



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KPB.410.005.01.2021

Pan
Andrzej Stróżny
Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
Al. Ujazdowskie 9
00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/007 – Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 12, F +48 22 444 56 29
kpb@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centralne Biuro Antykorupcyjne (dalej „CBA”) Al. Ujazdowskie 9, 00-583 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Stróżny, Szef CBA, od 20 maja 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Ernest Bejda od 1 grudnia 2015 r. do 20 lutego 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki realizacji zadań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020. 2. Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020. 3. Efekty realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych 8 grudnia 2021 r. (oraz działania wcześniejsze i późniejsze związane z realizacją Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Tomasz Szczęsny, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/60/2021 z 7 września 2021 r. 2. Tomasz Kwitowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/67/2021 z 9 września 2021 r. 3. Anna Wałęcka-Brząkała, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/69/2021 z 16 września 2021 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego opracował projekt Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 (zwanego dalej „Programem” lub „RPPK”)³, a także projekt zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020” (zwanego dalej „Zarządzeniem 134”)⁴. W ocenie NIK sposób przygotowania i procedowania założeń do Programu, polegający na zleceniu jego przygotowania Szefowi CBA, nieposiadającemu inicjatywy legislacyjnej, spowodował opóźnienia w ich opracowywaniu.

Zatwierdzenie przez Szefa CBA Planu realizacji zadań i działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 (zwanego dalej „Planem”) – mającego stanowić instrument monitorowania stanu realizacji Programu – nastąpiło dopiero w lutym 2019 r., tj. już w drugim roku wdrażania RPPK. Skutkiem tego brak było możliwości zapewnienia na początkowym etapie wdrażania Programu rzetelnej weryfikacji stanu jego realizacji.

Szef CBA wywiązywał się z określonych w Programie obowiązków sprawozdawczych. Zorganizował też posiedzenia Zespołu i zapewnił jego obsługę kancelaryjno-biurową. Zauważyć jednocześnie należy, że powołanie Zespołu nastąpiło z blisko półrocznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w Programie, przy czym wpływ na to miały okoliczności w znacznej mierze niezależne od Szefa CBA. NIK zauważa także, iż powierzenie CBA roli obsługi kancelaryjno-administracyjnej Zespołu, przy jednoczesnym niewyposażeniu w uprawnienia umożliwiające rzetelne i skuteczne monitorowanie jego wdrażania, skutkowało tym, że jego realizacja nie była w pełni skoordynowana, a powołany Zespół nie stanowił dostatecznego wsparcia dla realizatorów.

W ocenie NIK żaden z mierników zdefiniowanych w RPPK nie pozwalał na dokonanie oceny stopnia osiągnięcia poszczególnych celów Programu, w tym głównego, tj. realnego ograniczenia przestępczości korupcyjnej w kraju. Dotyczyło to w szczególności miernika podstawowego celu głównego (tj. wartości Indeksu Percepcji Korupcji), co do którego samo CBA – na podstawie doświadczeń wynikających z RPPK – podkreśliło, że nie może on zostać zastosowany do oceny skuteczności przedsięwzięć antykorupcyjnych. NIK zauważa jednak, że to Szef CBA zaproponował przyjęcie ww. Indeksu jako miernika podstawowego celu głównego. W zatwierdzonym przez Szefa CBA Planie określone zostały ponadto mierniki działań, które nie pozwalały na ocenę stopnia realizacji części z tych działań, a także zadań Programu.

Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu przygotowane przez Szefa CBA i przesłane do Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych (zwanego dalej „Ministrem – Koordynatorem”) zostało sporządzone nierzetelnie, gdyż nie odniesiono się w nim m.in. do wykonania mierników celów zdefiniowanych w Programie. W konsekwencji, zatwierdzając to sprawozdanie, Rada Ministrów nie dysponowała pełnymi informacjami, czy cele określone w Programie zostały zrealizowane.

W ocenie NIK Szef CBA – pomimo niezapewnienia dodatkowych środków finansowych oraz zasobów kadrowych – wywiązał się z większości obowiązków realizatora wskazanych w RPPK działań. Formułując powyższą ocenę uwzględniono m.in. to, że w strukturze CBA powołany został koordynator do spraw realizacji zadań wynikających z RPPK, a także 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, jednak nie we wszystkich przypadkach działania te były skuteczne –

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Ustanowionego na mocy uchwały nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, zwanej dalej „uchwałą nr 207” (M.P. z 2018 r. poz. 12, ze zm.).

⁴ 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.), zwanego dalej „Zespołem”.

spośród sześciu badanych działań jedno zostało zrealizowane w całości (4.2), jedno zostało zrealizowane częściowo (1.2) oraz cztery działania nie zostały zrealizowane (2.1, 2.4, 7.1 i 7.4), przy czym sposób sformułowania pięciu z sześciu mierników umożliwił weryfikację postępu i stanu realizacji tych działań. W jednym przypadku Szef CBA nie określił żadnego miernika (działanie 2.4). Należy jednak uwzględnić fakt, że w przypadku części działań zakończenie ich realizacji nie było uzależnione wyłącznie od Szefa CBA, bądź też wejście w życie rozwiązań, których projekty opracowane zostały przez CBA, było uzależnione od działań innych podmiotów⁵.

Pomimo, że szczegółowe zasady i procedury współpracy pomiędzy Przewodniczącym Zespołu a realizatorami wiodącymi i współpracującymi nie zostały określone zarówno w Programie, jak i odrębnie przez Szefa CBA, to podejmował on działania na rzecz zapewnienia efektywnej współpracy i komunikacji podmiotów zaangażowanych we wdrażanie Programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki realizacji zadań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020

Przygotowanie, koordynowanie i monitorowanie prac dotyczących wdrożenia Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020

Opis stanu faktycznego

1.1 Założenia Programu wypracowane zostały w CBA. 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. Decyzja o zobowiązaniu CBA do podjęcia prac związanych opracowaniem założeń dla nowego programu antykorupcyjnego została podjęta w sierpniu 2016 r., wskutek uzgodnień pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, będącym podmiotem odpowiedzialnym za wdrożenie i realizację poprzedniej krajowej strategii antykorupcyjnej, a Ministrem – Koordynatorem. Jednocześnie, jak wyjaśniono, ze względu na brak uprawnień w zakresie inicjatywy ustawodawczej, w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, jako organ odpowiedzialny za opracowanie projektu Programu oraz jego przedłożenie Radzie Ministrów wskazany został Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Za prace nad Programem w CBA odpowiadał zespół przedstawicieli Gabinetu Szefa CBA (zwany dalej również „GSZ”), Departamentu Analiz (zwany dalej również „DA”), Departamentu Postępowań Kontrolnych (zwany dalej „DPK”), Biura Prawnego i Departamentu Operacyjno-Sledczego. Jak wyjaśniono, *spotkania zespołu były zwoływane często oraz nie były w formalny sposób dokumentowane. Projekt był na bieżąco opiniowany przez wyznaczonego funkcjonariusza Biura Prawnego. Niezależnie od dynamicznie podejmowanych uzgodnień wewnętrznych, projekt był konsultowany z realizatorami zewnętrznymi – organizowane były robocze spotkania o charakterze dwu i wielostronnym, które kończyły się przyjęciem określonych ustaleń. Spotkania te nie były jednak dokumentowane w formie pisemnej. Projekt uchwały został zaprezentowany przez byłą Dyrektorkę Gabinetu Szefa CBA podczas posiedzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019, w dniu 28 grudnia 2016 roku.*

(akta kontroli str. 245, 248, 255-257, 270)

⁵ W przypadku badanej próby sześciu działań, sytuacja taka miała miejsce w czterech z nich.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Prace legislacyjne nad Programem trwały od grudnia 2016 r. do grudnia 2017 r. Pierwszy projekt uchwały przygotowany przez CBA został przesłany do opiniowania przez MSWiA 7 kwietnia 2017 r. W projekcie tym, jako miernik podstawowy celu głównego zaproponowano wartość Indeksu Percepcji Korupcji (dalej: IPK).

Przyczyną przyjęcia uchwały w sprawie Programu na krótko przed rozpoczęciem jego realizacji było przede wszystkim to, że Szef CBA nie posiadał inicjatywy legislacyjnej. W związku z powyższym, po przygotowaniu projektu uchwały w sprawie RPPK na lata 2018-2020, Szef CBA 7 kwietnia 2017 r. przekazał ww. projekt organowi nadzorującemu działalność CBA, tj. Ministrowi – Koordynatorowi, 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.

(akta kontroli str. 1337-1441)

Wśród głównych zmian w Programie w stosunku do RPPK na lata 2014-2019 należy wymienić: wprowadzenie nowych ram czasowych, zmodyfikowanie celu głównego i celów szczegółowych i mierników realizacji i działań, zredukowanie liczby zadań z 19 do ośmiu, a towarzyszących im działań z 71 do 33 i zdefiniowanie ich na nowo, odstąpienie od wpisywania zadań stałych i od czteropoziomowego systemu wdrażania na rzecz trypoziomowego, a także rezygnacja z obligatoryjnego tworzenia grup roboczych.

(akta kontroli str. 1382-1384)

Zgodnie z § 3 ust. 2 uchwały nr 207 ostatnie sprawozdanie z realizacji RPPK na lata 2014-2019 należało sporządzić na zasadach przewidzianych w tym Programie do 30 czerwca 2018 r. Zostało ono sporządzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a Szef CBA nie dysponował tą dokumentacją. Syntetyczna ocena ww. Programu zawarta została w ocenie skutków regulacji, którą Szef CBA przekazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji do zaopiniowania wraz z projektem RPPK przy piśmie z 7 kwietnia 2017 r. Uwagi dotyczyły m.in.:

- zbyt dużej liczby podmiotów zaangażowanych w realizację RPPK 2014-2019,
- zbyt wielu zadań i działań,
- braku skutecznego mechanizmu odpowiedzialności za realizację zadań,
- nieskutecznej i nieefektywnej organizacji pracy na każdym poziomie zarządzania.

(akta kontroli str. 1345-1384)

1.2 W latach 2018-2020 Szef CBA pełnił rolę Przewodniczącego Zespołu, który był Instytucją wdrażającą Program. CBA zapewniało również obsługę administracyjno-kancelaryjną Zespołu. Zgodnie z postanowieniami podrozdziału 4.3.2 Programu, Zespół miał zostać powołany nie później niż w ciągu 30 dni roboczych od dnia uchwalenia Programu przez Radę Ministrów, a jego pierwsze spotkanie, w celu uchwalenia regulaminu prac, miało odbyć się w ciągu 14 dni od dnia powołania⁷.

Powołanie Zespołu nastąpiło z blisko półrocznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w ppkt. 4.3.2 Programu. Szef CBA pismem z 4 stycznia 2018 r.⁸ zwrócił się do Ministra – Koordynatora z prośbą o zainicjowanie procesu legislacyjnego, a także przedłożenie Prezesowi Rady Ministrów projektu zarządzenia w sprawie utworzenia

⁷ Regulamin przyjęty uchwałą nr 1/2018 Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 z 12 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Zespołu (zwany dalej „Regulaminem”).

⁸ Nr P-35/18/W.

Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020. W odpowiedzi na ten wniosek Minister – Koordynator pismem z 23 stycznia 2018 r.⁹ 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 projektu¹⁰.

Ww. pismo Szefa CBA z 23 stycznia 2018 r. nie zostało przesłane 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. 1.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Do ww. projektu, w dniu 26 stycznia 2018 r., w imieniu Ministra – Koordynatora, zgłosił uwagi Pan Maciej Wąsik, Sekretarz Stanu w KPRM. Zwrócono uwagę na niespójność projektu z przyjętą przez Radę Ministrów uchwałą nr 207 w zakresie podmiotów odpowiedzialnych za przekazywanie sprawozdań Ministrowi – Koordynatorowi i Radzie Ministrów, a także w zakresie odpowiedzialności za zatwierdzanie planów realizacji zadań i działań. Ponadto zaproponowano, aby przedstawiciel Ministra – Koordynatora został wskazany w projektowanym zarządzeniu jako członek Zespołu.

Szef CBA, po przeprowadzeniu uzgodnień międzyresortowych, pismem z 1 lutego 2018 r.¹¹ przekazał Ministrowi – Koordynatorowi projekt zarządzenia celem dokonania dalszych czynności w zakresie procedury legislacyjnej. Następnie pismem z 13 lutego 2018 r.¹² Minister – Koordynator przekazał projekt Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów w celu rozpoczęcia przez Komitet prac nad projektem. Zgodnie z pismem Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów z 6 marca 2018 r.¹³ projekt został przyjęty przez ten organ.

W dniu 5 lipca 2018 r. Szef CBA zwrócił się Ministra – Koordynatora z prośbą o rozważenie propozycji dotyczącej nowelizowania uchwały w sprawie RPPK w kierunku 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 przez Premiera opracowanego przez CBA projektu zarządzenia w sprawie utworzenia Zespołu. Jak podkreślił Szef CBA w ww. piśmie, taki stan rzeczy powodował, iż *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*. W przypadku pozytywnej oceny tej propozycji, CBA zobowiązało się do opracowania i przedłożenia projektu nowelizacji uchwały, uwzględniającego niezbędne zmiany. W toku kontroli nie przedstawiono odpowiedzi na ww. pismo z 5 lipca 2018 r.

NIK zauważa, że Szef CBA podjął działania w sprawie przyspieszenia działań mających na celu utworzenie Zespołu. Działania te okazały się jednak nieskuteczne, przy czym wpłynęły na to okoliczności niezależne od Szefa CBA. Długie procedowanie projektu spowodowało wstrzymanie prac nad realizacją założeń Programu, opóźniło wyznaczenie koordynatorów i realizację działań wyznaczonych poszczególnym realizatorom Programu.

(akta kontroli str. 245-254, 262-265, 736, 742-743, 754-786, 1451-1459)

1.3 CBA zapewniło warunki organizacyjno-techniczne i miejsca spotkań dla prac Zespołu. Spotkania stacjonarne odbywały się w budynku KPRM¹⁴, jak również w Ośrodku Szkoleniowo-Konferencyjnym CBA w Lucieniu. Odbywały się również robocze posiedzenia w siedzibie CBA¹⁵, a także posiedzenia w trybie obiegowym. Po każdym z posiedzeń Zespołu

⁹ Nr DBN.WKN.121.1.2018.SSK.

¹⁰ Pismem nr P-261/2018/W z 23 stycznia 2018 r.

¹¹ sygn. P-394/18/W.

¹² sygn. DBN.WKN.121.1.2018.SSK.

¹³ sygn. KRM-121-11-18.

¹⁴ Al. Ujazdowskie 1/3 w Sali im. Tadeusza Kościuszki.

¹⁵ Al. Ujazdowskie 9.

sporządzany był protokół, który przesyłano wszystkim członkom Zespołu. Informowano ich także z wyprzedzeniem o kolejnym posiedzeniu i o jego formie.

W związku z organizacją przez CBA posiedzeń Zespołu, CBA poniosło wydatki w kwocie 850,70 zł w 2018 r. i 1 900,10 zł w 2019 r.

Oprócz uchwały nr 1/2018 Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 z dnia 12 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Zespołu (dalej „Uchwała 1/2018”), nie podejmowano innych uchwał. W załączniku do uchwały zamieszczono wzory planów działań¹⁶, a także sprawozdań półrocznych i rocznych¹⁷ z realizacji Programu.

W związku z obowiązującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanem epidemii, w razie konieczności korzystano 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 kryzysowych¹⁸, który umożliwiał prowadzenie uzgodnień w trybie obiegowym. W związku z powyższym, po 30 czerwca 2020 r. nie zwoływano stacjonarnych posiedzeń Zespołu.

Członkowie Zespołu nie składali wniosków dotyczących warunków prac lub zwoływania posiedzenia Zespołu. Nie miały miejsca przypadki odwołania posiedzeń Zespołu, ani nie wpływały wnioski o zmianę lub uzupełnienie zadań lub działań Programu.

(akta kontroli str. 275, 745-746, 909-1013)

W pracach Zespołu nie brali udziału przedstawiciele innych organów, urzędów administracji rządowej i samorządowej, organizacji pozarządowych i innych podmiotów.

(akta kontroli str. 909-1012)

1.4 W Programie nie zostały określone szczegółowe zasady współpracy pomiędzy Przewodniczącym Zespołu a realizatorami wiodącymi/współpracującymi. Również Szef CBA nie określił zasad współpracy, ani nie opracował odrębnych procedur dotyczących przepływu informacji dotyczących realizacji Programu pomiędzy poszczególnymi realizatorami i koordynatorami¹⁹. Dyrektor Gabinetu Szefa CBA wyjaśnił, że 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 (w tym przedstawiciele świata nauki i organizacji pozarządowych). 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.

Przedstawiciel CBA podkreślał na posiedzeniu Zespołu 17 grudnia 2018 r., że doloży wszelkich starań, aby Program został zrealizowany i zaproponował wsparcie dla koordynatorów w razie zgłoszenia takiej potrzeby. CBA wyszło również z propozycją zorganizowania spotkania dla przedstawicieli członków Zespołu, tj. wyznaczonych

¹⁶ Załącznik nr 1 do regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i monitorowania Wdrażania RPPK Plan realizacji zadań/działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020.

¹⁷ Załącznik nr 2 do regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i monitorowania Wdrażania RPPK Sprawozdanie z realizacji zadań/działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 (za ... półrocze/rok ...).

¹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.

¹⁹ Po kontroli P/15/007 Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 (Informacja KAP.430.002.2015; Nr ewid. 44/2016/P/15/007/KAP) NIK sformułowała uwagi i wnioski m.in. dotyczące opracowanie i zorganizowanie systemu wymiany informacji i współpracy między realizatorami wiodącymi i współpracującymi, a także ze środowiskiem naukowym i sektorem pozarządowym w ramach grupy roboczej. Grupa robocza mogłaby być wówczas forum wymiany doświadczeń, szczególnie w zakresie upowszechniania dobrych praktyk związanych z implementowaniem w urzędach rozwiązań antykorupcyjnych.

koordynatorów, w Ośrodku Szkoleniowo-Konferencyjnym CBA w Lucieniu, jak również z propozycją zorganizowania szkolenia z ekspertami z różnych dziedzin. Na spotkaniu koordynatorów w Lucieniu przedstawiono rozwiązania antykorupcyjne funkcjonujące w poszczególnych resortach, ofertę edukacyjną CBA, a także omówiono perspektywy współpracy instytucji publicznych w zakresie przeciwdziałania korupcji, jak również wymieniono doświadczenia w gronie koordynatorów.

(akta kontroli str. 272-273, 932-943)

CBA 16 stycznia 2020 r. wydało wytyczne w zakresie niektórych technicznych aspektów sposobu sporządzania sprawozdań częściowych²⁰. W ww. wytycznych przedstawiono sposób wypełniania poszczególnych kolumn sprawozdania częściowego, stanowiącego załącznik nr 2 do Regulaminu. 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. CBA nie wydawało dodatkowych zaleceń (wytycznych) dotyczących sposobu opracowywania i przekazywania planów działań przez poszczególnych realizatorów Programu.

Jak wyjaśnił Dyrektor Gabinetu Szefa CBA, kwestie dotyczące zasad współpracy były – w większym lub w mniejszym stopniu – przedmiotem dyskusji przy okazji wszystkich posiedzeń Zespołu, w szczególności jednak posiedzenia w dniu 5 grudnia 2019 roku. Na tym samym posiedzeniu zapowiedziano wydanie wytycznych dotyczących techniki sporządzania sprawozdań częściowych. CBA wydało je z własnej inicjatywy mając na uwadze doświadczenia uzyskane w trakcie opracowywania projektu sprawozdania całościowego za pierwsze półrocze 2019 roku. Wydanie instrukcji było także efektem wątpliwości zgłaszanych przez koordynatorów resortowych w trybie roboczym. Zgodnie z zaleceniami z 16 stycznia 2020 roku informacje zawarte w okresowych sprawozdaniach częściowych powinny dotyczyć danego okresu sprawozdawczego. Wykazywane w sprawozdaniach kwoty wynagrodzeń powinny odnosić się wyłącznie do prac zleconych poza dane podmioty.

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 (dalszy opis w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Jest to tym bardziej istotne, że uwagi w tym obszarze zostały szczegółowo zaprezentowane w informacji o wynikach kontroli pn. „Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019”²¹.

(akta kontroli str. 273, 289-291, 744)

1.5 W latach 2018-2020 CBA sporządziło protokoły z sześciu posiedzeń Zespołu, które odbyły się w dniach: 13 września 2018 r. – inauguracyjne w siedzibie KPRM, 17 grudnia 2018 r. – 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. – w siedzibie KPRM, 22-30 czerwca 2020 r. – w związku z sytuacją epidemiczną posiedzenie robocze z koordynatorami, 4 grudnia 2020 r. – w związku z sytuacją epidemiczną w trybie obiegowym z koordynatorami.

(akta kontroli str. 909-1013)

Oprócz inauguracyjnego posiedzenia Zespołu nie odbywały się posiedzenia, w których brali udział jego członkowie, wskazani w § 3 ust. 1 zarządzenia 134, tj. m.in. Szef CBA, Zastępca Przewodniczącego lub ministrowie.

Zgodnie z ppkt. 4.3.2 Programu, pierwsze spotkanie Zespołu powinno odbyć się w ciągu 14 dni od dnia jego powołania, a przedmiotem miało być uchwalenie regulaminu prac

²⁰ Pismo nr S-147/2020/W.

²¹ Nr ewid. 44/2016/P/15/007/KAP, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/15/007/>.

Zespołu. Dyrektor Gabinetu Szefa CBA wyjaśnił, że spotkanie inauguracyjne Zespołu odbyło się z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w Uchwale nr 207, w związku z terminem wydania zarządzenia nr 134 Prezesa Rady Ministrów z 10 sierpnia 2018 r.

Z protokołów z posiedzeń wynika, że Zespół omawiał bieżące problemy w realizacji działań w poszczególnych resortach. Sekretarz Zespołu zwracała uwagę m.in. na konieczność wyznaczenia koordynatorów przez zaangażowane w prace Zespołu resorty; przesyłania materiałów, stanowiących efekty prac w ramach Programu, które mogłyby zostać zamieszczone na stronie www.antykorupcja.gov.pl; zgłaszania propozycji dotyczących wznowienia procedowania projektu ustawy o jawności życia publicznego; przekazywania informacji na temat stanu realizacji Programu w resortach, a także uwag i spostrzeżeń dot. dotychczasowego przebiegu procesu wdrożenia Programu i systemowych propozycji rozwiązań, zmian i modernizacji polityki przeciwdziałania korupcji, które mogłyby zostać włączone do nowej krajowej strategii antykorupcyjnej pn. Narodowy Program Uczciwości, jako jego poszczególne działania.

(akta kontroli str. 252, 909-1013)

1.6 Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 6 Regulaminu, do zadań przewodniczącego Zespołu (Szefa CBA) należało m.in. zatwierdzanie dokumentów opracowywanych w ramach Zespołu, w tym planów i harmonogramów realizacji zadań i działań. Szef CBA zatwierdzał również protokoły z posiedzeń Zespołu (§ 3 ust. 1 pkt 7).

Szef CBA zatwierdził *Plan realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018 – 2020* w dniu 6 lutego 2019 r. Do zatwierdzonego przez Szefa CBA Planu wprowadzono wszystkie osiem zadań określonych w Programie.

Przy piśmie z 21 września 2018 r.²², Szef CBA przekazał członkom Zespołu 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. Jednocześnie przypominał o obowiązku sporządzenia planów realizacji zadań i działań wskazanych w Programie.

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 CBA nie później niż do 19 października 2018 r.

Ustalono, że nie wszyscy koordynatorzy przesłali plany w terminie wyznaczonym przez Szefa CBA. W tej kwestii Dyrektor Gabinetu Szefa CBA poinformował, że *Szef CBA posiadał wiedzę o przyczynach opóźnień w wykonywaniu obowiązku planistycznego przez koordynatorów. Termin 19 października 2018 roku, wyznaczony w piśmie nr S-2750/2018 z dnia 21 września 2018 roku, nie został dochowany przez część resortów z uwagi na różne terminy wyznaczenia koordynatorów resortowych, przedłużające się prace wewnętrzne nad planami częściowymi realizacji zadań i działań Programu oraz w związku z trwającymi uzgodnieniami w ramach resortu.*

(akta kontroli str. 250, 909-917, 1460-1495)

Ww. pismo z 21 września 2018 r. nie zostało przekazane wszystkim realizatorom Programu (zarówno wiodącym, jak i współpracującym), np. Komendantowi Głównemu Policji (zwanemu dalej „KGP”), Komendantowi Głównemu Straży Granicznej (zwanemu dalej „KG SG”) i Ministrowi Obrony Narodowej. W kwestii podstawy opracowania, zatwierdzonego przez Szefa CBA, Planu w częściach dotyczących działań przypisanych tym realizatorom, Dyrektor Gabinetu Szefa CBA wyjaśnił, że jako Przewodniczący Zespołu zwracał się do członków Zespołu wskazanych w zarządzeniu 134. Utrzymywano też stały kontakt roboczy z koordynatorami resortowymi wskazanymi przez członków Zespołu. Jak dodał, 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. Jako przykład wskazano Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Finansów, którzy sporządzali merytoryczne rozliczenie (sprawozdanie)

²² Sygn. S-2750/2018.

z realizacji Programu również w zakresie dotyczącym odpowiednio: Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej oraz Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Ponadto poinformował, że plan całościowy powstał w oparciu o plany częściowe przekazywane przez członków Zespołu, a tworzenie i rozliczanie stanowisk koordynujących, a także zorganizowanie skutecznego systemu wdrażania Programu w instytucjach i urządach 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.

W zatwierdzonym przez Szefa CBA Planie nie przypisano żadnemu z realizatorów odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań od 1 do 8 (szczegółowy opis w pkt 2 niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str. 249-250)

Ustalono, że cztery spośród sześciu protokołów z posiedzeń Zespołu lub ze spotkań koordynatorów zostały zatwierdzone przez dyrektorów Gabinetu Szefa CBA, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 7 Regulaminu. Szef CBA, pełniąc funkcję przewodniczącego Zespołu, nie upoważnił innego członka Zespołu do wykonywania określonych zadań. Dyrektorzy nie posiadali pisemnych upoważnień Szefa CBA do zatwierdzania protokołów z posiedzeń Zespołu (dalszy opis w pkt. 4 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 341, 909-1013)

1.7 Z analizy planów realizacji zadań i działań przesłanych do CBA przez poszczególne resorty wynika, że były one zgodne z wzorem ustalonym w Regulaminie. Ich weryfikacja przez CBA, jak wyjaśniono, polegała głównie na sprawdzeniu ich pod kątem uwzględnienia w planach częściowych wszystkich elementów wymaganych wzorem określonym w Regulaminie, na wprowadzaniu korekt redakcyjnych do nadsyłanych materiałów, a w razie potrzeby 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.*

(akta kontroli str. 271-272, 1460-1538)

CBA w momencie rozpoczęcia wdrażania Programu nie przysyłało poszczególnym realizatorom szczegółowych informacji, czy też wytycznych dotyczących sporządzania Planu i okresowych sprawozdań z jego realizacji. Z ustaleń kontroli wynika, że Szef CBA zatwierdził 6 lutego 2019 r. Plan, w którym zawarto mierniki i opisy sposobu realizacji działania uniemożliwiające stwierdzenie, czy cel działania został osiągnięty. I tak np.:

- Ministerstwo Zdrowia przesłało do CBA Plan realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020 wraz z aktualizacją. Zaktualizowany Plan zawierał mierniki, wskazanie jednostki odpowiedzialnej za realizację działań oraz harmonogramy dla poszczególnych działań, jednak trzy spośród 14 mierników (jedno przypisane do działania 5.2, dwa do działania 5.3)²³, przedstawiono w formie „zrealizowano/nie zrealizowano”, bez określenia docelowej wartości miernika do osiągnięcia;
- Urząd Zamówień Publicznych (zwany dalej „UZP”) przesłał do CBA zatwierdzony Plan realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020, w którym w działaniu 3.4 sformułowano dwa mierniki: „Ilość opracowanych wzorcowych dokumentów” i „Ilość

²³ W działaniu 5.2 Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów pkt 3 sposobu realizacji działania – Szkolenia zewnętrzne dla pracowników Ministerstwa Zdrowia z obszaru etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktu interesów. W działaniu 5.3 Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych i nadzorowanych pkt 6 sposobu realizacji działania – Sprawdzenie stopnia realizacji rekomendacji w jednostkach podległych lub nadzorowanych przez Ministra Zdrowia i działanie 8 – Sprawdzenie stopnia realizacji wytycznych wydanych przez Szefa KPRM przez urzędy centralne.

przeprowadzonych szkoleń/konferencji". Dla miernika dotyczącego ilości przeprowadzonych szkoleń/konferencji UZP nie określił w planie wartości do osiągnięcia, co utrudniało ocenę stopnia realizacji miernika i działania. W działaniu 3.3. nie wskazano sposobu i terminu realizacji, ani mierników powiązanych z działaniem, w związku z tym, że na etapie sporządzania planu stwierdzono brak możliwości realizacji działania na gruncie obowiązujących w trakcie przygotowania planu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych;

- Ministerstwo Finansów przesłało do CBA zatwierdzony Plan realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020, w którym miernik i sposób realizacji przyjęte dla działania dodatkowego pn. „Ustanowienie i wdrożenie dokumentu strategicznego określającego zasady systemu przeciwdziałania nieprawidłowościom, w tym korupcji, w resorcie finansów” nie obejmował 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. opracowaniu projektu polityki (dalszy opis w pkt. 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 273, 744, 1460-1538)

Ustalono, że w zatwierdzonym przez Szefa CBA Planie znalazły się działania:

- numer 3.1 „Uwzględnienie w sprawozdaniach Urzędu Zamówień Publicznych ujawnianych przez ten urząd nieprawidłowości mogących mieć podłoże korupcyjne oraz mechanizmów prowadzących do ich powstania”, gdzie określono miernik „uwzględniono/nie uwzględniono”, a w opisie realizacji działania wskazano: 1. Uwzględnienie w działaniach kontrolnych prowadzonych przez Prezesa UZP badania aspektów korupcyjnych, 2. Przygotowanie wkładu do sprawozdań UZP z informacją na temat ujawnionych przez UZP nieprawidłowości w tym zakresie wraz z informacją na temat efektów prowadzonych działań i 3. Zamieszczenie wkładu w treści sprawozdań UZP;
- numer 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”, gdzie nie określono miernika, zaś w opisie sposobu realizacji działania wskazano: „Brak możliwości realizacji przy obecnym stanie prawnym”.

(akta kontroli str. 1460-1538)

Prezes UZP dwukrotnie (w piśmie z 18 października 2018 r. do Szefa CBA, przy którym przekazał Plan i wcześniejszym z 4 lipca 2017 r.²⁴ do Podsekretarza Stanu w MSWiA, przedstawiającego stanowisko do projektu uchwały w sprawie RPPK), zgłaszał uwagi dotyczące zasadności realizacji przez UZP działań 3.1 i 3.3. Odnośnie działania 3.1 Prezes UZP zwrócił uwagę, że nie posiadał ustawowych kompetencji pozwalających na prowadzenie analiz, czy dane naruszenie ma charakter korupcyjny, a miejscem publikacji wyników takiej analizy, ze względu na charakter tego dokumentu, nie powinno być sprawozdanie UZP. Odnośnie działania 3.3 Prezes UZP wskazał, że w obowiązującym wówczas stanie prawnym nie było możliwe zidentyfikowanie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁵ (dalej: Pzp) oraz wypracowanie mechanizmów ich identyfikacji na gruncie kompetencji posiadanych przez Prezesa UZP.

Szef CBA, pomimo zgłaszanych przez Prezesa UZP uwag pozostawił w zatwierdzonym przez siebie Planie działania 3.1 i 3.3 w niezmienionym brzmieniu (dalszy opis w pkt. 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1398-1399, 1460-1538)

²⁴ Sygn. UZP/KPK/063/4(3)/17/MKZ KW-6236/17.

²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

Z ustaleń kontroli wynika, że istnieje niespójność pomiędzy treścią RPPK a zarządzeniem 134, ponieważ nie wszyscy realizatorzy działań, w tym wiodący, zostali wskazani jako członkowie Zespołu. Szef CBA w zatwierdzonym i przekazanym realizatorom Programu 6 lutego 2019 r. Planie uwzględnił jako realizatorów wiodących i głównych współpracujących Programu m.in. KGP i KG SG, którzy nie zostali uwzględnieni w zarządzeniu 134 jako członkowie Zespołu. Z wyjaśnień Dyrektora Gabinetu Szefa CBA wynika, 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. Ustalono, że w analizowanych przypadkach sytuacja taka nie miała miejsca – ww. Komendanci nie przesłali jednostkowych planów działań, a plan działań Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wpłynął do CBA 11 lutego 2019 r. i także nie zawierał danych dot. działań realizowanych przez KGP i KG SG.

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.*

Nieuwzględnienie m.in. KGP i KG SG jako członków Zespołu w zarządzeniu 134 spowodowało, że w proces opracowywania Planu nie zostały zaangażowane instytucje odpowiedzialne za wdrażanie działań w Programie. Utrudniało to koordynowanie i monitorowanie wdrożenia działań przypisanych tym realizatorom, gdyż obowiązek ten w świetle § 4 pkt 2 Regulaminu spoczywał na członkach Zespołu. Należy podkreślić, że problem ten został poruszony w piśmie Sekretarza Stanu w MSWiA, Pana Jarosława Zielińskiego do Szefa CBA z 16 kwietnia 2019 r. W piśmie tym zwrócono się z prośbą o stałe uczestnictwo w pracach Zespołu przedstawiciela KGP (koordynatora Programu) 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. Jednocześnie Dyrektor GSZ wyjaśnił, że nie wymagało ono w sposób jednoznaczny jej udzielenia.

(akta kontroli str. 249-250, 274, 282-283, 1460-1495)

1.8 W trakcie realizacji Programu do Zespołu nie wpływały wnioski o zmianę lub uzupełnienie zadań lub działań RPPK. W odniesieniu do potrzeby aktualizowania pól działalności organów Państwa zajmujących się zjawiskiem korupcji, 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. Jednocześnie postanowiono wykorzystać wnioski z ww. raportów do wzmocnienia skuteczności przeciwdziałania korupcji, m.in. poprzez udoskonalenie metod profilowania grup odbiorców w ramach programów prewencyjnych, projektów edukacyjnych i kampanii informacyjnych realizowanych przez CBA, a także inne służby zaangażowane w zapobieganie oraz zwalczanie przestępczości korupcyjnej, w tym również przy okazji wdrażania projektów strategicznych w ramach kolejnych krajowych strategii antykorupcyjnych.

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

(akta kontroli str. 252-254, 339-340, 1173-1226)

1.9 Do zadań Szefa CBA, jako przewodniczącego Zespołu, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 8 Regulaminu, należało m.in. monitorowanie realizacji celów określonych w Programie. Dyrektor GSZ wyjaśnił m.in., że 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 GSZ 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 obszarze 3 niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str. 331-348)

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

(akta kontroli str. 745)

Szef CBA, po otrzymaniu okresowych i końcowych sprawozdań częściowych z realizacji zadań i działań Programu, 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 częściowe otrzymane od realizatorów działań nie stwierdziła przypadków wystąpienia nieprawidłowości w tych sprawozdaniach.

(akta kontroli str. 273)

Szef CBA zatwierdził i przekazał sprawozdania roczne i sprawozdanie końcowe Ministrowi – Koordynatorowi w terminie i zgodnie z założeniami Programu. Sprawozdanie końcowe z realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 zostało opracowane na podstawie wzoru przyjętego w Uchwale nr 1/2018 dla sprawozdań półrocznych i rocznych. Sprawozdanie końcowe zawierało wszystkie elementy przewidziane w ww. wzorze, w tym m.in. opis stanu realizacji poszczególnych zadań i działań, sposób ich realizacji przez realizatorów RPPK, a także poniesione koszty realizacji.

(akta kontroli str. 254, 856-877)

W kwestii działań jako Przewodniczącego Zespołu w przypadku stwierdzenia rozbieżności pomiędzy zaakceptowanym Planem realizacji działań na lata 2018-2020, a przesłanym przez realizatorów Programu sprawozdaniem z realizacji zadań i działań wyjaśniono, iż w *ciągu wszystkich kolejnych lat wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, w roboczych kontaktach z koordynatorami resortowymi, jak również podczas oficjalnych posiedzeń i konsultacji, podkreślano wagę zachowania ścisłego związku pomiędzy przyjętym Planem realizacji zadań i działań Programu a faktycznie podejmowanymi przedsięwzięciami*. W kwestii wytycznych dot. zasad sporządzania aneksów do planów realizacji zadań i działań poinformowano, że wzór obowiązujący dla pierwotnych planów częściowych obowiązywał też w przypadku dokonywania korekt i uzupełnień do tych planów.

(akta kontroli str. 345-346)

Z analizy sprawozdania końcowego odnośnie realizacji działania 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” wynika, że opisując stan realizacji zadania/działania wpisano: *Zgodnie z przyjętym harmonogramem, a jako sposób realizacji wpisano: Wobec uchwalenia w dniu 11 września 2019 r. przez Sejm RP ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2019) planowane jest podjęcie działań w zakresie wypracowania dobrych praktyk w zamówieniach publicznych*. Tymczasem

w Planie działania z 6 lutego 2019 r. wpisano: *Brak możliwości realizacji przy obecnym stanie prawnym.*

W wyjaśnieniach dotyczących braku spójności w tych dwóch dokumentach, Dyrektor Gabinetu Szefa CBA wskazał, że *działanie nr 3.3 w ramach Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 zakładało wypracowanie mechanizmów umożliwiających identyfikowanie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku - Prawo zamówień publicznych (...), w zakresie nieobjętym art. 4 pkt 5 ustawy. Realizatorem wiodącym działania nr 3.3 był Prezes UZP. Wobec uchwalenia w dniu 11 września 2019 roku nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 roku, poz. 1129, z późn. zm.) i uchylenia przywołanej wcześniej ustawy, realizacja działania nr 3.3 stała się niemożliwa ze względu na fakt, iż w nowym stanie prawnym przepisy, do których to działanie się odnosiło, nie mają swoich dosłownych odpowiedników.*

NIK zwraca uwagę, że już na etapie opracowywania Planu Prezes UZP wskazywał, że realizacja tego działania, tj. wypracowanie mechanizmów umożliwiających identyfikowanie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy Pzp, na gruncie kompetencji posiadanych przez Prezesa UZP, nie była możliwa (opis w pkt. 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 338, 856-877)

Analiza sprawozdania końcowego i protokołu ustaleń w trybie obiegowym wykazała, że brak było w tych dokumentach informacji dotyczących podsumowania realizacji zadań i działań, a także odnoszących się do celu głównego i celów szczegółowych, w tym przypisanych tym celom mierników. W sprawozdaniu tym przedstawiono jedynie wykonanie i stan realizacji poszczególnych działań – tak jak miało to miejsce w sprawozdaniach okresowych. Nie zawarto w nim informacji na temat liczby działań zrealizowanych (globalnie) i w poszczególnych zadaniach. Zgodnie z ppkt. 4.3.2 RPPK, do zadań Zespołu przypisano m.in. przyjmowanie sprawozdań ze stanu realizacji Programu, a zgodnie z ppkt. 4.3.3 Programu, do zadań Przewodniczącego Zespołu przypisano przedstawienie sprawozdania z realizacji Programu Ministrowi – Koordynatorowi. Ponadto analiza sprawozdania końcowego wykazała, że dwa działania 1.6. i 2.1. wykazano jako zrealizowane, podczas gdy w trakcie badania realizacji zadań (opis w obszarze 2, pkt 2.1 wystąpienia) przeprowadzonego w trakcie kontroli przez NIK ustalono, że działania te nie zostały zrealizowane do końca 2020 r. (dalszy opis w pkt 3 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 856-877)

1.10 Z RPPK wynika, że poza szacunkowo przyjętym w Programie poziomem wydatków bieżących (łącznie 3 000 tys. zł.), stanowiącym w głównej mierze zabezpieczenie realizacji działania 1.2. Programu, tj. stworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne, wydatki na realizację zadań Programu zostały określone przez realizatorów w harmonogramie ich realizacji. CBA nie przeprowadzało analiz ani nie zbierało informacji na temat ewentualnych potrzeb realizatorów Programu w zakresie środków finansowych.

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.

Zespół nie podejmował decyzji w sprawie wydatkowania środków pochodzących ze wsparcia finansowego uzyskiwanego w ramach funduszy unijnych. Jak wyjaśniono, realizatorzy działań nie zostali zobowiązani do informowania o próbach pozyskania takich środków, o ile nie zostały one faktycznie przyznane i wydatkowane.

(akta kontroli str. 249, 272-273, 342,346, 744)

1.11 W dniu 7 grudnia 2018 r. przyjęty został – sporządzony w ramach V rundy ewaluacyjnej Grupy Państw przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO) – raport na temat Polski dotyczący

zapobiegania korupcji wśród przedstawicieli organów ścigania oraz osób pełniących funkcje wykonawcze najwyższego szczebla na poziomie centralnym.

Ministerstwo Sprawiedliwości²⁶ – pełniące rolę koordynatora we współpracy z GRECO – zgodnie z sugestią Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 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 zaleceń²⁷ 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.²⁸ 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 RPPK²⁹. W przypadku części z rekomendacji, w ocenie Szefa CBA, obowiązujące przepisy prawa nie wymagały wprowadzania dodatkowych regulacji (rekomendacja nr 4) lub ich wprowadzenie należało uznać za bezzasadne i niemożliwe (rekomendacja nr 12).

Dyrektor Gabinetu Szefa CBA wyjaśnił, że początkowo rozważano aktualizację Planu 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 (stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie kolejnych postępów w tym zakresie powinno zostać przedstawione do 30 września 2022 r.).

(akta kontroli str. 343-344, 1014-1090)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

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

W powyższej kwestii Dyrektor GSZ wyjaśnił, że (...) *Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, 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. Podkreślił też, że (...) wszystkie zadania i działania planowane w ramach Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji (...) były analizowane na etapie przygotowania projektu Programu pod kątem możliwie jak najpełniejszej realizacji celu głównego i celów szczegółowych Programu. Projekt podlegał roboczym konsultacjom wewnętrznym w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, uzgodnieniom z Ministrem Koordynatorem Służb Specjalnych, a także przedstawicielami Kancelarii Prezesa Rady*

²⁶ Pismo z 4 października 2019 r. (sygn. DLPK-II.853.4.2019).

²⁷ 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 GRECC przypadł na 30 czerwca 2020 r.

²⁸ Sygn. S-2035/2020/W.

²⁹ Np. 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).

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.

(akta kontroli str. 739, 909-1013, 1460-1538)

2. Szef CBA zatwierdził Plan, 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, co było działaniem niecelowym.

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 niezmiennym kształcie. Departament Postępowań Kontrolnych CBA zadeklarował UZP wsparcie w realizacji działań. Zdawano sobie sprawę z ograniczeń kompetencyjnych Urzędu, jednak tylko UZP dysponował ekspercką wiedzą oraz zapleczem do realizacji działań, które zdiagnozowano wówczas jako ważne oraz mające wpływ na ograniczanie korupcji w kraju.

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 2018³⁰, 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 CBA³¹ 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.

(akta kontroli str. 266-267, 271, 1335-1336, 1448-1450, 1460-1538)

3. Szef CBA przekazał Ministrowi – Koordynatorowi sprawozdanie końcowe, które nie zawierało opisu realizacji celu głównego, celów szczegółowych i mierników ich realizacji oraz

³⁰ sygn. S-659/2019.

³¹ sygn. C-7960/20AA/.

zawierało nierzetelne dane w zakresie stanu realizacji działań 1.6 i 2.1 (realizowanych przez CBA).

W powyższej kwestii Dyrektor GSZ wyjaśnił, że sprawozdanie końcowe z realizacji RPPK zostało opracowane na podstawie wzoru przyjętego w uchwale 1/2018 i zawierało wszystkie elementy w nim określone. Poinformował też, że zgodnie z ppkt. 4.3.2 RPPK, 6 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 12 kwietnia 2021 r. przesłał go Ministrowi – Koordynatorowi. Sprawozdanie zostało przyjęte przez Radę Ministrów w trybie obiegowym.

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 administracyjnego³² 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.

Ponadto ustalenia kontroli dotyczące realizacji RPPK na lata 2018-2020 (przeistawione w 2 obszarze wystąpienia, pkt 2.1) wskazują, że działania 1.6 i 2.1 nie zostały zrealizowane do końca 2020 r. (odmienna ocena zamieszczona została w sprawozdaniu końcowym), co wpływa na ogólną statystykę dotyczącą poziomu wykonania działań oraz świadczy o nierzetelnym sporządzeniu sprawozdania końcowego. Ustalenia kontroli wykazały bowiem, że w przypadku działania 1.6 projekt przedmiotowej ustawy został przekazany Ministrowi – Koordynatorowi 11 stycznia 2021 r., natomiast mechanizm oceny projektów przepisów prawnych, o których mowa w działaniu 2.1, został przekazany jedynie Sekretarzowi Zespołu (zgodnie z Planem należało go również przekazać Ministrowi – Koordynatorowi).

(akta kontroli str. 270-288, 331-347, 738, 746, 856-877)

4. Szef CBA nie zatwierdził czterech spośród sześciu protokołów z posiedzenia Zespołu, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 7 Regulaminu. Cztery protokoły zostały zatwierdzone przez dyrektorów Gabinetu Szefa CBA, pomimo braku stosownego 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. Niezależnie od szczegółowej treści zakresu obowiązków, każdy funkcjonariusz zobowiązany jest do wykonywania poleceń przełożonego, w szczególności tych związanych z właściwością regulaminową danej jednostki organizacyjnej Biura, w tym odnoszących się do realizacji zadań i działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020*

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).

(akta kontroli str. 909-1013, 1316-1322)

OCENA CZĄSTKOWA

CBA zapewniło warunki organizacyjne do realizacji RPPK. Opracowano i przesłano do zaopiniowania poszczególnym realizatorom projekt Programu i zarządzenia w sprawie powołania Zespołu. Zorganizowano sześć posiedzeń Zespołu. W ocenie NIK zapewnienie warunków dla realizacji zadań i działań antykorupcyjnych było procesem długotrwałym, przez co powołanie Zespołu, będącego Instytucją wdrażającą Program, nastąpiło z półrocznym opóźnieniem. Szef CBA zatwierdził Plan, zawierający m.in. mierniki działań oraz sposób ich

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

realizacji, uniemożliwiającej ocenę stopnia ich zaawansowania w trakcie i na koniec realizacji Programu, a także stopnia osiągnięcia zaplanowanych w Programie celów. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne. Sprawozdanie końcowe ze stanu realizacji Programu nie zawierało informacji o stopniu osiągnięcia mierników określonych dla działań oraz mierników celów tego Programu, a informacje odnośnie stanu realizacji działania 1.6 i 2.1 były nierzetelne.

NIK zauważa ponadto, 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 1/2018, przypisano członkom Zespołu³³). Podkreślić też należy, iż istniała 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.

OBSZAR

2. Realizacja zadań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020

Opis stanu faktycznego

2.1 W RPPK zdefiniowane zostały trzy cele szczegółowe, tj.:

- 1) wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych (w ramach którego zaplanowano realizację trzech zadań i 13 działań) – działania miały być ukierunkowane na wzmocnienie przedsięwzięć zapobiegających powstawaniu zjawiska korupcji. Główny nacisk miał być 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,
- 2) doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowanie regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej (w ramach którego zaplanowano realizację trzech zadań i 13 działań) – w RPPK podkreślono, że zwalczanie korupcji oznacza także 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. RPPK przewidywał również wzmocnienie przejrzystości i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych, jak też rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym i prywatnym,
- 3) zintensyfikowanie współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania (w ramach którego zaplanowano realizację dwóch zadań i siedmiu działań) – zgodnie z RPPK ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju wymaga działań zorientowanych na spójne i systematyczne wdrażanie rozwiązań dotyczących współdziałania oraz koordynacji organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji. Nieodzownym elementem tego procesu pozostaje wzmacnianie efektywności współpracy międzynarodowej, także przez wymianę doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami.

Zgodnie z RPPK każdemu z celów szczegółowych przypisano konkretne zadania i, w ich ramach, szczegółowe działania. Przy czym, o ile dla każdego działania wskazani zostali realizatorzy wiodący i, w większości przypadków³⁴, także realizatorzy współpracujący, to w przypadku zadań nie zostały wskazane osobno podmioty odpowiedzialne za ich wdrażanie.

³³ Tożsamy został zamieszczony w Zarządzeniu 134, zgodnie z którym do zadań Zespołu należało monitorowanie stanu zaawansowania realizacji RPPK (§ 2 pkt 2).

³⁴ Np. w przypadku zadania nr 1 podmioty współpracujące zostały wskazane w trzech z siedmiu działań, natomiast w przypadku zadań nr 7 i 8 – we wszystkich siedmiu działaniach.

NIK zauważa, że konstrukcja RPPK, a także treść sprawozdania końcowego uniemożliwiły dokonanie oceny stopnia realizacji poszczególnych zadań, w tym ustalenie, 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. Powyższe wynikało z treści RPPK, w związku z czym – jak wyjaśnił Dyrektor Gabinetu Szefa CBA – przyjęto, że każdy z wyznaczonych priorytetów (zadań) był wdrażany poprzez wykonanie działań wchodzących w ich skład.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla także, iż wyniki kontroli nie pozwoliły na ustalenie, czy na etapie opracowywania założeń RPPK analizowano możliwy wpływ realizacji działań na osiągnięcie celów szczegółowych (nie przedłożono dokumentów wskazujących prowadzenie tego typu analiz i ocen). Dyrektor Gabinetu Szefa CBA wyjaśnił, że cel główny oraz cele szczegółowe jako podstawowe założenia strategiczne RPPK były stałym punktem odniesienia dla wszystkich realizowanych działań.

Z uwagi na fakt, iż dokumentacja będąca przedmiotem badań kontrolnych nie zawierała informacji dotyczących stopnia realizacji poszczególnych zadań RPPK, ocena w tym obszarze dokonana została przez Dyrektora GSZ wyłącznie na potrzeby kontroli NIK. Zauważyć przy tym należy, że w przypadku zadań, w ramach których nie zostały zakończone wszystkie działania, Dyrektor nie przedstawił jednoznacznej oceny co do ewentualnej ich realizacji. Jednocześnie ustalenia kontroli wskazują, że działania 1.6 i 2.1 nie zostały zrealizowane do końca 2020 r. (odmienna ocena zamieszczona została w sprawozdaniu końcowym), co wpływało na ogólną statystykę dotyczącą poziomu wykonania działań.

(akta kontroli str. 331, 339, 341)

2.2 W ramach celu szczegółowego nr 1 (tj. wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych) zaplanowano realizację trzech zadań i 13 działań (ze sprawozdania końcowego wynika, że zrealizowane zostały następujące działania: 1.4, 1.5, 1.6, 5.1, 5.2, 5.3, 6.1, 6.2 i 6.3):

- zadanie numer 1 „Wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego” (siedem działań). Dyrektor GSZ wyjaśnił, że zadanie zostało zrealizowane jedynie częściowo ze względu na niepełne wdrożenie wszystkich działań. Nie przeprowadzono na przykład procesu legislacyjnego ustawy o jawności życia publicznego (realizator wiodący Minister – Koordynator, działanie 1.1). W związku z zasadą dyskontynuacji odstąpiono od dalszego procedowania projektu ww. ustawy, która 9 stycznia 2018 r. została przedłożona do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Zauważyć także należy, iż część z postulatów projektu ww. ustawy w zakresie rozwiązań dotyczących oświadczeń o stanie majątkowym zostało zrealizowanych w przepisach ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz innych ustaw (ustawa została skierowana 21 października 2019 r. przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego).

Pismem z 19 grudnia 2019 r. (sygn. S-3432/19) Szef CBA zwrócił się do członków Zespołu z propozycją dotyczącą możliwości wznowienia procedowania projektu ustawy o jawności życia publicznego według trzech zaproponowanych wariantów, tj.: (1) wznowienie procedowania projektu ustawy w formie niezmienionej, (2) zainicjowanie procedowania nowego projektu ustawy, (3) przedstawienie propozycji rozwiązań legislacyjnych w poszczególnych obszarach, do których odnosily się zapisy projektu ustawy, w formule kilku technicznych projektów uzupełniających obecnie istniejący system rozwiązań o charakterze antykorupcyjnym. Zebranie opinii było elementem prowadzonych stale przez CBA prac koncepcyjnych dotyczących najskuteczniejszych rozwiązań systemowych na rzecz zapobiegania i zwalczania przestępczości korupcyjnej.

Ponadto 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. po zakończeniu realizacji RPPK,

- zadanie numer 5 „Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne” (trzy działania). W ocenie Dyrektora GSZ zadanie zostało zrealizowane, ponieważ działania wchodzące w jego skład zostały wykonane³⁵,
- zadanie numer 6 „Kształtowanie świadomości społecznej przez edukację antykorupcyjną” (trzy działania). W ocenie Dyrektora GSZ zadanie zostało zrealizowane, ponieważ działania wchodzące w jego skład zostały wykonane³⁶.

(akta kontroli str. 894-896, 1229-1230, 1320)

2.3 W ramach celu szczegółowego nr 2 (tj. doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowanie regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej) zaplanowano realizację trzech zadań i 13 działań (ze sprawozdania końcowego wynika, że zrealizowane zostały działania: 2.1, 3.2, 4.2, 4.3 i 4.4):

- zadanie numer 4 „Wzmocnienie rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym i prywatnym” (cztery działania). Odnosząc się do kwestii zrealizowania tego zadania, Dyrektor GSZ wyjaśnił, iż osiągnięto wysoki poziom wdrożenia, ponieważ zrealizowano 75% działań³⁷,
- zadanie numer 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”³⁸ (cztery działania) oraz zadanie numer 3 „Wzmocnienie przejrzystości i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych” (pięć działań). Także w przypadku tych dwóch zadań Dyrektor GSZ nie wskazał, czy zostały zrealizowane. Wyjaśnił jedynie, że stopień wdrożenia był niższy niż w przypadku zadania nr 4, choć wskazujący na pewien postęp w obrębie wyznaczonych priorytetów (odpowiednio 25% i 20%). Należy przy tym zauważyć, że w przypadku działania 2.1 ustalenia kontroli wskazują, iż nie zostało ono zrealizowane (w sprawozdaniu końcowym zostało zakwalifikowane jako zrealizowane).

(akta kontroli str. 284, 333, 337-338, 1320)

2.4 W ramach celu szczegółowego nr 3 (tj. zintensyfikowanie współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania) zaplanowano realizację dwóch zadań i siedmiu działań (ze sprawozdania końcowego wynika, że zrealizowane zostały następujące działania: 7.2, 7.3, 7.5, 8.1 i 8.2.):

- zadanie numer 7 „Wdrożenie rozwiązań dot. współdziałania oraz koordynacji organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji” (pięć działań). Dyrektor GSZ 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 działań³⁹,

³⁵ Np. 27 maja 2019 r. wydane zostały wytyczne Szefa KPRM stanowiące generalną instrukcję dotyczącą struktury i koncepcji systemu szkoleń w ministerstwach. Ponadto poszczególne resorty oraz urzędy centralne otrzymywały wsparcie działań edukacyjno-informacyjnych w formie tradycyjnych szkoleń antykorupcyjnych prowadzonych przez sieć około 30 trenerów CBA.

³⁶ Np. 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.

³⁷ Np. 28 września 2020 r. opublikowano „Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym”.

³⁸ Np. 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 Osłona antykorupcyjna).

³⁹ Np. 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.

- zadanie numer 8 „Wzmocnienie współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji” (dwa działania). W ocenie Dyrektora GSZ zadanie zostało zrealizowane, ponieważ wykonano 100% uszczegółowionych działań wchodzących w jego skład.

(akta kontroli str. 894-895)

OCENA CZĄSTKOWA

Ustalenia kontroli nie pozwalają na dokonanie oceny stopnia realizacji poszczególnych zadań Programu. Wynikało to w szczególności z treści przyjętego uchwałą Rady Ministrów RPPK i związane było z niewskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrażanie, a także nieokreślenie kryteriów takiej oceny oraz brakiem jakichkolwiek dokumentów i analiz dotyczących stopnia realizacji zadań. W związku z powyższym prowadzone przez Szefa CBA na potrzeby kontroli analizy dotyczące wpływu realizacji poszczególnych zadań RPPK na wzmocnienie mechanizmów i struktur służących ograniczeniu korupcji, w ocenie NIK, miały ograniczony zakres i nie znalazły odzwierciedlenia w sprawozdaniu końcowym.

OBSZAR

3. Efekty realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020

Opis stanu faktycznego

3.1 Celem głównym Programu było ograniczenie korupcji poprzez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jaki i w administracji publicznej oraz skuteczniejsze zwalczanie przestępczości korupcyjnej. 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 szczegółowych Programu.

W opinii CBA, pomimo niezrealizowania części zaplanowanych działań, należy uznać, że w ramach RPPK poczyniono istotny postęp we wszystkich obszarach Programu, w szczególności w zakresie rozwiązań profilaktycznych w administracji publicznej, edukacji antykorupcyjnej, a także wzmocnienia efektywności działań organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji, w tym także w wymiarze międzynarodowym. Jako bardzo ważne przykłady strategicznych sukcesów Programu, Dyrektor GSZ wskazał m.in.:

- stworzenie systemu edukacji antykorupcyjnej działającego we wszystkich resortach, opartego na jednolitych założeniach określonych w wytycznych Szefa KPRM – podstawą systemu były platformy szkoleń e-learningowych CBA oraz Służby Cywilnej,
- opracowanie raportu dotyczącego obszarów szczególnie zagrożonych przestępczością korupcyjną w Polsce, na podstawie wszystkich postępowań przygotowawczych prowadzonych przez instytucje zwalczające korupcję w latach 2018-2019,
- przeprowadzenie analizy efektywności ofensywnych metod pracy operacyjnej stosowanych przez organy ścigania i służby specjalne zwalczające korupcję, a także opracowanie zaleceń w tym zakresie.

(akta kontroli str. 283, 341)

3.2 Odnosząc się do – zdefiniowanych w RPPK – mierników podstawowych celu głównego, należy zauważyć, że:

- nie osiągnięto wzrostu wartości IPK. Zakładany był wzrost wartości IPK do 2020 r. o 3%, tj. do poziomu 65 punktów. Natomiast faktyczna wartość IPK wyniosła 56 punktów,
- drugi cykl przeglądu postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji w II cyklu przeglądownym (rozdziały II i V – prewencja i zwrot korzyści) w odniesieniu do Polski rozpoczął się 23 lipca 2018 r. Punktem kontaktowym w Polsce w tym zakresie było Ministerstwo Sprawiedliwości. Po stronie polskiej wyznaczono trzech ekspertów krajowych reprezentujących administrację rządową (przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, Komendy Głównej Policji oraz organów prokuratury).

Jednocześnie Dyrektor GSZ wyjaśnił, iż bazując na doświadczeniach wynikających z wdrażania założeń strategicznych RPPK, a także dostrzegając spadek pozycji i wyniku Polski w IPK w latach 2017-2020, przy jednoczesnym osiąganiu znacznych postępów w walce z korupcją⁴⁰, należy uznać, że przyjęcie takiego miernika podstawowego celu głównego Programu – w świetle doświadczeń uzyskanych po 2018 r. – nie było optymalne pod kątem dokonania najbardziej wiarygodnej i miarodajnej oceny realizacji celu głównego.

Podkreślił także, że IPK – prowadzony przez Transparency International – jest tzw. indeksem wieloźródłowym. Powstaje w wyniku agregacji badań ankietowych pochodzących z 13 różnych sondaży, indeksów oraz analiz ryzyka, charakteryzując się przewagą danych subiektywnych nad obiektywnymi. Indeks Percepcji Korupcji jest użytecznym narzędziem do dokonywania porównań międzynarodowych. Do najważniejszych zalet tego rankingu należy objęcie większej liczby krajów niż indeksy wchodzące w jego skład, a także funkcjonalne ujęcie wielu pojedynczych wskaźników, co pozwala na ich uśrednienie, redukcję i oszacowanie błędu pomiaru. Ponadto IPK jest rozwiązaniem popularnym, znanym i używanym w wielu państwach Europy i świata, do którego można łatwo i w sposób zrozumiały dla wszystkich partnerów odwołać się w ramach międzynarodowych relacji dwu- i wielostronnych.

W ocenie Dyrektora Gabinetu Szefa CBA, 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. 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 opracowany przez Szefa CBA projekt uchwały ws. RPPK, zawierający m.in. propozycję miernika podstawowego celu głównego (tj. wartość IPK), przed przyjęciem jej przez Radę Ministrów, podlegał szerokim konsultacjom i uzgodnieniom międzyresortowym. Podkreślić należy, że już na etapie konsultacji projektu uchwały na nieadekwatność dokonywania oceny efektywności Programu z wykorzystaniem IPK zwróciła uwagę m.in. Fundacja Batorego.

(akta kontroli str. 284, 740-741, 1400-1405)

3.3 Jako mierniki pomocnicze celu głównego określone zostały:

- pozytywna ocena realizacji działań przez instytucję wdrażającą oraz ewaluującą. Dyrektor GSZ podał w wyjaśnieniu, że Szef CBA – Przewodniczący Zespołu – pozytywnie ocenił realizację Programu. Wskazał ponadto, że pełną ocenę wykonania RPPK zawarto w sprawozdaniu końcowym, które również było przedmiotem prac i konsultacji wewnątrz Zespołu. NIK zauważa, że w toku kontroli nie przedłożono dokumentów, które potwierdzałyby ww. wyjaśnienia, zatem należy uznać, że ocena taka nie została dokonana. W szczególności nie ustalono, aby którykolwiek z członków Zespołu wnosił o objęcie tej sprawy jej pracami Zespołu. Ponadto analiza treści protokołów z posiedzeń Zespołu nie wskazuje, aby zagadnienie to (tj. ocena realizacji działań) było przedmiotem posiedzeń. W tym zakresie Zespół nie podejmował też żadnych uchwał. Także analiza sprawozdania końcowego nie wykazała, aby zawarta była w nim pozytywna ocena realizacji działań Programu. W piśmie z 12 kwietnia 2021 r.⁴¹ 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*”,
- realizacja co najmniej 80% zaplanowanych działań w obrębie każdego zadania w połowie trzeciego roku wdrożenia Programu (miernik został osiągnięty),

⁴⁰ W wyniku działalności operacyjnej CBA w okresie 2016-2019, w stosunku do lat 2012-2015, zwiększeniu uległa m.in. liczba zastosowanych środków zapobiegawczych (o 138%) i wartość zabezpieczonego mienia (o 743%).

⁴¹ Sygn. S-908/2021/S.

- rozpoczęcie wszystkich zadań i działań o profilu legislacyjnym i prewencyjnym w trakcie pierwszego roku wdrożenia Programu (w RPPK nie zostały określony profil poszczególnych działań). 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. Dyrektor GSZ, mając na uwadze powyższe, wyjaśnił, że w przypadku co najmniej 15 z 33 działań przygotowanie do ich implementacji 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. NIK zauważa przy tym, iż z uwagi m.in. na opisane powyżej okoliczności, Plan został przesłany realizatorom przez Przewodniczącego Zespołu dopiero 6 lutego 2019 r. (czyli już w drugim roku wdrażania RPPK).

(akta kontroli str. 284-285, 743, 1320)

3.4 Jako mierniki podstawowe celów szczegółowych określone zostały:

- przeprowadzenie pilotażu co najmniej jednego wdrożonego instrumentu lub narzędzia informatycznego przeznaczonego do prowadzenia działań edukacyjnych o profilu antykorupcyjnym do końca pierwszego roku wdrożenia Programu – w 2018 r. upowszechniono zmodernizowaną platformę szkoleń e-learningowych CBA. Wersja obejmuje rozwiązania legislacyjne, jak również organizacyjne w zakresie przeciwdziałania korupcji i jest dostosowana do potrzeb wszystkich osób zainteresowanych tematyką antykorupcji,
- 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. 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. Dyrektor GSZ wyjaśnił, 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 RPPK⁴², zatem nie powinien być on uwzględniany przy dokonywaniu oceny wykonania miernika,
- porównanie danych statystycznych gromadzonych przez służby powołane do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej, dotyczących liczby wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych dokonanych w ramach działania nr 7.2 (wydano raporty roczne dotyczące lat 2018 i 2019). Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (tj. 8 grudnia 2021 r.) nie został opracowany raport za 2020 r. Jak podał w wyjaśnieniu Dyrektor GSZ zmieniona została formuła przygotowywanego przez CBA raportu – od 2022 r. ma on być wydawany w cyklu dwuletnim.

(akta kontroli str. 285-287)

3.5 Odnosząc się do mierników pomocniczych celów szczegółowych, Dyrektor GSZ wskazał, iż:

- w 2018 r. za przestępstwa korupcyjne prawomocnie skazano 2046 osób. Znaczna część wydanych orzeczeń (tj. 871) dotyczyła przestępstwa przekupstwa (art. 229 Kodeksu karnego), a najczęściej orzekaną karą za przestępstwo to było pozbawienie wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Bezwzględną karę pozbawienia wolności wymierzono ponad 15% skazanych,
- 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

⁴² <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351/katalog/12465407#12465407>

korupcyjnej po pierwszym roku wdrożenia Programu (na koniec 2020 r. osiągnięto poziom 60%),

- nie został zrealizowany 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.

(akta kontroli str. 287-288)

3.6 Odnosząc się do kwestii ewentualnego prowadzenia prac nad rządowym programem dotyczącym problematyki antykorupcyjnej w ramach nowej perspektywy czasowej, Dyrektor GSZ wskazał, że CBA stale prowadzi wewnętrzne prace koncepcyjne dotyczące najskuteczniejszych rozwiązań systemowych na rzecz zapobiegania i zwalczania przestępczości korupcyjnej oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Prowadzone są w sposób ciągły czynności analityczno-koncepcyjne dotyczące nowej formuły programu rządowego pod roboczą nazwą Narodowy Program Uczciwości (prace miały charakter wewnętrzny).

(akta kontroli str. 747)

OCENA CZĄSTKOWA

Szef CBA dokonał na potrzeby kontroli NIK oceny stopnia realizacji celów głównego i szczegółowych RPPK, jednak według NIK miała ona ograniczony charakter i nie dawała pełnego obrazu faktycznego stanu ich osiągnięcia. Wynikało to przede wszystkim z faktu, iż żaden z mierników zdefiniowanych w RPPK nie umożliwiał dokonania kompleksowej oceny skuteczności wdrożonych przedsięwzięć antykorupcyjnych. Podstawowym miernikiem mającym służyć ocenie osiągnięcia celu głównego – którego wartość nie została ostatecznie uzyskana – miał być IPK, co do którego samo CBA podkreśliło, że nie może zostać zastosowane do dokonania takiej oceny.

Ponadto 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 celów szczegółowych Programu na podstawie mierników, których konstrukcja wymagała wykonania określonych działań / czynności do końca 2018 r.

4. Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (jako realizator).

4.1 Warunki realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 przez Centralne Biuro Antykorupcyjne

4.1.1 Zarządzeniem nr 19/18 z dnia 9 października 2018 r. w sprawie sposobu realizacji zadań wynikających z Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020⁴³, (zwanym dalej „zarządzeniem nr 19/18”) Szef CBA powołał koordynatora do spraw realizacji zadań wynikających z Programu. Zarządzenie to weszło w życie 10 października 2018 r., tj. ponad dziewięć miesięcy od wejścia w życie RPPK (tj. 6 stycznia 2018 r.) i dwa od utworzenia Zespołu (tj. 10 sierpnia 2018 r.) – opisano to szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Funkcja ta powierzona została Dyrektorowi Gabinetu Szefa CBA⁴⁴. Do zadań koordynatora należało m.in.:

- współpraca z koordynatorami Programu powołanymi w instytucjach mających status realizatorów Programu,

⁴³ Dz. Urz. CBA poz. 21, ze zm.

⁴⁴ Funkcję Dyrektora Gabinetu Szefa pełnili w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 18 lutego 2020 r. – Iwona Czerniec, od 19 lutego 2020 r. do 15 stycznia 2021 r. – Robert Lizak i od 18 stycznia 2021 r. do chwili obecnej – Paweł Rutkowski (w tym od 18 stycznia do 18 lipca 2021 r. jako pełniący obowiązki).

- występowanie z wnioskiem do Szefa CBA o zmianę lub uzupełnienie zadań lub działań Programu, do których realizacji wskazano CBA,
- opracowanie Planu realizacji działań przez CBA, w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie zarządzenia,
- sporządzanie aneksów do Planu realizacji działań przez CBA na podstawie propozycji zgłaszanych przez kierowników jednostek organizacyjnych CBA odpowiedzialnych za realizację działań,
- monitorowanie stanu realizacji działań przez jednostki organizacyjne CBA.

Ponadto zgodnie z zarządzeniem Nr 9/17 Szefa CBA z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Gabinetu Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego⁴⁵, Dyrektor GSZ kierował tą komórką organizacyjną przy pomocy dwóch wchodzących w jej skład wydziałów i Kancelarii Ogólnej (§ 3 ust. 1). Do zadań Wydziału Informacji i Edukacji Antykorupcyjnej należało natomiast koordynowanie oraz realizowanie zadań związanych z udziałem CBA w programach rządowych.

W strukturze Gabinetu Szefa CBA wykonywanie zadań koordynacyjnych przypisanych Dyrektorowi wspierane było przez Naczelnika Wydziału Informacji i Edukacji Antykorupcyjnej, a także jednego funkcjonariusza tego Wydziału. Osoby te były odpowiedzialne za utrzymywanie kontaktów roboczych z koordynatorami resortowymi i przedstawicielami innych instytucji, dokumentowanie prac oraz ustaleń Zespołu i koordynatorów, jak również sporządzanie projektów dokumentów planistycznych i sprawozdawczych.

(akta kontroli str. 16-17)

4.1.2 W zarządzeniu nr 19/18 wymieniono pięć jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację działań określonych w RPPK, dla których CBA zostało wskazane jako realizator wiodący (13 działań) oraz współpracujący (siedem działań), tj. DPK, Biuro Prawne, DA, Gabinet Szefa CBA i Departament Operacyjno-Śledczy. 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.

W proces realizacji działań RPPK, dla których Szef CBA został wskazany jako realizator wiodący lub współpracujący, zaangażowanych było łącznie 20 funkcjonariuszy. Dyrektor GSZ wyjaśnił jednocześnie, że z uwagi na fluktuację związaną z odejściem ze służby, przejściem na emeryturę lub powierzeniem pełnienia obowiązków na innym stanowisku służbowym, liczbę tę należy uznać za orientacyjną. Dyrektor podkreślił ponadto, że w przypadku DPK, Departamentu Operacyjno-Śledczego i Biura Prawnego liczbę pracowników (odpowiednio: 10, trzech i jednego) uznano za wystarczającą. Natomiast zasoby kadrowe Gabinetu Szefa CBA (dwóch funkcjonariuszy) i DA (pięciu funkcjonariuszy, z których trzech było jednocześnie kierownikami komórek organizacyjnych) były niewystarczające, zwłaszcza że wszyscy funkcjonariusze zaangażowani we wdrażanie Programu realizowali także inne zadania o charakterze merytorycznym wynikające z zakresu ich obowiązków.

Osoby zaangażowane w CBA w realizację RPPK, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora GSZ, były przygotowane merytorycznie do wykonywania tego typu przedsięwzięć zarówno pod względem doświadczenia, jak i ukończonych szkoleń, np.:

- w przypadku Gabinetu Szefa CBA funkcjonariusze posiadali szeroką wiedzę w obszarze nowoczesnych rozwiązań na rzecz prewencji korupcji, a także międzynarodowej współpracy prewencyjnej. Większość z nich to osoby z wieloletnim stażem służby w różnych jednostkach organizacyjnych Biura,
- funkcjonariusze DPK posiadali odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie służbowe z uwagi na fakt, iż problematyka działania 1.2 była ściśle powiązana z zadaniami wykonywanymi w ramach właściwości regulaminowej Departamentu (tj. kontrole oświadczeń majątkowych składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz przestrzegania przez te osoby przepisów antykorupcyjnych, a także do prawidłowości

⁴⁵ Dz. Urz. CBA poz. 9, ze zm.

przebiegu procedur związanych z udzielaniem i realizacją zamówień publicznych). Ponadto jeden z funkcjonariuszy ukończył aplikację legislacyjną, co było istotne w kontekście opracowania projektów aktów prawnych w ramach ww. działania.

W CBA w związku z realizacją RPPK nie utworzono odrębnych struktur organizacyjnych oraz nie zwiększono stanu etatowego. Dla funkcjonariuszy włączonych w wykonywanie Programu nie przeznaczono dodatkowych środków finansowych na wynagrodzenia, nagrody lub dodatki.

(akta kontroli str. 15-18, 344-345)

Zadania dotyczące wdrażania RPPK nie były wpisywane do zakresów obowiązków funkcjonariuszy zaangażowanych w te prace, bowiem realizowali oni te czynności na podstawie zarządzenia nr 19/18, a także regulaminów organizacyjnych poszczególnych departamentów i biur CBA. Ponadto, jak wyjaśnił Dyrektor Gabinetu Szefa CBA, niezależnie od szczegółowej treści zakresu obowiązków każdy funkcjonariusz zobowiązany jest do wykonywania poleceń przełożonego, w szczególności tych związanych z właściwością regulaminową danej jednostki organizacyjnej Biura, w tym odnoszących się do realizacji zadań i działań RPPK.

(akta kontroli str. 1321-1322)

4.1.3 W CBA nie były wdrażane dodatkowe rozwiązania organizacyjne, zarządcze lub prawne, wpisujące się w RPPK. Dyrektor GSZ wyjaśnił, że rozwiązania takie zostały wprowadzone już wcześniej (niektóre wprowadzono w momencie powołania instytucji, np. od 2007 r. obowiązywał Kodeks etyki funkcjonariusza). CBA jest służbą specjalną powołaną do zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania przestępczości godzącej w interesy ekonomiczne państwa. W związku z powyższym jej funkcjonariusze utrzymują wysoki poziom świadomości i kompetencji w zakresie zagrożeń związanych z korupcją, m.in. poprzez wypełnienie obowiązku ukończenia kursu podstawowego, którego program obejmuje zagadnienia związane z etyką urzędniczą, dyscypliną służbową, a także form zapobiegania korupcji, w tym stosowania wzorców zachowania, który ma niwelować ryzyko występowania zjawisk korupcyjnych w działalności urzędu.

(akta kontroli str. 15-18)

4.1.4 Zarówno postanowienia RPPK, zarządzenia 134, jak i Regulaminu 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 Dyrektora GSZ z 16 stycznia 2020 r. w zakresie niektórych technicznych aspektów sposobu sporządzania sprawozdań częściowych. W toku kontroli Dyrektor poinformował, że do przekazywania stosownych dokumentów Przewodniczącemu Zespołu zobowiązany był realizator wiodący danego działania. Jeżeli jednak nie pozostawał Członkiem Zespołu to winien przekazywać je drogą służbową za pośrednictwem właściwego ministra – Członka Zespołu.

(akta kontroli str. 273)

W przypadku CBA nie były opracowywane odrębne dla tej jednostki plany zadań i działań. Gabinet Szefa CBA opracowując zbiorczy Plan pozyskał i uwzględnił wkłady od wszystkich komórek organizacyjnych CBA zaangażowanych we wdrażanie RPPK, natomiast część dotycząca Gabinetu Szefa została naniesiona bezpośrednio do Planu.

Dyrektor DPK przekazał 19 listopada 2018 r. Dyrektorowi GSZ plan realizacji zadań i działań w zakresie swojej właściwości. Plan był zgodny z wzorem określonym w załączniku nr 1 do Regulaminu, przy czym nie zostały określone terminy realizacji (harmonogram) poszczególnych etapów prac. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora GSZ, w takich przypadkach należało przyjąć, że termin zakończenia realizacji działania upływał z końcem 2020 r.

Dyrektor DA przekazał 25 października 2018 r. Dyrektorowi GSZ częściowy plan realizacji zadań i działań uwzględniający działanie 4.2, za realizację którego był w tym czasie

odpowiedzialny. Plan był zgodny ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do Regulaminu, przy czym:

- nie został określony żaden miernik dla działania 2.4 (dalszy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”),
- zostały określone terminy realizacji (harmonogram) poszczególnych etapów prac, za wyjątkiem działania 2.1 pkt 8⁴⁶ oraz działania 2.4 pkt 3⁴⁷ oraz pkt 4⁴⁸ (w takich przypadkach należało przyjąć, że termin ten upływał z końcem 2020 r.),
- w działaniach 2.1 i 4.2 wskazano wartość ryzyka w przyjętej skali, bez podania przyczyny dokonania takiej oceny. Ustalono, że DA przygotowywał, a następnie aktualizował rejestr ryzyk, na podstawie którego oszacowano i szczegółowo opisywano ryzyka, również z zakresu RPPK.

Przygotowując Plan oraz wypełniając obowiązek wynikający z § 6 pkt 2 zarządzenia nr 19/18 DA przekazał 25 października 2018 r. Dyrektorowi GSZ częściowy plan realizacji zadań i działań, przy czym nie uzgadniał jego projektu z instytucjami wskazanymi jako realizatorzy współpracujący. Plan był zgodny z wzorem określonym w załączniku nr 1 do Regulaminu prac Zespołu, przy czym:

- nie zostały określone terminy realizacji (harmonogram) poszczególnych etapów prac (w takich przypadkach należało przyjąć, że termin ten upływał z końcem 2020 r.),
- w działaniu 7.1 „Opracowanie mechanizmu koordynacji i współpracy pomiędzy właściwymi organami ścigania w zakresie zwalczania korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa” wskazano wartość ryzyka w przyjętej skali, bez podania przyczyny dokonania takiej oceny. Ustalono przy tym, że DA przygotowywał, a następnie aktualizował rejestr ryzyk, na podstawie którego oszacowano i szczegółowo opisywano ryzyka, również z zakresu RPPK.

(akta kontroli str. 254, 476, 490-502)

4.1.5 Analogicznie jak w przypadku Planu, CBA nie opracowywało odrębnego sprawozdania z realizacji RPPK. Opracowując sprawozdania łączne Gabinet Szefa CBA uwzględniał wkłady od wszystkich komórek organizacyjnych CBA zaangażowanych we wdrażanie działań, a treść dotycząca Gabinetu Szefa zamieszczana było bezpośrednio w tym dokumencie. W toku kontroli NIK ustalono ponadto, że w przypadku objętych szczegółowym badaniem działań 2.1, 2.4, 4.2, 7.1 i 7.4 (podmiot wiodący: Szef CBA) współrealizatorzy nie przekazywali informacji na potrzeby opracowania 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.

(akta kontroli str. 19, 1321)

4.1.6 W ramach badanej próby sześciu dobranych w sposób celowy działań grupy robocze zostały powołane przez Szefa CBA przy realizacji działania 1.2 oraz 2.1. Ponadto zaproponowano podjęcie współpracy w realizacji działań w formie grupy roboczej przy realizacji działania 7.1 i 7.4, jednak jak wyjaśnił Dyrektor GSZ z uwagi na sytuację epidemiczną, zmiany formuły pracy, nieobecności pracowników oraz konieczności realizacji działań w reżimie epidemicznym zrezygnowano z planowanych spotkań roboczych, utrzymywano kontakty telefoniczne oraz uzyskiwano stanowiska w formie pisemnej.

(akta kontroli str. 406-490)

4.1.7 Za planowanie i szacowanie ewentualnych kosztów realizacji poszczególnych działań RPPK odpowiedzialni byli właściwi kierownicy jednostek organizacyjnych CBA, którzy informacje takie przekazywali koordynatorowi Programu. Dyrektor GSZ wyjaśnił, że kwestie te były analizowane już na wstępie przygotowywania wykazu zadań do realizacji w ramach

⁴⁶ Opracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych.

⁴⁷ Podjęcie przez Zespół kierunkowej decyzji co do wyboru rozwiązań (prawnych i technicznych).

⁴⁸ Przygotowanie szczegółowych rozwiązań prawnych wraz z OSR – w zależności od terminu podjęcia decyzji przez Zespół.

projektu uchwały Rady Ministrów, tak aby możliwe było określenie skutków finansowych wdrażania Programu oraz zapisanie wyliczonych kosztów w tej uchwale.

(akta kontroli str. 18)

W RPPK wskazano, że szacunkowy poziom wydatków bieżących niezbędnych do wykonania Programu miał wynieść 3 mln zł i stanowić w głównej mierze zabezpieczenie realizacji działania 1.2. Kwota ta miała zostać wyasygnowana z budżetu CBA i – jak wyjaśnił Dyrektor GSZ – nie przewidywano przekazywania pochodzących z niej środków dysponentom innych części budżetu państwa.

(akta kontroli str. 342)

Ewidencja księgową wydatków związanych z realizacją RPPK dokonywana była w CBA ramach pozycji finansowej dla Gabinetu Szefa CBA (numer 754.75420.W6060+070 „Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji”), uwzględniającej paragraf klasyfikacji budżetowej zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴⁹.

Zgodnie z ww. ewidencją w okresie objętym kontrolą CBA wydatkowało łącznie 996,1 tys. zł na realizację poszczególnych działań, z tego (stan na 31 grudnia 2020 r.):

- na działanie 1.2 – 538,7 tys. zł (z tego w § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* – 501,3 tys. zł i § 4420 *Podróże służbowe zagraniczne* – 37,4 tys. zł),
- na działania 4.3, 4.4, 7.1, 7.2 i 7.4 – łącznie 18,4 tys. zł (wszystkie wydatki klasyfikowane w § 4300 *Zakup usług pozostałych*),
- na działania 5.1, 5.2 i 5.3 – łącznie 439,0 tys. zł. Wydatki te zostały sklasyfikowane w § 6060 i przeznaczone na dostawę, montaż oraz uruchomienie systemu projekcji wielkoformatowej, przy czym Szef CBA nie był realizatorem wiodącym ww. działań. Sprzęt ten został zakupiony z uwagi na konieczność dalszego rozwoju oraz doskonalenia stworzonego w ramach tych działań systemu edukacji antykorupcyjnej działającego we wszystkich resortach, opartego na jednolitych założeniach merytorycznych określonych w wytycznych Szefa KPRM.

Ponadto z budżetu CBA poniesione zostały – nieprzypisane do konkretnych działań – wydatki na organizację i obsługę posiedzeń Zespołu (w łącznej wysokości 2,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 235-244, 346-347)

4.1.8 CBA dwukrotnie (w październiku 2017 r. i październiku 2019 r.), za pośrednictwem Ministerstwa Rozwoju (a następnie Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii) składała wnioski o dofinansowanie wdrażania RPPK w ramach Programu Wsparcia Reform Strukturalnych Komisji Europejskiej, dedykowanemu wzmocnieniu zdolności państw członkowskich UE w zakresie przygotowania i wdrożenia instytucjonalnych, strukturalnych i administracyjnych reform krajowych służących wzrostowi gospodarczemu. Wnioski nie zostały rozpatrzone pozytywnie. Dyrektor GSZ podał w wyjaśnieniu, że CBA nie są znane przyczyny braku akceptacji przez Komisję Europejską przedłożonych wniosków, przy czym z uzyskanych informacji wynikało, że złożone wnioski znacznie przewyższały kwotowo dostępne na dany rok środki. W związku z powyższym Komisja dokonała bezpośrednio selekcji wniosków na podstawie wewnętrznych kryteriów, przekazując krajowym punktom kontaktowym informacje wyłącznie o tych wnioskach, które zostały zaakceptowane.

(akta kontroli str. 18)

4.1.9 W ocenie Dyrektora Gabinetu Szefa 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.

⁴⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 513.

Szybko udało się ograniczyć efekt tych zmian poprzez zwrócenie się do członków Zespołu pismem z 20 grudnia 2019 r.⁵⁰ z prośbą o potwierdzenie dotychczas wyznaczonych lub wyznaczenie nowych osób pełniących funkcje w ramach wdrażania Programu. Trwale można problem taki wyeliminować poprzez przypisanie poszczególnych działań w nową krajową strategii antykorupcyjnej ministrom właściwym do spraw objętych danymi działaniami 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. W razie konieczności korzystano z określonej przepisami 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 pracy w trybie zdalnym lub zmianowym, a także wykorzystywano dostępne narzędzia teleinformatyczne m.in. platformę e-learningowych szkoleń antykorupcyjnych. Postanowiono także o opracowaniu i publikacji na stronie internetowej CBA elektronicznych wersji raportów i wytycznych, które powstały w ramach działań 4.2, 4.3, 4.4 i 7.2.

(akta kontroli str. 274-275)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Szef CBA powołał w CBA koordynatora do spraw realizacji zadań wynikających z Programu 10 października 2018 r., tj. blisko 50 dni od wejścia w życie Zarządzenia 134⁵¹, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK stanowiska koordynujące realizację Programu powinny zostać utworzone obligatoryjnie m.in. we wszystkich urzędach centralnych mających status realizatorów Programu, a wyznaczenie koordynatorów powinno nastąpić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia uchwalenia Programu (który wszedł w życie 6 stycznia 2018 r.).

NIK zauważa, iż nie zasługują na uwzględnienie wyjaśnienia Dyrektora GSZ, który wskazał, iż wpływ na opóźnienie w powołaniu w CBA koordynatora miały przedłużające się prace legislacyjne dotyczące powołania Zespołu, ponieważ obowiązek powołania w CBA koordynatora realizacji nie był uzależniony od faktu powołania Zespołu, lecz wynikał z treści Programu.

2. Szef CBA nierzetelnie sporządził sprawozdanie końcowe z realizacji Programu w części dotyczącej wydatków poniesionych przez CBA. Ustalenia kontroli wykazały, iż istniały istotne rozbieżności pomiędzy kwotą wydatków ujętych przez CBA w odpowiedniej pozycji ewidencji finansowo-księgowej 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. zł poniesione na wykonanie analiz i opracowań wynikających z Programu (działania 4.3, 4.4, 7.1, 7.2 i 7.4).

Odnosząc się do pozostałych wydatków ujętych w tej ewidencji, a niewykazanych w sprawozdaniu końcowym, ustalenia kontroli wskazują, iż w przypadku działania 1.2 w sprawozdaniu końcowym nie wykazano kwoty 501,3 tys. zł na zakup serwerów. Jak wyjaśnił Dyrektor GSZ, było to wynikiem przeoczenia. Sprzęt ten, zakupiony w 2018 r., służył realizacji jednego z trzech zasadniczych elementów w ramach tego działania (tj. technicznego). Dyrektor Gabinetu Szefa CBA wyjaśnił, że CBA przygotowało rozwiązania merytoryczne oraz techniczne dotyczące nowego systemu analizy i kontroli oświadczeń majątkowych pod roboczą nazwą SAKOM. Uruchomienie zaprojektowanego i przetestowanego systemu mogło jednak nastąpić dopiero po przyjęciu odpowiednich regulacji prawnych. W związku z tym CBA podjęło inicjatywę w zakresie opracowania projektu ustawy – Prawo antykorupcyjne. Podkreślił też, że każde z trzech rozwiązań w ramach tego działania (tj. merytoryczne, techniczne i legislacyjne), choć powiązane z pozostałymi, realizowane było jako oddzielne. W przypadku rozwiązania technicznego, z uwagi na potrzebę przyjęcia nowych przepisów, uruchomienie systemu miało charakter następczy

⁵⁰ sygn. S-3440/19.

⁵¹ Zarządzenie weszło w życie 24 sierpnia 2018 r.

wobec przyjęcia rozwiązania legislacyjnego. Nie dotyczyło to jednak zaprojektowania i testowania nowego systemu, które wymagały wykorzystania niezbędnej infrastruktury programowo-sprzętowej, w tym serwerów.

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 wyjaśnił Dyrektor Gabinetu Szefa CBA, nastąpiło to wskutek przeoczenia.

(akta kontroli str. 18, 342-343, 351-361)

3. Szef CBA zaakceptował plan realizacji zadań i działań RPPK, w którym w części dotyczącej działania 2.4 nie zostały określone mierniki. Zgodnie z § 7 zarządzenia nr 19/18, przy opracowywaniu planów należało stosować wzór określony w uchwale 1/2018, którego jednym z elementów miały być mierniki. Dyrektor GSZ wyjaśnił, iż nie zostały one określone z uwagi na zaplanowany przez jednostkę sposób realizacji tego działania, który uniemożliwiał faktyczne oszacowanie liczby działań podejmowanych w danym roku.

W ocenie NIK wyjaśnienia powyższe nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ charakter działania umożliwiał określenie miernika odnoszącego się do jego celu, tj. opracowania procedury dotyczącej informowania o potencjalnych lub istniejących zagrożeniach korupcyjnych.

(akta kontroli str. 18, 333-361, 485-486, 698-735, 745, 882-893)

OCENA CZĄSTKOWA

Szef CBA stworzył warunki organizacyjno-prawne niezbędne do właściwej realizacji działań RPPK oraz monitorowania jego wdrażania na poziomie CBA jako realizatora działań. W szczególności – w drodze aktów wewnętrznych – powołał koordynatora wdrażania RPPK, a także wskazał komórki organizacyjne CBA odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań, przy czym nastąpiło to z opóźnieniem do wskazanego w RPPK terminu. Podejmował też działania na rzecz pozyskania dodatkowych środków finansowych zarówno w ramach budżetu państwa, jak i ze środków europejskich. W ewidencji księgowej wyodrębniona została pozycja finansowa, w ramach której rejestrowane były wydatki ponoszone przez CBA w związku z wdrażaniem RPPK. Nieprawidłowości dotyczyły niewykazania w sprawozdaniu końcowym wydatków na zakup serwerów (501,3 tys. zł) oraz na opinię eksperta odnośnie przepisów antykorupcyjnych (10 tys. zł – wydatek ten nie został też wykazany w odpowiedniej pozycji finansowej ewidencji księgowej).

4.2 Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020

4.2.1 Realizacja zadań dotyczących wzmocnienia działań prewencyjnych i edukacyjnych

Opis stanu faktycznego

W Planie zamieszczone zostały zadania numer 1, 5 i 6, które wpisywały się w cel szczegółowy nr 1, tj. wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych. W ramach ww. zadań zaplanowano siedem działań, przy czym Szef CBA został wskazany jako realizator wiodący w dwóch z nich (działanie 1.2 oraz 1.6) i jako realizator współpracujący w działaniach 1.1, 1.5, 5.3 i 6.3.

Szczegółowym badaniem objęto działanie 1.2 „Stworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne” (Szef CBA był jedynym realizatorem). Na podstawie zarządzenia nr 19/18 jednostką organizacyjną CBA odpowiedzialną za to działanie był DPK.

Działanie 1.2 składało się z trzech rozwiązań: merytorycznego, technicznego i legislacyjnego. Szef CBA decyzją 107/2018 z 8 października 2018 r. powołał zespół, którego celem było opracowanie koncepcji budowy systemu informatycznego wspierającego proces przyjęcia, ewidencjonowania i analizy oświadczeń majątkowych. Efektem pracy zespołu było m.in. opracowanie wymagań funkcjonalnych Systemu Analizy i Kontroli Oświadczeń Majątkowych

(SAKOM). Na potrzeby rozbudowy infrastruktury sprzętowej CBA zakupiony został sprzęt o łącznej wartości 501,3 tys. zł (kwestia ta została opisana w pkt 4.1). Przeprowadzono również test obciążeniowy projektowanego systemu.

Ponadto DPK opracował koncepcję projektu ustawy, która po konsultacjach z ekspertem zewnętrznym⁵², przyjęła ostateczną wersję dokumentu pn. Prawo antykorupcyjne⁵³. Projekt tej ustawy został przekazany 17 kwietnia 2019 r. Ministrowi – Koordynatorowi celem zainicjowania procesu legislacyjnego. W dniu 16 maja 2019 r. Minister – Koordynator poinformował Szefa CBA, iż przedmiotowy projekt powieliał w dużym stopniu projekt ustawy o jawności życia publicznego (działanie 1.1), w związku z czym jego dalsze procedowanie było niezasadne. Jednocześnie Minister zapowiedział zgłoszenie propozycji nowego uregulowania dotyczącego oświadczeń majątkowych w ramach procesu legislacyjnego jednego z projektów ustaw procedowanych w Sejmie RP.

W działaniu 1.2 na etapie opracowywania projektu ustawy Prawo antykorupcyjne w zakresie przepisów dotyczących konfliktu interesów, korzystano z rozwiązań prawnych dotyczących niekaralnych form korupcji prowadzonych w ramach RPPK 2014-2019.

Każde z ww. trzech rozwiązań w ramach działania 1.2, pomimo powiązania z pozostałymi, realizowane było jako oddzielne, tym samym CBA w ramach posiadanych kompetencji oraz uprawnień przygotowało rozwiązania merytoryczne, techniczne i legislacyjne dotyczące nowego systemu analizy i kontroli oświadczeń majątkowych. Dalsze prace w ramach ww. działania wymagały przyjęcia odpowiednich zmian legislacyjnych, przy czym Szef CBA nie posiadał inicjatywy ustawodawczej. Powyższe okoliczności przyczyniły się do niezrealizowania działania 1.2.

(akta kontroli str. 277-280, 342, 410-458, 466-468, 741-475, 894-896, 971, 1137-1226)

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

Opis stanu faktycznego

W Planie określono zadania numer 2, 3 i 4, które wpisywały się w cel szczegółowy nr 2, tj. realizacja zadań dotyczących doskonalenia mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowania regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej. W ramach zadania nr 2 zaplanowano cztery działania, przy czym Szef CBA został wskazany jako realizator wiodący w trzech z nich (działanie 2.1, 2.3 oraz 2.4) oraz jako realizator współpracujący w działaniu 2.2. Zadanie nr 3 uwzględniało pięć działań, przy czym Szef CBA był realizatorem współpracującym w trzech (numer 3.1, 3.3, 3.4). Zadanie nr 4 składało się z czterech działań (Szef CBA został wskazany jako realizator wiodący przy realizacji działania 4.2, 4.3 oraz 4.4).

Szczegółowej analizie poddano trzy z 13 działań:

- numer 2.1 „Wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych”,
- numer 2.4 „Stworzenie procedury dot. informowania o potencjalnych lub istniejących zagrożeniach korupcyjnych (program Osłona antykorupcyjna)”,
- numer 4.2 „Opracowanie wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (*compliance*) w sektorze publicznym”.

W zarządzeniu nr 19/18 wskazano DA jako jednostkę odpowiedzialną za realizację działań 2.1 i 2.4 w całym okresie ich realizacji, natomiast w przypadku działania 4.2 – do 9 lutego 2020 r. (od 20 lutego 2020 r. właściwym był Gabinet Szefa CBA).

⁵² W wyniku zawartej umowy wydatkowano środki w wysokości 10,0 tys. zł.

⁵³ W pierwotnym projekcie ustawy CBA posługiwało się tytułem „Ustawa o środkach unikania konfliktu interesów oraz oświadczeniach majątkowych osób pełniących funkcje publiczne”. W wyniku konsultacji z ekspertem zewnętrznym wydana została opinia z dnia 2 stycznia 2019 r. w której zaproponowano tytuł ustawy „Prawo antykorupcyjne”.

W przypadku poddanych analizie działań nr 2.1 i 2.4 ustalono, że przy ich wdrażaniu CBA korzystało z doświadczeń z realizacji RPPK 2014-2019, tj. zdobytego przy realizacji zadania 1 z zakresu osłony antykorupcyjnej procesu legislacyjnego nowelizacji ustawy o grach hazardowych w 2017 r., przygotowanego projektu procedury oceny projektów aktów prawnych oraz arkusza tej oceny. Ponadto przy działaniu 2.1 wykorzystano pozyskane materiały dotyczące rozwiązań międzynarodowych w obszarze procedur oceny aktów prawnych. Działanie 4.2 – jak wyjaśnił Dyrektor GSZ – miało natomiast charakter nowatorski, bowiem idee, narzędzia, normy i procedury zgodności wywodzily się z szeroko rozumianej sfery przedsięwzięć prywatnych, w szczególności biznesowych.

(akta kontroli str. 12-15, 482-486, 490-502, 739-741, 753, 1137-1226)

Realizacja poszczególnych etapów działania 2.1 przebiegała zgodnie z terminami określonymi w Planie, przy czym do końca 2020 r. działanie nie zostało zrealizowane. Wyniki kontroli wykazały bowiem, że „Rekomendacje dotyczące mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym, pod względem zagrożeń korupcyjnych”, stanowiące realizację działania 2.1, zostały opracowane, lecz nie przekazano ich Ministrowi – Koordynatorowi (dalszy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 482-485, 504-507, 521-529, 540-549, 561, 566-587, 615-658, 706-708)

Celem działania 2.4 (oraz działania 2.3) było przeprowadzenie kompleksowej reformy programu Osłony antykorupcyjnej. Program ten był realizowany od 2012 r.⁵⁴, jednak z uwagi na pojawiające się trudności, w szczególności w zakresie wymiany informacji, zauważono potrzebę zmian. W ramach działania 2.4 dokonano (w trybie roboczym) oceny obowiązujących przepisów prawnych dotyczących zasad przekazywania informacji uzyskiwanych przez służby. Ponadto pismem z 10 maja 2019 r. Szef CBA wystąpił do pięciu podmiotów współpracujących⁵⁵ z prośbą o przedstawienie stanowiska i wymianę doświadczeń w powyższym zakresie (planowane było powołanie zespołu roboczego). Odpowiedzi wraz ze wskazaniem osób, które miały uczestniczyć w pracach nad wypracowaniem rozwiązań w ramach działania 2.4, udzieliły wszystkie podmioty, poza Ministrem – Koordynatorem. Ostatecznie zespół roboczy nie powstał, a realizacja działania polegała na zebraniu danych i podsumowaniu doświadczeń CBA, na co miały wpływ wprowadzone ograniczenia pandemiczne i zmiany w organizacji pracy w instytucjach.

DA w wyniku prac nad działaniem 2.4 (i 2.3) przygotował dokument „*Ośłona antykorupcyjna – diagnoza i propozycje zmian*”, który przedstawiono Sekretarzowi Zespołu, jednak pomimo przygotowania koncepcji reformy programu osłony faktyczne wdrożenie zaprojektowanych zmian nie nastąpiło (m.in. z uwagi na brak inicjatywy ustawodawczej CBA). W związku z powyższym działanie 2.4 (i 2.3) nie zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 333-337, 485-486, 698-705, 709-735, 745, 882-893, 972)

Celem działania nr 4.2 było przygotowanie „Wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym” oraz przekazanie ich Zespołowi i Ministrowi – Koordynatorowi. Z uwagi na zmianę jednostki organizacyjnej CBA odpowiedzialnej za wdrożenie działania, sposób jego realizacji (wraz ze wskazaniem realizatorów wiodących), ocena ryzyka wykonania, szacunkowe koszty i źródło finansowania zostały zaplanowane przez DA oraz przekazane Gabinetowi Szefa CBA jako plan cząstkowy. Ponadto, w trakcie wdrażania działania 4.2 nie występowało do innych jednostek organizacyjnych CBA z wnioskiem o pomoc w jego realizacji oraz nie utworzono zespołu roboczego. Ww. wytyczne przekazano 18 grudnia 2020 r. wszystkim członkom Zespołu, w tym Ministrowi – Koordynatorowi.

Dodatkowo działanie 4.2 miało stanowić jeden z środków realizacji części z zaleceń wydanych przez GRECO. W raporcie ewaluacyjnym w ramach V rundy ewaluacyjnej GRECO

⁵⁴ Od stycznia 2015 r. na podstawie Wytycznych Prezesa Rady Ministrów w sprawie funkcjonowania osłony antykorupcyjnej.

⁵⁵ Prokuratora Krajowego, MSWiA, Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych, Szefa ABW, Szefa SKW.

uznała m.in. zalecenia 1⁵⁶ i 11⁵⁷ za niewdrożone przez Polskę, przy czym zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora GSZ sposób realizacji działań, forma i treść wytycznych wydanych w ramach realizacji działań nr 4.2, 4.3 oraz 4.4 podporządkowano przede wszystkim możliwie najpełniejszemu oraz najskuteczniejszemu wykonaniu założeń strategicznych RPPK, nie zaś wdrożeniu zaleceń GRECO.

(akta kontroli str. 12-15, 20, 118-128, 332, 338, 1077-1088, 1138-1171)

4.2.3 Realizacja zadań dotyczących zintensyfikowania współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania

Opis stanu faktycznego

W ramach realizacji celu szczegółowego nr 3, tj. Zintensyfikowanie współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania, określono zadania nr 7 i 8. W ramach zadania 7 przyjęto pięć działań, w których Szef CBA został wskazany jako realizator wiodący. W przypadku zadania 8 założone zostało wykonanie dwóch działań, w których Szef CBA został określony jako realizator współpracujący.

Szczegółowej analizie poddano dwa z siedmiu działań

- numer 7.1 „Opracowanie mechanizmu koordynacji i współpracy pomiędzy właściwymi organami ścigania w zakresie zwalczania korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne Państwa”,
- numer 7.4 „Opracowanie jednolitych dla służb i organów ścigania standardów gromadzenia danych i opracowań statystycznych dotyczących przestępczości korupcyjnej”.

W zarządzeniu nr 19/18 wskazano DA jako jednostkę odpowiedzialną za realizację ww. dwóch działań.

W toku realizacji działań 7.1 oraz 7.4 Dyrektor DA wystąpił z wnioskiem do szefów służb i organów o przekazanie informacji dotyczących obowiązujących w podległych jednostkach przepisów, procedur wymiany i koordynacji informacji pomiędzy służbami i organami ścigania, praktycznej realizacji tych regulacji oraz określenia dostępności do państwowych baz danych, zakresu uzyskiwanych i gromadzonych danych, w tym mechanizmów i terminologii stosowanych w procesie sprawozdań statystycznych. Ponadto zaproponowano podjęcie współpracy w realizacji ww. działań w formie grupy roboczej, przy czym sytuacja epidemiczna umożliwiała utrzymywanie kontaktów jedynie w formie telefonicznej oraz pisemnej (planowane w ramach przedmiotowych działań spotkania i konsultacje nie zostały zorganizowane).

Dyrektor DA nie występował do innych jednostek organizacyjnych CBA o pomoc w realizacji działań 7.1 i 7.4 z uwagi na fakt, iż realizacja większości czynności o charakterze koncepcyjnym oraz główne zadania analityczne prowadzone były bezpośrednio przez DA. Korzystano natomiast z wniosków i postulatów innych jednostek (poza CBA) w ramach kontaktów roboczych, które zostały wykorzystane do przygotowania rekomendacji.

Dyrektor DA pismem z 24 listopada 2020 r. przekazał Dyrektorowi GSZ rekomendacje będące efektem prac realizacji działań 7.1 oraz 7.4. Realizacja ww. działań uzależniona była od wdrożenia odpowiednich mechanizmów, w tym w zakresie zmian przepisów prawa, co ostatecznie do końca 2020 r. nie nastąpiło.

(akta kontroli str. 339-341, 346, 486-488, 570-571, 615, 659-697, 742, 878-893)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

⁵⁶ GRECO zaleciło opracowanie ogólnego planu na rzecz etyki zawodowej w odniesieniu do wszystkich należycie określonych grup osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze, jako struktury radzącej w stosunku do rozwiązań w zakresie etyki zawodowej istniejących w niektórych ministerstwach, mającej na celu zapobieganie ryzyku działalności korupcyjnej i zarządzanie nim, w tym poprzez odpowiednie środki doradcze, monitorowanie i zapewnienie zgodności.

⁵⁷ GRECO zaleciło wprowadzenie solidnego mechanizmu nadzoru i sankcji w celu skutecznego wdrożenia przyszłych zasad postępowania i innych norm dotyczących zapobiegania korupcji.

1. Szef CBA jako realizator wiodący w działaniu 2.1 nie przekazał Ministrowi – Koordynatorowi opracowania dotyczącego mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym.

NIK ustaliła, że stanowiące realizację działania 2.1 „Rekomendacje dotyczące mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym, pod względem zagrożeń korupcyjnych” zostały – zgodnie harmonogramem określonym w Planie – przygotowane, a następnie pismem z 24 listopada 2020 r. przekazane przez Dyrektorowi GSZ będącemu jednocześnie Sekretarzem Zespołu.

W ocenie NIK przekazania ww. rekomendacji Sekretarzowi Zespołu nie można utożsamiać z przekazaniem ich Ministrowi – Koordynatorowi. Konstrukcja miernika określonego dla działania 2.1. uzależniła jego realizację od przesłania ww. opracowania odrębnie Ministrowi – Koordynatorowi, co jak wykazały ustalenia kontroli, faktycznie nie nastąpiło. Podkreślić także należy, iż w sprawozdaniu końcowym wskazano, że działanie 2.1 zostało zrealizowane.

2. 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. (tj. 30 czerwca). Faktycznie nastąpiło to 18 grudnia 2020 r., tj. z blisko półrocznym opóźnieniem. Oceny NIK co do niedochowania terminu realizacji działania nie zmieniają wyjaśnienia Dyrektora GSZ, który podkreślił, iż ww. Wytyczne uznano jako całość z wytycznymi wydanymi w ramach działań 4.3 i 4.4, które upubliczniono 9 grudnia 2020 r. z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji.

(akta kontroli str. 12-13, 335-338, 343, 484, 615-658, 739-740, 1141-1142, 1230)

OCENA CZĄSTKOWA

Szef CBA podejmował działania mające na celu realizację działań, dla których – zgodnie z Programem – został ustanowiony jako realizator wiodący, jednak nie udało się uzyskać w pełni zamierzonych efektów. Szczegółowe badanie próby sześciu działań w ramach wszystkich celów szczegółowych RPPK wykazało bowiem, że jedno działanie zostało zrealizowane w całości, jedno – częściowo, natomiast cztery nie zostały zrealizowane.

4.3. Efekty realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 w zakresie osiągnięcia zaplanowanych mierników określonych w Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020

Opis stanu faktycznego

Dla działań, których – zgodnie z Planem – realizatorem wiodącym był Szef CBA, mierniki zostały określone w przypadku pięciu z sześciu działań objętych szczegółowym badaniem.

Celem działania 1.2 było stworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne. Przyjęte zostały trzy mierniki:

- „przygotowanie / nieprzygotowanie” odnośnie przygotowania projektu ustawy o środkach unikania konfliktu interesów oraz oświadczeniach majątkowych osób pełniących funkcje publiczne wraz z nowym formularzem oświadczenia o stanie majątkowym (miernik został osiągnięty poprzez przygotowanie projektu ustawy Prawo antykorupcyjne),
- „wdrożenie / niewdrożenie” dotyczące modelu składania oświadczeń drogą elektroniczną (miernik nie został osiągnięty z uwagi na brak przyjęcia ustawy Prawo antykorupcyjne),
- „opracowanie / nieopracowanie systemu do analizy oświadczeń majątkowych (miernik został osiągnięty poprzez przygotowanie wymagań funkcjonalnych systemu SAKOM).

Celem działania 2.1 było wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych. Miernik główny odnosił się do przekazania Zespołowi i Ministrowi – Koordynatorowi opracowania dotyczącego oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym. W ramach działania CBA określiło również cztery mierniki szczegółowe:

- przegląd wszystkich pozyskanych regulacji prawnych dotyczących procedur legislacyjnych,
- zorganizowanie co najmniej jednego spotkania lub warsztatów w półroczu,
- skonsultowanie opracowanej listy z min. pięcioma urzędami centralnymi,
- skonsultowanie założeń narzędzia informatycznego wspomagającego przeprowadzenie oceny antykorupcyjnej z KPRM i Rządowym Centrum Legislacji.

Miernik główny działania 2.1 nie został osiągnięty, tj. Departament Analiz przygotował opracowanie dotyczące mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych, a następnie przekazał je Sekretarzowi Zespołu, jednak ostatecznie dokument ten nie został przekazany Ministrowi – Koordynatorowi, co szczegółowo opisano w części 4.2. „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W odniesieniu do działania 2.4, które zakładało przeprowadzenie reformy dokumentu Osłona antykorupcyjna, nie został określony miernik jego realizacji, ponieważ – zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora GSZ – zaplanowany przez jednostkę sposób realizacji tego działania uniemożliwiał faktyczne oszacowanie liczby działań podejmowanych w danym roku (szczegółowo zostało to opisane w części 4.1 „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Celem działania 4.2 było opracowanie wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym, natomiast jego miernik został zdefiniowany w następujący sposób: „Przekazanie Zespołowi i Ministrowi – Koordynatorowi opracowania w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności”. Określone zostały także cztery mierniki szczegółowe:

- sprawozdanie z przeglądu pozyskanych opracowań krajowych i międzynarodowych,
- przygotowanie założeń opracowania wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności,
- przygotowanie projektu wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności,
- skonsultowanie projektu wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności.

Miernik główny dla działania 4.2 został osiągnięty poprzez przygotowanie wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance), które zostały przekazane 18 grudnia 2020 r.

Celem działania 7.1 było opracowanie mechanizmu koordynacji i współpracy pomiędzy właściwymi organami ścigania w zakresie zwalczania korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Miernik główny uzależniał realizację działania od przekazania Ministrowi – Koordynatorowi ww. opracowania. Do poszczególnych etapów realizacji działania sformułowane zostały trzy mierniki szczegółowe:

- przegląd wszystkich aktów prawnych dotyczących kompetencji organów ścigania w zakresie wymiany i koordynacji informacji oraz dotyczących systemów informacyjno-koordynacyjnych,
- zorganizowanie co najmniej czterech spotkań roboczych,
- pozyskanie od wszystkich organów realizujących zadanie materiałów służących wypracowaniu ostatecznej wersji koncepcji i szczegółowych rekomendacji.

Miernik główny dla działania 7.1 nie został osiągnięty. Ustalono bowiem, że Szef CBA przygotował rekomendacje dotyczące mechanizmu koordynacji i współpracy pomiędzy właściwymi organami ścigania, przy czym ostateczne opracowanie nie zostało wypracowane i przekazane Ministrowi – Koordynatorowi, m.in. z uwagi na brak zmian przepisów prawa.

Celem działania nr 7.4. było opracowanie jednolitych dla służb i organów ścigania standardów gromadzenia danych i opracowań statystycznych dotyczących przestępczości korupcyjnej, a miernik główny odnosił się do przedstawienia Ministrowi – Koordynatorowi ww. standardów. Jako mierniki szczegółowe przyjęto:

- zorganizowanie co najmniej czterech spotkań grupy roboczej w roku,

- pozyskanie od wszystkich organów realizujących zadanie materiałów służących wypracowaniu ostatecznej wersji koncepcji i szczegółowych rekomendacji.

Działanie 7.4 nie zostało zrealizowane – osiągnięcie miernika głównego uzależnione było od przygotowania standardów gromadzenia danych i opracowań statystycznych dotyczących przestępczości korupcyjnej, przy czym wdrożenie ich wymagało m.in. przeprowadzenia zmian legislacyjnych.

Stan oraz poziom realizacji i wdrażania poszczególnych działań przedstawiany był Koordynatorowi CBA przez poszczególne jednostki odpowiedzialne za ich realizację w sprawozdaniach rocznych i półrocznych oraz podczas spotkań roboczych z przedstawicielami jednostek organizacyjnych CBA.

Szef CBA w działaniach objętych badaniem określił mierniki, których sposób konstrukcji umożliwiał weryfikację postępu i stanu realizacji tych działań – za wyjątkiem działania 2.4, dla którego nie został określony żaden miernik jego realizacji (szczegółowo opisano w części 4.1 „Stwierdzone nieprawidłowości”). Dodatkowo, w przypadku działań, które polegały jedynie na przygotowaniu dokumentu, Szef CBA poza miernikiem głównym sformułował również mierniki szczegółowe służące określeniu etapów realizacji danego działania.

(akta kontroli str. 118-128, 277-280, 332-346, 410-488, 504-587, 615-697, 878-896)

OCENA CZĄSTKOWA

Szef CBA podejmował działania mające na celu zrealizowania działań (i osiągnięcia zaplanowanych mierników), dla których został wskazany w Programie jako realizator, przy czym osiągnięto w pełni pożądaną wartość jednego oraz częściowo jednego z sześciu mierników, dla próby działań poddanych szczegółowemu badaniu. W przypadku trzech działań, w których mierniki nie zostały osiągnięte, ich realizacja uzależniona była m.in. od przeprowadzenia zmian legislacyjnych, co było czynnikiem niezależnym od Szefa CBA z uwagi na brak inicjatywy ustawodawczej. W jednym przypadku Szef CBA nie sformułował w Planie miernika, a tym samym nie było możliwe określenie stopnia realizacji tego działania.

IV. Wnioski i uwagi

Przedstawiając powyższe oceny, w związku z zakończeniem realizacji Programu, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

Uwagi : W przypadku powierzenia CBA realizacji zadań/działań w ramach kolejnej krajowej strategii antykorupcyjnej Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK zwraca uwagę na potrzebę:

- 1) ustalania mierników, umożliwiających pomiar oraz monitorowanie postępu realizacji działań,
- 2) rzetelnego sporządzania sprawozdań dotyczących realizacji zadań i działań,
- 3) rzetelnego prowadzenia ewidencji wydatków,
- 4) terminowej realizacji działań i zadań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa,  maja 2022 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow


.....
podpis

