



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Małgorzata Motylow

KPB.410.005.04.2021

gen. dyw. SG Tomasz Praga  
Komendant Główny Straży Granicznej

Komenda Główna Straży Granicznej  
Al. Niepodległości 100, 02-514 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 50 00, F +48 22 444 57 93  
[NIK@NIK.gov.pl](mailto:NIK@NIK.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Straży Granicznej, Al. Niepodległości 100, 02-514 Warszawa, (dalej: „KGSG”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gen. dyw. SG Tomasz Praga, Komendant Główny Straży Granicznej, pełni służbę na stanowisku od 23 stycznia 2018 r. (dalej: „Komendant Główny SG” lub „Komendant”)  Poprzednio, w okresie od 31 grudnia 2015 r. do 22 stycznia 2018 r., funkcję kierownika jednostki pełnił gen. bryg. SG Marek Łapiński.  (akta kontroli T.I str. 7)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Warunki realizacji zadań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020 (dalej: „RPPK” lub „Program”).</li><li>2. Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020.</li><li>3. Efekty realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze związane z realizacją RPPK na lata 2018-2020.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Katarzyna Hordejuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/61/2021 z 7 września 2021 r.</li><li>2. Zbigniew Włodarczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/62/2021 z 7 września 2021 r.</li><li>3. Marek Wyrwas, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/68/2021 z 9 września 2021 r.</li></ol> (akta kontroli T.I str. 1-3)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Komendant Główny Straży Granicznej, w ramach swoich kompetencji i przypisanych zadań, uczestniczył w realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, w tym prawidłowo wykonywał działania zlecane przez Szefa Centralnego Biura Antyterrorystycznego (realizatora wiodącego). Straż Graniczna posiadała odpowiednie warunki organizacyjno-prawne do realizacji zadań RPPK.

Komendant Główny SG zapewnił skuteczną wymianę informacji między jednostkami organizacyjnymi formacji i z podmiotami zewnętrznymi, dobór kompetentnej kadry oraz rozwiązania prawne sprzyjające przeciwdziałaniu zagrożeniom i zwalczaniu korupcji. NIK pozytywnie oceniła bieżącą współpracę SG z Szefem CBA przy realizacji zadania nr 7 określonego w Planie działań ww. Programu, w ramach której Komendant przekazywał wymagane informacje, m.in. syntetyczne dane o liczbie prowadzonych w SG postępowań dotyczących przestępstw korupcyjnych, metodach i formach pracy operacyjnej, wyznaczał posiadających odpowiednie przygotowanie i kompetencje funkcjonariuszy do pracy w zespołach roboczych oraz terminowo wykonywał inne czynności zlecane przez realizatora wiodącego.

Komendant podejmował też, w ramach kompetencji ustawowych Straży Granicznej, inne działania w celu przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej wpisujące się w cele RPPK, w tym prowadził szkolenia z profilaktyki antykorupcyjnej i współpracował z innymi organami państwa w obszarze zwalczania korupcji. Sprawne i rzetelne wykonywanie przez Straż Graniczną zadań w tym obszarze, zarówno ustawowych jak i wynikających z Planu działań, miało pozytywny wpływ na uzyskanie zakładanych efektów Programu.

Nieprawidłowości stwierdzone w zakresie przygotowania realizacji RPPK w Straży Granicznej nie miały istotnego wpływu na wykonywanie przydzielonych zadań.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Straż Graniczna (dalej także: „SG”) jako jedna ze służb, do których zadań należy przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce, została objęta Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 przyjętym uchwałą nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020<sup>4</sup>.

Zgodnie z ustawą o Straży Granicznej<sup>5</sup>, SG rozpoznaje, zapobiega i wykrywa m.in. przestępstwa określone w art. 228, 229 i 231 k.k.<sup>6</sup> popełnione przez pracowników

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

<sup>3</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>4</sup> M. P. z 2018 r. poz. 12 ze zm.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1486, ze zm.).



SG w związku z wykonywaniem czynności służbowych, jak też prowadzi postępowania dotyczące przestępstw korupcyjnych popełnionych przez inne osoby w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników SG.

W ramach Programu Komendant Główny SG został wskazany jako realizator współpracujący dla zadania nr 7 ujętego w Planie działań pn. *Wdrożenie rozwiązań dot. współdziałania oraz koordynacji organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji*, które obejmowało pięć obszarów działania:

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

W okresie objętym kontrolą w SG nie zostało utworzone stanowisko Koordynatora realizacji Programu, o którym mowa w pkt 4.3.1. RPPK<sup>7</sup>, oraz nie opracowano planu zadań/działań (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Zgodnie z zarządzeniem nr 25 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 12 lutego 2018 r. w sprawie organizacji, rzeczowego i miejscowego zakresu działania oraz zasad współdziałania Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej z innymi jednostkami organizacyjnymi Straży Granicznej<sup>8</sup> zadanie dotyczące realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałaniu Korupcji na lata 2018-2020 należało do zakresu działania Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej<sup>9</sup> (dalej: „BSW SG”).

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.), zwana dalej: „k.k.”.

<sup>7</sup> Zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK stanowiska koordynujące realizację Programu powinny zostać utworzone obligatoryjnie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wszystkich ministerstwach i urzędach centralnych mających status realizatorów Programu, przy czym wyznaczenie koordynatorów powinno nastąpić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia uchwalenia Programu na lata 2018-2020.

<sup>8</sup> Dz. Urz. KGSG poz. 28, ze zm. (dalej: zarządzenie nr 25). Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 8 zarządzenia nr 25, do rzeczowego zakresu działania BSW SG należy w szczególności realizowanie działań w zakresie profilaktyki korupcyjnej w Straży Granicznej w szczególności wynikających z rządowych programów przeciwdziałania korupcji.

<sup>9</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 106) Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej przekształcone zostało w jednostkę organizacyjną Straży Granicznej kierowanej przez Komendanta. Zgodnie natomiast z art. 3c ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej było jednostką organizacyjną Straży Granicznej realizującą na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości popełnianej przez funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu popełnianych na szkodę Straży Granicznej, określonych w art. 296-306 Kodeksu karnego oraz wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw, a także - w zakresie zleconym przez Inspektora Nadzoru Wewnętrznego - funkcjonariuszy i pracowników Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa lub strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej.



W okresie objętym kontrolą zadania związane z RPPK realizowało sześciu funkcjonariuszy SG pełniących służbę w BSW SG, co określono w ich zakresach obowiązków i uprawnień na zajmowanych stanowiskach. Wskazane osoby posiadały wiedzę i doświadczenie zawodowe zdobyte m.in. podczas realizacji zadań w ramach Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019.

W okresie objętym kontrolą w KGSG rozpoczęto proces aktualizacji obowiązujących rozwiązań organizacyjnych dotyczących profilaktyki antykorupcyjnej, tj. „Zasad etyki zawodowej”<sup>10</sup>, wydanych na podstawie art. 143 ustawy o SG. (zmiany wynikające m.in. z realizacji przez SG rekomendacji zawartych w raporcie GRECO<sup>11</sup>). Ponadto Komendant Główny SG decyzją z dnia 26 czerwca 2019 r. nr 130 powołał Pełnomocnika do spraw Ochrony Praw Człowieka, Równego Traktowania i Etyki Zawodowej. Do jego zadań należało m.in. propagowanie zasad etyki zawodowej oraz promowanie w SG działań na rzecz jej przestrzegania poprzez inspirowanie, monitorowanie oraz koordynowanie działań szkoleniowych. Regulacje powyższe były zgodne z wytycznymi Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotyczącymi stałych szkoleń antykorupcyjnych prowadzonych przez urzędy centralne, które zostały przesłane w czerwcu 2019 r. Także system kontroli zarządczej ustanowiony w SG obejmuje promowanie przestrzegania przez funkcjonariuszy i pracowników wartości i zasad etyki zawodowej.

(akta kontroli (akta kontroli T.I str. 8-11, 14, 26-30, 144-157)

BSW SG w ramach realizacji działań związanych z przeciwdziałaniem korupcji w Straży Granicznej, w tym wynikających z RPPK, realizowało przedsięwzięcia we współpracy z jednostkami organizacyjnymi SG oraz komórkami wewnętrznymi Komendy Głównej Straży Granicznej. Ponadto, w ramach Programu, SG współpracowała z realizatorem wiodącym, tj. Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego<sup>12</sup> w zakresie zadania nr 7 *Wdrożenie rozwiązań dot. współdziałania oraz koordynacji organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji*. Szef CBA kierował pisma związane z realizacją RPPK bezpośrednio do Komendanta, natomiast informacje we wskazanym przez CBA zakresie, w tym przekazywanie danych na potrzeby opracowań w ramach realizacji działań nr 7.2, 7.3 i 7.5., były przygotowywane w BSW SG Ponadto miały miejsce kontakty robocze pomiędzy wyznaczonymi funkcjonariuszami SG i CBA.

(akta kontroli T.I str. 15, 268-269)

Przedstawiciele SG zostali wyznaczeni, na wniosek Szefa CBA, do pracy w trzech grupach roboczych dotyczących realizowanych działań. W wyniku wprowadzenia obostrzeń epidemicznych i zmian w trybie pracy wielu instytucji (praca zdalna i rotacyjna), zespoły robocze do realizacji określonych zadań lub działań doraźnych ostatecznie nie zostały ukonstytuowane. Realizacja pozostałych działań CBA nie wymagała tworzenia specjalnych grup roboczych, w skład których wchodziłoby przedstawiciele SG.

(akta kontroli T.I str. 270, T.II str. 4)

---

<sup>10</sup> Zarządzenie nr 11 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 20 marca 2003 r. (Dz. Urz. KGSG poz. 7).  
<sup>11</sup> Raport z piątej rundy ewaluacyjnej w Polsce w sprawie zapobiegania korupcji oraz promowania uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania, przyjętym na 81. posiedzeniu plenarnym GRECO (7 grudnia 2018 r.) i upublicznionym 28 stycznia 2019 r.  
<sup>12</sup> dalej: „Szef CBA”.

SG nie planowała i nie poniosła w latach 2018-2020 wydatków na realizację działań wynikających z RPPK. Komendant wskazał, że realizacja działań 7.1. – 7.5. RPPK polegała na przekazywaniu informacji w zakresie określonym przez Szefa CBA, co nie generowało wydatków ponieważ zadania te wykonywano w ramach rzeczowego zakresu działania BSW SG, określonego zarządzeniem nr 25, zgodnie z zakresami obowiązków funkcjonariuszy SG. Natomiast zadania z zakresu profilaktyki antykorupcyjnej, szczególnie o charakterze edukacyjnym, miały charakter systemowy i były od wielu lat realizowane w SG.

Komendant wyjaśnił, że inicjacja przedsięwzięć profilaktycznych nie wynikała z realizacji RPPK, ale wpisywała się w cel główny Programu. Zadania te miały charakter stały, stanowiły kontynuację działań rozpoczętych przed 2018 r. i nie generowały dodatkowych kosztów po ustanowieniu Programu.

(akta kontroli T.I str. 16, 408)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W Straży Granicznej nie wyznaczono formalnie Koordynatora realizacji Programu, przy czym Komendant Główny SG nie podjął działań w celu ustalenia, czy był zobowiązany do wskazania osoby koordynującej RPPK w Straży Granicznej właściwemu Członkowi Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania RPPK<sup>13</sup>. Ponadto, w SG nie opracowano planu realizacji zadań/działań, co należało do obowiązków koordynatorów wyznaczonych na podstawie Programu.

W KGSG nie podjęto działań w celu utworzenia stanowiska Koordynatora realizacji Programu lub upoważnienia osoby, w której zakresie zadań mieściły się działania antykorupcyjne, do pełnienia funkcji Koordynatora realizacji Programu. W świetle pkt 4.3.1 Programu stanowiska koordynujące realizację Programu miały zostać utworzone obligatoryjnie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wszystkich ministerstwach i urzędach centralnych, mających status realizatorów programu, w przypadku zaś gdy w instytucji utworzono już stanowisko w zakresie zadań którego mieszczą się działania antykorupcyjne, osoba je piastująca mogła pełnić funkcję Koordynatora, o ile otrzyma stosowne upoważnienie od właściwego członka Zespołu. Status Komendanta Głównego SG określony został w punkcie 4.2 Planu działań RPPK, jako realizator główny współpracujący z Szefem CBA (realizatorem wiodącym) przy zadaniu nr 7 Planu działań.

Komendant wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie utworzono w KGSG ani w jednostkach organizacyjnych stanowisk koordynujących realizację RPPK oraz nie były wydawane związane z tym upoważnienia, co wynikało z faktu, że Straż Graniczna nie miała umocowania prawnego do jego wyznaczenia. Po wprowadzeniu Programu nie wyznaczono także we własnym zakresie osoby koordynującej realizację działań określonych w RPPK, ponieważ zadania te mieściły się w kompetencjach BSW SG, a Straż Graniczna współpracowała wyłącznie przy realizacji działań określonych w zadaniu nr 7.

<sup>13</sup> 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), zwanego dalej: „Zespołem”.



Komendant Główny SG wskazał też, że nie podejmował działań celem wyjaśnienia kwestii, czy jest zobowiązany do wyznaczenia Koordynatora, ponieważ zapisy RPPK określały podmiot właściwy do jego wyznaczenia.

(akta kontroli T.I str. 10, 271, 407, T.II str. 17)

Ponadto Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: „SWiA”), będący członkiem Zespołu (pełniącym też funkcję Zastępcy Przewodniczącego Zespołu), poinformował<sup>14</sup>, że w gestii Komendanta pozostawało wskazanie osoby Koordynatora w ramach kierowanej formacji, a Minister SWiA nie był władny do podjęcia działań w tym zakresie. Stwierdził, że byłaby to ingerencja w zadania stawiane przed Komendantem Głównym SG jako pełnoprawnym realizatorem Programu.

Natomiast Szef CBA wskazał<sup>15</sup>, że z uwagi na brak posiadania przez niego prawnych możliwości ingerowania w wewnętrzne ustalenia oraz relacje organizacyjne w poszczególnych resortach dotyczących sposobu wdrażania zadań i działań Programu, nie podejmował działań mających na celu uzyskanie informacji o wyznaczeniu Koordynatora m.in. w KGSG.

Dodatkowo Komendant zapewnił, że niewyznaczenie Koordynatora, o którym mowa w Programie, nie miało wpływu na realizację działań przez Straż Graniczną określonych w RPPK. Wszystkie działania przypisane SG zostały zrealizowane i dotyczyły wyłącznie przygotowywania informacji w zakresie wskazanym przez Szefa CBA.

(akta kontroli T.II str. 3-4, 8, 16-17)

Ponadto, w Straży Granicznej nie został opracowany plan realizacji zadań/działań Programu, pomimo wskazania takiego obowiązku dla Koordynatora w treści załącznika dokumentu. Zgodnie z pkt 4.3. Programu Koordynator opracowuje plan realizacji zadań/działań zawierający mierniki, zakresy odpowiedzialności i harmonogram prac (wraz z terminami, oceną ryzyka oraz szacunkowymi kosztami wykonania) w ciągu 30 dni od dnia wyznaczenia do pełnienia funkcji Koordynatora, a w przypadku gdy w instytucji istniało już stanowisko do obsługi działań antykorupcyjnych, liczonych od dnia otrzymania upoważnienia w charakterze Koordynatora wystawionego przez właściwego członka Zespołu.

Komendant Główny SG wskazał, że w SG nie został opracowany plan zadań/działań w zakresie przeciwdziałania korupcji zawierający mierniki, zakresy odpowiedzialności i harmonogram prac i nie został określony sposób realizacji zadań wynikający z RPPK 2018-2020 w formie odrębnego, zatwierdzonego dokumentu. Jako uzasadnienie podał, że w żadnym zadaniu określonym w Planie działania do RPPK nie został wskazany jako realizator wiodący – był realizatorem współpracującym wyłącznie przy zadaniu nr 7, gdzie realizatorem wiodącym był Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Jednocześnie Komendant nie podejmował działań wyjaśniających kwestię opracowania przedmiotowego planu w SG. Stwierdził, że w okresie obowiązywania

---

<sup>14</sup> Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>15</sup> Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.



RPPK Instytucja Wdrażająca Program (Zespół) nie zgłaszała uwag co do sposobu współpracy ze Strażą Graniczną. Zapewnił, że wszystkie działania przypisane SG w ramach Programu zostały zrealizowane.

(akta kontroli T.I str. 15, T.II str. 15-16)

W ocenie NIK, brak podjęcia działań przez Komendanta w celu wyjaśnienia zakresu obowiązków spoczywających na realizatorze współpracującym, w tym wyznaczenia Koordynatora i opracowania planu zadań/działań, nosi znamiona nierzetelnego działania. Zapisy w pkt. 4.3 Programu dotyczące wyznaczenia stanowisk koordynujących m.in. w urzędach centralnych mających status realizatorów programu, nie wskazywały wprost jaki podmiot powinien wydać decyzję w tej sprawie. Jednocześnie, art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>16</sup> określa że uchwały Rady Ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.

W świetle powyższych wątpliwości oraz opinii przedstawionych przez Przewodniczącego Zespołu oraz właściwego Członka Zespołu, które potwierdzają niejednoznaczność interpretacji zapisu w pkt 4.3 Programu, NIK uznaje że Komendant Główny SG powinien był podjąć niezbędne działania w ustaleniu charakteru jego udziału i zadań spoczywających na SG przy realizacji RPPK.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Straż Graniczna posiadała odpowiednie warunki organizacyjno-prawne do realizacji zadań RPPK, w tym jako realizator współpracujący w działaniach zleczanych przez Szefa CBA, pomimo braku wyznaczenia Koordynatora realizacji Programu w SG. Komendant Główny SG zapewnił skuteczną wymianę informacji między jednostkami organizacyjnymi formacji i z podmiotami zewnętrznymi, dobór kompetentnej kadry i rozwiązania prawne sprzyjające przeciwdziałaniu zagrożeniom i zwalczaniu korupcji. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na realizowanie w Straży Granicznej zadań w zakresie RPPK.

#### OBSZAR

## 2. Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020.

#### Opis stanu faktycznego

W Planie działania stanowiącym element RPPK (Tabela nr 1 Zadania przewidziane do realizacji w ramach wdrażania Programu) w ramach zadania nr 7 (*pn. Wdrożenie rozwiązań dot. współdziałania oraz koordynacji organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji*) wskazano Komendanta jako realizatora głównego współpracującego z Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego w zakresie wyodrębnionych pięciu działań (7.1.- 7.5.).

Natomiast w zatwierdzonym przez Szefa CBA Planie realizacji zadań i działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 Komendantowi Głównemu SG przypisano współpracę tylko w trzech z wyżej wskazanych obszarów działania, tj.:

- analiza efektywności stosowania ofensywnych metod pracy operacyjnej przez organy ścigania i służby specjalne. Opracowanie zaleceń w tym zakresie (7.3.),

<sup>16</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483.

- opracowanie jednolitych dla służb i organów ścigania standardów gromadzenia danych i opracowań statystycznych dotyczących przestępczości korupcyjnej (7.4.),
- organizacja cyklicznych szkoleń, warsztatów i konferencji w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości (7.5.).

Komendant Główny SG wyjaśnił, że niezależnie od mniejszego zakresu określonego w przedmiotowym Planie, Straż Graniczna współpracowała z realizatorem wiodącym przy realizacji zadania nr 7 Planu działań, w tym wykonywała zlecone przedsięwzięcia w obszarze działania 7.1. oraz 7.2.

(akta kontroli T.I str. 21-24, 269-270)

Współpraca Komendanta z realizatorem wiodącym (Szefem CBA) odbywała się w drodze wymiany korespondencji, w tym obejmowała przesyłanie przygotowanych informacji i wyznaczenie funkcjonariuszy SG do zespołów roboczych, w szczególności:

- 1) przy realizacji działań 7.1 i 7.4 RPPK, których celem było opracowanie *mechanizmu koordynacji i współpracy pomiędzy właściwymi organami ścigania w zakresie zwalczania korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne Państwa oraz jednolitych dla służb i organów ścigania standardów gromadzenia danych i opracowań statystycznych dotyczących przestępczości korupcyjnej*. Szef CBA zwrócił się w maju 2019 r. do Komendanta Głównego SG o przekazanie informacji dotyczących obowiązujących w Straży Granicznej przepisów, procedur wymiany i koordynacji informacji pomiędzy służbami i organami ścigania, a także praktyki realizacji tych regulacji prawnych. Ponadto zaproponował powołanie dwóch grup roboczych, których zadaniem było wypracowanie ww. mechanizmów oraz jednolitych standardów, z udziałem przedstawicieli Straży Granicznej.

W odpowiedzi Komendant przekazał do CBA Zarządzenie nr 1 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 stycznia 2015 r. w sprawie sposobu i trybu gromadzenia i przetwarzania informacji z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji<sup>17</sup> oraz wyznaczył czterech funkcjonariuszy SG do prac w grupach roboczych. Pomimo zgłoszonej gotowości do współpracy, funkcjonariusze SG nie uczestniczyli w zespołach roboczych, gdyż w związku z wprowadzeniem obostrzeń epidemicznych i zmianami w pracy wielu instytucji CBA nie zwoływało posiedzeń.

- 2) przy realizacji działania 7.2 dotyczącego opracowania *cyklicznych raportów dotyczących obszarów, w których występuje przestępczość korupcyjna oraz zagrożonych taką przestępczością, z uwzględnieniem wyników badań opinii społecznej*, Szef CBA zwrócił się do Komendanta w kwietniu 2019 r. o udostępnienie opracowanej w Straży Granicznej dokumentacji dotyczącej obszarów zagrożonych korupcją w SG oraz wyznaczenie przedstawicieli SG do grupy roboczej.

W odpowiedzi Komendant wskazał do prac w grupie roboczej trzech funkcjonariuszy SG, o czym poinformował również Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego w Ministerstwie SWiA. Wyznaczony funkcjonariusz SG przesłał też do wiadomości

---

<sup>17</sup> Dz. Urz. KGSG z 2015 r., poz. 1 ze zm.



CBA dokumenty przygotowane w ramach RPPK na lata 2014-2019 - Mapę Zagrożeń Korupcyjnych w Straży Granicznej za 2014 r. oraz „Zbiorczy wykaz stanowisk funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej pod kątem zagrożeń korupcyjnych - 2016 r.”.

W maju 2019 r. Szef CBA przekazał opracowanie nt. *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2017 r.* przygotowane z wykorzystaniem informacji udostępnionych przez Straż Graniczną w 2018 r. i wystąpił o przekazanie danych za 2018 r. obejmujących przestępstwa określone w art. 228, 229, 231 § 2 oraz 271 § 3 k.k. Komendant przesłał zestawienia opracowane przez Biuro Spraw Wewnętrznych SG na podstawie danych własnych oraz uzyskanych z Zarządu Operacyjno-Śledczego KGSG.

W czerwcu 2020 r. Zastępca Szefa CBA poinformował o umieszczeniu analogicznej publikacji za 2018 r. na stronie internetowej urzędu i wskazał szerszy zakres danych wymaganych za 2019 r. Komendant przekazał wypełnione formularze drogą e-mail. W podobnym trybie SG przesłała w lipcu 2021 r. zestawienia za 2020 r.

Ponadto, na zlecenie Szefa CBA w związku z realizacją działania 7.2, Komendant udostępnił dane dotyczące prowadzonych w SG postępowań w sprawach o przestępstwa korupcyjne w latach 2018-2019. W maju 2020 r. Szef CBA przesłał do KGSG publikację (raporty) pn. *Obszary przestępczości korupcyjnej w Polsce w latach 2018-2019.*

- 3) celem realizacji działania 7.3 dotyczącego *analizy efektywności stosowania ofensywnych metod pracy operacyjnej przez organy ścigania i służby specjalne. Opracowanie zaleceń w tym zakresie* w grudniu 2018 r. CBA zwróciło się do Komendanta o przekazanie danych dotyczących stosowanych przez Straż Graniczną metod i form pracy operacyjnej w 2018 r. Tabele z wymaganymi danymi zostały przesłane przez Zastępcę Dyrektora Biura Spraw Wewnętrznych SG, według klasyfikacji określonej przez CBA.

W lutym 2020 r. Komendant – w odpowiedzi na pismo Szefa CBA – przekazał podobne zestawienia za 2019 r. i uzupełnienie danych za 2018 r., w tym ogólną ocenę skuteczności różnych form pracy operacyjnej i wspierającej.

W kolejnym piśmie z kwietnia 2020 r. Szef CBA poinformował Komendanta o trwających przygotowaniach do raportu końcowego i poprosił o odniesienie się do wskazanych w piśmie zagadnień dotyczących działań na rzecz poprawy skuteczności stosowanych metod pracy, statystycznych odwzorowań relacji pomiędzy stosowanymi metodami pracy, a także propozycji systemowych rozwiązań w zakresie gromadzenia danych w toku postępowania karnego. W odpowiedzi, Komendant Główny SG przekazał m.in. rekomendacje w zakresie zmian legislacyjnych, określił sposób wymiany informacji z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej i porozumienia z innymi służbami dotyczące współdziałania w zwalczaniu przestępstw korupcyjnych.

W styczniu 2021 r. Szef CBA przesłał Komendantowi pismo niejawnie dotyczące analizy efektywności stosowania ofensywnych metod pracy operacyjnej przez organy ścigania i służby specjalne, który z jego treścią zapoznał Komendanta Biura Spraw Wewnętrznych SG oraz Dyrektora Zarządu Operacyjno-Śledczego KGSG.



- 4) przy realizacji działania 7.5 *organizacja cyklicznych szkoleń, warsztatów i konferencji w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości* Szef CBA poinformował w marcu 2020 r. o planowanym cyklu spotkań z przedstawicielami realizatorów współpracujących w celu wymiany doświadczeń. Ze spotkania w czerwcu 2020 r. w siedzibie CBA na temat przeciwdziałania i zwalczania przestępstw korupcyjnych w spółkach z udziałem Skarbu Państwa a także przestępstw korupcyjnych i działania na szkodę tych spółek, w którym uczestniczyli dwaj funkcjonariusze Biura Spraw Wewnętrznych SG sporządzono notatkę.

(akta kontroli T.I str. 22-24, 273-404, 411-412)

W okresie objętym kontrolą Straż Graniczna realizowała także zadania wpisujące się w cel główny i cele szczegółowe Programu, które nie były bezpośrednio związane z przypisanymi Komendantowi Głównemu SG obszarami działania RPPK, ale miały na celu ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju i podniesienie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym.

W odniesieniu do celu szczegółowego wzmocnienia zadań prewencyjnych i edukacyjnych<sup>18</sup>, szkolenia z zakresu przeciwdziałania korupcji były prowadzone na każdym etapie doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy SG. Funkcjonariusze BSW SG w trakcie realizacji RPPK przeprowadzili łącznie 260 szkoleń antykorupcyjnych dla 4629 funkcjonariuszy i pracowników SG, skierowane do różnych grup docelowych (kadra kierownicza, funkcjonariusze SG w służbie stałej, nowoprzyjęci funkcjonariusze/pracownicy oraz funkcjonariusze SG kierowani do pełnienia służby poza granicami kraju). Były one realizowane zgodnie z potrzebami szkoleniowymi, m.in. realizowany cyklicznie od 2016 r. przez Centrum Szkolenia SG w Kętrzynie *kurs doskonalący na platformie e-learningowej z zakresu przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów*. Przedstawiciele BSW SG brali udział w konferencjach o tematyce antykorupcyjnej organizowanych przez Komendę Główną Policji, Ministerstwo Finansów i instytucje naukowe.

W okresie objętym kontrolą SG realizowała też przedsięwzięcia szkoleniowe o charakterze międzynarodowym - we współpracy z Policją Federalną Niemiec kontynuowano, do listopada 2018 r, szkolenia antykorupcyjne dla funkcjonariuszy SG pełniących służbę w tzw. wspólnych polsko-niemieckich placówkach<sup>19</sup>. W latach 2018-2020 funkcjonariusze BSW SG uczestniczyli w spotkaniach dotyczących przeciwdziałania korupcji z przedstawicielami służb porządku publicznego Ukrainy i Libanu.

Charakter edukacyjny miały też zamieszczane na stronach internetowych i wewnętrznych Straży Granicznej publikacje i poradniki o tematyce antykorupcyjnej.

W odniesieniu do celu szczegółowego doskonalenia mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowania regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej<sup>20</sup> Straż Graniczna w 2020 r. zaktualizowała opracowany podczas realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 – 2019 „Zbiorczy wykaz stanowisk

<sup>18</sup> Cel określony w RPPK w rozdziale 3.1. Cele: główny i szczegółowe, pkt. 1).

<sup>19</sup> Pilotażowe szkolenia antykorupcyjne rozpoczęto w 2015 r.

<sup>20</sup> Cel określony w RPPK w rozdziale 3.1. Cele: główny i szczegółowe, pkt. 2).

funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej pod kątem zagrożeń korupcyjnych” (wypełnienie rekomendacji XIV Raportu Ewaluacyjnego GRECO). Materiał ten został zamieszczony na stronie intranetowej SG i upowszechniony wśród kadry kierowniczej jednostek i komórek organizacyjnych KGSG. BSW SG brało udział w opiniowaniu projektów dokumentów o charakterze strategicznym, np. Koncepcji funkcjonowania SG w latach 2020 - 2022, programów doskonalenia zawodowego i uzgadnianiu projektów aktów prawnych w zakresie dotyczącym przeciwdziałania korupcji.

W kwestii monitorowania zagrożeń korupcyjnych Komendant Główny SG wyjaśnił, że przy planowaniu zadań kontrolnych i audytowych uwzględniano również ryzyko występowania mechanizmów korupcyjnych.

(akta kontroli T.I str. 16-21, T.II str. 2-25)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant Główny SG na bieżąco współpracował z realizatorem wiodącym przy realizacji działań Programu, zgłosił gotowość do współpracy z CBA w ramach grup roboczych i terminowo przekazywał dane wymagane przez Szefa CBA. Podejmował też inne działania w celu przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej, wpisujące się w cele RPPK i przyczyniające się do osiągnięcia zakładanych w RPPK efektów.

OBSZAR

### **3. Efekty realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020.**

Opis stanu  
faktycznego

W planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020 określono mierniki dla zadania nr 7, realizowanego przez Szefa CBA przy współpracy z Komendantem Głównym SG. Jako główne mierniki CBA ustaliło:

- przekazanie Ministrowi – Koordynatorowi Służb Specjalnych opracowania dotyczącego mechanizmu koordynacji i współpracy pomiędzy właściwymi organami ścigania w zakresie zwalczania korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa (działanie 7.1.),
- opracowanie corocznych raportów dotyczących obszarów przestępczości korupcyjnej (działanie 7.2.),
- opracowanie zaleceń dla organów ścigania i służb specjalnych w zakresie efektywności pracy operacyjnej (działanie 7.3.),
- przedstawienie ww. Ministrowi standardów gromadzenia danych i opracowań statystycznych dotyczących przestępczości korupcyjnej (działanie 7.4.),
- organizacja szkoleń, warsztatów i konferencji w celu wymiany wiedzy i doświadczeń (działanie 7.5.).

Działania Straży Granicznej wpisywały się w osiągnięcie mierników przyjętych przez CBA poprzez przekazywanie na bieżąco wymaganych informacji w zakresie m.in.: przepisów i procedur wymiany informacji pomiędzy służbami i organami ścigania, opracowanych w SG map zagrożeń korupcyjnych i zbiorczego wykazu stanowisk funkcjonariuszy i pracowników SG pod kątem zagrożeń korupcyjnych, danych o liczbie przestępstw i prowadzonych postępowaniach o przestępstwa korupcyjne



określonych w art. 228, 229, 231 § 2 oraz 271 § 3 k.k. danych dotyczących stosowanych przez Straż Graniczną metod i form pracy operacyjnej.

Komendant wyjaśnił, że realizacja działań w przedmiotowym obszarze polegająca na przygotowywaniu informacji w zakresie wymaganym przez Przewodniczącego Zespołu, podlegała bieżącemu nadzorowi służbowemu. Tym samym, z uwagi na wąski zakres wykonywanych czynności, nie wprowadzano w SG innych mechanizmów monitorujących.

SG była informowana o osiągnięciu niektórych efektów realizacji zadania nr 7, np. w II kwartale 2020 r. Szef CBA przekazał Komendantowi SG raporty dotyczące obszarów przestępczości korupcyjnej w Polsce w latach 2018 i 2019 oraz podziękował za współpracę przy ich opracowaniu (działanie 7.2).

(akta kontroli T.I str. 323, 351, 391, 409, T.II str. 20)

Komendant wyjaśnił, że Straż Graniczna nie realizowała w całości żadnego z zadań określonych w RPPK i była wyłącznie realizatorem współpracującym przy zadaniu nr 7, w związku z czym nie jest możliwe dokonanie oceny, jaki ostateczny wpływ na wykonanie tego zadania przez realizatora wiodącego miały przedsięwzięcia zrealizowane w Straży Granicznej, a w efekcie na przyjęty miernik w postaci wzrostu wartości Indeksu Percepcji Korupcji i na wykonanie celu głównego.

Zapewnił jednak, że podejmowane działania niewątpliwie miały wpływ na podnoszenie świadomości w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym w Straży Granicznej, a także w innych podmiotach działających w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego, z którymi Straż Graniczna współdziałała przy realizacji przedsięwzięć w zakresie zwalczania i przeciwdziałania korupcji.

NIK przyjmuje, że realizacja wszystkich zleconych przez Szefa CBA czynności w ramach RPPK miała pozytywny wpływ na wartości mierników i pozwoliła na osiągnięcie celów szczegółowych, choć nie jest możliwe precyzyjne określenie efektów działań podejmowanych przez SG. Przykładowo, przekazanie Szefowi CBA danych niezbędnych do opracowania publikacji dotyczącej zwalczania przestępczości korupcyjnej w Polsce (w zakresie przestępstw określonych w art. 228 k.k., 229 k.k., 231 § 2 k.k. oraz 271 § 3 k.k. za lata 2018 – 2020) umożliwiło osiągnięcie zakładanego miernika podstawowego celów szczegółowych, tj. porównanie danych statystycznych gromadzonych przez służby powołane do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej dotyczących liczby wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych na koniec każdego roku wdrożenia Programu.

(akta kontroli T.II str. 20-21)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Sprawne i rzetelne wykonywanie przez Straż Graniczną czynności i udostępnianie wymaganych przez Szefa CBA danych miało pozytywny wpływ na osiągnięcie mierników realizacji działań przypisanych do współrealizacji przez SG.



## IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, zwraca uwagę, że w przypadku wystąpienia wątpliwości co do treści obowiązujących Straż Graniczną regulacji prawnych, to na Komendancie Głównym SG ciąży obowiązek podjęcia działań w celu ustalenia roli i zakresu zadań przypisanych formacji.

## 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  
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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, 19 stycznia 2022 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Małgorzata Motylow



.....  
podpis



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Warszawa, 21 stycznia 2022 r.

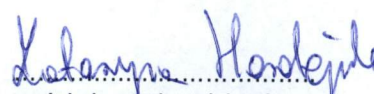
**Sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej**

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.) w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez:

zastąpienie użytego na str. 3 (akapit pierwszy) w wierszu piątym od góry wyrazu „Antyterrorystycznego” wyrazem „Antykorupcyjnego”.

O treści sprostowania powiadomiono Komendanta Głównego Straży Granicznej pismem z dnia 21 stycznia 2022 r.

21.01.2022r.  
data

  
podpis kontrolera / dyrektora