dodatkowego planu ich realizacji, m.in. w oparciu o obowiązujące procedury ustanowione przez Komendanta Głównego Policji²⁴⁶, porozumienia i przepisy międzynarodowe. Inny niż określony w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* sposób realizacji działań polegał m.in. na: utworzeniu (notyfikowaniu) z dniem 1 marca 2019 r., stanowiska oficera łącznikowego CBA w polskim Biurze Łącznikowym przy Europolu bez konieczności przeprowadzenia zmian legislacyjnych²⁴⁷.

CBA realizując działania 7.1. i 7.4. opracowała dwie rekomendacje dotyczące opracowanie mechanizmu koordynacji i współpracy pomiędzy właściwymi organami ścigania w zakresie zwalczania korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa oraz opracowania jednolitych dla służb i organów ścigania standardów gromadzenia danych i opracowań statystycznych dotyczących przestępczości korupcyjnej, przy czym do końca 2020 r. nie wdrożono odpowiednich mechanizmów, w tym w zakresie oraz zmian przepisów prawa. Tym samym działania te NIK oceniła jako niezrealizowane.

7. Realizacja ww. działań, w ramach celu szczegółowego 3, miała służyć zintensyfikowaniu współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania.

²⁴² Ze sprawozdania końcowego wynika, że zrealizowane zostały następujące działania: 7.2.; 7.3.; 7.5.; 8.1. i 8.2.

²⁴³ Szczegółowym badaniem objęte zostały działania: 7.1.; 7.4; 8.1. i 8.2.

²⁴⁴ KGP realizowała działania przy wykorzystaniu sposobów określonych w *Planie RPPK* zatwierdzonym przez Szefa CBA i uwzględnieniu ograniczeń oraz kompetencji Policji w tym zakresie.

²⁴⁵ Realizatorem wiodącym dla tych działań było CBA.

²⁴⁶ W szczególności stosowane były zasady wynikające z zarządzenia nr 92 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 stycznia 2010 r. w sprawie organizacji i realizacji przedsięwzięć międzynarodowych (Dz. Urz. KGP Nr 2, poz. 4).

²⁴⁷ Komendant Główny Policji jako organ wiodący odpowiedzialny za zapewnienie właściwego funkcjonowania polskiego Biura Łącznikowego przy Europolu, posiadał wyłączne kompetencje do wyznaczania lub tworzenia stanowisk w ramach Krajowej Jednostki Europolu.

W wyniku realizacji objętych badaniem działań m.in. KGP utworzył (notyfikował) stanowisko oficera łącznikowego CBA w polskim Biurze Łącznikowym przy Europolu i zapewniono uczestnictwo przedstawiciela KGP w spotkaniach (szkoleniach/konferencjach międzynarodowych) dotyczących zwalczania korupcji.

Pomimo podejmowanych działań przez CBA nie udało się osiągnąć zakładanych w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* efektów dla działań 7.1. i 7.4. CBA przygotowało co prawda zaplanowane rekomendacje dotyczące mechanizmu koordynacji i współpracy oraz dotyczące standardów gromadzenia danych i opracowań statystycznych, jednak nie zostały one wdrożone.

Współpraca pomiędzy realizatorami wiodącymi a współpracującymi przy realizacji działań

8. Współpraca pomiędzy realizatorami wiodącymi a współpracującymi ograniczała się do kontaktów roboczych, czy np. tak jak w MSWiA, u Ministra Koordynatora czy w MS, do występowania m.in. do realizatorów o ocenę, ewentualne sugestie, bądź o zajęcie stanowiska do przygotowywanych w ramach działań analiz czy projektowanych zmian w przepisach. Pomimo braku określenia przez realizatorów wiodących szczegółowych zasad współpracy, w większości przypadków realizatorzy współpracujący wskazani w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* wykonywali czynności służące realizacji poszczególnych działań. Na przykład przy realizacji działań 7.2.; 7.3. i 7.4. realizatorzy współpracujący – KGSG, KGŻW i KGP – przekazywali informacje niezbędne do przygotowania przez CBA m.in. wytycznych dotyczących obowiązujących w tych jednostkach przepisów, procedur wymiany i koordynacji informacji pomiędzy służbami i organami ścigania, a także praktyki realizacji tych regulacji prawnych, czy cyklicznych raportów dotyczących obszarów, w których występuje przestępczość korupcyjna oraz zagrożonych taką przestępczością. Ponadto jak opisano w pkt 5.1.3. ppkt 3 Informacji, w niektórych przypadkach zasady współpracy wynikały z realizowanych projektów lub porozumień.

Realizatorzy wiodący w większości nie zlecali realizatorom współpracującym konkretnych zadań do wykonania

Na potrzebę ustanowienia zasad współpracy wskazują ustalenia kontroli NIK w MF. Na żadnym z etapów działania 3.5. pn. *Przygotowanie i wdrożenie przepisów umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...)* nie została podjęta współpraca ze wskazanym w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* realizatorem współpracującym. Brak podjęcia takiej współpracy przyczyniło się do nieosiągnięcia efektu zaplanowanego w ramach tego działania (co opisano w pkt 5.2.2. ppkt 4 Informacji).

Przykład

W toku kontroli w MF ustalono, że na żadnym z etapów działania 3.5. nie została podjęta współpraca z realizatorem współpracującym, który został wskazany w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*. Biuro Dyscypliny Finansów Publicznych Ministerstwa (dalej: BDF) nie występowało do UZP (ani do ówczesnego Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii) o podjęcie takiej współpracy w celu uzgodnienia i wypracowania odpowiednich norm ustawowych. Prezes UZP w swoim stanowisku, przekazany w ramach uzgodnień międzyresortowych, odniósł się nie tylko do rozwiązania dotyczącego zamówień bagatelnych (gdzie wskazał, że uzasadnione jest docelowo pominięcie w projekcie odniesień do ogłoszenia bagatelnego), ale również do rozwią-

zania, które Ministerstwo uważało za możliwe do wprowadzenia. Prezes UZP wskazał m.in., że (...) uchylenie przepisu wprowadzającego obowiązek zamieszczania w *Biuletynie Zamówień Publicznych* ogłoszeń w odniesieniu do zamówień bagatelnych o wartości od 50 000 zł, co prowadzi w konsekwencji do zniesienia obowiązku znacznie mniej rygorystycznego niż w przypadku obowiązku publikacji w *Biuletynie Informacji Publicznej* informacji o zamówieniach już od progu wartościowego 10 000 zł. Warto zauważyć, że dodawany ust. 5 w art. 44 ustawy o finansach publicznych w zaproponowanym brzmieniu spowoduje istotne zwiększenie obowiązków administracyjnych po stronie zamawiających.

Jak wyjaśniła Członek Zespołu, (...) MF realizowało prace w zakresie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a UZP w zakresie Pzp. BDF nie widziało potrzeby występowania o ustalenie zasad współpracy z UZP, bądź jej sformalizowanie na etapie poprzedzającym uzgodnienia międzyresortowe.

NIK uważa, że podjęcie współpracy z realizatorami współpracującymi, w szczególności z Prezesem UZP, od początku realizacji działania 3.5. mogłoby przyczynić się do wypracowania możliwych do wdrożenia przepisów.

W MSiT szczegółowe zasady współpracy z realizatorami współpracującymi zostały określone w programie *Nie bądź pionkiem w grze!*²⁴⁸.

Dobra praktyka

W MSiT w odniesieniu do działania 5.3. i 6.3., sposób ich realizacji określał m.in. program *Nie bądź pionkiem w grze!*, dotyczący zapobiegania korupcji w sporcie. Realizację wyznaczonych w RPPK zadań ułatwiło uprzednio podpisane przez Ministra osobne porozumienie z dnia 19 lutego 2015 r. o współpracy w zakresie działań szkoleniowych w obszarze przeciwdziałania korupcji i ustawianiu zawodów sportowych w klubach piłkarskich²⁴⁹. W programie tym wskazano zadania poszczególnych stron, określono zasady współpracy realizatorów współpracujących przy realizacji RPPK 2018–2020, m.in. podmiotów zaangażowanych w dany projekt, czas jego realizacji, harmonogram działań poszczególnych projektów szkoleniowych poprzez wskazanie roku realizacji danego projektu szkoleniowego, jak również wskaźniki do osiągnięcia. Szczegółowa współpraca partnerów ww. poddziałania prowadzona była m.in. w oparciu o pisemną korespondencję w celu ustalenia poszczególnych terminów szkoleń, ich organizacji, jak również poprzez konsultacje telefoniczne, przekazywanie poczty elektronicznej oraz spotkania robocze podsumowujące realizację danego projektu szkoleniowego oraz inaugurację edycji projektu na kolejny rok, z którego sporządzano protokół. Spotkania robocze odbywały się w siedzibie Ministerstwa w obecności koordynatora oraz przedstawicieli: Komendy Głównej Policji, Polskiego Związku Piłki Nożnej, Ekstraklasy S.A. Na spotkaniach prezentowano m.in. kwestie organizacyjne w ramach współpracy i szczegółowe terminy realizacji zadań na następny rok.

²⁴⁸ Program stanowił odpowiedź na rekomendacje zawarte w konkluzjach Rady Unii Europejskiej z 2011 r. w sprawie walki z manipulowaniem wynikami sportowymi oraz uwzględniają postanowienia Konwencji Rady Europy w sprawie zwalczania manipulacji zawodami sportowymi, sporządzonej w Magglingen/Macolin 18 września 2014 r. Polska podpisała Konwencję 7 lipca 2015 r.

²⁴⁹ Porozumienie zawarte pomiędzy Ministrem Sportu i Turystyki, Komendantem Głównym Policji, Zarządem Polskiego Związku Piłki Nożnej, Zarządem Ligii Zawodowej Piłki Nożnej Ekstraklasa SA. Porozumienie aneksowane w dniu 31 lipca 2018 r. celem kontynuacji wdrażania i ewaluacji antykorupcyjnego projektu szkoleniowego, tj. do dnia 31 lipca 2021 r. oraz następnie aneksem nr 2 z dnia 30 lipca 2021 r. z terminem do dnia 31 lipca 2024 r. (pomiędzy Ministrem Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, Komendantem Głównym Policji, Polskim Związkiem Piłki Nożnej, Ligą Zawodową Piłki Nożnej Ekstraklasa SA).

Pomimo, że zasady współpracy przyjęte zostały w dokumentach utworzonych jeszcze w związku z wcześniej realizowanym RPPK na lata 2014–2020, to zdaniem NIK ich szczegółowość i określenie w nich konkretnych zadań do realizacji również dla realizatorów współpracujących miały duży wpływ na sprawną realizację poszczególnych działań określonych również w RPPK na lata 2018–2020.

Realizacja działań dodatkowych przyjętych do *Planu realizacji zadań i działań RPPK*

9. Poza działaniami określonymi w Programie, w zatwierdzonym przez Szefa CBA *Planie realizacji zadań i działań RPPK* określonych zostało 27 działań dodatkowych, zgłoszonych do realizacji w ramach RPPK na lata 2018–2020 przez pięciu realizatorów²⁵⁰, w tym trzech objętych kontrolą.

Szczegółowym badaniem objętych zostało 15 działań realizowanych przez MF oraz MRiT. Dwa z zaplanowanych do realizacji działań nie zostało zrealizowanych²⁵¹, jedno zrealizowano częściowo²⁵², a 12 zostało zrealizowanych w całości.

Poza działaniami określonymi w Programie, dodatkowo zgłoszonych zostało do *Planu realizacji zadań i działań RPPK* 27 działań

Opis nieprawidłowości

W MF w działaniu dodatkowym *Przeprowadzenie badania zagrożeń przestępczością korupcyjną w KAS* nie osiągnięto wszystkich zakładanych w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* efektów w pięciu etapach tego działania. Ponadto nie udokumentowano realizacji etapu 1 i 3, tj. odpowiednio opracowania w terminie wynikającym z *Planu realizacji zadań i działań RPPK* i zatwierdzenia przez Dyrektora Biura Inspekcji Wewnętrznej lub osobę do tego upoważnioną dokumentu *Metodyka i założenia badań zagrożeń przestępczością korupcyjną w KAS* oraz opracowania wyników przeprowadzonego badania w terminie określonym w ww. Planie, co było działaniem nierzetelnym. Etapy 2 i 4 zrealizowane zostały z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio prawie pięć i cztery miesiące w stosunku do terminu wynikającego z *Planu realizacji zadań i działań RPPK*. W ramach etapu 5 nie opracowano *Ewaluacji metodyki i założeń badania*. Dyrektor Biura Inspekcji Wewnętrznej MF wyjaśnił, m.in. że opóźnienia w realizacji etapów 2 i 4 spowodowane były w szczególności koniecznością dokonania analizy zadań Krajowej Administracji Skarbowej i identyfikacją obszarów działania KAS w najwyższym stopniu zagrożonych korupcją oraz opracowaniem katalogu takich obszarów i koniecznością zgromadzenia wszelkich niezbędnych do opracowania raportu danych, a opóźnienie w realizacji etapu 4 wynikało w szczególności z niedotrzymania terminów wcześniejszych etapów działania. Natomiast brak udokumentowania realizacji etapów 1 i 3 wynikał m.in. z braku w dokumentacji sprawy dokumentu potwierdzającego sporządzenie *Metodyki i założeń badań (...)* do końca kwietnia 2019 r. oraz wskazał, że pośrednim potwierdzeniem realizacji etapu 1 jest ujęcie go w sprawozdaniu z realizacji RPPK 2018–2020 za I półrocze 2019 r. W przypadku etapu 3, Dyrektor Biura Inspekcji Wewnętrznej wyjaśnił, że nie zachowała się dokumentacja robocza, która potwierdzałaby prace podejmowane w celu jego realizacji.

²⁵⁰ MC, MF, MRiT, Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Szef Służby Cywilnej.

²⁵¹ MRiT nie zrealizowało działania dodatkowego pn. *Audyt kultury organizacyjnej MRiT* oraz działania pn. *Rozszerzenie uprawnień powołanego w MRiT doradcy etycznego o działania antykorupcyjne i udzielenie mu wszechstronnego wsparcia w realizacji obowiązków, w tym zapewnienie współpracy z Koordynatorem RPPK na lata 2018–2020 w MRiT*.

²⁵² Działanie realizowane przez MF pn. *Przeprowadzenie badania zagrożeń przestępczością korupcyjną w KAS*.

W MRiT nie zrealizowano m.in. dwóch działań dodatkowych polegających na opracowaniu i wdrożeniu procedury postępowania w sprawach dotyczących korupcji przed doradcą etycznym oraz przeprowadzeniu audytu kultury organizacyjnej MRiT. Dyrektor Departamentu Kontroli i Audytu wyjaśniła, że główną przyczyną niezrealizowania działań były ograniczenia związane z ogłoszeniem stanu pandemii COVID-19 i wprowadzonego w Ministerstwie trybu pracy zdalnej, uniemożliwiających bądź mocno ograniczających możliwość skutecznego i pełnego zrealizowania ww. działań oraz potrzeba określenia właściwej roli doradcy etycznego w procesie postępowania w przypadku wystąpienia zagrożeń korupcyjnych, jak i związana z tym konieczność zmiany obowiązującej w Ministerstwie Polityki antykorupcyjnej.

10. W wyniku realizacji objętych badaniem działań dodatkowych:

- w MF m.in. opracowany został, a następnie wprowadzony *Kodeks etyki dla funkcjonariuszy służby celno-skarbowej KAS, Podręcznik Kodeksu etyki dla pracowników i funkcjonariuszy KAS* oraz Polityki przeciwdziałania nieprawidłowościom w MF i w KAS;
- w MRiT m.in. opracowano i wdrożono zarządzenie w sprawie postępowania z podmiotami wykonującymi działalność lobbingową, przygotowano mapy ryzyk dla obszarów działalności ministerstwa szczególnie zagrożonych korupcją oraz przygotowano listę stanowisk szczególnie zagrożonych korupcją.

5.3. Stopień osiągnięcia mierników Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020

Mierniki zdefiniowane w RPPK dla pomiaru osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych nie pozwalały na dokonanie oceny stopnia osiągnięcia tych celów.

Dotyczyło to w szczególności miernika podstawowego celu głównego (tj. wartości Indeksu Percepcji Korupcji). W okresie realizacji RPPK na lata 2018–2020 nie dokonywano ich pomiaru i analizy, dopiero w trakcie kontroli NIK przeprowadzono taką analizę.

Mierniki określone w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* dla poszczególnych działań objętych kontrolą, poza sześcioma przypadkami, określone zostały przez realizatorów wiodących w sposób umożliwiający pomiar realizacji działań.

5.3.1. Stopień osiągnięcia mierników celu głównego i celów szczegółowych określonych w Programie

Mierniki podstawowe celu głównego

Nie osiągnięto zakładanej wartości jednego z dwóch mierników podstawowych celu głównego, a konstrukcja drugiego miernika uniemożliwia dokonanie oceny stopnia jego realizacji

1. Zgodnie z pkt 3.2. Programu²⁵³ miernikami podstawowymi celu głównego były:

- wartość Indeksu Percepcji Korupcji. Zakładano wzrost wartości IPK w 2020 r. o 3%²⁵⁴ do poziomu 65 punktów. Wzrost wskaźnika oszacowano w odniesieniu do danych IPK za 2016 r., kiedy wyniósł 62 punkty. Nie osiągnięto jednak

²⁵³ Mierniki podstawowe celu głównego.

²⁵⁴ Zdaniem NIK, w programie chodzi o wzrost o 3 punkty z 62 do 65, a nie o 3%.

zakładanej wartości. W 2020 r. faktyczna wartość IPK wyniosła 56 punktów (wartości IPK dla Polski w poszczególnych latach jak i w porównaniu do innych krajów zamieszczono w załączniku 6.4. Informacji);

- przegląd postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji w II cyklu przeglądownym (rozdziały II i V – prewencja i zwrot korzyści). Drugi cykl przeglądu postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych w odniesieniu do Polski rozpoczął się 23 lipca 2018 r. Punktem kontaktowym w Polsce w tym zakresie jest Ministerstwo Sprawiedliwości. Po stronie polskiej wyznaczono trzech ekspertów krajowych reprezentujących administrację rządową (przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, Komendy Głównej Policji oraz organów prokuratury).

2. Celem głównym Programu było *realne ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju oraz podniesienie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym*. Zdaniem NIK w RPPK nie zamieszczono jednak parametrów, których analiza w okresie wieloletnim umożliwiłaby dokonanie oceny w zakresie dynamiki procesów odnoszących się do przestępczości korupcyjnej w Polsce. Według NIK, także żaden z mierników zdefiniowanych w RPPK nie umożliwiał dokonania pełnej oceny stopnia osiągnięcia zarówno celu głównego, jak i celów szczegółowych Programu.

W trakcie kontroli NIK, Dyrektor Gabinetu Szefa CBA ocenił, że IPK nie może stanowić podstawy do analizowania i kształtowania polityki antykorupcyjnej, ponieważ nie jest narzędziem mogącym służyć do obiektywnej, mierzalnej oceny zjawiska korupcji i jako takie nie może zostać zastosowane do oceny skuteczności przedsięwzięć antykorupcyjnych. Wyraził opinię, że indeks ten ma wątpliwą wartość informacyjną w odniesieniu do struktury korupcji w kraju, jej charakteru, typu dominującego, sektorów nią dotkniętych oraz tego, kto w największym stopniu ponosi jej koszty, a zatem także w zakresie określonych działań, które należałoby podjąć w walce z tym zjawiskiem oraz oceny skuteczności tych działań.

NIK zauważa, że autorem projektu Programu było CBA. Ponadto opracowany przez Szefa CBA projekt uchwały ws. Programu, zawierający m.in. propozycję miernika podstawowego celu głównego (tj. wartość IPK), przed przyjęciem jej przez Radę Ministrów, podlegał szerokim konsultacjom i uzgodnieniom międzyresortowym. Na etapie konsultacji projektu uchwały na nieadekwatność dokonywania oceny efektywności Programu z wykorzystaniem IPK zwróciła uwagę m.in. Fundacja Batorego.

Przyjęte dla celu głównego mierniki podstawowe uniemożliwiły ocenę realizacji celu głównego

Mierniki pomocnicze celu głównego

3. Miernikami pomocniczymi celu głównego określonymi w pkt 3.2. Programu były:

- pozytywna ocena realizacji działań przez instytucję wdrażającą oraz ewaluującą,
- realizacja co najmniej 80% zaplanowanych działań w obrębie każdego zadania w połowie trzeciego roku wdrożenia Programu,
- rozpoczęcie wszystkich zadań i działań o profilu legislacyjnym i prewencyjnym w trakcie pierwszego roku wdrożenia Programu.

Stopień osiągnięcia mierników pomocniczych celu głównego

4. Oceny (pozytywnej) realizacji działań miał dokonać Zespół, a więc instytucja odpowiedzialna za II poziom wdrażania RPPK na lata 2018–2020, a także instytucja ewaluująca (tj. NIK²⁵⁵).

W toku kontroli NIK nie przedłożono dokumentów, które potwierdzałyby dokonanie ww. oceny przez Zespół. Analiza treści protokołów z posiedzeń Zespołu nie wskazała, aby zagadnienie to (tj. ocena realizacji działań) było przedmiotem posiedzeń Zespołu. W tym zakresie Zespół nie podejmował też żadnych uchwał. Także analiza sprawozdania końcowego nie wykazała, aby zawarta była w nim pozytywna ocena realizacji działań Programu²⁵⁶. Dopiero w trakcie kontroli Dyrektor Gabinetu Szefa CBA podał w wyjaśnieniu, że Szef CBA – Przewodniczący Zespołu – pozytywnie ocenił realizację Programu. Ponadto wskazał, że pełną ocenę wykonania RPPK zawarto w sprawozdaniu końcowym, które również było przedmiotem prac i konsultacji wewnątrz Zespołu.

NIK zauważa jednak, że w toku kontroli nie przedłożono dokumentów, które potwierdzałyby ww. wyjaśnienia. W ocenie NIK należy zatem uznać, że ocena taka nie została dokonana.

Ocena realizacji działań dokonana przez NIK w ramach niniejszej kontroli została zaprezentowana w pkt 2 Informacji, i nie jest to ocena pozytywna, zatem miernik, określony jako *pozytywna ocena realizacji działań przez instytucję wdrażającą oraz ewaluującą* nie został osiągnięty.

5. Miernik *realizacja co najmniej 80% zaplanowanych działań w obrębie każdego zadania w połowie trzeciego roku wdrożenia Programu*, według wyjaśnień CBA został osiągnięty.

NIK zauważa jednak, że wartość dla tak skonstruowanego w Programie miernika zostaje osiągnięta, jeśli weźmie się pod uwagę realizowane działania, niezależnie od stopnia zaawansowania ich realizacji i niezależnie od osiągniętych efektów realizacji tych działań. Wystarczy rozpocząć działanie, bądź być na wstępnym, początkowym etapie jego realizacji by wliczało się do 80% realizowanych działań.

6. Z uwagi na fakt, że w Programie nie został określony profil poszczególnych działań (nie zdefiniowano, które z działań to działania o profilu legislacyjnym i prewencyjnym) ocena stopnia osiągnięcia miernika *rozpoczęcie wszystkich zadań i działań o profilu legislacyjnym i prewencyjnym w trakcie pierwszego roku wdrożenia Programu* zdaniem NIK jest utrudniona. W ocenie CBA, o ile tylko niektóre działania RPPK miały charakter legislacyjny, o tyle wszystkie jego działania należy uznać za takie, które miały jednoznacznie prewencyjny charakter, bądź w ich skład wchodził co najmniej jeden tego typu komponent albo efekt wdrożenia został ukierunkowany na zapobieganie przestępczości korupcyjnej. W CBA, mając na uwadze powyższe, wyjaśniono, że w przypadku co najmniej 15 z 33 działań przygotowanie do ich implementa-

²⁵⁵ W pkt 4.3. Wdrażanie i ewaluacja Programu, określono, że Prezes Rady Ministrów, działając na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o NIK, wystąpi do Najwyższej Izby Kontroli o przeprowadzenie kontroli realizacji Programu po jego zakończeniu.

²⁵⁶ W piśmie z 12 kwietnia 2021 r. (sygn. S-908/2021/S) przekazującym Ministrowi – Koordynatorowi sprawozdanie końcowe Szef CBA wskazał jedynie, że (cyt.) *sprawozdanie zostało przyjęte w trybie obiegowym przez Międzyresortowy Zespół (...) oraz uzyskało moją akceptację jako Przewodniczącego Zespołu*.

cji lub rozpoczęcie tego procesu miało miejsce w pierwszym roku obowiązywania RPPK, pomimo że w późniejszym terminie ukonstytuował się Zespół i nie zostały jeszcze utworzone stanowiska koordynujące na poziomie resortowym.

Zdaniem NIK, mając na uwadze istotne opóźnienia we wdrażaniu RPPK i wynikające z tego przede wszystkim późne powołanie Zespołu (które nastąpiło w sierpniu 2018 r.), a także opracowanie zbiorczego *Planu* (w lutym 2019 r., czyli już drugim roku realizacji), nie jest uzasadnionym dokonywanie oceny osiągnięcia tego celu głównego Programu na podstawie miernika, którego konstrukcja wymagała wykonania określonych działań/czynności do końca 2018 r.

NIK zauważa ponadto, że rozpoczęcie niektórych z działań miało miejsce jeszcze przed rozpoczęciem RPPK na lata 2018–2020 (szczegółowy opis pkt 5.2.2. Informacji).

Mierniki podstawowe celów szczegółowych

7. Zgodnie z pkt 3.4. Programu²⁵⁷ miernikami podstawowymi celów szczegółowych były:

- przeprowadzenie pilotażu co najmniej jednego wdrożonego instrumentu lub narzędzia informatycznego przeznaczonego do prowadzenia działań edukacyjnych o profilu antykorupcyjnym, do końca pierwszego roku wdrożenia Programu;
- przedstawienie do uzgodnień lub konsultacji społecznych projektów dokumentów rządowych, w rozumieniu przepisów odrębnych, w co najmniej dwóch przypadkach zadań o profilu legislacyjnym, w pierwszym roku wdrożenia Programu;
- porównanie danych statystycznych gromadzonych przez służby powołane do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej dotyczących liczby wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych na koniec każdego roku wdrożenia Programu²⁵⁸.

8. W pierwszym roku wdrażania Programu, tj. w 2018 r. upowszechniono zmodernizowaną platformę szkoleń e-learningowych CBA. Wersja obejmowała rozwiązania legislacyjne, jak również organizacyjne w zakresie przeciwdziałania korupcji i była dostosowana do potrzeb wszystkich osób zainteresowanych tematyką antykorupcji.

9. W 2018 r. skierowano do konsultacji publicznych oraz uzgodnień międzyresortowych projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie innych ustaw. W CBA wyjaśniono, że w I połowie 2018 r. wciąż trwał proces konsultacji i uzgodnień ustawy o jawności życia publicznego.

NIK podkreśla jednak, że trwające konsultacje i uzgodnienia dotyczyły projektu opracowanego przed wejściem w życie RPPK²⁵⁹, zatem nie powinien być on uwzględniany przy dokonywaniu oceny wykonania miernika.

Dwa z trzech mierników podstawowych celów szczegółowych zostały osiągnięte częściowo, a jeden w całości

²⁵⁷ Mierniki podstawowe celów szczegółowych.

²⁵⁸ Rok 2015: 1955 wszczętych, 2210 zakończonych postępowań przygotowawczych – w Programie założono tendencję rosnącą wartości w odniesieniu do każdej ze służb.

²⁵⁹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351/katalog/12465407#12465407>

10. Porównania danych statystycznych gromadzonych przez służby powołane do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej, dotyczących liczby wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych, dokonywano w ramach działania 7.2. Wydano raporty roczne dotyczące lat 2018 i 2019. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w CBA²⁶⁰ nie został jednak opracowany raport za 2020 r. Jak podano w wyjaśnieniach w CBA, zmieniona została formuła przygotowywanego przez CBA raportu – od 2022 r. ma on być wydawany w cyklu dwuletnim.

NIK zauważyła, że formuła przygotowywanego przez CBA raportu miała zostać zmieniona od 2022 r., a więc dwa lata po zakończeniu RPPK, przy czym miernik w RPPK nie został zmieniony według nowej formuły. Zgodnie z Programem porównanie danych statystycznych miało się odbywać na koniec każdego roku wdrażania RPPK, zatem tak skonstruowany miernik nie został w pełni osiągnięty.

Mierniki pomocnicze celów szczegółowych

Dwa z trzech mierników pomocniczych celów szczegółowych nie zostały osiągnięte, a pomiar trzeciego nie został dokonany

11. Miernikami pomocniczymi celów szczegółowych określonymi w pkt 3.5. Programu były:

- odsetek i liczba skazanych za przestępstwa korupcyjne na koniec każdego roku wdrożenia Programu. Rok 2015: 2,499 – zakłada się tendencję rosnącą wartości;
- realizacja co najmniej 80% spośród zaplanowanych działań w ramach zadania dotyczącego wypracowania nowych standardów i metodyki współdziałania pomiędzy służbami w obszarze przestępczości korupcyjnej po pierwszym roku wdrożenia Programu;
- dokonanie oceny 10% (w odniesieniu do całkowitej rocznej liczby) projektów regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej w ramach celów o profilu legislacyjnym, w drugim i trzecim roku wdrożenia Programu.

12. W trakcie kontroli NIK nie przedstawiono dokumentów/analiz dotyczących realizacji ww. mierników. W CBA w wyjaśnieniach wskazano, że w 2018 r. za przestępstwa korupcyjne prawomocnie skazano 2046 osób. Znaczna część wydanych orzeczeń (tj. 871) dotyczyła przestępstwa przekupstwa²⁶¹, a najczęściej orzekaną karą za to przestępstwo było pozbawienie wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Bezwzględna karę pozbawienia wolności wymierzono ponad 15% skazanych.

NIK zauważyła, że nie odniesiono się do wartości miernika na koniec 2019 r. i 2020 r., a w RPPK założono pomiar odsetka i liczby skazanych za przestępstwa korupcyjne na koniec każdego roku wdrożenia Programu.

²⁶⁰ Tj. do 8 grudnia 2021 r.

²⁶¹ Art. 229 Kodeksu karnego, § 1 kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8; § 4 kto osobie pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej znacznej wartości podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

13. Nie został zrealizowany miernik odnoszący się do realizacji co najmniej 80% spośród zaplanowanych działań w ramach zadania dotyczącego wypracowania nowych standardów i metodyki współdziałania pomiędzy służbami w obszarze przestępczości korupcyjnej po pierwszym roku wdrożenia Programu (na koniec 2020 r. osiągnięto poziom 60%).

14. Nie został zrealizowany również miernik dotyczący dokonania oceny 10% (w odniesieniu do całkowitej rocznej liczby) projektów regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej w ramach celów o profilu legislacyjnym, w drugim i trzecim roku wdrożenia Programu.

5.3.2. Stopień osiągnięcia mierników działań określonych w Planie realizacji RPPK

1. Zatwierdzony przez Szefa CBA *Plan realizacji zadań i działań RPPK* nie we wszystkich przypadkach zawierał mierniki i opisy sposobu realizacji działań umożliwiające stwierdzenie, czy cel działania został osiągnięty.

Czterech realizatorów wiodących²⁶² sformułowało w przekazanych Szefowi CBA planach resortowych mierniki, których konstrukcja nie dawała możliwości zweryfikowania postępu i stanu realizacji działań. Konstrukcja mierników nie była weryfikowana przez Szefa CBA (szerszy opis w pkt 5.1.2. ppkt 6 Informacji).

Ponadto w dwóch przypadkach (MSWiA i CBA) dla działań 1.3. i 2.4. nie określono w przekazanych Szefowi CBA planach resortowych mierników (szerszy opis w pkt 5.1.3. ppkt 12 niniejszej Informacji).

W Planie realizacji zadań i działań zamieszczono mierniki, których konstrukcja nie dawała możliwości zweryfikowania postępu i stanu realizacji działania

Opis nieprawidłowości – przykłady

W MC, dla działań 5.2. i 5.3., określono dwa mierniki dotyczące liczby pracowników MC i liczby pracowników jednostek podległych i nadzorowanych w sposób uniemożliwiający pomiar stopnia realizacji celu tych działań, bowiem Ministerstwo nie określiło wartości docelowej tych mierników. Uniemożliwia to stwierdzenie na jakim poziomie i czy w ogóle zostały osiągnięte te mierniki i w ocenie NIK było nierzetelne.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że działanie dotyczyło wdrożenia stałych cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów. Miernik zatem miał pokazywać czy takie programy edukacyjne zostały wdrożone, nie zaś jak były realizowane, co oceniałby miernik określający dokładną liczbę pracowników MC, jak i pracowników jednostek podległych/nadzorowanych. Miernik został dobrany w taki sposób, aby można było ocenić, czy programy edukacyjne i szkolenia są faktycznie realizowane cyklicznie i stanowią stały element oferty szkoleniowej dla pracowników MC czy pracowników jednostek podległych/nadzorowanych. Podała również, że liczba przeszkolonych osób, w porównaniu rok do roku, świadczy o cykliczności szkoleń. Przyjęcie innego miernika, np. o charakterze wskaźnika obliczanego jako liczba przeszkolonych osób w stosunku do liczby wszystkich pracowników, byłoby obciążone znacznym błędem, ze względu na fluktuację kadr. Z kolei przyjęcie jako miernika liczby osób, które odbyły szkolenie po raz kolejny w określonym odstępie czasu nie byłoby miarodajne ze względu na zbyt krótki okres realizacji Programu.

²⁶² MC, MF, MSiT i UZP.

W ocenie NIK mierniki przyjęte do działania 5.2. i 5.3. bez określenia poziomu docelowego uniemożliwiają weryfikację stopnia realizacji działań, a w trakcie ich realizacji nie dawały możliwości właściwego pomiaru rezultatów. Tak określone mierniki nie pozwalają na ocenę czy założony cel został osiągnięty.

W **MF** miernik i sposób realizacji przyjęte dla działania dodatkowego *Ustanowienie i wdrożenie dokumentu strategicznego określającego zasady systemu przeciwdziałania nieprawidłowościom, w tym korupcji, w resorcie finansów* nie obejmowały całości tak zdefiniowanego zadania. W kolumnie *Sposób realizacji działania* wskazano jedynie część działania, tj. Realizacja projektu pn. *Opracowanie projektu przeciwdziałania nieprawidłowościom w resorcie finansów – Argos* z terminem realizacji 31 stycznia 2019 r. Miernik zdefiniowany dla tego działania to *Realizacja w terminie: tak/nie*. Miernik i sposób realizacji działania nie obejmowały zatem etapu wdrożenia polityki przeciwdziałania nieprawidłowościom, a jedynie jego część, tj. opracowanie projektu polityki. Koordynator RPPK wyjaśniła, że *rzeczywiście miernik wskazany w planie odnosił się jedynie do terminu zakończenia prac nad projektem polityki, ale na etapie zgłaszania działania oraz ówczesnym etapie prac w ramach projektu Argos – wydawał się odpowiedni i wystarczający*. W ocenie NIK przy takiej konstrukcji miernika brak jest możliwości monitorowania postępu prac w ramach tego działania.

W **MSiT** w planie resortowym dla działania 6.3., projektu 2, poddziałania 2.1. Minister przyjął miernik pn. *przeprowadzenie szkoleń, wydruk broszury antykorupcyjnej*, którego konstrukcja nie dawała możliwości zweryfikowania postępu i stanu realizacji tych działań w odniesieniu do realizowanego ww. planu. W ocenie NIK było to nierzetelne.

Sekretarz Stanu p. A. Krupka wyjaśniła m.in., że: *Przygotowany plan realizacji RPPK wskazuje bardziej ogólne mierniki, określające zrealizowanie lub niezrealizowanie danej czynności. (...) Podczas opracowywania planu realizacji RPPK starano się uwzględniać dokumenty strategiczne, jednakże bardziej szczegółowe określenie wiarygodnych mierników realizacji poszczególnych etapów było niemożliwe, dlatego wykorzystano konkretne przypisy określone w planie realizacji RPPK i jedynie ogólnie wskazano realizację działań. W odniesieniu do miernika związanego ze szkoleniami nie korygowano wstępnie przyjętego określenia z uwagi na zmiany organizacyjne i przekształcenia Ministerstwa*.

Pozostali realizatorzy wiodący (11 z 17) określili w przygotowanych resortowych planach działań mierniki w sposób pozwalający na monitorowanie oraz ocenę czy i w jakim stopniu cel realizowanych działań został osiągnięty.

2. Realizacja działań przez czterech realizatorów wiodących²⁶³ pozwoliła na osiągnięcie w pełni wszystkich przewidzianych dla nich w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* mierników. W przypadku pozostałych 13²⁶⁴ realizatorów wiodących większość mierników założonych dla nich w ww. *Planie* została osiągnięta, część z nich osiągnięto częściowo, a część nie została osiągnięta, m.in. ze względu na opóźnienia lub brak realizacji poszczególnych działań, etapów tych działań czy poszczególnych przedsięwzięć.

²⁶³ KGP, MNiSW, MS i MON.

²⁶⁴ KGSG oraz KGŻW w ramach Programu nie miały określonych działań, dla których pełniłyby rolę realizatora wiodącego.

Przykłady

W **KPRM** nie osiągnięto jednego z ośmiu mierników ustalonych w Planie realizacji zadań i działań RPPK dla realizowanych czterech działań²⁶⁵. Nie osiągnięto miernika określonego dla działania 2.2. *Opracowanie projektu wytycznych dot. wdrożenia mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych*, które było działaniem następczym wobec działania 2.1. realizowanego przez Szefa CBA. Do niezrealizowania działania 2.2. a tym samym nieosiągnięcia miernika tego działania przyczyniło się otrzymanie od Szefa CBA ww. mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych dopiero w połowie września 2020 r. KPRM oraz ministerstwa skierowały do Szefa CBA uwagi dotyczące mechanizmu, a Szef CBA do końca 2020 r., tj. do dnia zakończenia realizacji Programu, nie opracował dokumentu uwzględniającego zgłoszone uwagi.

W **MC** osiągnięto wszystkie siedem mierników działań dodatkowych wskazanych w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*. W przypadku dwóch²⁶⁶ mierników ujętych w tym Planie Minister w pełni zrealizował jeden w działaniu 5.2., a częściowo jeden w działaniu 5.3.

Realizacja przez **MF** poszczególnych etapów działań, przewidzianych w *Planie realizacji zadań i działań RPPK*, pozwoliła na osiągnięcie mierników dla dwóch²⁶⁷ z sześciu zaplanowanych działań. Dla pozostałych czterech działań²⁶⁸ nie wszystkie mierniki zostały osiągnięte, gdyż poszczególne etapy działań realizowane były z opóźnieniem lub nie zostały zrealizowane. W przypadku czterech etapów realizacji działań²⁶⁹ w MF brak było możliwości oceny przez NIK, czy mierniki zostały osiągnięte z uwagi na brak zachowania przez MF ścieżki rewizyjnej i nieprzedłożenie kontrolerom dokumentów wskazujących na realizację tych etapów w terminie.

MFIPR realizując 11 przedsięwzięć w ramach działania 5.2. osiągnął dziewięć z 10 określonych dla nich mierników przewidzianych w *Planie realizacji zadań i działań RPPK* po aktualizacji. W przypadku dwóch przedsięwzięć, w związku z niepełną realizacją lub nierzetelnym udokumentowaniem realizacji, na koniec realizacji Programu nie osiągnięto zakładanych wartości dwóch mierników. W przypadku jednego z przedsięwzięć miernik nie został określony, z uwagi na brak możliwości określenia liczby osób, które mały być przeszkolone, co z uwagi na fakt, iż było to zadanie ciągłe, realizowane niezależnie od przyjęcia RPPK 2018–2020, nie wpłynęło negatywnie na realizację tego przedsięwzięcia. W zakresie działania 5.3. miernik został osiągnięty.

Minister Koordynator określił jeden miernik (podzielony na 6 stopni) dla trzech realizowanych działań 1.1.; 1.7. i 4.1., w których pełnił on funkcję realizatora wiodącego. Osiągnięto trzy z sześciu stopni planowanego miernika: projekt ustawy o jawności życia publicznego został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, poddany uzgodnieniom międzyresortowym i konsultacjom publicznym i skierowany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów w dniu 9 stycznia 2018 r. Do dnia zakończenia realizacji RPPK dalsze prace nad ww. projektem nie były prowadzone.

²⁶⁵ Realizowanych przez KPRM jako realizatora wiodącego.

²⁶⁶ Ponadto, dwa mierniki zostały określone w sposób nie dający możliwości rzetelnej jego weryfikacji (co opisano w pkt 5.3.2. ppkt 1) oraz pięć mierników zaplanowanych dla działania 3.2., po zmianie realizatora wiodącego miało zostać zrealizowanych przez Prezesa UZP.

²⁶⁷ Działanie: 5.2. i działanie dodatkowe *Objęcie wszystkich pracowników i funkcjonariuszy KAS zasadami etycznymi*.

²⁶⁸ Działania: 3.5.; 5.3. i działania dodatkowe: *Przeprowadzenie badania zagrożeń przestępczością korupcyjną w KAS oraz Ustanowienie i wdrożenie dokumentu strategicznego określającego zasady systemu przeciwdziałania nieprawidłowościom, w tym korupcji, w resorcie finansów*.

²⁶⁹ Etap 1 w działaniu 3.5.; Etap 1 w działaniu 5.3.; Etap 1 i 3 w działaniu dodatkowym *Przeprowadzenie badania zagrożeń przestępczością korupcyjną w KAS*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Realizacja przez **MSZ** pięciu z siedmiu przedsięwzięć przewidzianych w planie realizacji RPPK pozwoliła na osiągnięcie zakładanych dla nich mierników²⁷⁰.

W **MSWiA** jeden z mierników działania 5.3. zakładał przeprowadzenie w latach 2019–2020 szkoleń według Programu edukacyjnego w SP ZOZ MSWiA w nie mniej niż 4–5 jednostkach. W 2019 r. przeprowadzono szkolenia w jednej jednostce dla trzech grup a w 2020 r. ze względu na pandemię i związane z tym ograniczenia pracy jednostek ochrony zdrowia oraz przyjęty sposób realizacji w formie bezpośredniego uczestnictwa szkolenia nie mogły być zrealizowane. Tym samym tak określony miernik nie został w pełni osiągnięty.

²⁷⁰ Pięciu z siedmiu mierników.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli była ocena, czy Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 został prawidłowo zrealizowany oraz czy zostały osiągnięte zakładane cele i efekty tego programu.

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

Cele szczegółowe

1. Czy zapewniono warunki organizacyjno – prawne i finansowe do realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, w tym czy prawidłowo i rzetelnie koordynowano i monitorowano jego wdrażanie?
2. Czy i jak zrealizowane zostały zadania i działania zakładane w Programie na lata 2018–2020 oraz czy ich realizacja przyczyniła się do wzmocnienia mechanizmów i struktur służących ograniczeniu korupcji?
3. Czy osiągnięte zostały mierniki celu głównego i celów szczegółowych określone w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 oraz mierniki określone w *Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018–2020*?

Skontrolowano ogółem 16 jednostek, w tym: Centralne Biuro Antykorupcyjne, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów²⁷¹, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁷², Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Urząd Zamówień Publicznych, Komendę Główną Policji, Komendę Główną Straży Granicznej, Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej. Jednostki do kontroli dobrano w sposób celowy, spośród podmiotów biorących udział w realizacji zadań i działań związanych z Programem mających status koordynatora lub realizatorów Programu.

Zakres podmiotowy

Czynności kontrolne prowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności w Ministerstwach, urzędach centralnych i ich jednostkach podległych.

Kryteria kontroli

Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze związane z realizacją Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

Okres objęty kontrolą

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 7 września 2021 r. do 27 maja 2022 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).

W trakcie kontroli w KGSG, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji od Szefa CBA i Ministra SWiA.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

²⁷¹ W KPRM skontrolowano realizację działań przez Szefa KPRM i Ministra Cyfryzacji (skierowano dwa oddzielne wystąpienia pokontrolne).

²⁷² Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji pełni jednocześnie funkcję Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych, którego obsługę merytoryczną, analityczną, prawną, medialną, organizacyjną, techniczną oraz kancelaryjno-biurową zapewnia na podstawie zarządzenia nr 14 Szefa KPRM z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (ze zm.), Departament Bezpieczeństwa Narodowego w KPRM, w związku z powyższym skierowano dwa oddzielne wystąpienia pokontrolne.

Pozostałe informacje

W kontroli uczestniczył Departament Administracji Publicznej NIK (który przeprowadził kontrole w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwie Finansów, Urzędzie Zamówień Publicznych) oraz Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego (który przeprowadził kontrole w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Ministerstwie Sprawiedliwości, Komendzie Głównej Policji i Komendzie Głównej Straży Granicznej), Departament Nauki i Dziedzictwa Narodowego (który przeprowadził kontrole w Ministerstwie Edukacji i Nauki, Ministerstwie Sportu i Turystyki oraz Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego) Departament Infrastruktury (który przeprowadził kontrolę w Ministerstwie Rozwoju i Technologii) i Departament Obrony Narodowej (który przeprowadził kontrole w Ministerstwie Obrony Narodowej i Komendzie Głównej Żandarmerii Wojskowej).

Stan realizacji uwag i wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w 18 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano dwa wnioski pokontrolne oraz 48 uwag. Uwagi zostały sformułowane na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK ze względu na zakończenie realizacji RPPK na lata 2018–2020 oraz w związku z prowadzonymi pracami nad nowym programem rządowym dotyczącym przeciwdziałania korupcji. Uwagi te dotyczyły m.in.:

- konieczności zapobiegania opóźnieniom w wykonywaniu czynności lub zadań wynikających z rządowego programu;
- niezwłocznego podejmowania działań w celu wyznaczenia lub upoważniania Koordynatora;
- występowania z wnioskami o zmianę planu działań w przypadku wystąpienia zmian w działaniach;
- zapewnienia rzetelnego sporządzania sprawozdań dotyczących realizacji zadań/działania i terminowego ich przekazywania;
- monitorowania postępu realizacji działań i zadań;
- podejmowania działań mających na celu pełną realizację zakładanych zadań/działania/przedsięwzięć;
- ustalania mierników w taki sposób, aby umożliwiały one pomiar oraz monitorowanie postępu realizacji działań.

Dwa wnioski sformułowano w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Spraw Zagranicznych oraz Ministra Rozwoju i Technologii. Dotyczyły one odpowiednio: dokonania aktualizacji § 15 *Procedury reakcji na zdarzenia korupcyjne* w związku z wdrożoną w dniu 3 grudnia 2018 r. zmianą regulaminu organizacyjnego MSZ i zrealizowania działań mających na celu przeciwdziałanie korupcji.

Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych

Zastrzeżenia do stwierdzonej nieprawidłowości oraz oceny ogólnej wniosków Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zastrzeżenia dotyczyły części nieprawidłowości dotyczącej nierzetelnego sporządzania sprawozdań z realizacji Programu oraz zmiany oceny ogólnej z negatywnej na opisową. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uchwałą Nr 40/2022 z dnia 31 sierpnia 2022 r. uwzględniło zastrzeżenia dotyczące części nieprawidłowości przy sporządzaniu sprawozdań oraz zmiany oceny ogólnej, oddaliło natomiast zastrzeżenia w pozostałym zakresie.

ZAŁĄCZNIKI

Dwa sformułowane wnioski zostały przyjęte przez kontrolowane jednostki oraz podjęto działania w celu ich realizacji. W zakresie 48 uwag zawartych w 16 wystąpieniach pokontrolnych²⁷³, 14 realizatorów Programu poinformowało, że w przypadku powierzenia im realizacji zadań w ramach kolejnego rządowego programu w zakresie przeciwdziałania korupcji wszystkie sformułowane uwagi zostaną uwzględnione w podejmowanych przez nie działaniach²⁷⁴.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych oraz informacja o wykorzystaniu uwag

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Administracji Publicznej	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (Szef KPRM)	Michał Dworczyk
2.		Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (Minister Cyfryzacji)	Mateusz Morawiecki
3.		Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (Minister Koordynator Służb Specjalnych)	Mariusz Kamiński
4.		Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Mariusz Kamiński
5.		Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Zbigniew Rau
6.		Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	Grzegorz Puda
7.		Ministerstwo Finansów	Mateusz Morawiecki
8.		Urząd Zamówień Publicznych	Hubert Nowak
9.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Centralne Biuro Antykorupcyjne	Andrzej Stróżny
10.		Ministerstwo Sprawiedliwości	Zbigniew Ziobro
11.		Komenda Główna Policji	gen. insp. Jarosław Szymczyk
12.		Komenda Główna Straży Granicznej	gen. dyw. SG Tomasz Praga
13.	Departament Nauki i Dziedzictwa Narodowego	Ministerstwo Edukacji i Nauki	Przemysław Czarnek
14.		Ministerstwo Sportu i Turystyki	Kamil Bortniczuk
15.		Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Piotr Gliński
16.	Departament Obrony Narodowej	Ministerstwo Obrony Narodowej	Mariusz Błaszczak
17.		Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej	gen. dyw. Tomasz Połuch
18.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	Piotr Nowak

Wykaz kontrolowanych jednostek

²⁷³ W przypadku wystąpień pokontrolnych skierowanych do KGŻW i MON, NIK nie sformułowała uwag ani wniosków.

²⁷⁴ Dwóch realizatorów (MSZ, MRiT) w przesłanych odpowiedziach nie poinformowało o sposobie wykorzystania uwag.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Centralne Biuro Antykorupcyjne	w formie opisowej	Szef CBA opracował projekt Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, a także projekt zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu. Szef CBA, jako Przewodniczący, kierował pracami powołanego z półrocznym opóźnieniem Zespołu, zatwierdził Plan realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018–2020 oraz wywiązał się z określonych w Programie obowiązków sprawozdawczych. Zorganizował też posiedzenia Zespołu i zapewnił jego obsługę kancelaryjno-biurową. Szef CBA wywiązał się z większości obowiązków realizatora wskazanych w RPPK działań. Wyznaczone zostały jednostki odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań. Szczegółowe badanie sześciu z trzynastu działań, dla których Szef CBA został wskazany jako realizator wiodący wykazało, że wskazane komórki organizacyjne podejmowały działania w celu ich wykonania. Sposób sformułowania pięciu z sześciu mierników umożliwił weryfikację postępu i stanu realizacji tych działań.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – zatwierdzenia przez Szefa CBA Planu realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018–2020, w którym zawarte zostały mierniki określone w sposób, który nie dawał możliwości ustalenia faktycznego stopnia realizacji zadania lub działania i ich zakończenia, co było nierzetelne; – przekazania Ministrowi – Koordynatorowi sprawozdania końcowego z realizacji Programu, które nie zawierało opisu realizacji celu głównego, celów szczegółowych i mierników ich realizacji oraz zawierało nierzetelne dane w zakresie stanu realizacji działań; – powołania w CBA Koordynatora do spraw realizacji zadań wynikających z Programu blisko dziewięć miesięcy od wejścia w życie RPPK i dwa miesiące od utworzenia Zespołu; – nierzetelnego sporządzenia sprawozdania końcowego z realizacji Programu w części dotyczącej wydatków poniesionych przez CBA; – nieterminowej realizacji działań 4.2.
2.	Komenda Główna Policji	w formie opisowej	Działania podejmowane przez Komendanta Głównego Policji w ramach realizacji RPPK na lata 2018–2020 zapewniły osiągnięcie efektów założonych w zatwierdzonym przez Szefa CBA Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018–2020. Zadania i działania wprowadzone do RPPK (bez udziału i konsultacji KGP) mieściły się w szerokim katalogu zadań dotychczas realizowanych przez komórki i jednostki organizacyjne Policji. KGP prawidłowo realizowała zadania z zakresu edukacji antykorupcyjnej, współpracy z organami ścigania i współpracy międzyresortowej, mimo że nie zostały one określone w harmonogramie działań zgodnie z założeniami Programu. Policja realizowała zadania powierzone jej zgodnie z obowiązującymi przepisami. W pełni zrealizowano wszystkie działania, dla których Komendant Główny Policji wskazany został w Planie realizacji zadań i działań RPPK jako realizator wiodący, a także osiągnięto mierniki do nich przypisane.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – niewyznaczenia w sposób formalny Koordynatora Programu ze strony KGP oraz niepodejmowania działań zniurzających do upoważnienia naczelnika wydziału dw. z korupcją do realizacji zadań koordynatora RPPK, co w ocenie NIK było nierzetelne; – nieopracowania resortowego planu działań; – nierzetelnego udokumentowania realizacji zadania w zakresie organizacji konferencji.
3.	Komenda Główna Straży Granicznej	w formie opisowej	Komendant Główny SG, w ramach swoich kompetencji uczestniczył w realizacji RPPK na lata 2018–2020, w tym prawidłowo wykonywał działania zlecone przez Szefa CBA. SG posiadała odpowiednie warunki organizacyjno-prawne do realizacji zadań Programu. NIK pozytywnie oceniła bieżącą współpracę SG z Szefem CBA przy realizacji zadania nr 7.	Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niewyznaczenia formalnie Koordynatora realizacji Programu oraz nieopracowania planu realizacji działań zawierającego mierniki, zakresy odpowiedzialności i harmonogram pracy. Komendant Główny SG nie podjął działań w celu ustalenia zakresu obowiązków spoczywających na nim, w tym wyznaczenia Koordynatora i opracowania planu zadań/działan.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej	pozytywna	W Komendzie Głównej ŻW zapewniono warunki organizacyjno-prawne i finansowe dla realizacji RPPK. Podejmowano działania dotyczące szkolenia personelu jednostek, w których mogą występować podwyższone zagrożenia korupcyjne, w celu realizacji zadania nr 5 oraz współpracowano z Szefem CBA przy realizacji zadania nr 7.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
5.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	pozytywna	Szef KPRM, jako realizator wiodący podejmował działania zmierzające do realizacji działań przypisanych mu w Programie. Zrealizował w pełni trzy z czterech działań i doprowadził do osiągnięcia zaplanowanych dla tych trzech działań efektów i mierników. W KPRM zapewniono wystarczające zasoby kadrowe dla realizacji działań określonych w RPPK na lata 2018–2020. Monitorowanie stanu realizacji działań odbywało się zgodnie z przyjętym dla Programu systemem sprawozdawczym.	Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na obniżenie oceny i dotyczyły m.in.: – upoważnienia pracownika KPRM koordynującego sprawę z zakresu przeciwdziałania korupcji do realizacji zadań RPPK dopiero po upływie 158 dni od wejścia w życie zarządzenia w sprawie Zespołu, co w ocenie NIK było nierzetelne; – ujęcia zadań Koordynatora w opisie stanowiska dopiero po upływie 19 miesięcy od wyznaczenia go do pełnienia tej funkcji, co było nierzetelne; – wypłacenia Koordynatorowi wynagrodzenia w łącznej kwocie 2,4 tys. zł za prace w ramach RPPK na lata 2018–2020, co było niezgodne z pkt 4.3.1. Programu.
6.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Minister Cyfryzacji	w formie opisowej	Minister Cyfryzacji podejmował działania w celu zapewnienia warunków realizacji RPPK na lata 2018–2020. W pełni zrealizował przypisane mu w <i>Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018–2020</i> działania 5.2. oraz siedem działań dodatkowych. Sporządzone przez Koordynatora sprawozdania okresowe i końcowe zostały przygotowane zgodnie ze wzorem i przesłane Przewodniczącemu Międzyresortowego Zespołu w wymaganych terminach.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – upoważnienia pracownika MC koordynującego sprawę z zakresu przeciwdziałania korupcji do realizacji zadań RPPK po upływie 40 dni od wejścia w życie zarządzenia w sprawie Zespołu, co w ocenie NIK było nierzetelne; – nieinformowania Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu o odwołaniu Koordynatora, co było niezgodne z pkt 4.3.1. Programu; – nieudokumentowania realizacji poddziałania 1 i trzech przedsięwzięć poddziałania 2 w działaniu 5.3. w sposób umożliwiający potwierdzenie ich wykonania; – określenia dwóch mierników w działaniach 5.2. i 5.3. bez wartości docelowej, tj. w sposób uniemożliwiający monitorowanie postępu realizacji działań i poddziałania, co w ocenie NIK było nierzetelne. Z uwagi na brak pełnej dokumentacji źródłowej służącej do sporządzania sprawozdań NIK nie dokonała oceny rzetelności tych sprawozdań.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Minister Koordynator Specjalnych	w formie opisowej	Minister Koordynator podejmował działania w celu zapewnienia warunków realizacji RPPK na lata 2018–2020 oraz realizował czynności w zakresie działań przypisanym mu w Programie. Minister Koordynator przekazał do Przewodniczącego Zespołu sprawozdania okresowe oraz sprawozdanie końcowe z realizacji działań RPPK.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – przekazania projektu zarządzenia w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu przez Ministra Koordynatora do podpisu Prezesowi Rady Ministrów dopiero po upływie 147 dni od jego przyjęcia przez Stały Komitet Rady Ministrów (tj. 6 marca 2018 r.), co było działaniem niezrzetelnym; – zaakceptowania przez Ministra Koordynatora sprawozdania końcowego z realizacji Programu, które nie zawierało opisu realizacji celu głównego i celów szczegółowych oraz mierników ich realizacji. W konsekwencji Radzie Ministrów przedłożono sprawozdanie, które nie zawierało kluczowych informacji odnośnie realizacji całego Programu, w tym jego celów; – przedłożeniu Radzie Ministrów przez Ministra Koordynatora sprawozdania rocznego z realizacji zadań Zespołu oraz sprawozdania końcowego z realizacji Programu z opóźnieniem wynoszącym od 10 do 24 dni w stosunku do terminu określonego w § 6 zarządzenia w sprawie Zespołu Międzyresortowego.
8.	Ministerstwo Edukacji i Nauki	w formie opisowej	Zarówno w MNISW, jak i w MEN zapewniono warunki organizacyjne dla wykonywania zadań określonych w RPPK. Koordynatorów Programu powołano bez zwiększania stanu etatowego i tworzenia odrębnych struktur, plany realizacji działań sporządzono na odpowiednim wzorze. Zarówno w MEN, jak i w MNISW monitorowanie odbywało się zgodnie z przyjętym dla Programu systemem sprawozdawczym. Sprawozdania z realizacji działań RPPK przekazywane były terminowo i na odpowiednim wzorze.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: – opracowania w MNISW planu realizacji działań 12 dni po terminie określonym w pkt 4.3. Programu; – określenia w planie realizacji działań MNISW harmonogramów i terminów realizacji działań na zbyt ogólnym poziomie co nie pozwalało na ich bieżące monitorowanie oraz ocenę stopnia zaawansowania działań; – nie osiągnięcia w MEN pełnego efektu działania 6.2.
9.	Ministerstwo Finansów	w formie opisowej	Ministerstwo podejmowało działania w celu zapewnienia warunków realizacji RPPK oraz realizowało czynności w zakresie przypisanych mu w Programie działań. Ministerstwo zrealizowało w pełni trzy z sześciu działań i trzy działania częściowo oraz doprowadziło do osiągnięcia części zaplanowanych efektów i mierników przewidzianych w Planie realizacji zadań i działań RPPK.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – niepełnej realizacji działań 3.5., 5.3. i jednego z działań dodatkowych oraz opóźnienia w poszczególnych etapach realizacji tych działań, co było niezgodne z założeniami przyjętymi w Planie realizacji zadań i działań RPPK; – wyznaczenia Koordynatora Programu dopiero 53 dni od wejścia w życie zarządzenia w sprawie Zespołu, co w ocenie NIK było niezrzetelnym; – zamieszczenia, w przypadku działania 5.3., w sprawozdaniach okresowych i sprawozdaniu końcowym informacji niezgodnych ze stanem faktycznym, co świadczy o niezrzetelnym ich sporządzeniu; – nieprawidłowego określenia w jednym z działań dodatkowych miernika, który nie obejmował całości zdefiniowanego w planie realizacji zadań i działań RPPK działania, co w ocenie NIK nie dawało możliwości monitorowania postępu prac.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
10.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	w formie opisowej	Ministerstwo zapewniło warunki organizacyjne i finansowe umożliwiające realizację działań określonych w Programie oraz skutecznie realizowało czynności w zakresie przypisanych mu działań. W wyniku realizacji tych działań osiągnęło wszystkie zakładane efekty i dziesięć z jedenastu mierników przewidzianych w planie realizacji działań RPPK.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – wyznaczenia Koordynatora RPPK dopiero po upływie 279 dni od dnia wyznaczenia w Ministerstwie Członka Międzyresortowego Zespołu i 88 dni od dnia powołania Zespołu, co było niezetelne; – niemieszczeniu w Planie realizacji działań Ministerstwa harmonogramu prac w zakresie poszczególnych przedsięwzięć realizowanych w ramach działań 5.2. i 5.3., co było niezgodne z pkt 4.3. Programu oraz z załącznikiem nr 1 do regulaminu prac Zespołu; – niezetelnym sporządzeniu sprawozdań okresowych oraz końcowego z realizacji działań RPPK ze względu na niespójność danych z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych; – nieterminowym przekazaniu czterech spośród sześciu sprawozdań z realizacji działań RPPK, co było niezgodne z regulaminu prac Zespołu.
11.	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	w formie opisowej	Ministerstwo prawidłowo realizowało – co do zasady – działania na rzecz RPPK 2018–2020. Wykonywało przedsięwzięcia w ramach dwóch działań, będących częścią jednego zadania określonego w RPPK na lata 2018–2020 wdrażając m.in. szkolenia w zakresie przeciwdziałania korupcji w urzędzie. Działania realizowane były według planu realizacji działań MKiDN przedłożonego do CBA, który został nie w pełni rzetelnie przygotowany, a także według planów półrocznych, które były opracowywane do końca 2019 r.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – niezapewnienia skutecznego monitorowania wdrożenia działań antykorupcyjnych oraz przygotowania do realizacji RPPK na lata 2018–2020, co skutkowało m.in. nieterminowym wysyłaniem sprawozdań, przygotowaniem planu realizacji działań Ministerstwa tylko na 2018 r.; – wyznaczenia Koordynatora RPPK dopiero po upływie 54 dni od dnia powołania Zespołu, co było niezetelne; – niewywiązania się przez Koordynatora z obowiązku przygotowania planu realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018–2020, co było niezetelne; – opóźnień w realizacji działania 5.2.
12.	Ministerstwo Obrony Narodowej	pozytywna	Ministerstwo zapewniło warunki organizacyjno-prawne i finansowe do realizacji RPPK, a jego wdrażanie monitorowano prawidłowo. W wyniku realizacji dwóch działań w MON wprowadzony został nowy program edukacji antykorupcyjnej o charakterze stałym oraz przedłużono funkcjonowanie wcześniejszego Programu profilaktycznego w zakresie przeciwdziałania korupcji w resorcie obrony narodowej na lata 2016–2019.	Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła upoważnienia do pełnienia funkcji Koordynatora RPPK dopiero po upływie 55 dni od dnia powołania Zespołu i nie miała wpływu na obniżenie oceny.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
13.	Ministerstwo Sportu i Turystyki	pozytywna	Minister rzetelnie realizował działania określone w Planie realizacji zadań i działań RPPK, w szczególności prowadząc prace legislacyjne, wdrażając szkolenia pracowników MS w zakresie etyki i przeciwdziałania korupcji, a także szkolenia w sądach powszechnych i Służbie Więziennej.	Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na obniżenie oceny i dotyczyły: – nieterminowego przekazania trzech sprawozdań z realizacji działań, – niewskazania w planie działań MS ocen ryzyka wykonania zadnego z działań, dla których Minister Sprawiedliwości został wskazany jako realizator wiodący, było to niezgodne z załącznikiem nr 1 do regulaminu prac Zespołu.
14.	Ministerstwo Sportu i Turystyki	w formie opisowej	Minister prawidłowo realizował – co do zasady – działania na rzecz RPPK 2018–2020. Wykonywał zadania wdrażając m.in. szkolenia w zakresie przeciwdziałania korupcji w urzędzie oraz w środowisku sportowym. Zadania realizowane były zgodnie z planem realizacji działań Ministerstwa przedłożonym do CBA, jednak warunki organizacyjne nie zostały w pełni rzetelnie przygotowane. Mimo to zakładane efekty trzech działań, realizowanych przez siedem projektów oraz cztery poddziałania, zostały osiągnięte, z wyjątkiem jednego poddziałania, dla którego miernik nie został zwyminiowany. Pozostałe wartości 10 mierników zostały osiągnięte.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – upoważnienia do pełnienia funkcji Koordynatora RPPK w ograniczonym zakresie (tylko do działania 6.3.) oraz po upływie 34 dni od dnia powołania Zespołu, – nierzetelnego sporządzenia sprawozdania ze względu na nie wykazanie wszystkich kosztów poniesionych na realizację poszczególnych działań, – przyjęcia jednego z mierników, którego konstrukcja nie dawała możliwości weryfikacji postępu realizacji działania w stosunku do realizowanego planu.
15.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	w formie opisowej	W ramach realizacji działań Programu, Ministerstwo osiągnęło dwa w pełni i dwa częściowo spośród czterech mierników ustalonych dla działań 5.2. i 5.3. w planie realizacji zadań i działań RPPK, tj.: – w ramach działania 5.2. opracowało broszurę informacyjną dotyczącą przeciwdziałania korupcji, jednak nie została ona udostępniona pracownikom MSWiA, tak więc miernik nie został w pełni zrealizowany. Ponadto przeszkolono – 10,2% pracowników w 2019 r. oraz 71,0% pracowników w 2020 r. (co stanowiło odpowiednio 100% i 710% zaplanowanego miernika); – w ramach działania 5.3. opracowało Program edukacyjny dla Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej nadzorowanych przez Ministra SWiA oraz przeprowadziło szkolenia w jednej jednostce SP ZOZ, a planowano szkolenia nie mniej niż w 4–5 jednostkach, tak więc miernik nie został w pełni osiągnięty.	Działania podejmowane przez Ministerstwo w celu zapewnienia warunków do realizacji RPPK były niewystarczające. Nie zrealizowano działania 1.3., dla którego Minister SWiA został wskazany jako realizator wiodący, jak również nie określono miernika dla tego działania. Minister z opóźnieniem upoważnił Pełnomocnika do Spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym do wykonywania zadań Koordynatora, tj. dopiero po upływie 126 dni od wejścia w życie zarządzenia w sprawie Zespołu i 356 dni od wejścia w życie RPPK. Do zakończenia Programu nie zostało zrealizowane działanie 1.3. Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu, dla którego Minister SWiA został wskazany jako realizator wiodący. W trakcie obowiązywania Programu nie zakończono w Ministerstwie analizy propozycji zmian do ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, która miała być podstawą do określenia sposobu realizacji działania 1.3.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				Ponadto stwierdzono inne nieprawidłowości, polegające na naruszeniu kryterium rzetelności, m.in.: – nieokreśleniu w planie realizacji działań MSWiA, dla działania 1.3., wymaganych elementów, w szczególności mierników, oceny ryzyka wykonania, sposobu realizacji działania, z podziałem na etapy pracy oraz terminami ich realizacji, do czego zobowiązywał regulamin prac Zespołu; – braku informacji o wartości dwóch z czterech mierników określonych dla działań 5.2. i 5.3. (po jednym dla każdego działania) oraz wykazywanie stanów innych niż faktyczny w sprawozdaniach z realizacji RPPK, co w ocenie NIK utrudniało rzetelną ocenę stanu realizacji działań Programu; – niesporządzeniu i nieprzekazaniu Przewodniczącemu Zespołu sprawozdania z realizacji RPPK za 2018 r., co było niezgodne z § 9 regulaminu prac Zespołu, a pozostałe sprawozdania okresowe (oprócz sprawozdania za 2019 r.) oraz sprawozdanie końcowe z realizacji RPPK zostały przekazane z opóźnieniem wynoszącym od jednego do ośmiu dni w stosunku do terminu określonego w § 9 pkt 4 regulaminu prac Zespołu.
16.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	w formie opisowej	Minister podejmował działania w celu organizacji wdrożenia w Ministerstwie RPPK oraz realizacji działań przypisanych mu w Programie, według zatwierdzonego przez Szefa CBA Planu realizacji zadań i działań RPPK. Minister SZ osiągnął zaplanowane efekty w zakresie pięciu z siedmiu przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w tym planie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – upoważnienia Pełnomocnika do pełnienia funkcji Koordynatora dopiero po 37 dniach od dnia wejścia w życie zarządzenia w sprawie Zespołu, co było niezasetne; – nierzetelnego sporządzenia przez MSZ czterech sprawozdań półrocznych i dwóch rocznych oraz końcowego z realizacji RPPK na lata 2018–2020, w zakresie przedsięwzięć oznaczonych w planie realizacji zadań i działań RPPK nr 5 i 6 ze względu na niespójność danych wykazanych w tych sprawozdaniach z danymi źródłowymi; – nieukończenia do 31 grudnia 2020 r. realizacji dwóch przedsięwzięć polegających na opracowaniu i wdrożeniu szkoleń z zasad etyki w służbie cywilnej, skierowanych do pracowników MSZ oraz placówek zagranicznych, oraz ustanowieniu w MSZ funkcji doradcy etycznego, co było niezgodne z planem realizacji zadań i działań RPPK.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
17.	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	pozytywna	Minister przygotował Ministerstwo do realizacji zadań określonych w RPPK. Realizując zadania i działania ujęte w Programie uzyskał większość zaplanowanych efektów, a ich realizacja pozwoliła na osiągnięcie 18 z 23 mierników.	Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na obniżenie oceny i dotyczyła wyznaczenia Koordynatora RPPK dopiero po upływie 56 dni od dnia od dnia powołania Zespołu.
18.	Urząd Zamówień Publicznych	w formie opisowej	UZP podejmował działania w celu zapewnienia warunków realizacji RPPK na lata 2018–2020 oraz realizował czynności w zakresie przypisanych mu w Programie działań, w ramach posiadanych kompetencji, z uwzględnieniem zmian, które wystąpiły w obszarach objętych działaniami Programu. Dzięki temu osiągnął efekty w trzech z pięciu działań, w których UZP był realizatorem wiodącym (nr: 3.1., 3.2., 3.4.). Spośród ośmiu mierników przewidzianych w planie realizacji zadań i działań RPPK dwa mierniki osiągnięto w pełni i dwa częściowo.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: – upoważnienia pracownika UZP koordynującego sprawy z zakresu przeciwdziałania korupcji do realizacji zadań RPPK dopiero po upływie 37 dni od wejścia w życie zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu, co w ocenie NIK było nierzetelne; – niewprowadzenia zmian do planu realizacji zadań i działań RPPK oraz braku uzgodnienia z CBA, czy zachodzące zmiany wymagały wprowadzenia aktualizacji tego planu, co w ocenie NIK było nierzetelne; – niespójnego i niekonsekwentnego prezentowania informacji w sprawozdaniach z realizacji RPPK, co obniżało ich użyteczność dla weryfikacji i oceny stanu realizacji działań Programu, co świadczy o nierzetelnym ich sporządzeniu; – przyjęcia w planie realizacji zadań i działań RPPK jednego z mierników dla działania 3.4. bez określonej wartości docelowej, co nie dawało możliwości pomiaru stanu i stopnia zrealizowania działań i było nierzetelne.

* Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r.²⁷⁵ została ratyfikowana przez Polskę w 2006 r. Konwencja ta zobowiązuje przystępujące do niej państwa do oficjalnego uznania praktyk korupcyjnych za przestępstwo, a także do wzmacniania rozwoju instytucji, których zadaniem jest zapobieganie praktykom korupcyjnym oraz ściganie oskarżonych o korupcję.

Międzynarodowe
zobowiązania Polski
w zakresie zwalczania
korupcji

Komitet Ministrów Rady Europy w listopadzie 1997 r. przyjął program działań w walce z korupcją – rezolucję nr 24 (97), która określa 20 zasad wiodących oraz wyznacza podstawowy cel działania GRECO (Grupy Państw Przeciwko Korupcji) powołanej w ramach Rady Europy. Celem działań GRECO jest zwiększenie zdolności państw członkowskich do podejmowania skutecznej walki z korupcją. GRECO jest odpowiedzialne za monitorowanie przestrzegania przez państwa członkowskie ww. zasad oraz ocenę stopnia implementacji przepisów konkretnych instrumentów prawnych.

Zwalczanie korupcji i nadużyć finansowych należy do kompetencji krajowych. Państwa członkowskie UE mają do dyspozycji większość niezbędnych instrumentów prawnych i instytucji umożliwiających zapobieganie korupcji i nadużyciom finansowym oraz ich zwalczanie. Instytucją służącą zwalczaniu korupcji w UE jest OLAF (Europejski Urząd do Spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych), który opracował metody przeciwdziałania temu zjawisku (interdyscyplinarna strategia antykorupcyjna, zasady współpracy policji z wymiarem sprawiedliwości, europejski nakaz aresztowania, transparentność w życiu publicznym). Na mocy decyzji Rady UE 2008/852/WSiSW z dnia 24 października 2008 r. w sprawie sieci punktów kontaktowych służącej zwalczaniu korupcji²⁷⁶ – w oparciu o istniejącą nieformalną strukturę EPAC (Europejscy Partnerzy Przeciwko Korupcji), utworzono Europejską Sieć Antykorupcyjną i stworzono system punktów kontaktowych organów ścigania krajów członkowskich UE przeciwko korupcji. Wydany został również Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: Zwalczanie korupcji w UE COM(2011)308²⁷⁷.

Powyższe instytucje przyjęły szereg konwencji, rezolucji i rekomendacji o charakterze antykorupcyjnym:

- Prawnokarną konwencję o korupcji²⁷⁸ – ratyfikowaną przez Polskę w 2002 r.;
- Cywilnoprawną konwencję o korupcji²⁷⁹ – ratyfikowaną przez Polskę w 2002 r.;

²⁷⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563.

²⁷⁶ Dz. Urz. UE L 301 z 12.11.2008, str. 38.

²⁷⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex:52011DC0308>

²⁷⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249. Z dniem 1 sierpnia 2014 r. Konwencja została uzupełniona przez Protokół dodatkowy z dnia 15 maja 2003 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 981).

²⁷⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443.

- Konwencję OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych²⁸⁰ – ratyfikowaną przez Polskę w 2000 r.;
- Konwencję Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu²⁸¹ – ratyfikowaną przez Polskę w 2007 r.;
- Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej²⁸² – ratyfikowaną przez Polskę w 2001 r.

Polska przystąpiła także do Konwencji Rady Europy w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej²⁸³. Nasz kraj związany jest również decyzją ramową Rady 2003/568/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym²⁸⁴ oraz Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii²⁸⁵.

Istotną rolę wśród dokumentów strategicznych UE w obszarze zwalczania przestępczości stanowią Konkluzje Rady Unii Europejskiej ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przyjęte w listopadzie 2010 r. ustanawiające Cykl Polityki Bezpieczeństwa Unii Europejskiej w zakresie zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości (tzw. Policy Cycle). Tworzą one wieloletnie ramy polityki UE w odniesieniu do zapobiegania oraz zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej i stosują przyjętą metodologię opartą na komplementarnym podejściu do tego zjawiska państw trzecich i innych organizacji.

W czerwcu 2013 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła priorytety strategiczne na lata 2014–2017, w tym m.in. w zakresie przestępczości zorganizowanej, korupcji i prania pieniędzy. W celu ich realizacji została wydana Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2013 r. w sprawie przestępczości zorganizowanej, korupcji i prania pieniędzy, zalecenia dotyczące potrzebnych działań i inicjatyw (sprawozdanie końcowe) (2013/2107(INI))²⁸⁶.

Istotnym dokumentem pozostaje również *Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpiecznej Europy* z 22 listopada 2010 r.²⁸⁷ W komunikacie tym wskazanych zostało pięć celów strategicznych, a wśród nich zapobieganie i zwalczanie poważnej i zorganizowanej przestępczości oraz ochrona gospodarki przed infiltracją. Również nowa opublikowana 24 lipca 2020 r. Strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej na lata 2020–2025²⁸⁸ w jednym z priorytetów strategicznych – przestępczość zorganizowana – wskazuje na działania związane ze zwalczaniem korupcji.

²⁸⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 23, poz. 264.

²⁸¹ Dz. U. z 2008 r. Nr 165, poz. 1028, ze zm.

²⁸² Dz. U. z 2005 r. Nr 18, poz. 158, ze zm.

²⁸³ Dz. Urz. UE C 195 z 25.6.1997, str. 2.

²⁸⁴ Dz. Urz. UE L 192 z 31.7.2003, str. 54.

²⁸⁵ Dz. Urz. UE L 198 z 28.7.2017, str. 29.

²⁸⁶ Dz. Urz. UE C 208 z 10.6.2016, str. 89.

²⁸⁷ COM(2010) 673 wersja ostateczna.

²⁸⁸ COM(2020) 605 wersja ostateczna.

Legalna definicja korupcji zawarta jest w art. 1 ust. 3a **ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym** i do tej definicji odwołuje się Program. Zgodnie z tą definicją, korupcją jest czyn:

Prawo krajowe

1. polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
2. polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
3. popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
4. popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Na podstawie art. 19 ust. 2 **ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju**²⁸⁹ Rada Ministrów uchwałami z:

- 1 kwietnia 2014 r. przyjęła Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019,
- 19 grudnia 2017 r. przyjęła Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 stanowił główny element koordynujący krajową politykę antykorupcyjną. Został on przygotowany na bazie dotychczasowych doświadczeń z realizacji rządowego Programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna I i II etap wdrażania, RPPK na lata 2014–2019 oraz w wyniku realizacji obowiązku systemowego prowadzenia działań w zakresie przeciwdziałania korupcji wynikającego z rekomendacji Grupy Państw Przeciwko Korupcji GRECO, zaleceń Unii Europejskiej oraz Rady Europy, jak również z Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji.

²⁸⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057.

Podczas jego tworzenia kierowano się także koniecznością zachowania spójności ze **Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)**, która została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r.²⁹⁰ i stanowiła aktualizację Strategii Rozwoju Kraju 2020²⁹¹. W Strategii założono wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywateli, które mają przyczynić się do zwiększenia ich bezpieczeństwa. Jedno z działań wspomagających ten proces obejmuje zwiększenie skuteczności państwa w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji²⁹². Również w Strategii Sprawne Państwo 2020²⁹³ w jednym z działań w niej określonych (7.2.3. *Przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji*), założono, że powstanie skoordynowana polityka antykorupcyjna w oparciu o spójny rządowy program antykorupcyjny, który miał służyć zmniejszeniu poziomu korupcji w Polsce, poprzez wzmocnienie prewencji i edukacji oraz zwalczanie tego rodzaju przestępczości.

Założenia
oraz cel główny i cele
szczegółowe RPPK
na lata 2018–2020.
Mierniki stopnia realizacji
tych celów.

W **Programie na lata 2018–2020** przyjęto założenie, że katalog pól działalności organów państwa zajmujących się zjawiskiem korupcji jest otwarty i powinien być aktualizowany w ramach tego Programu. Natomiast do najczęstszych mechanizmów korupcjogennych²⁹⁴ w Programie zaliczono:

- nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa,
- dowolność postępowania,
- konflikt interesów,
- brak jawności postępowania,
- słabość systemu kontroli i nadzoru,
- kumulowanie uprawnień,
- lekceważenie obowiązku sporządzania dokumentacji i sprawozdawczości,
- brak odpowiedzialności osobistej za podejmowane rozstrzygnięcia,
- nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych i pośrednictwa.

Diagnoza funkcjonowania systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej przedstawiona w RPPK na lata 2018–2020 zawierała podstawowe regulacje istotne z perspektywy przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej oraz zakres właściwości służb i organów powołanych do jej przeciwdziałania. W oparciu o wskazane diagnozy sformułowano cele Programu: cel główny i cele szczegółowe oraz mierniki ich realizacji. Kluczowy element dokumentu stanowi Plan

²⁹⁰ M.P. poz. 260.

²⁹¹ Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (M.P. poz. 882).

²⁹² Obszar horyzontalny, wpływający na osiągnięcie celów Strategii: Bezpieczeństwo narodowe, kierunek interwencji Zwiększenie skuteczności państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości. Podejmowane w ramach tego celu działania służą ograniczeniu zjawisk szkodliwych dla funkcjonowania państwa w tym między innymi zjawiska korupcji.

²⁹³ Uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, obowiązująca do 31 grudnia 2020 r.

²⁹⁴ Mechanizmy korupcjogenne to nieprawidłowości, które powodują bądź zwiększają ryzyko występowania korupcji; to wszelkie sytuacje sprzyjające lub mogące sprzyjać tworzeniu się środowiska, które może generować zachowania korupcyjne. Mechanizmy korupcjogenne zdefiniowane są w Sprawozdaniach z działalności Najwyższej Izby Kontroli za lata 2009–2015 (ppkt 2.1.3.9. RPPK na lata 2018–2020).

działań, w którym zamieszczono wykaz zadań i działań służących poprawie skuteczności państwa w przeciwdziałaniu, rozpoznawaniu i zapobieganiu przestępczości korupcyjnej, a także wskazano realizatorów poszczególnych działań Programu.

Głównym celem Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 było realne ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju oraz podniesienie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym. W Programie określono również cele szczegółowe, tj.:

- wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych.
Główny nacisk miał zostać położony na wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego, wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne oraz kształtowanie świadomości społecznej przez edukację antykorupcyjną;
- doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowanie regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej;
Podkreślono, że zwalczanie korupcji oznacza wypracowanie zasad osłony systemu stanowienia prawa, a także najważniejszych zamówień publicznych oraz monitorowania wykonywania praw w zakresie komercjalizacji i konsolidacji mienia przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki;
- zintensyfikowanie współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania.
Działania powinny być zorientowane na spójne i systematyczne wdrażanie rozwiązań dotyczących współdziałania oraz koordynacji organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji. Nieodzownym elementem tego procesu powinno pozostawać wzmacnianie efektywności współpracy międzynarodowej, także przez wymianę doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami.

Jako **mierniki podstawowe celu głównego** wskazano:

- wartość Indeksu Percepcji Korupcji (IPK). Założono wzrost wartości IPK do 2020 r. o 3% do poziomu 65 punktów. Wzrost wskaźnika oszacowano w odniesieniu do danych IPK za 2016 r., kiedy wyniósł on 62 punkty;
- przegląd postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji w II cyklu przegląadowym (rozdziały II i V – prewencja i zwrot korzyści).

Miernikami pomocniczymi celu głównego były:

- pozytywna ocena realizacji działań przez instytucję wdrażającą oraz ewaluującą,
- realizacja co najmniej 80% zaplanowanych działań w obrębie każdego zadania w połowie trzeciego roku wdrożenia Programu,
- rozpoczęcie wszystkich zadań i działań o profilu legislacyjnym i prewencyjnym w trakcie pierwszego roku wdrożenia Programu.

W programie na lata 2018–2020 określono również **mierniki podstawowe celów szczegółowych**:

- przeprowadzenie pilotażu co najmniej jednego wdrożonego instrumentu lub narzędzia informatycznego przeznaczonego do prowadzenia działań edukacyjnych o profilu antykorupcyjnym, do końca pierwszego roku wdrożenia Programu;
- przedstawienie do uzgodnień lub konsultacji społecznych projektów dokumentów rządowych, w rozumieniu przepisów odrębnych, w co najmniej dwóch przypadkach zadań o profilu legislacyjnym, w pierwszym roku wdrożenia Programu;
- porównanie danych statystycznych gromadzonych przez służby powołane do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej dotyczących liczby wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych na koniec każdego roku wdrożenia Programu. Rok 2015: 1955 wszczętych, 2210 zakończonych postępowań przygotowawczych – założono tendencję rosnącą wartości w odniesieniu do każdej ze służb;

oraz **mierniki pomocnicze celów szczegółowych**:

- odsetek i liczba skazanych za przestępstwa korupcyjne na koniec każdego roku wdrożenia Programu. Rok 2015: 2,499 – zakłada się tendencję rosnącą wartości;
- realizacja co najmniej 80% spośród zaplanowanych działań w ramach zadania dotyczącego wypracowania nowych standardów i metodyki współdziałania pomiędzy służbami w obszarze przestępczości korupcyjnej po pierwszym roku wdrożenia Programu;
- dokonanie oceny 10% (w odniesieniu do całkowitej rocznej liczby) projektów regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej w ramach celów o profilu legislacyjnym, w drugim i trzecim roku wdrożenia Programu.

Określono również mechanizm wdrażania i ewaluacji Programu oraz źródła finansowania Programu. Realizacja Programu miała być prowadzona na trzech poziomach.

Poziomy wdrażania RPPK na lata 2018–2020

I poziom – Koordynatorzy realizacji Programu

Stanowiska koordynujące realizację Programu powinny zostać utworzone obligatoryjnie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wszystkich ministerstwach i urzędach centralnych mających status realizatorów Programu. Wyznaczenie koordynatorów powinno nastąpić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia uchwalenia Programu przez Radę Ministrów. Każdorazowo o ich wyznaczeniu lub odwołaniu Przewodniczący Zespołu ds. realizacji Programu, powinien być niezwłocznie informowany, nie później jednak niż w ciągu 5 dni od dnia wydania decyzji przez właściwego członka Zespołu. W przypadku gdy w instytucji utworzono już stanowisko, w zakresie zadań którego mieszczą się działania antykorupcyjne, osoba je piastująca może pełnić funkcję koordynatora, o ile otrzyma stosowne upoważnienie od właściwego członka Zespołu. Koordynator działa w ramach posiadanego upoważnienia. Upoważnienie to powinno być wydane nie później niż w ciągu 30 dni od dnia uchwalenia Programu. Do wyznacze-

nia/upoważnienia koordynatora w jednostkach realizujących działania niezbędna była decyzja wyznaczonego w jednostce Członka Międzyresortowego Zespołu.

II poziom – Instytucja wdrażająca

Instytucją wdrażającą Program jest Zespół powołany przez Prezesa Rady Ministrów. Pracami Zespołu kieruje Przewodniczący Zespołu, którym jest Szef CBA. Obsługę administracyjno-kancelaryjną Zespołu zapewnia CBA. Zespół powinien zostać powołany nie później niż w ciągu 30 dni roboczych od dnia uchwalenia Programu przez Radę Ministrów. Zespół powinien się spotykać nie rzadziej niż raz na pół roku, obligatoryjnie na koniec każdego roku kalendarzowego, celem dokonania podsumowania stanu realizacji Programu oraz doraźnie, na wniosek każdego z członków Zespołu.

Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 został powołany, jako organ pomocniczy Rady Ministrów, zarządzeniem nr 134 Prezesa Rady Ministrów z 10 sierpnia 2018 r. – z mocą obowiązującą od 24 sierpnia 2018 r.

Do zadań Zespołu należało: zatwierdzanie zaakceptowanych przez właściwego członka Zespołu planów realizacji zadań i działań, monitorowanie prac wdrożeniowych oraz realizacji Programu, przyjmowanie sprawozdań ze stanu realizacji Programu, przedstawianych w cyklu półrocznym podczas posiedzeń Zespołu. Sprawozdanie roczne powinno być sporządzane do dnia 1 marca każdego roku kalendarzowego, sprawozdanie końcowe ze stanu realizacji Programu za lata 2018–2020, po wysłuchaniu i jednomyślnym przyjęciu przez członków Zespołu oraz uzyskaniu akceptacji Przewodniczącego Zespołu, powinno być przedstawione za pośrednictwem Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych Radzie Ministrów do dnia 15 kwietnia 2021 r.

III poziom – Rada Ministrów

Przewodniczący Zespołu przedstawia sprawozdanie z realizacji Programu Ministrowi – Koordynatorowi Służb Specjalnych. Minister – Koordynator Służb Specjalnych akceptuje sprawozdanie i przedstawia je do rozpatrzenia i przyjęcia przez Radę Ministrów.

Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych, zgodnie z art. 68 ust. 1 **ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych**²⁹⁵, to ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania; wiarygodności sprawozdań; ochrony zasobów; przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; efektywności i skuteczności przepływu informacji; zarządzania ryzykiem.

Kontrola zarządcza

²⁹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

Standardy kontroli zarządczej określił Minister Finansów w komunikacie z dnia 16 grudnia 2009 r.²⁹⁶ Minister Finansów określił również wytyczne w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych²⁹⁷ oraz wytyczne dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem²⁹⁸.

Zasady finansowania Programu

RPPK nie jest programem wieloletnim w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z Programem środki na realizację Programu w latach 2018–2020 powinny zostać wygospodarowane w ramach limitów wydatków ustalonych dla danego dysponenta na te lata. Pozostałe koszty działań zapewniających osiągnięcie założonych dla Programu celów, które zostały określone w Planie działań, były ponoszone w oparciu o własne budżety służb, organów i instytucji zaangażowanych w ich realizację. Oprócz tego przewidziano możliwość realizacji działań przy wsparciu finansowym uzyskanym w ramach funduszy Unii Europejskiej lub innych programów finansowanych ze środków publicznych.

Przyjęty w RPPK szacunkowy poziom wydatków bieżących (łącznie 3000,0 tys. zł) w głównej mierze stanowił zabezpieczenie realizacji działania 1.2. Programu, tj. stworzenia jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Sprawozdania, raporty KE i GRECO

Komisja Europejska opublikowała w 2014 r. pierwszy Raport Antykorupcyjny Unii Europejskiej²⁹⁹. Omówiono w nim sytuację w każdym kraju członkowskim UE. Podsumowując dokonania, Komisja Europejska stwierdziła, że nasz kraj wprowadził precyzyjne rozwiązania antykorupcyjne, jednak konieczne są rozwiązania kompleksowe. KE rekomendowała w Polsce opracowanie długofalowej strategii antykorupcyjnej uwzględniającej konkretne działania, ramy czasowe oraz środki niezbędne do wprowadzenia tych rozwiązań, ale także osoby odpowiedzialne za powyższe. We wnioskach z Raportu w odniesieniu do sytuacji w Polsce wskazano m.in. że: *Położono nacisk na funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli, tj. wskazywanie nieprawidłowości, wnoszenie propozycji rozwiązań prawnych i innych, włączając je do katalogu dobrych praktyk. Jako słabość Izby wskazano niewielkie zastosowanie w praktyce wyników kontroli NIK. Nawet wykrywając luki w prawie i nadużycia, ośrodki decyzyjne nie spieszą się z wdrożeniem właściwych rozwiązań.*

Europejski Trybunał Obrachunkowy w swoim stanowisku³⁰⁰ w sprawie ww. sprawozdania KE na temat środków zwalczania korupcji z zadowoleniem przyjął pierwsze tego typu sprawozdanie, zawarł również wniosek. Dostrzegł potrzebę przeprowadzenia badań o większym znaczeniu operacyjnym i dokonania bardziej rygorystycznych ocen.

²⁹⁶ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

²⁹⁷ Komunikat Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. (Dz. Urz. MF Nr 2, poz. 11).

²⁹⁸ Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. (Dz. Urz. MF poz. 56).

²⁹⁹ COM(2014) 38 final REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT EU ANTI – CORRUPTION REPORT.
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

³⁰⁰ https://www.eca.europa.eu/other%20publications/pl14_letter/pl14_letter_pl.pdf

Komisja Europejska w sprawozdaniach rocznych dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczących interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych za 2017 r.³⁰¹ i 2018 r.³⁰² zawierała informacje o zwalczaniu korupcji w UE. **Parlament Europejski w swoich rezolucjach**³⁰³ w sprawie ww. sprawozdań ubolewał, że Komisja przestała uważać za konieczne publikowanie sprawozdania o zwalczaniu korupcji, ubolewał nad decyzją KE o włączeniu monitorowania antykorupcyjnego do procesu zarządzania gospodarczego w ramach europejskiego semestru. PE ponawiał apel do Komisji, by zaangażowała się w bardziej kompleksową i spójną politykę antykorupcyjną UE, w tym pogłębioną ocenę polityki antykorupcyjnej w każdym państwie członkowskim. Wezwał również KE do opracowania systemu wskaźników, jednolitych kryteriów z myślą o ocenie poziomu korupcji w państwach członkowskich oraz ich polityki antykorupcyjnej. PE jest zdania, że wskaźnik korupcji może być dla Komisji solidną podstawą do utworzenia mechanizmu kontroli poszczególnych krajów w związku z kontrolą wydatkowania środków UE. PE uważa, że podejście KE koncentrujące się na wpływie korupcji na gospodarkę niemal całkowicie pomija inne wymiary, na które korupcja może mieć wpływ, takie jak zaufanie obywateli do administracji publicznej, a nawet demokratyczne struktury państw członkowskich.

W 2020 r. **Komisja Europejska** opublikowała pierwsze sprawozdanie na temat praworządności³⁰⁴, w tym 27 rozdziałów dotyczących poszczególnych państw członkowskich i zawierających ich oceny. Sprawozdanie opiera się na czterech głównych filarach: system wymiaru sprawiedliwości, ramy antykorupcyjne, pluralizm mediów oraz inne instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi. W sprawozdaniu wskazano m.in., że *praworządność wymaga spójnego ekosystemu, opartego na poszanowaniu niezależnych sądów, skutecznej polityce antykorupcyjnej (...)*. Kompleksowe podejście do walki z korupcją musi opierać się na połączeniu środków prewencyjnych i represyjnych. Wymaga to niezależnych i bezstronnych systemów wymiaru sprawiedliwości, które skutecznie egzekwowałyby przepisy antykorupcyjne. W części krajowej ww. sprawozdania KE dotyczącej naszego kraju³⁰⁵ wykorzystano ustalenia z Raportu Ewaluacyjnego **GRECO**³⁰⁶ z 2018 r.

³⁰¹ COM(2018)553 final. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-553-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

³⁰² COM(2019)444 final. https://www.parp.gov.pl/storage/site/files/1519/OLAF_3.pdf

³⁰³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z:

– 31 stycznia 2019 r. w sprawie rocznego sprawozdania za 2017 r. pt. „Ochrona interesów finansowych UE – Zwalczanie nadużyć finansowych (2018/2152(INI))” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52019IP0054>

– 10 lipca 2020 r. w sprawie sprawozdania rocznego w sprawie ochrony interesów finansowych UE i zwalczania nadużyć w 2018 r. (2019/2128(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0192_PL.html

³⁰⁴ COM(2020)580 final KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO – SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580&from=EN>

³⁰⁵ SWD(2020)320 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020SC0320>

³⁰⁶ Polska dołączyła do GRECO w 1999 r. i została poddana ocenie w ramach pierwszej (czerwiec 2001 r.), drugiej (listopad 2003 r.), trzeciej (czerwiec 2008 r.) i czwartej (kwiecień 2012 r.) rundy ewaluacji GRECO. Dane w sprawozdaniu o praworządności pochodzą z piątej rundy oceny (publikacja raportu – 2019). Powstałe w ten sposób Raporty Oceniające, jak również kolejne Raporty o zgodności są dostępne na stronie internetowej GRECO (www.coe.int/greco).

i wskazano, że *Polska posiada solidne ramy prawne i instytucjonalne zapobiegania korupcji i propagowania przejrzystości. Rządowy program przeciwdziałania korupcji skupia się na zapewnieniu szkoleń i wytycznych dla urzędników. W obszarach takich jak obecny system ujawniania informacji majątkowych oraz uregulowania dotyczące działalności lobbingsowej stwierdzono jednak słabości strukturalne. Planowana jest reorganizacja najważniejszych przepisów zapobiegawczych prawa w dziedzinie jawności życia publicznego, zaniepokojenie budzi jednak ciągłe opóźnianie tych działań. Istnieją też obawy, co do niezależności głównych instytucji odpowiedzialnych za zapobieganie korupcji i jej zwalczanie, zwłaszcza ze względu na podporządkowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego władzy wykonawczej oraz fakt, że Minister Sprawiedliwości pełni zarazem funkcję Prokuratora Generalnego.*

GRECO w Raporcie Ewaluacyjnym³⁰⁷ pozytywnie oceniło istnienie obowiązku ujawniania informacji majątkowych, ale stwierdziło, że polski system oświadczeń majątkowych należy wzmocnić (nie ma jednolitego ustawodawstwa) i uzupełnić o niezależny i skuteczny mechanizm kontroli. GRECO zaleciło, aby kontakty parlamentarzystów z lobbystami były bardziej jawne. Oceniono, że niektóre akty prawne zawierają przepisy chroniące sygnalistów, ale brak jest szczegółowego ustawodawstwa w tej dziedzinie.

Raport Zgodności³⁰⁸ GRECO dla Polski na temat środków podjętych w celu realizacji zaleceń zawartych w Raporcie Ewaluacyjnym syntetycznie opisano w pkt 5.1.1. ppkt 7 niniejszej Informacji.

W 2021 r. KE opublikowała kolejne sprawozdanie na temat praworządności³⁰⁹, którego zakres był taki sam jak sprawozdania z 2020 r. W rozdziale dotyczącym Polski³¹⁰ w odniesieniu do filaru dotyczącego ram walki z korupcją zawarto diagnozę Komisji, według której *istnieją zagrożenia w odniesieniu do skuteczności walki z korupcją na wysokim szczeblu, w tym ryzyko wywierania bezprawnego nacisku na ściganie korupcji w celach politycznych. W tym kontekście nadal istnieją obawy co do niezależności głównych instytucji odpowiedzialnych za zapobieganie korupcji i jej zwalczanie, zwłaszcza ze względu na podporządkowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego władzy wykonawczej oraz fakt, że Minister Sprawiedliwości jest zarazem Prokuratorem Generalnym. W latach 2018–2020 wdrożono specjalny rządowy program przeciwdziałania korupcji, choć nadal nie ukończono kluczowych zadań legislacyjnych. Nadal występują słabości strukturalne w odniesieniu do systemu ujawniania informacji majątkowych i działalności lobbingsowej.*

³⁰⁷ GRECO (2019); piąta runda ewaluacyjna – raport z oceny Polski, dotyczący „zapobiegania korupcji oraz promowania uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania.

³⁰⁸ Raport GRECO przyjęty na 87 posiedzeniu plenarnym (Strasburg, 22–25 marca 2021 r.).

³⁰⁹ COM(2021)700 final KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO – SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1634551652872&uri=CELEX%3A52021DC0700>

³¹⁰ SWD(2021) 722 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0722>

Z badań Eurobarometr³¹¹ wynika, że liczba polskich respondentów, którzy uważają, że korupcja w ich kraju jest powszechna (59%), jest niższa od średniej UE (71%), ale 37% Polaków odczuwa skutki korupcji w codziennym życiu (średnia UE to 26%). Natomiast 49% polskich firm uważa korupcję za rozpowszechnioną (średnia UE 63%), zaś 27% jest zdania, że korupcja jest problemem w prowadzeniu działalności (średnia UE 37%).

Badanie Eurobarometr

Centrum Badania Opinii Społecznej, które najdłużej i systematycznie bada opinię Polaków na temat korupcji, pytało o to zagadnienie w 2017 r.³¹² oraz 2021 r.³¹³ CBOS w badaniu pytał zarówno o percepcję, jak i o własne doświadczenia respondentów. W 2021 r. wciąż 72% Polaków twierdziło, że korupcja stanowi w Polsce poważny problem³¹⁴. Opinie Polaków odnośnie kwestii, czy korupcja w Polsce w ostatnim okresie rośnie czy maleje, są podzielone. Jedna trzecia badanych (33%) jest zdania, że w ostatnich 3–4 latach korupcja pozostaje mniej więcej na tym samym poziomie, ponad jedna czwarta (27%) uważa, że zjawisko korupcji narasta, natomiast jedna piąta (21%) twierdzi, że korupcja w ostatnich 3–4 latach się zmniejszyła. Z porównania opinii zaprezentowanych w badaniu z 2021 r. i 2017 r. wynika, że obecne diagnozy są nieco bardziej krytyczne. Jako szczególnie narażone na korupcję dziedziny oraz obszary życia społecznego respondenci wskazali politykę (52%), urzędy centralne i ministerstwa (35%), urzędy gminne, powiatowe i wojewódzkie (31%), sądy i prokuraturę (26%), służbę zdrowia (23%). W porównaniu z poprzednim pomiarem najbardziej zmieniło się przekonanie o korupcji w służbie zdrowia (spadek o 15 punktów procentowych). Z drugiej strony wyraźnie zwiększyło się od ostatniego badania częstotliwość opinii o korupcji panującej w urzędach centralnych i ministerstwach (wzrost o 14 punktów procentowych).

Badanie CBOS

Od 2002 r. do 2009 r. realizowana była **Strategia Antykorupcyjna** w dwóch etapach. W 2009 roku zakończona została realizacja *Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna*. W dniu 23 kwietnia 2010 roku Rada Ministrów przyjęła *Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu zwalczania korupcji Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005–2009*. W sprawozdaniu organem odpowiedzialnym za przygotowanie projektu kolejnego programu rządowego w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji ustanowiony został Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Realizacja wcześniejszych programów przeciwdziałania korupcji

W 2014 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie **Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019**. W RPPK na lata 2014–2019 oceniono w odniesieniu do wcześniejszej *Strategii Antykorupcyjnej*, że pomimo istotnych osiągnięć w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji nie uniknięto problemów w realizacji tej *Strategii*. Dokument w dużej mierze był zbiorem zadań resortowych, a nie rozwiązań służących zmianom systemowym, rozpisanych do realizacji przez administrację rządową. W rezultacie takie kluczowe działania anty-

³¹¹ Specjalne badania Eurobarometr 502 (2020). https://data.europa.eu/data/datasets/s2247_92_4_502_eng?locale=pl

³¹² https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_063_17.PDF

³¹³ https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_151_21.PDF

³¹⁴ Przy czym 24% uważa ją za problem bardzo istotny, a 48% za „raczej” duży.

korupcyjne, jak powołanie CBA, realizowano niezależnie od *Strategii Antykorupcyjnej*. Dokument nie określał mierników dla postawionych ogólnych celów, które jednocześnie nie odnosiły się do sytuacji korupcyjnej w Polsce. Brak było również skutecznego mechanizmu wdrażającego i ewaluacyjnego. Przyjęte w dokumencie cele i działania były zgodne ze średniookresową Strategią Rozwoju Kraju 2020. Program zakładał realizację 19 zadań przez wszystkie ministerstwa i urzędy centralne, w ramach których wyodrębniono 71 działań oraz siedem zadań stałych. Zidentyfikowane w Programie zadania i działania przypisano do dwóch obszarów: działania prewencyjne i edukacyjne oraz zwalczanie korupcji. Po przeszło dwóch latach funkcjonowania RPPK na lata 2014–2019 efekty jego realizacji uznane zostały za niezadowalające. Ocena dokonana przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2016 r. wykazała m.in. duże opóźnienia w jego realizacji, nieefektywny model wdrażania, niewłaściwe przypisanie zadań lub działań niektórym realizatorom. Przede wszystkim jednak lata 2014–2016 uwiaryściły niewykorzystaną rolę instytucji zarządzającej RPPK na lata 2014–2019, tj. Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019. Analiza dorobku RPPK na lata 2014–2019 wykazała, że kontynuowanie Programu w niezmienionym kształcie i na obowiązujących zasadach niesie za sobą ryzyko nieosiągnięcia wytyczonych celów.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563).
3. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057).
6. Ustawa z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1671, ze zm.).
7. 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).
8. Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (M.P. z 2018 r. poz. 12, ze zm.).
9. Zarządzenie nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020” (M.P. poz. 820, ze zm.).
10. Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r. (M.P. poz. 260).
11. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).
12. Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 2, poz. 11).
13. Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56).

6.4. Wartości Indeksu Percepcji Korupcji dla Polski

Tabela nr 1

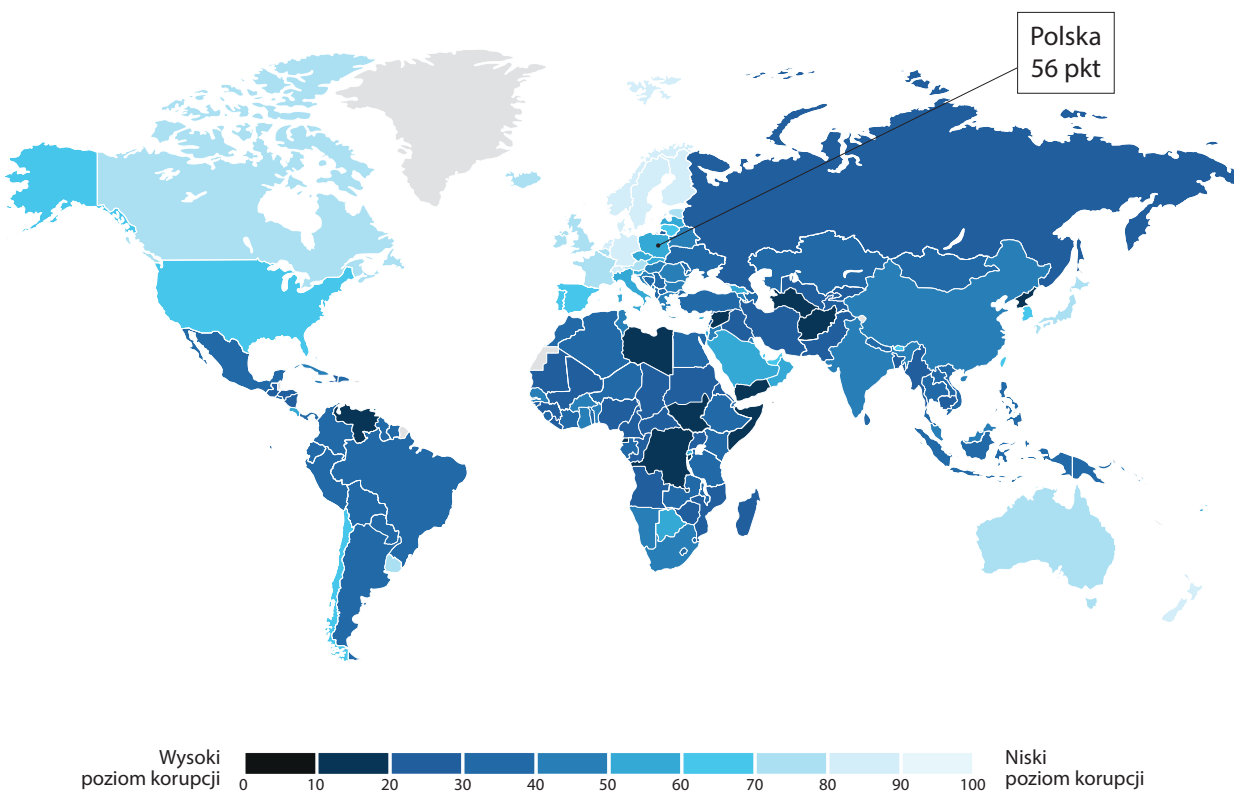
Wartości IPK dla Polski w latach 2012–2021

Rok badania IPK	Liczba krajów objętych badaniem	Miejsce Polski w rankingu	Wartość IPK dla Polski
2012	176	41	58
2013	177	38	60
2014	175	35	61
2015	168	29	63
2016	176	29	62
2017	180	36	60
2018	180	36	60
2019	180	41	58
2020	180	45	56
2021	180	42	56

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Transparency International dostępnych na stronie: www.transparency.org i w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2020.

Infografika nr 8

Indeks Percepcji Korupcji Transparency International 2021 r. na świecie



Źródło: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

6.5. Plan działań – Zadania przewidziane do realizacji w ramach wdrażania Programu na lata 2018–2020

Zadania	Działania	Realizatorzy	
		Wiodący	Główni współpracujący
1	2	3	4
1. Wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego	1.1. Zapewnienie spójności przepisów określających ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w szczególności w kwestiach oświadczeń o stanie majątkowym, prowadzenia rejestru korzyści, ograniczeń związanych z aktywnością zawodową w trakcie pełnienia funkcji publicznych oraz po jej zaprzestaniu, z jednoczesnym opracowaniem skutecznego systemu sankcji za naruszenie tych ograniczeń	Minister – Koordynator Służb Specjalnych	Szef CBA Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
	1.2. Stworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne	Szef CBA	
	1.3. Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Minister Sprawiedliwości
	1.4. Wzmocnienie regulacji dotyczących odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych	Minister Sprawiedliwości	
	1.5. Zidentyfikowanie i zaprojektowanie zmian w przepisach prawa karnego, w szczególności rozszerzenie zakresu stosowania art. 231 kk. o osoby pełniące funkcje publiczne	Minister Sprawiedliwości	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Szef CBA
	1.6. Ocena i zaproponowanie zmian w celu wzmocnienia roli przepisów dotyczących form kontroli finansów partii politycznych i kampanii wyborczych	Szef CBA	
	1.7. Stworzenie jednolitego systemu przepisów eliminujących możliwość powstawania stosunku podległości służbowej pomiędzy członkami rodziny w instytucjach wydających środki publiczne	Minister – Koordynator Służb Specjalnych	
2. Wypracowanie zasad osłony systemu stanowienia prawa, a także najważniejszych zamówień publicznych oraz monitorowanie wykonywania praw w zakresie komercjalizacji i konsolidacji mienia przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki	2.1. Wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych	Szef CBA	Szef KPRM
	2.2. Opracowanie projektu wytycznych dot. wdrożenia mechanizmu określonego w pkt 2.1.	Szef KPRM	
	2.3. Wypracowanie i wdrożenie rozwiązań dot. monitorowania najważniejszych procesów komercjalizacyjnych, konsolidacyjnych i zamówień publicznych, z uwzględnieniem środków UE (program Osłona antykorupcyjna)	Szef CBA	
	2.4. Stworzenie procedury dot. informowania o potencjalnych lub istniejących zagrożeniach korupcyjnych (program Osłona antykorupcyjna)	Szef CBA	Szef KPRM Minister – Koordynator Służb Specjalnych Szef ABW Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego

Zadania	Działania	Realizatorzy	
		Wiodący	Główni współpracujący
1	2	3	4
3. Wzmocnienie przejrzystości i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych	3.1. Uwzględnianie w sprawozdaniach Urzędu Zamówień Publicznych ujawnianych przez ten Urząd nieprawidłowości mogących mieć podłoże korupcyjne oraz mechanizmów prowadzących do ich powstania	Prezes UZP	Szef CBA Prezes Krajowej Izby Odwoławczej Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych
	3.2. Wdrożenie centralnego systemu informatycznego umożliwiającego publiczny dostęp do informacji o prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych	Minister Cyfryzacji	Prezes UZP
	3.3. Wypracowanie mechanizmów umożliwiających identyfikowanie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, w zakresie nieobjętym art. 4 pkt 5 ustawy	Prezes UZP	Szef CBA
	3.4. Wypracowanie mechanizmów umożliwiających ograniczenie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, w zakresie objętym art. 4 pkt 8 ustawy	Prezes UZP	Szef CBA
	3.5. Przygotowanie i wdrożenie przepisów umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku udzielania zamówień publicznych wyłączonych spod przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych	Minister Finansów	Prezes UZP
4. Wzmocnienie rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym i prywatnym	4.1. Przygotowanie i wdrożenie przepisów prawnych w zakresie ochrony tzw. sygnalistów	Minister – Koordynator Służb Specjalnych	Minister Sprawiedliwości
	4.2. Opracowanie wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym	Szef CBA	Szef KPRM
	4.3. Opracowanie wytycznych dotyczących jednolitych rozwiązań organizacyjnych i prawnych w zakresie przeciwdziałania korupcji w administracji	Szef CBA	
	4.4. Opracowanie zasad postępowania w sytuacji zagrożenia korupcyjnego w kontaktach urzędnik – klient	Szef CBA	
5. Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne	5.1. Opracowanie projektu wytycznych w zakresie stałych szkoleń antykorupcyjnych prowadzonych przez urzędy centralne oraz dla sektorowych programów edukacyjnych kierowanych do instytucji podległych i nadzorowanych	Szef KPRM	
	5.2. Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów	właściwi członkowie Zespołu	
	5.3. Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych lub nadzorowanych	właściwi członkowie Zespołu	

Zadania	Działania	Realizatorzy	
		Wiodący	Główni współpracujący
1	2	3	4
6. Kształtowanie świadomości społecznej przez edukację antykorupcyjną	6.1. Wspieranie edukacji antykorupcyjnej, zgodnie z celami i treściami nauczania określonymi w podstawie programowej kształcenia ogólnego	Minister Edukacji Narodowej	
	6.2. Upowszechnianie materiałów dydaktycznych i informacyjnych wspomagających nauczycieli w realizacji zagadnień dotyczących przeciwdziałania korupcji	Minister Edukacji Narodowej	
	6.3. Wspieranie edukacji antykorupcyjnej w środowisku sportowym	Minister Sportu	Komendant Główny Policji
7. Wdrożenie rozwiązań dot. współdziałania oraz koordynacji organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji	7.1. Opracowanie mechanizmu koordynacji i współpracy pomiędzy właściwymi organami ścigania w zakresie zwalczania korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne Państwa	Szef CBA	Szef ABW Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego Komendant Główny Policji Komendant Główny SG Komendant Główny ŻW Szef KAS
	7.2. Opracowywanie cyklicznych raportów dotyczących obszarów, w których występuje przestępczość korupcyjna oraz zagrożonych taką przestępczością, z uwzględnieniem wyników badań opinii społecznej	Szef CBA	Szef ABW Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego Komendant Główny Policji Komendant Główny SG Komendant Główny ŻW Szef KAS
	7.3. Analiza efektywności stosowania ofensywnych metod pracy operacyjnej przez organy ścigania i służby specjalne. Opracowanie zaleceń w tym zakresie	Szef CBA	Minister – Koordynator Służb Specjalnych Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Minister Obrony Narodowej Komendant Główny Policji Komendant Główny SG Szef KAS
	7.4. Opracowanie jednolitych dla służb i organów ścigania standardów gromadzenia danych i opracowań statystycznych dotyczących przestępczości korupcyjnej	Szef CBA	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Minister Sprawiedliwości Komendant Główny Policji Komendant Główny SG Komendant Główny ŻW Szef ABW Szef KAS
	7.5. Organizacja cyklicznych szkoleń, warsztatów i konferencji w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości	Szef CBA	Szef ABW Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego Komendant Główny Policji Komendant Główny SG Komendant Główny ŻW Szef KAS
8. Wzmacnianie współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji	8.1. Wzmocnienie efektywności współpracy operacyjnej z wykorzystaniem międzynarodowych kanałów wymiany informacji (OLAF, Interpol, Europol)	Komendant Główny Policji	Szef CBA
	8.2. Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze zwalczania korupcji	Komendant Główny Policji	Szef CBA

6.6. Działania dodatkowe zgłoszone do realizacji w ramach Programu na lata 2018–2020 objęte szczegółową kontrolą

Zadanie	Działanie	Realizator wiodący
Inne	Przeprowadzenie badania zagrożeń przestępczością korupcyjną w KAS	Ministerstwo Finansów
	Objęcie wszystkich pracowników i funkcjonariuszy KAS zasadami etycznymi	
	Ustanowienie i wdrożenie dokumentu strategicznego określającego zasady systemu przeciwdziałania nieprawidłowościom, w tym korupcji, w resorcie finansów	
Wzmocnienie wewnętrznego systemu przeciwdziałania wystąpieniu konfliktu interesów i korupcji w Ministerstwie (rozbudowa infrastruktury etycznej w MPiT)	1. Wprowadzenie zarządzenia Ministra w sprawie postępowania z podmiotami wykonującymi działalność lobbingową	Ministerstwo Rozwoju i Technologii
	2. Zapewnienie skutecznych kanałów komunikacji i zgłaszania podejrzeń naruszenia standardów uczciwości, przyjętych norm postępowania w obszarze etyki urzędniczej oraz właściwej reakcji na takie zgłoszenia	
	3. Opracowanie listy stanowisk najbardziej narażonych na korupcję	
	4. Wdrożenie mechanizmów skutecznego zarządzania ryzykiem w MPiT	
	5. Rozszerzenie uprawnień powołanego w MPiT doradcy etycznego o działania antykorupcyjne i udzielenie mu wszechstronnego wsparcia w realizacji obowiązków, w tym zapewnienie współpracy z Koordynatorem RPPK na lata 2018–2020 w MPiT	
	6. Opracowanie mapy ryzyk w odniesieniu do obszarów działalności MPiT szczególnie zagrożonych korupcją wraz z planem działań zapobiegawczych w zakresie: – zamówień publicznych – procesu legislacyjnego – prowadzenia kontroli – wydawania zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu oraz wydawanie decyzji wprowadzających zmiany w zezwoleniach – wyjazdów zagranicznych	
	7. Opracowanie i wdrożenie mechanizmu analizy i wdrażania wniosków <i>de lege ferenda</i> zgłaszanych przez NIK	
Rozwijanie kultury organizacyjnej w celu minimalizowania występowania zjawisk korupcjogennych, podnoszenia świadomości pracowników oraz wzmocnienia odpowiedzialności w obszarze zapobiegania występowaniu zjawisk korupcjogennych	1. Działania potwierdzające zaangażowania Kierownictwa i kierujących k.o. w promocję kultury uczciwości w służbie cywilnej (tone at the top)	Ministerstwo Rozwoju i Technologii
	2. Prowadzenie na portalu wewnętrznym zakładki poświęconej zagadnieniom etycznym i antykorupcyjnym (dokumenty, raporty, opracowania, informacje itp.)	
	3. Zapewnienie skutecznego sposobu monitorowania realizacji RPPK na lata 2018–2020 w instytucjach podległych lub nadzorowanych	
	4. Okresowe przeglądy zarządzeń, mapy ryzyk, planów szkoleń i innych narzędzi funkcjonujących w MPiT w ramach RPPK na lata 2018–2020	
	5. Audyt kultury organizacyjnej MPiT	

6.7. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
6. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Komendant Główny Policji
10. Komendant Główny Straży Granicznej
11. Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej
12. Minister Cyfryzacji
13. Minister Edukacji i Nauki
14. Minister Finansów
15. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
16. Minister Koordynator Służb Specjalnych
17. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
18. Minister Obrony Narodowej
19. Minister Sprawiedliwości
20. Minister Sportu i Turystyki
21. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
22. Minister Spraw Zagranicznych
23. Minister Rozwoju i Technologii
24. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
25. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
26. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
27. Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych

6.8. Stanowisko Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego do informacji o wynikach kontroli



RZECZPOSPOLITA POLSKA
SZEFE CENTRALNEGO
BIURA ANTYKORUPCYJNEGO

Andrzej Stróżny

S - *1498* /2022/W

Warszawa, *2* listopada 2022 roku

**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Pani Małgorzata Motylow

W odpowiedzi na pismo z dnia 13 października 2022 r. dotyczące „*Informacji o wynikach kontroli nr P/21/007 - Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020*” przekazanej przez Najwyższą Izbę Kontroli – na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, poniżej przedstawiam stanowisko w przedmiotowej sprawie.

Centralne Biuro Antykorupcyjne przyjęło oraz przeanalizowało w całości przekazaną *Informację o wynikach kontroli RPPK 2018-2020*. Pragnę przy tym podkreślić, że CBA ze zrozumieniem odnosi się do zawartej w niej merytorycznej argumentacji. Biuro uznaje ją za cenną zarówno w kontekście badanej przez Izbę realizacji *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020* (dalej: RPPK 2018-2020), jak również w przedmiocie powierzenia wskazanemu podmiotowi przygotowania i przyszłej realizacji nowej krajowej strategii antykorupcyjnej. Co za tym idzie, należy założyć, że przedstawiona argumentacja Izby zostanie w przyszłości w odpowiedni i należyty sposób wykorzystana w toku prac nad przyjęciem i realizacją działań w ramach nowego rządowego programu przeciwdziałania korupcji.

Odnosząc się do kwestii dotyczących samego Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zawartych w *Informacji o wynikach kontroli RPPK 2018-2020*, pragnę wskazać, że duża część stwierdzonych przez Izbę nieprawidłowości wynikała z okoliczności niezależnych od Szefa CBA.

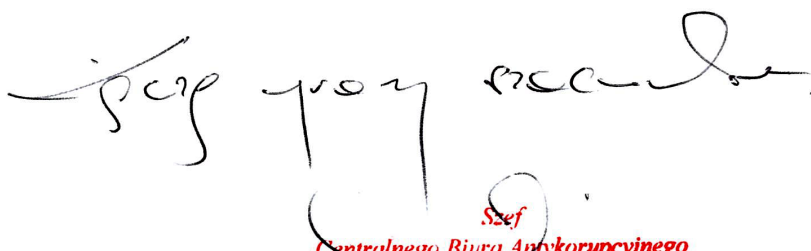
Nie można przy tym zapomnieć, że wykonana została większość zaplanowanych w ramach RPPK przedsięwzięć, pomimo istnienia szeregu niesprzyjających okoliczności, takich jak brak inicjatywy legislacyjnej, ograniczone zasoby kadrowe, brak dodatkowych środków finansowych, problemy wynikające z założeń RPPK 2018-2020 oraz pandemia COVID-19.

W ocenie Biura, biorąc pod uwagę własne doświadczenia w zakresie wdrażania RPPK 2018-2020, a także uwzględniając cały proces realizacji Programu oraz jego efektów - istotną okolicznością utrudniającą jego realizację był brak posiadania przez Szefa CBA inicjatywy legislacyjnej.

Pragnę jednak wskazać, że Szef CBA wywiązał się z obowiązków sprawozdawczych, zorganizował posiedzenia Zespołu, zapewnił jego obsługę kancelaryjno-biurową, wykonał większość obowiązków realizatora wskazanych w Programie działań. Jednocześnie należy podkreślić, że zakończenie realizacji części jego działań nie pozostawało w wyłącznej gestii Szefa CBA. Ponadto wejście w życie opracowanych przez CBA projektów rozwiązań było uzależnione od działań innych podmiotów.

W ocenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego pożądanym wydaje się obranie w przyszłości takiego kierunku działań, aby strategiczny dokument rządowy, jakim bez wątpienia jest Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji, przedstawiał zarówno szerszą perspektywę całego zagadnienia dotyczącego walki z korupcją w Polsce, jak również obejmował politykę antykorupcyjną na poziomie rządowym, samorządowym i obywatelskim. Przedmiotowy Program stanowi bowiem główny instrument koordynacji krajowej polityki antykorupcyjnej. Należy tym samym oczekiwać, że dokument ten będzie obejmował i łączył wszelkie inicjatywy i działania na szczeblu krajowym – a w konsekwencji obejmie on całą politykę antykorupcyjną Państwa.

Konkludując, wierzę, że przedstawione przez Izbę wnioski i uwagi w *Informacji o wynikach kontroli RPPK 2018-2020* oraz zaprezentowane przeze mnie stanowisko w tej sprawie stanowić będą postulaty, które zostaną uwzględnione w przypadku opracowywania kolejnego wieloletniego rządowego programu antykorupcyjnego.



Szef
Centralnego Biura Antykorupcyjnego
Andrzej Stróżny

**6.9. Stanowisko Komendanta Głównego Straży Granicznej
do informacji o wynikach kontroli**



**KOMENDANT GŁÓWNY
STRAŻY GRANICZNEJ**

Warszawa, ²⁴..... października 2022 r.

SW-RC.074.10.2021. 2

Egz. nr ¹...

**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Pani Małgorzata MOTYLOW

Szanowna Pani Prezes,

w nawiązaniu do pisma nr KAP.430.002.2022 z dnia 13 października 2022 r. informuję, że Straż Graniczna nie wnosi uwag do informacji o wynikach kontroli nr P/21/007 *Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020.*

I wyrażam szacunek

gen. dyw. SG Tomasz PRAGA

Wykonano w 2 egzemplarzach
Egz. nr 1 – adresat
Egz. nr 2 – ad acta
Sporządził: A.G., tel. 22 5004538
25 październik 2022 r.

6.10. Stanowisko Komendanta Głównego Policji do informacji o wynikach kontroli



KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI

L.dz. Ia-*9540*...../2022

Warszawa, dnia 3 listopada 2022 r.

Pani Małgorzata Motylow

WICEPREZES

Najwyższej Izby Kontroli

W nawiązaniu do *Informacji o wynikach kontroli* nr P/21/007 pn. *Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020* (przesłanej w dniu 13 października 2022 r. za pismem nr KAP.430.0022022), przekazuję stanowisko dotyczące kierowanych do Policji uwag, wynikających z przedmiotowej kontroli.

Na wstępie należy wskazać, że treść ww. *Informacji* odnosząca się do działań Policji oparta została na ustaleniach zawartych w *Wystąpieniu pokontrolnym* z dnia 17 marca 2022 r. (l.dz KPB.410.005.03.2021), w którym pozytywnie oceniono działania podejmowane przez Komendanta Głównego Policji w ramach realizacji przedmiotowego programu, w tym realizację przez KGP zadań z zakresu edukacji antykorupcyjnej, współpracy z organami ścigania i współpracy międzynarodowej. Stwierdzono wówczas, że w pełni zrealizowano wszystkie działania, dla których Komendant Główny Policji wskazany został w Planie realizacji zadań i działań RPPK jako realizator wiodący oraz osiągnięto mierniki do nich przypisane. W związku z powyższym nie korzystałem wówczas z przysługującego mi prawa zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń w tej sprawie.

Tym niemniej, w wyniku analizy ww. wystąpienia, mając na względzie sformułowane w nim uwagi śródkontrolne poleciłem opracowanie zaleceń kierowanych do dyrektorów biur KGP oraz kierowników komórek równorzędnych w KGP, wskazujących na konieczność

podjęcia stosownych działań doskonalących, mających na celu ograniczanie wystąpienia potencjalnych ryzyk w obszarach wskazanych przez zespół kontrolny¹. O powyższym poinformowano Najwyższą Izbę Kontroli pismem z dnia 12 kwietnia 2022 r. (l.dz. Ia-1602/1342/2022). Zajmując stanowisko wobec działań Policji opisanych w aktualnie przekazanej *Informacji*, przywołuję ponownie treść poszczególnych poleceń, w celu wskazania ich spójności z przedstawionymi wynikami kontroli:

1. *Niewyznaczenie w sposób formalny Koordynatora Programu ze strony KGP oraz niepodjęcie działań zmierzających do upoważnienia naczelnika Wydziału dw. z korupcją do realizacji zadań koordynatora RPPK oraz brak odzwierciedlenia w aktach osobowych/kadrowych naczelnika Wydziału dw. z Korupcją BK KGP do pełnienia funkcji Koordynatora Programu.*

Jak wskazano we wcześniejszych wyjaśnieniach, pełnienie funkcji koordynatora ze strony Komendy Głównej Policji, od strony praktycznej, nastąpiło poprzez wyznaczenie w tym celu osoby zawodowo i merytorycznie związanej z przedmiotową problematyką (Naczelnika Wydziału do walki z Korupcją, Biura Kryminalnego KGP). Ponadto Zastępca Komendanta Głównego Policji, pismem nr KR-KOR-124/2019 z dnia 10 kwietnia 2019 r. zwrócił się do Sekretarza Stanu w MSWiA Jarosława Zielińskiego, z prośbą o rozważenie możliwości zgłoszenia i uczestnictwa w pracach Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania RPPK 2018-2020 (z głosem doradczym), mł. insp. Wojciecha Pireckiego jako upoważnionego przedstawiciela Komendy Głównej Policji, pełniącego obowiązki koordynatora Programu (dokumentacja w aktach kontroli NIK – przekazana za pismem nr KR-KOR-576/2021, z dnia 24 września 2021 roku.). Następnie Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, mając na uwadze treść § 3 ust. 2 Zarządzenia Nr 134 z dnia 10 sierpnia 2018 r. Prezesa Rady Ministrów w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020”, a także w oparciu o § 1 ust. 3 i § 2 ust. 6 Regulaminu prac Zespołu, pismem z dnia 16 kwietnia 2019 roku, zwrócił się do Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego o wyrażenie zgody na stałe uczestnictwo w pracach Międzyresortowego Zespołu, z głosem doradczym, przedstawiciela Komendanta Głównego Policji (dokumentacja w aktach kontroli NIK – przekazana pismem nr KR-KOR-576/2021, z dnia 24 września 2021 roku).

¹ pismo l.dz. Ia 1601/1342/2022 z dnia 11 kwietnia 2022 r.

Uwzględniając adekwatność sformułowanych przez NIK uwag w kontekście organizacyjnym informuję, że we wspomnianej powyżej korespondencji skierowanej do kierowników komórek organizacyjnych KGP w dniu 11 kwietnia 2022 r., wskazano na konieczność formalnego wyznaczania ze strony Policji koordynatorów programów (przedsięwzięć), przypisując im zadania, jak również określając przyznane im uprawnienia.

2. Nieopracowanie resortowego planu działań.

Informuję, że w Komendzie Głównej Policji na bieżąco dokonywano analiz założeń i identyfikacji zobowiązań oraz zadań ciążących na Policji, realizując cele szczegółowe RPPK. Powyższe doprowadziło do wykonania kolejnych działań w ramach zadań nr 6, 7 i 8 ujętych w *Planie realizacji zadań i działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020*, w których Policja została wskazana jako realizator wiodący bądź współpracujący. Należy również zauważyć, że w Komendzie Głównej Policji sprawozdania z wykonywanych zadań przekazywano bezpośrednio do Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Tak jak w przypadku działań naprawczych opisanych w pkt Ad 1, kierując polecenia do kierowników komórek organizacyjnych KGP w dniu 11 kwietnia 2022 r., zwrócono uwagę na konieczność (w przypadkach realizowania analogicznych Programów) opracowywania dedykowanego dla nich planu lub harmonogramów wykonania zadań przez poszczególnych realizatorów.

3. Nierzetelne udokumentowanie realizacji zadania w zakresie organizacji konferencji.

W toku realizacji kontroli Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła braki w dokumentacji polegające na niesporządzeniu listy obecności uczestników zaproszonych do udziału w konferencji², co nie pozwoliło na ocenę rzetelności realizacji zadania.

Kwestię tę poruszono również w opisanym wstępie korespondencji skierowanej do kierowników komórek organizacyjnych KGP, gdzie zwrócono uwagę na konieczność koordynowania i monitorowania stopnia realizacji planów lub harmonogramów, uwzględniając przyjęte mierniki, jak również rzetelnego dokumentowania realizacji poszczególnych zadań i działań, w tym - w aspekcie wydatkowania środków publicznych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *Finansach publicznych*.

²Konferencja Antykorupcyjna pn. „Działania profilaktyczne i edukacyjne, jako mechanizm przeciwdziałania korupcji w Polsce” - listopad 2018 r.

4. *Brak nawiązania przez KGP współpracy z innymi podmiotami i służbami w celu wypracowania wspólnej koncepcji działań w ramach RPPK 2018-2020.*

Odnosząc się do powyższej uwagi należy wskazać, że ma ona zasadność w przypadku oczekiwania wypracowania wspólnej koncepcji działań od strony formalnej, niemniej jednak należy przypomnieć, że w praktyce, w celu realizacji zadań wynikających z założeń RPPK Komendant Główny Policji wielokrotnie nawiązywał współpracę z innymi podmiotami i służbami. Aktywność ta doprowadziła między innymi do zorganizowania w listopadzie 2018 roku III Konferencji Antykorupcyjnej pn. „Działania profilaktyczne i edukacyjne, jako mechanizm przeciwdziałania korupcji w Polsce”, której celem było omówienie problematyki związanej ze skutecznym przeciwdziałaniem szeroko pojętej korupcji w świetle obowiązujących przepisów prawa, przy współpracy organów ścigania i instytucji administracji rządowej. Zakres przedsięwzięcia obejmował między innymi omówienie sposobów eliminowania zjawisk korupcyjnych w oparciu o podejmowane w Polsce działania antykorupcyjne o charakterze profilaktycznym i edukacyjnym, współpracę międzyresortową oraz wymianę doświadczeń wynikających z dotychczasowej wiedzy i praktyk, w tym zakresie. Prelegentami konferencji byli przedstawiciele instytucji oraz organów ścigania zajmujących się problematyką przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej, tj. Gabinetu Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej, Biura Polityki Bezpieczeństwa Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Biura Ministra Obrony Narodowej, Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli, Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Departamentu Kontroli Zamówień Publicznych Urzędu Zamówień Publicznych, Departamentu Kontroli Wewnętrznej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Biura Spraw Wewnętrznych Policji, Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej, Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej oraz Biura Inspekcji Wewnętrznej Krajowej Administracji Skarbowej, jak też przedstawiciele m. in. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Sportu i Turystyki, Straży Marszałkowskiej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Śledczego Policji, Instytutu Badań Edukacyjnych, Narodowego Funduszu Zdrowia, Polskiej Akademii Nauk, Polskiej Grupy Energetycznej, Służby Ochrony Państwa, Służby Więziennej i Uniwersytetu Warszawskiego.

Konferencja została w całości poświęcona problematyce związanej ze skutecznym przeciwdziałaniem szeroko pojętej korupcji, przy współpracy organów ścigania i instytucji

administracji rządowej. Wśród tematów poruszonych podczas konferencji znalazła się między innymi problematyka ograniczania korupcji w Polsce poprzez wdrażanie międzynarodowych standardów, rola i zadania CBA w rządowym systemie zapobiegania korupcji (RPPK), zarządzanie ryzykiem korupcji. Zakres wymienianych informacji oraz stosowanych podejść w rozumieniu problematyki przeciwdziałania korupcji dawał szerszą podstawę do współpracy przy wykonywaniu zadań wynikających z *Planu realizacji zadań i działań RPPK 2018-2020*.

5. *Nierzetelna realizacja obowiązków sprawozdawczych (dot. sprawozdania za I półrocze 2019 roku) oraz nieuwzględnienie w niektórych sprawozdaniach informacji o zadaniach realizowanych przez inne komórki organizacyjne Policji.*

Powyższa uwaga w istocie odnosi się do dwóch przypadków niewłaściwych działań. W pierwszym, dotyczącym sprawozdania za I półrocze 2019 r. – niewłaściwie zinterpretowano obowiązujące okresy sprawozdawcze, jednakże dalsze tego typu sprawozdania przekazywane były zgodnie z treścią § 9 ust. 4 *Regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania korupcji na lata 2018-2020”*. Natomiast w drugim przypadku nie wykazano w ramach opracowanego sprawozdania działań Wydziału dw. z Przystępnością Gospodarczą w KWP w Krakowie w ramach projektu *„Zapobieganie i przeciwdziałanie korupcji w procederze przestępczości związanej z handlem i przemysłem do UE dzięki flory i fauny objętej konwencją Waszyngtońską CiTES”*.

Powyższe zagadnienie, dotyczące rzetelności danych sprawozdawczych, znalazło również odzwierciedlenie w poleceniach z dnia 11 kwietnia 2022 r., gdzie zwrócono uwagę na konieczność terminowego i rzetelnego sporządzania, jak również przekazywania właściwym podmiotom sprawozdań z wykonania zadań i działań ujętych w programach rządowych.

Podsumowując powyższe, uznając adekwatność uwag NIK ukierunkowanych na poprawę procesów organizacyjnych, poprawne dokumentowanie podejmowanych czynności oraz prowadzenie rzetelnej sprawozdawczości, wyrażam przekonanie, że podjęte na szczeblu KGP działania przyczynią się do efektywniejszej realizacji przedsięwzięć, które dedykowane będą dla Policji w toku realizacji przyszłych programów międzyresortowych.


komendant
KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI
gen. insp. dr Jarosław SZYMCHYK

6.11. Stanowisko Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ

GRZEGORZ PUDA

data: 3 listopada 2022

znak sprawy: DKN-Ia.0810.10.2021

telefon: 22 273 70 10

e-mail: sekretariatMGP@mfiipr.gov.pl

Adresat

Pan **Marian Banaś**

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

**Dotyczy: informacji o wynikach kontroli nr P/21/007 pn. Realizacja Rządowego
Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020**

Szanowny Panie Prezesie,

niniejszym nie przedstawiam stanowiska do informacji o wynikach kontroli dotyczącej
Realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020.

W związku z wystosowaniem wniosków i uwag odnoszących się do przyszłego rządowego
programu dotyczącego przeciwdziałania korupcji informuję, że wnioski i uwagi będą mogły
być ewentualnie wykorzystane, o ile będzie to właściwe w myśl postanowień tego
programu.

Grzegorz Puda

/podpisano elektronicznie/

6.12. Stanowisko Ministra Edukacji i Nauki do informacji o wynikach kontroli



**Minister
Edukacji i Nauki**

Przemysław Czarnek

DKA-ZKS.0911.5.2021
Warszawa, 03 listopada 2022 r.

Pan Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do treści art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, przedstawiam stanowisko do Informacji o wynikach kontroli nr *P/21/007 Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020* (zwanego dalej: „Programem”).

Stanowisko dotyczy nieprecyzyjnego przytoczenia przez Najwyższą Izbę Kontroli spostrzeżeń/wniosków Koordynatora Programu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, zamieszczonych w Informacji o wynikach kontroli w rozdziale „Ważniejsze wyniki kontroli” w części „Spostrzeżenia Członków Zespołu i Koordynatorów z wdrażania Programu” (s.62).

Sposób zredagowania przez Najwyższą Izbę Kontroli tego fragmentu (połączenie fragmentów odpowiedzi na dwa różne pytania, dotyczące różnych aspektów realizacji Programu) sugerować może, że przywołane opinie koordynatora odnoszą się tylko do realizacji Programu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a nie, zgodnie z udzielonymi przez Koordynatora odpowiedziami, do realizacji całego Programu. Koordynator w odpowiedzi na pytania wyraziła opinię, że: „...w Programie zabrakło tzw. mocy sprawczej, która byłaby podwaliną do ustanowienia prawa, mogącego stać się skutecznym narzędziem władczym wspierającym działania prewencyjne w administracji”. Druga część przytoczonej przez Najwyższą Izbę Kontroli opinii pochodzi z odpowiedzi na pytanie dotyczące podziału zadań w Programie i sposobu ich finansowania, gdzie koordynator wyraziła opinię, że: „...o ile działania na poziomie resortu były możliwe do realizacji przy pomocy i zaangażowaniu własnych środków osobowych i finansowych, to kwestie programów edukacyjnych, dotyczących jednostek nadzorowanych przez Ministra NiSW, już nie.”.

Z poważaniem,

Przemysław Czarnek
Minister
/ – podpisano cyfrowo/

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623