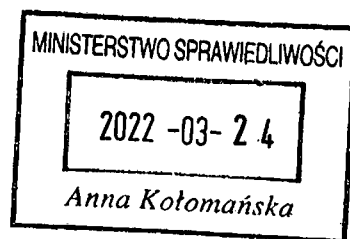




WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Małgorzata Motylow



KPB.410.005.02.2021

Pan Zbigniew Ziobro  
Minister Sprawiedliwości

Ministerstwo Sprawiedliwości  
Al. Ujazdowskie 11  
00-950 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrów 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



RPW/146861/2022 P  
Data: 2022-03-24

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości, Al. Ujazdowskie 11, 0-950 Warszawa (dalej także: MS lub Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Ziobro, Minister Sprawiedliwości od 16 listopada 2015 r. (dalej także: Minister)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Warunki realizacji zadań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020.</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. Kontrolą objęto także działania wcześniejsze lub 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 <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Mirosław Kuśmierczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/63/2021 z 7 września 2021 r.</li><li>2. Igor Szlachetka, młodszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/64/2021 z 7 września 2021 r.</li></ol>

(akta kontroli Tom I str.1-2)

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

<b>OCENA OGÓLNA</b>	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministra Sprawiedliwości w zakresie wdrożenia i realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Minister Sprawiedliwości rzetelnie realizował działania określone w planie działań RPPK na lata 2018-2020, w szczególności prowadząc prace legislacyjne, wdrażając szkolenia dla pracowników MS w zakresie etyki i przeciwdziałania korupcji, a także szkolenia w sądach powszechnych i Służbie Więziennej. Minister określił zasady prowadzenia polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości poprzez aktualizację przepisów dotyczących kontroli zarządczej. Dokonał identyfikacji i analizy ryzyk korupcyjnych oraz opracował wykaz stanowisk pracy zagrożonych korupcją. Wszystkie działania przyporządkowane Ministrowi Sprawiedliwości w planie działań RPPK na lata 2018-2020 zostały zrealizowane zgodnie z przyjętymi założeniami i osiągnięto zakładane mierniki.

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

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

W MS wyznaczono członka Międzyresortowego Zespołu oraz upoważniono pracownika, realizującego zadania/zajmującego się zagadnieniami z zakresu przeciwdziałania korupcji w Ministerstwie, do pełnienia funkcji Koordynatora Rządowego Programu. Koordynator otrzymał formalne upoważnienie do pełnienia funkcji po upływie 28 dni od dnia wejścia w życie zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu i 257 dni od dnia wejścia w życie RPPK. Powyższe nie miało jednak wpływu na realizację zadań, w tym koordynowanie działań związanych z zapobieganiem korupcji.

Koordynator Programu w MS, co do zasady, prawidłowo wywiązywała się z powierzonych jej zadań, w szczególności terminowo i na odpowiednim wzorze przygotowała plan działań RPPK na lata 2018-2020 w MS, a także sporządzała sprawozdania z realizacji zadań/działania RPPK. Jednak sprawozdania za 3 okresy sprawozdawcze zostały przekazane z opóźnieniem, a w planie działań MS nie zawarto uzasadnień ocen ryzyka wykonania żadnego z działań. Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły na realizację RPPK w MS i nie spowodowały obniżenia ocen częściowych oraz oceny ogólnej.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości miały charakter formalny i nie wpłynęły na realizację Programu.

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

OBSZAR

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

##### **Warunki organizacyjno-prawne do realizacji zadań i działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 - 2020**

Opis stanu faktycznego

W RPPK Ministerstwu została przypisana rola realizatora wiodącego w dwóch działaniach w ramach zadania 1 Wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego (dalej: zadanie 1):

- 1.4 Wzmocnienie regulacji dotyczących odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych (dalej: działanie 1.4),
- 1.5 Zidentyfikowanie i zaprojektowanie zmian w przepisach prawa karnego, w szczególności rozszerzenie zakresu stosowania art. 231 kk<sup>4</sup> o osoby pełniące funkcje publiczne (dalej: działanie 1.5)

oraz w dwóch działaniach w ramach zadania 5 Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne (dalej: zadanie 5):

- 5.2 Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów (dalej: działanie 5.2),
- 5.3 Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych lub nadzorowanych (dalej: działanie 5.3).

Ponadto Minister pełnił również rolę realizatora współpracującego w działaniach:

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, ze zm.).

- 1.3 Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu (dalej: działanie 1.3),
- 2.1 Wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych (dalej: działanie 2.1),
- 4.1 Przygotowanie i wdrożenie przepisów prawnych w zakresie ochrony tzw. sygnalistów (dalej: działanie 4.1).

Minister Sprawiedliwości 10 września 2018 r., w odpowiedzi na pismo Przewodniczącego Zespołu – Szefa CBA z 6 września 2021 r., wyznaczył Pana Marcina Warchoła (Podsekretarza, a następnie Sekretarza Stanu w MS) na właściwego członka Zespołu reprezentującego Ministra w Zespole<sup>5</sup>.

Przewodniczący Zespołu nie skorzystał z możliwości powierzenia członkowi Międzyresortowego Zespołu, wykonywania dodatkowych czynności służących realizacji zadań<sup>6</sup> tego Zespołu.

Zgodnie z pkt 4.3. RPPK – *Wdrażanie i ewaluacja Programu* w MS został wyznaczony Koordynator. Funkcję Koordynatora Rządowego Programu powierzono radcy ministra, pełniącej również wcześniej funkcję koordynatora *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019* (dalej: RPPK na lata 2014-2019), zatrudnionej w Samodzielnym Stanowisku ds. Przeciwdziałania Korupcji wydzielonym w Biurze Ochrony MS (dalej: Samodzielne Stanowisko). Upoważnienie do pełnienia funkcji koordynatora wydał upoważniony członek Zespołu w dniu 21 września 2018 r. (tj. 28 dni od dnia wejścia w życie zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu i 257 dni od wejścia w życie Programu). Tego samego dnia poinformowano o tym fakcie Przewodniczącego Zespołu<sup>7</sup>. Zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK w przypadku gdy w instytucji utworzono stanowisko, w zakresie którego mieszczą się działania antykorupcyjne, koordynator powinien zostać upoważniony przez właściwego członka Zespołu w terminie 30 dni od uchwalenia Programu. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MS przed powołaniem Zespołu brak było podstaw formalnych do wyznaczenie koordynatora Programu w MS. Nadmieniał ponadto, że koordynator była w telefonicznym kontakcie roboczym z przedstawicielami CBA i zasięgała informacji w kwestii powołania Zespołu. Powierzenie funkcji koordynatora nie zwiększyło stanu etatowego i nie wymagało utworzenia w MS dodatkowych struktur organizacyjnych. W Ministerstwie Sprawiedliwości funkcjonowała komórka organizacyjna - Samodzielne Stanowisko, do zadań której należało<sup>8</sup> m.in. koordynowanie działań związanych z zapobieganiem korupcji oraz realizacja zadań koordynatora rządowych strategii lub programów dotyczących przeciwdziałania korupcji. W trakcie realizacji RPPK w Ministerstwie nie wystąpiły zmiany na stanowisku Koordynatora Rządowego Programu.

(akta kontroli Tom I str. 6, 15, 44-45, 233-247, 400-401, Tom II str. 206-207, 405)

Zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK pełnienie funkcji Koordynatora zostało odzwierciedlone w dokumentacji kadrowej pracownika. Koordynatora w realizacji jego zadań

<sup>5</sup> W odpowiedzi na pismo Szefa CBA S-3440/19 z dn. 20 grudnia 2019 r. ponowiono informacje o wyznaczeniu wskazanego Sekretarza Stanu w MS.

<sup>6</sup> Zgodnie z § 4 ust. 3 Zarządzenia Nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie *Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020* (M.P. z 2018 r. poz. 820 – dalej: zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu) Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu może powierzyć członkowi Zespołu wykonanie określonych czynności służących realizacji zadań Zespołu.

<sup>7</sup> Pismem sygn. BO-V-0120-210/18/3 z dn. 21 września 2018 r.

<sup>8</sup> Na podstawie § 9 ust. 1 i 2 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Ochrony i Bezpieczeństwa Cyfrowego z dn. 24 października 2017 r. oraz § 9 ust. 1 i 2 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Ochrony (akty niepublikowane).

wspierało dwóch podległych pracowników, w których zakresach obowiązków<sup>9</sup> zawarte zostały zapisy dotyczące współpracy z koordynatorem ds. realizacji RPPK przy opracowaniu planów, harmonogramów i sprawozdań.

Koordynator posiadała doświadczenie zawodowe w obszarze przeciwdziałania oraz zwalczania korupcji. W ramach wdrażania przez Ministerstwo RPPK na lata 2014 – 2019 pełniła również funkcję koordynatora, a przed zatrudnieniem w MS zajmowała się m.in. koordynacją działań antykorupcyjnych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji i koordynacją *Programu zwalczania korupcji–Strategia Antykorupcyjna-II etap*. Koordynator brała udział w konferencjach oraz szkoleniach z zakresu wdrażania działań antykorupcyjnych, zarówno jako ich uczestnik, jak i prelegent<sup>10</sup>. Jest autorem publikacji *Podsumowanie I i II etapu strategii antykorupcyjnej w zakresie działań prewencyjnych i edukacyjnych oraz Wyzwania stawiane w RPPK na lata 2014–2019*.

Pracownicy wspomagający Koordynatora przy realizacji zadań, również byli przygotowani merytorycznie oraz uczestniczyli w szkoleniach z zakresu przeciwdziałania korupcji<sup>11</sup>.

(akta kontroli Tom I str. 6-7, 20-34, 162-163, 174-224, Tom II str. 417-419)

W MS nie dokonywano dodatkowych analiz potrzeb kadrowych, ani prawno-organizacyjnych z uwagi na funkcjonowanie komórki organizacyjnej w Biurze Ochrony oraz wzmocnienie etatowe z 1 do 3 pracowników względem realizacji RPPK na lata 2014-2019. Ponadto, Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że w realizację i wdrażanie RPPK na lata 2018-2020 zaangażowani byli także: doradca etyczny w MS, sprawozdawcy w komórkach legislacyjnych MS (główny specjalista lub ekspert), a także ich bezpośredni przełożeni. Osoby w departamentach odpowiedzialnych za legislację wykonywały swoje obowiązki w ramach istniejących zakresów czynności, właściwych dla danej komórki.

W okresie objętym kontrolą w MS obowiązywały również inne rozwiązania antykorupcyjne, wpisujące się w Rządowy Program. W dniu 24 października 2019 roku zaktualizowano zapisy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości<sup>12</sup>. W myśl powyższych zmian dokonano identyfikacji i analizy ryzyk korupcyjnych oraz opracowano wykaz stanowisk zagrożonych korupcją. Ponadto w okresie objętym kontrolą obowiązywały *Zasady prowadzenia polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości*<sup>13</sup>, które zostały wdrożone w ramach realizacji RPPK na lata 2014-

<sup>9</sup> Zakresy obowiązków zaktualizowane 8 listopada 2018 r.

<sup>10</sup> Samodzielnie prowadziła szkolenia z zakresu przeciwdziałania korupcji dla jednostek podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych. Uczestniczyła w szkoleniach i prowadziła, jako prelegent, szkolenia z zakresu przeciwdziałania korupcji, w tym m.in. na: V Międzynarodowej Konferencji Antykorupcyjnej, która odbyła się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 9 grudnia 2014 r.; szkoleniu organizowanym przez MS dla dyrektorów sądów apelacyjnych i okręgowych z zakresu antykorupcji i bezpieczeństwa w sądach powszechnych w OSSW) w Popowie w dniach 12-15 maja 2015 roku; szkoleniu z zakresu przeciwdziałania korupcji organizowanym przez Biuro Spraw Wewnętrznych CZSW w OSSW w Popowie w dniach 13-14 czerwca 2016 roku dla funkcjonariuszy SW przewidzianych do pełnienia funkcji pełnomocników ds. przeciwdziałania korupcji i pełniących rolę koordynatora spraw realizowanych przez BSW CZSW; I Konferencji Antykorupcyjnej pt. „Zwalczanie korupcji w Polsce, prewencja czy represja” organizowanej przez Biuro Kryminalne Komendy Głównej Policji wraz z Wyższą Szkołą Policji w Szczytnie w dniach 16-18 listopada 2016 roku w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie (jako uczestnik i prelegent).

<sup>11</sup> Szkolenie z zakresu przeciwdziałania korupcji organizowane przez Biuro Spraw Wewnętrznych Centralnego Zarządu Służby Więziennej (dalej: BSW CZSW), szkolenie – warsztaty przeznaczone dla przedstawicieli ministerstw i urzędów centralnych organizowane przez CBA; odprawy służbowe organizowane przez BSW CZSW dla funkcjonariuszy i pracowników SW dot. wdrażania strategii antykorupcyjnych oraz współpracy ze służbami odpowiedzialnymi za zwalczanie przestępczości korupcyjnej; Konferencja „Skuteczne przeciwdziałanie korupcji i innym zjawiskom niepożądanym w administracji publicznej” organizowana przez Polską Platformę Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Akademię Antykorupcyjną.

<sup>12</sup> Dz. Urz. MS z 2018 r. poz. 307.

<sup>13</sup> Dz. Urz. MS z 2015 r. poz. 221.

2019. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MS postanowienia powyższego zarządzenia pozwalały na pełną realizację działań wynikających z RPPK na lata 2018-2020, pomimo że ww. zarządzeniu powoływano się m.in. na nieistniejące w okresie objętym kontrolą komórki organizacyjne oraz koordynacje działań związanych z RPPK na lata 2014-2019. Ponadto nadmienił, że wszystkie zaangażowane komórki organizacyjne MS realizowały swoje zadania zgodnie z zakresem właściwości wynikającym z regulaminu organizacyjnego, a zasada ciągłości realizacji zadań nie wymaga każdorazowego dostosowania wszystkich regulacji do zmieniających się nazw komórek wewnętrznych.

W MS nie były opracowywane, na potrzeby realizacji RPPK, procedury ani nie wdrożono szczególnych rozwiązań służących zapewnieniu przepływu informacji w zakresie realizacji Programu. Przekazywanie informacji o realizacji poszczególnych działań związanych z wdrażaniem Programu odbywało się najczęściej za pośrednictwem poczty elektronicznej. W przypadku zlecenia (rekomendowania) realizacji działań antykorupcyjnych jednostkom podległym Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanym (niebiorącym bezpośredniego udziału w realizacji RPPK) stosowano formę pisemną.

(akta kontroli: str. Tom I str.7-10, 405-406, Tom II str. 470-472)

W odpowiedzi na pismo Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu z 21 września 2018 r. Koordynator Programu opracował plan realizacji działań MS (dalej: plan resortowy lub plan działań MS) i przekazał do zatwierdzenia przez właściwego członka Zespołu 19 października 2018 r. Tego samego dnia plan ten został zaakceptowany i przekazany do Przewodniczącego Zespołu. Sporządzenie planu działań MS nastąpiło z dochowaniem wynikającego z Programu terminu<sup>14</sup> oraz według wzoru określonego w załączniku nr 1 do regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu<sup>15</sup>. W kolumnie dotyczącej oceny ryzyka wykonania poszczególnych działań wskazany został oszacowany przez MS poziom ryzyka, nie zawarto jednak w niej opisu przyczyn zastosowania danej oceny (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Dla poszczególnych działań, w których realizatorem wiodącym był MS, nie zostały określone terminy, harmonogramy ich realizacji. Dyrektor Generalny MS stwierdził, że nie było potrzeby opracowywania harmonogramów do realizacji poszczególnych działań.

W odniesieniu do działań o charakterze legislacyjnym (1.4 i 1.5) Dyrektor Generalny MS wskazał, że w czasie prac nad projektem ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych (działanie 1.4) wielokrotnie zmieniała się koncepcja tego aktu prawnego, jego zakres, a także proponowane rozwiązania. Ze względu na wielokrotne modyfikacje projektu dynamika prac nie pozwalała na wskazanie żadnych realnych terminów prac legislacyjnych, nawet o charakterze szacunkowym. W przypadku działania 1.5. poinformował, że odstąpiono od wskazywania ścisłych terminów prac legislacyjnych z uwagi na konieczność przeprowadzenia w pierwszej kolejności pogłębionej analizy, a następnie międzyresortowych konsultacji. Ponadto zaznaczył, że ewentualne prace legislacyjne mogły się rozpocząć dopiero po zakończeniu analizy celowości z wynikiem pozytywnym.

(akta kontroli: str. Tom I str. 11-12, 16-19, 390-391, Tom II str. 297)

<sup>14</sup> 30 dni od wydania Koordynatorowi upoważnienia do pełnienia funkcji w zakresie RPPK (od 21 września 2018 r.).

<sup>15</sup> Załącznik do uchwały nr 1/2018 Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania RPPK na lata 2018-2020 z 12 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Zespołu (dalej: Regulamin Międzyresortowego Zespołu).

W planie realizacji działań Ministerstwa nie zostały przewidziane inne (oprócz wynikających z RPPK) przedsięwzięcia w zakresie przeciwdziałania korupcji. W latach 2018-2020 Członek Zespołu i Koordynator nie występowali do Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu z wnioskiem o zmianę planu Ministerstwa.

Nie dokonano analizy celowości umieszczania poszczególnych działań w planie, ponieważ, jak stwierdził Dyrektor Generalny MS, służyły temu konsultacje w trakcie opracowywania projektu Uchwały RM.

Plan działań zawierał działania określone w Programie, w których Minister Sprawiedliwości został wskazany jako realizator wiodący. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MS koordynator w odniesieniu do działań o charakterze legislacyjnym (1.4. oraz 1.5.) opracował plan w uzgodnieniu roboczym z przedstawicielami Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego (dalej: DLPK). Pozostałe działania wskazane w planie, mające charakter edukacyjny (działanie 5.2 oraz 5.3.) koordynator opracował samodzielnie na bazie dotychczasowego doświadczenia, także biorąc pod uwagę kontynuowanie przedsięwzięć realizowanych w ramach RPPK na lata 2014-2019 oraz stan zaawansowania realizacji działań już na początku wdrażania Programu.

(akta kontroli: str. Tom I str. 16-19, 39-40, 163-164, 168-173)

W działaniu 1.5. w planie realizacji zadań i działań RPPK, obok MS jako realizatora wiodącego, zostali także wskazani realizatorzy współpracujący (tj. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji i Szef CBA). MS nie określał i nie przekazywał im zasad współpracy przy realizacji ww. działania. Jako realizator wiodący w tym działaniu nie zleciło realizatorom współpracującym konkretnych zadań do wykonania. Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że udział przedstawicieli MSWiA i CBA w zakresie realizacji ww. działania odpowiadał standardowej procedurze stosowanej przy pracy nad zadaniami legislacyjnymi, która polegała na przedstawieniu wyników analizy z prośbą o zajęcie stanowiska.

W ramach realizacji działań o charakterze legislacyjnym, dla których Minister Sprawiedliwości został wskazany jako realizator współpracujący (1.3, 2.1, 4.1) nie przekazywano koordynatorowi żadnych działań do wykonania. Jak poinformował Dyrektor Generalny MS zadania w ramach realizacji ww. działań były wykonywane zgodnie z przyjętymi procedurami legislacyjnymi przez właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa.

Zbiorczy plan zadań/działania RPPK na lata 2018-2020 zaakceptowany przez Przewodniczącego Zespołu koordynator otrzymał dn. 6 lutego 2019 r., zawarto w nim wszystkie informacje przekazane przez koordynatora w planie resortowym MS. Następnie dn. 6 czerwca 2019 r. otrzymał aneks do ww. planu, w którym nie wskazano zmian odnoszących się do działań, dla których Minister Sprawiedliwości został wskazany jako realizator wiodący.

(akta kontroli: Tom I str. 16-19, 163-165, 320-359, Tom II str. 209, 284-288)

W związku z realizacją RPPK na lata 2018-2020 nie powoływano grup roboczych na potrzeby działań Programu realizowanych przez MS.

Nadzór nad realizacją RPPK w latach 2018-2020 pełnił Pan Marcin Warchoła – Podsekretarz, a następnie Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. Członek Zespołu monitorował wdrażanie działań poprzez zatwierdzanie sprawozdań z realizacji działań Programu opracowywanych przez koordynatora uwzględniając przedsięwzięcia zrealizowane przez Samodzielne Stanowisko do spraw Przeciwdziałania Korupcji, doradcę etycznego w MS, DLPK w MS oraz w oparciu o informacje przekazane przez Służbę Więzienną i Krajową Szkołę Sądownictwa

i Prokuratury. Dodatkowo w ramach realizacji działania 1.5 zaakceptował notatkę służbową związana z wykonaniem tego działania.

Zgodnie z RPPK na lata 2018-2020 do zadań koordynatorów należało m.in. realizowanie obowiązku sprawozdawczego. Sprawozdania były sporządzane na podstawie informacji przekazywanych przez komórki organizacyjne Ministerstwa, KSSiP oraz SW. Koordynator Programu terminowo opracowała sprawozdania okresowe oraz sprawozdanie końcowe z realizacji RPPK na lata 2018-2020. Jednak nieterminowo przekazano sprawozdania za rok 2019, 2020 oraz sprawozdania końcowe (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli: str. Tom I str. 40, 248-310, 366, 398-400, 409-442)

W związku z pandemią COVID-19 w 2020 roku nie było możliwości prowadzenia szkoleń stacjonarnych. W MS wydano dotyczące działania 5.3. zalecenia dla jednostek podległych lub nadzorowanych, w których ujęto prowadzenie działań profilaktycznych związanych z polityką antykorupcyjną. W przypadku Służby Więziennej (dalej: SW) przeprowadzono tylko jedno szkolenie w formie wideokonferencji, ale opracowano i przekazano do wszystkich jednostek organizacyjnych SW ulotkę antykorupcyjną (opisaną w dalszej części wystąpienia). W przypadku Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (dalej: KSSiP) szkolenia prowadzono w formie on-line, a planowane na II połowę 2020 roku zajęcia związane z przeciwdziałaniem korupcji zostały zrealizowane do końca czerwca 2020 r.

(akta kontroli: Tom II str. 464)

W planie resortowym zaplanowano w okresie 2018-2020 poniesienie wydatków w wysokości ok. 4 000 zł rocznie z budżetu MS oraz ok. 15 000 zł rocznie z budżetu SW na realizację przedsięwzięć zaplanowanych w ramach działania 5.3. związanych z prowadzeniem szkoleń antykorupcyjnych odpowiednio w sądach powszechnych oraz w Służbie Więziennej. Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że szacowania wydatków dokonał koordynator w oparciu o dotychczasowe doświadczenie, a także sposób realizacji analogicznych przedsięwzięć w ramach RPPK na lata 2014-2019. Szacując wydatki uwzględnione zostały m.in. koszty delegacji służbowych pracowników Samodzielnego Stanowiska do spraw Przeciwdziałania Korupcji oraz koszty szkoleń organizowanych przez Służbę Więzienną.

Zaplanowane wydatki zostały poniesione w łącznej kwocie 7 028,08<sup>16</sup> zł z budżetu MS oraz ok. 35 000 zł z budżetu SW w ramach realizacji ww. przedsięwzięć działania 5.3. Ponadto wydatkowano 11 700 zł w związku z realizacją przedsięwzięcia dotyczących szkoleń z zakresu etyki (w ramach działania 5.2) dla osób zajmujących stanowiska kierownicze w MS. Kwota ta nie została uwzględniona w planie resortowym, co jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MS, było spowodowane zmianą planów odnośnie szkoleń z etyki. Nadmieniał, że pod koniec 2018 roku podjęto decyzję, że dla kadry kierowniczej szkolenia zostaną przeprowadzone w formie stacjonarnej przez zewnętrznego usługodawcę.

Dyrektor Generalny MS poinformował, że w Ministerstwie Sprawiedliwości nie wydzielono kont ksiąg pomocniczych do prowadzenia ewidencji wydatków na działania realizowane w ramach RPPK ze względu na niskie szacunkowe koszty realizacji przedsięwzięć wyodrębnionych w ramach działań, a także ze względu na brak wskazania w Programie obowiązku szczególnego ewidencjonowania wydatków poniesionych w toku realizacji RPPK.

<sup>16</sup> Kwota ta obejmowała zwrot kosztów podróży służbowych oraz zakwaterowania w 2018 roku dla dwóch pracowników Samodzielnego Stanowiska.



W ramach Samodzielnego Stanowiska ds. Przeciwdziałania Korupcji prowadzona była robocza ewidencja obejmująca wydatki w poszczególnych okresach sprawozdawczych z podziałem na poszczególne działania.

W odniesieniu do wzrostu wydatków na realizację przedsięwzięcia dotyczącego szkoleń antykorupcyjnych w sądach powszechnych Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że wynikało to ze zwiększenia liczby szkoleń<sup>17</sup> w stosunku do przyjętej praktyki w latach ubiegłych (dwie apelacje rocznie). Ustalono, że w 2018 roku w ramach działania 5.3. wydatkowano z budżetu<sup>18</sup> MS 7 028,08 zł, co stanowiło zwrot kosztów podróży i zakwaterowania dla pracowników Samodzielnego Stanowiska ds. Przeciwdziałania Korupcji. Środki w wysokości 11 700 zł wydatkowane w II kwartale 2019 r. na realizację działania 5.2. stanowiły równowartość kosztów związanych z opłaceniem stacjonarnego szkolenia „Etyka w służbie cywilnej”, przeznaczanego dla kadry kierowniczej MS (dyrektorzy, naczelnicy, kierownicy, koordynatorzy). Dyrektor Generalny MS stwierdził, że na etapie opracowania planu nie było możliwości przewidzenia wydatków w ramach tego działania, ponieważ dopiero pod koniec 2018 roku podjęto decyzję o przeprowadzeniu ww. szkolenia dla kadry kierowniczej.

(akta kontroli: Tom I str. 16-19, 164, 389, Tom II str. 293, 364-381, 407-408, 411-412)

W odniesieniu do przedsięwzięć realizowanych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej, Dyrektor Generalny SW wyjaśnił, że podstawą do oszacowania wydatków na poziomie 15 000 zł rocznie były m.in. szacowana liczba uczestników, koszty wykładowców/podmiotów zewnętrznych, a także inne przyczyny losowe. Wzięto również pod uwagę możliwą sytuację związaną z pilną potrzebą przeprowadzenia dodatkowych szkoleń antykorupcyjnych wynikających z konieczności bieżącego reagowania na daną sytuację korupcyjną w SW. W toku realizacji RPPK na lata 2018-2020 CZSW nie ponosił kosztów uczestnictwa funkcjonariuszy Biura Spraw Wewnętrznych BSW CZSW, gdyż korzystano z bazy noclegowej i wyżywienia ośrodków szkolenia SW, a także służbowego środka transportu. W związku z powyższym polecenia wyjazdów służbowych funkcjonariuszy nie generowały kosztów, które podlegałyby rozliczaniu.

W związku z powyższym przyjęto kalkulację, że jeden nocleg w ośrodkach szkolenia SW to koszt ok. 25-30 zł, a wykazana w sprawozdaniu kwota ok. 30 000 zł za 2018 rok zawierała orientacyjne koszty<sup>19</sup> przypadające na wszystkich uczestników szkoleń organizowanych przez BSW CZSW. W odniesieniu do wzrostu poniesionych wydatków w stosunku do zaplanowanych, Dyrektor Generalny SW wyjaśnił, że wynikało to z intensyfikacji szkoleń antykorupcyjnych z uwagi na możliwość przeszkolenia dodatkowej liczby funkcjonariuszy.

(akta kontroli: Tom I str. 163, 199-232, 389; Tom II str. 406, 411-413, Tom III str. 86-107)

W toku kontroli ustalono, że Ministerstwo Sprawiedliwości było jednostką wiodącą w zakresie przedstawienia sposobu realizacji zaleceń GRECO w ramach V Rundy Ewaluacyjnej. Jak poinformował Dyrektor Generalny MS powyższe działania realizował Departament Prawa Europejskiego, a następnie (od listopada 2020 r.) w wyniku reorganizacji wewnętrznej MS przejął je Departament Legislacyjny Prawa Karnego. W dniu 27 kwietnia 2020 r., w związku ze skutkami pandemii COVID-19

<sup>17</sup> Co było związane ze zwiększeniem w 2018 r. obowiązków pracowników Samodzielnego Stanowiska i ew. możliwością dalszego ich wzrostu w roku 2019.

<sup>18</sup> Rozdział 755, dział 75501, §4410.

<sup>19</sup> W tym koszty noclegów – pokrywane przez ośrodki szkolenia oraz koszty delegacji służbowych – pokrywane przez jednostki macierzyste funkcjonariuszy.

sekretariat GRECO podjął decyzję o przedłużeniu terminu przedstawienia sposobu realizacji ww. zaleceń do dn. 30 września 2020 r.

W związku z powyższym we wrześniu podmioty współpracujące przy wykonywaniu zadań objętych Piątą Rundą Ewaluacyjną<sup>20</sup> przekazały materiały, które miały zostać uwzględnione w odpowiedzi przygotowywanej przez MS. W trakcie opracowywania ww. sposobu realizacji zaleceń w trakcie wymiany korespondencji roboczej uzgadniano z przedstawicielami jednostek współpracujących stanowisko, które następnie miało być zawarte w sprawozdaniu. Ostateczne sprawozdanie zostało przekazane do Sekretariatu GRECO dn. 26 października 2020 r. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MS opóźnienie wynikało z przedłużonych konsultacji wewnętrznych, a także z konieczności przygotowania spójnej odpowiedzi oraz tłumaczenia tego dokumentu na język angielski.

Zgodnie z procedurą, GRECO dn. 8 lutego 2021 r. przesłało do Ministerstwa projekt raportu z prośbą o uszczegółowienie lub zajęcie stanowiska we wskazanych kwestiach. Po wymianie korespondencji z przedstawicielami jednostek współpracujących Ministerstwo Sprawiedliwości w dniu 23 lutego 2021 r.<sup>21</sup> przesłało swoje uwagi. Ostateczny raport z wykonania rekomendacji został przyjęty w trakcie sesji plenarnej GRECO dn. 25 marca 2021 r.

(akta kontroli: str. Tom I str. 404, Tom II str. 1-187, 204-283)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nie wskazano w planie działań MS ocen ryzyka wykonania żadnego z działań, dla których Minister Sprawiedliwości został wskazany jako realizator wiodący, co było wymagane zgodnie ze wzorem i przypisami wskazanymi w załączniku nr 1 do Regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu. We wskazanym załączniku wskazano, że *Ocena dokonywana jest poprzez wskazanie wartości ryzyka w skali 0-3 (...) Poza liczbą (0-3) należy podać także przyczynę dokonania takiej oceny.*

Jak stwierdził Dyrektor Generalny MS, ocena ryzyka wykonania działań nie została podana ze względu na niskie wartości ryzyka i jednocześnie wskazał, że Przewodniczący Zespołu – Szef CBA nie zgłosił zastrzeżeń do przekazanego przez koordynatora w MS planu działań.

Nieumieszczenie uzasadnień dla oceny ryzyka w planie działań przygotowanym przez koordynatora było niezgodne z załącznikiem nr 1 do regulaminu prac Zespołu<sup>22</sup>. W ocenie NIK, niska wartość ryzyka dla każdego z działań, dla których Minister Sprawiedliwości został wskazany jako realizator wiodący, ani brak uwag ze strony Przewodniczącego Zespołu nie usprawiedliwia zaniechania zamieszczenia uzasadnień dla poszczególnych ocen ryzyka wykonania działania. Wskazana nieprawidłowość miała jednak charakter formalny i nie miała skutków dla realizacji Programu.

2. Sprawozdania częściowe za rok 2019, 2020 oraz sprawozdanie końcowe zostały przekazane przewodniczącemu Zespołu z opóźnieniem wynoszącym od 15 do 26 dni. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MS opóźnienie o 26 dni w przypadku sprawozdania za 2019 rok, wynikało z konieczności poinformowania Przewodniczącego Zespołu o wyznaczeniu nowych członków

<sup>20</sup> Komenda Główna Policji, Komenda Główna Straży Granicznej, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

<sup>21</sup> Z jednodniowym opóźnieniem.

<sup>22</sup> Stanowiącego załącznik do Uchwały nr 1/2018 Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020” z dn. 12 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Zespołu (dalej: regulamin prac Zespołu).

Zespołu lub potwierdzenie aktualnych, a także koordynatorów Programu (w związku z pismem Szefa CBA<sup>23</sup> dotyczącym zmian w strukturze Rady Ministrów). Ponadto poinformował, że w przypadku sprawozdania za 2020 rok i sprawozdania końcowego opóźnienie wynikało z rozmowy Sekretarza Stanu – właściwego członka Zespołu z Dyrektorem Biura Ochrony (bezpośrednim przełożonym koordynatora) odnośnie sprawozdań. Po rozmowie Sekretarz Stanu, w dniu 11 lutego 2021 roku zaakceptował przedłożone przez koordynatora sprawozdania, które dnia 15 lutego 2021 zostały przekazane Przewodniczącemu Zespołu.

Nieterminowe przekazanie trzech sprawozdań stanowiło naruszenie § 9 ust. 4 regulaminu prac Zespołu, określającego, że sprawozdania półroczne i roczne powinny zostać przewodniczącemu Zespołu w terminach odpowiednio 31 stycznia i 31 lipca każdego roku. Wskazana nieprawidłowość miała jednak charakter formalny i nie wpłynęła na realizację Programu.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie warunki realizacji Rządowego Programu przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 stworzone przez Ministra Sprawiedliwości. Zapewniono odpowiednie zaplecze kadrowe oraz warunki organizacyjno-prawne do realizacji i koordynacji działań określonych w Programie. Koordynator prawidłowo wywiązywał się z powierzonych obowiązków w szczególności w zakresie terminowego przekazania planu resortowego. Plan działań MS oraz sprawozdania z realizacji RPPK na lata 2018-2020 były przygotowane zgodnie z przyjętym wzorem oraz terminowo, za wyjątkiem uchybień wskazanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zapewniono środki finansowe na realizację przedsięwzięć związanych z prowadzeniem szkoleń w MS oraz Służbie Więziennej.

#### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

Realizowane przez Ministerstwo działania: 1.4 Wzmocnienie regulacji dotyczących odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych, 1.5 Zidentyfikowanie i zaprojektowanie zmian w przepisach prawa karnego, w szczególności zakresu stosowania art. 231 kk o osoby pełniące funkcje publiczne, 5.2 Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów oraz 5.3. Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowane również do instytucji podległych lub nadzorowanych, dla których Minister Sprawiedliwości został wskazany, jako realizator wiodący, wpisywało się w realizację celu szczegółowego nr 1 RPPK na lata 2018-2020, tj. wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych. Ponadto w realizację ww. celu szczegółowego wpisywało się działanie 1.3 Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu, w którym Minister Sprawiedliwości został wskazany jako realizator współpracujący (realizator wiodący – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji).

Realizacja działania 1.4. (będącego kontynuacją działania 12.1.2. określonego w Planie działań RPPK na lata 2014-2019) rozpoczęła się w 2016 roku od prac analitycznych nad projektem ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Na tym etapie rozważano m.in. skuteczność obowiązujących ram prawnych,

<sup>23</sup> Sygn. S-3440/19 z dn. 20 grudnia 2019 r.

potrzebę i zakres ewentualnych zmian, otoczenie międzynarodowe oraz formę zmian tzn. możliwość nowelizacji obowiązującej ustawy albo konieczność przygotowania nowego aktu prawnego. Podjęto prace<sup>24</sup> nad opracowaniem nowego aktu prawnego, który 28 maja 2018 roku został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów<sup>25</sup>. Projekt poddano uzgodnieniom wewnątrzresortowym, uzgodnieniom zewnętrznym, opiniowaniu i konsultacjom społecznym. W dniu 10 września 2018 r. zorganizowano konferencję uzgodnieniową z udziałem zainteresowanych resortów. W momencie opracowywania planu działań przez koordynatora powyższy projekt ustawy był już na etapie Komitetu Stałego Rady Ministrów, a w dniu 12 grudnia 2018 r. projekt został przez niego przyjęty. Na posiedzeniu w dniu 8 stycznia 2019 r. projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów, a w dniu 10 stycznia 2019 r. skierowany do Sejmu. Po wpłynięciu projektu ustawy do Sejmu (11 stycznia 2019 r.) skierowano go do opiniowania Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu, a także przekazano do konsultacji dziesięciu podmiotom. Parlament nie podjął żadnych prac nad projektem<sup>26</sup> i wraz z zakończeniem kadencji Sejmu projekt przestał być kontynuowany. Działanie to zostało zrealizowane w całości.

(akta kontroli Tom II str. 11, 208, 460-464)

Realizację działania 1.5 podjęto w maju 2019 r., co jak wskazał Dyrektor Generalny MS było podyktowane przyznaniem pierwszeństwa zadaniom analitycznym i legislacyjnym w Departamencie Legislacyjnym Prawa Karnego MS.

W wyniku przeprowadzonej analizy skierowano pismo<sup>27</sup> do Dyrektora Gabinetu Szefa CBA i Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego MSWiA (realizatorów współpracujących), w którym zaprezentowano potencjalne skutki rozszerzenia art. 231 kk o osoby pełniące funkcje publiczne<sup>28</sup>. Przedstawiciele Biura Prawnego CEiA i Departamentu Porządku Publicznego MSWiA podzielili<sup>29</sup> argumentację wskazaną w piśmie Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego o niecelowości zmian w kierunku rozszerzania art. 231 kk o osoby pełniące funkcje publiczne. Stanowisko przedstawicieli MSWiA zostało uzgodnione również ze służbami podległymi, tj. Policją, Strażą Graniczną, a także Biurem Nadzoru Wewnętrznego. Wyniki analizy wraz z opiniami współpracujących instytucji zostały przedstawione, w notatce służbowej<sup>30</sup>, Sekretarzowi Stanu w MS pełniącemu funkcję właściwego członka Zespołu. Powyższa notatka została zaakceptowana dn. 13 stycznia 2021 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MS, Ministerstwo Sprawiedliwości nie ma zastrzeżeń do współpracy z CBA i MSWiA w tym zakresie, a udział przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego w realizacji działania 1.5 odpowiadał standardowej procedurze stosowanej przy pracy nad zadaniami legislacyjnymi. Polegał on na przedstawieniu tym instytucjom wyników analizy przeprowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska.

(akta kontroli Tom II str. 362-364, 409, 460-461, 469-470)

W zakresie działania 5.2 Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów w ramach „sposobu realizacji działania” wskazane zostały trzy przedsięwzięcia,

<sup>24</sup> W momencie wejścia w życie Programu projekt był jeszcze na etapie opracowywania w MS.

<sup>25</sup> Pod numerem UD74.

<sup>26</sup> Nie został nawet nadany numer druku sejmowego.

<sup>27</sup> Sygn. BO-V.0120.28.2019 z dn. 7 lipca 2020 r.

<sup>28</sup> Wskazano w niej m.in., że zmiana treści tego przepisu doprowadzi do rozszerzenia katalogu sprawców o np. nauczycieli, lekarzy, osoby zrzeszone w samorządach studenckich, gospodarczych lub zawodowych.

<sup>29</sup> W piśmie P-1500/20/W z dn. 26 sierpnia 2020 r. oraz DPP-TPZ-536-2-6/2020(5) z 7 sierpnia 2020 r. odpowiednio.

<sup>30</sup> BO-V.0120.28.2019 z dn. 10 grudnia 2019 r.

które były wykonywane przez Samodzielne Stanowisko do spraw Przeciwdziałania Korupcji oraz doradcę etycznego MS. Wśród zaplanowanych przedsięwzięć znalazły się:

- szkolenia pracowników MS z zakresu etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów,
- upowszechnianie wiedzy na temat zagrożeń korupcyjnych i konfliktu interesów dla pracowników MS z wykorzystaniem strony intranetowej Ministerstwa Sprawiedliwości,
- bieżące analizowanie informacji o występowaniu nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędu w ramach adresu mailowego.

W związku z realizacją powyższego przedsięwzięcia dotyczące szkoleń z zakresu etyki 19 listopada 2019 r. Dyrektor Generalny MS zobowiązał pracowników ministerstwa do ukończenia kursu „Etyka w służbie cywilnej” w formie e-learningu. W kolejnych okresach sprawozdawczych wykazywano, że kurs ukończyło 29 pracowników w 2019 r. i 474 pracowników w 2020 r. Dodatkowo w II kwartale 2019 roku przeprowadzono 2 edycje szkolenia dla kadry kierowniczej z zakresu etyki i przeciwdziałania konfliktom interesów z elementami przeciwdziałania korupcji. Nie zostały jednak przeszkolone wszystkie osoby, do których skierowane było to szkolenie. Na koniec 2019 roku odsetek osób przeszkolonych wyniósł 43%. Ponadto w ramach realizacji tego przedsięwzięcia dla pracowników, którzy zajmowali stanowiska wymienione w wykazie stanowisk zagrożonych korupcją udostępniono szkolenie e-learningowe *Korupcja w administracji publicznej* na platformie szkoleniowej CBA. Do końca 2020 roku szkolenie ukończyło 180 osób<sup>31</sup>.

W odniesieniu do upowszechniania wiedzy na temat zagrożeń korupcyjnych na stronie intranetowej MS funkcjonowały zakładki „Polityka antykorupcyjna” oraz „Etyka”. W zakładce dotyczącej etyki doradca etyczny powołany w MS umieszczał krótkie prezentacje multimedialne dotyczące *Etycznej kultury organizacyjnej*<sup>32</sup>, *Netykiety*<sup>33</sup> oraz *Pracy w dobrej atmosferze*<sup>34</sup>. W zakładce „polityka antykorupcyjna” portalu intranetowego MS zamieszczono informacje na temat podstaw prawnych funkcjonowania mechanizmów antykorupcyjnych w MS<sup>35</sup>, wskazano sposoby zgłaszania informacji antykorupcyjnych, poradniki, a także przekierowanie na szkolenie antykorupcyjne na platformie e-learningowej przygotowane przez CBA. Udostępnione poradniki dotyczyły:

- Algorytmu postępowania w sytuacji zagrożenia korupcyjnego (opracowane przez CBA),
- Wskazówek antykorupcyjnych dla urzędników (opracowane przez CBA),
- Rekomendacji postępowań antykorupcyjnych przy udzielaniu zamówień publicznych (opracowane przez CBA),
- Konfliktu interesów – poradnik dla pracowników administracji rządowej (opracowany przez koordynatorów RPPK na lata 2014-2019), Konfliktu interesów w zamówieniach publicznych – praktyczny poradnik (opracowany przez UZP).

---

<sup>31</sup> W styczniu 2021 roku było to kolejne 306 osób.

<sup>32</sup> Z dn. 10 grudnia 2019 r.

<sup>33</sup> Z dn. 5 maja 2020 r.

<sup>34</sup> Z dn. 11 grudnia 2020 r.

<sup>35</sup> Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dn. 8 października 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości.

W związku z realizacją Programu zaktualizowano także zarządzenie regulujące funkcjonowanie kontroli zarządczej w MS<sup>36</sup>. Wprowadzona zmiana skutkowałą identyfikacją ryzyk korupcyjnych i opracowaniem wykazu stanowisk pracy zagrożonych korupcją, a także notatek służbowych, w których zostały przedstawione wyniki analizy m.in. zawierających zestawienie stanowisk zagrożonych korupcją z podziałem na poziom istotności ryzyka, a także ewentualne wnioski i rekomendacje.

W ramach przedsięwzięcia dotyczącego bieżącej analizy ryzyk korupcyjnych sporządzano półroczne sprawozdania (do 31 stycznia oraz 31 lipca) na temat otrzymanych zgłoszeń zawierających informacje o zagrożeniach korupcyjnych dotyczących MS, jednostek podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych. W powyższych sprawozdaniach ujmowano syntetyczny opis zgłoszonych do MS informacji o zagrożeniach korupcyjnych i zachowaniach o znamionach korupcji (przez skrzynkę poczty elektronicznej antykorupcja@ms.gov.pl, w biurze podawczym MS lub skrzynkę pocztową). Otrzymane wiadomości były na bieżąco przekazywane do innych komórek organizacyjnych Ministerstwa, głównie Wydziału Skarg i Wniosków. Wśród zgłoszeń nie znalazły się informacje odnoszące się do pracowników MS, a informacje o zagrożeniach korupcyjnych dotyczące jednostek podległych lub nadzorowanych były kierowane do komórek właściwych w danych sprawach (m.in. Departamentów Wykonania Orzeczeń i Probacji lub Nadzoru Administracyjnego). Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MS powyższe sprawozdania nie mają charakteru analitycznego, a ich celem jest przekazanie zbiorczej informacji członkom kierownictwa MS (nadzorujący Biuro Ochrony oraz Dyrektor Generalny). W ramach działania 5.2. zrealizowano wszystkie zaplanowane przedsięwzięcia.

(akta kontroli: Tom I str. 248-312, Tom II str. 409-508, Tom III str. 1-27)

W ramach działania 5.3. *Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych lub nadzorowanych* zaplanowano realizację 5 przedsięwzięć:

- Prowadzenie szkoleń antykorupcyjnych w sądach powszechnych,
- Upowszechnianie wiedzy z zakresu polityki antykorupcyjnej wśród dyrektorów sądów,
- Prowadzenie szkoleń antykorupcyjnych w SW,
- Prowadzenie profilaktyki korupcji w SW,
- Ujmowanie problematyki przeciwdziałania korupcji w ramach zajęć szkoleniowych prowadzonych w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Jak poinformował Dyrektor Generalny MS przedsięwzięcia realizowane przez MS, SW oraz KSSiP w ramach tego działania stanowiły kontynuację działań podjętych w RPPK na lata 2014-2019 oraz miały charakter edukacyjny lub profilaktyczny o stałym wymiarze, co oznacza, że miały być realizowane w każdym okresie sprawozdawczym.

W związku z powyższym w 2018 r. przeprowadzono szkolenia dotyczące przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów dla pracowników sądów z 4 apelacji: poznańskiej (ok. 300 osób), krakowskiej (ok. 300 osób), warszawskiej (ok. 500 osób) i rzeszowskiej (ok. 300 osób). Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MS

<sup>36</sup> Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dn. 6 listopada 2018 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS z 2018 r., poz. 307) zmienione zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dn. 18 października 2019 r. (Dz. Urz. MS z 2019 r., poz. 230).

organizatorem szkolenia były ww. sądy apelacyjne, a o skierowaniu na szkolenie decydowali dyrektorzy poszczególnych jednostek. Pracownicy Samodzielnego Stanowiska ds. Przeciwdziałania Korupcji informowani byli w korespondencji roboczej o liczebności grup szkoleniowych. W 2019 roku w ramach tego przedsięwzięcia przeprowadzono w Sądzie Rejonowym dla Warszawy Pragi-Północ szkolenie dla 8 grup (w każdej ok. 30-40 osób). W 2020 roku nie przeprowadzono żadnych szkoleń.

W ramach przedsięwzięcia dotyczącego upowszechniania wiedzy z zakresu polityki antykorupcyjnej wśród dyrektorów sądów powszechnych w 2018 r. przeprowadzono szkolenie dla dyrektorów sądów apelacyjnych i okręgowych obejmujące m.in. tematykę przeciwdziałania korupcji. Ponadto przeprowadzono ankietę odnoszącą się do zagrożeń korupcyjnych oraz zasad prowadzenia polityki antykorupcyjnej. Wyniki ankiety zostały następnie przedyskutowane w trakcie seminarium, co pozwoliło na wymianę doświadczeń oraz dobrych praktyk.

Przedsięwzięcia realizowane przez BSW Centralnego Zarządu Służby Więziennej dotyczyły szkoleń antykorupcyjnych w SW oraz działań profilaktycznych prowadzonych we wszystkich latach realizacji RPPK. Funkcjonariusze BSW CZSW przeprowadzili 4 szkolenia w 2018 roku, 6 w I półroczu 2019 roku, jedno szkolenie w formie wideokonferencji dla kierownictwa jednostek organizacyjnych podległych Dyrektorowi Okręgowego Inspektoratu SW w Warszawie w 2020 roku. Ponadto w II półroczu 2019 roku funkcjonariusze BSW brali udział w szkoleniu dotyczącym współpracy Policji z SW, a także przeprowadzili szkolenie dla kierowników działów ochrony w jednostkach organizacyjnych 6 okręgowych inspektoratów SW, gdzie zapoznano funkcjonariuszy z metodyką działań antykorupcyjnych. Problematyka etyki zawodowej, w tym edukacja antykorupcyjna została włączona do programów szkolenia wstępnego, zawodowego i specjalistycznego SW.

Ponadto w ramach profilaktyki antykorupcyjnej w Służbie Więziennej na stronie intranetowej funkcjonowała zakładka BSW oraz *Antykorupcja*, skrzynka poczty elektronicznej, a także telefoniczna linia Pełnomocnika Dyrektora Generalnego SW ds. przeciwdziałania korupcji. Funkcjonariusze BSW CZSW opracowali ulotkę antykorupcyjną zawierającą podstawowe informacje m. in. w zakresie unikania korupcji, podstawowych zasad etycznych, sposobów zgłaszania prób korupcji, a także przykładowych sytuacji, które mogą spotkać funkcjonariuszy SW w trakcie wykonywania obowiązków.

W Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury problematyka przeciwdziałania korupcji oraz kwestie związane z etyką były przedmiotem zajęć w ramach szkoleń ustawicznych, programu aplikacji prokuratorskiej oraz sędziowskiej. W związku z powyższym w ramach szkoleń ustawicznych przeprowadzono:

- dwie edycje szkolenia *Etyczne, psychologiczne i wizerunkowe aspekty służby sędziego* (w I półroczu 2020 roku),
- dwie edycje szkolenia *Etyczne i psychologiczne aspekty służby prokuratora* (po jednej w I półroczu 2019 i 2020 roku),
- trzy edycje szkolenia *Etyczne i wizerunkowe aspekty służby sędziego* (dwie edycje w I półroczu 2019 roku i jedna w II półroczu 2019 roku).

Dodatkowo w KSSiP w ramach aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej w latach 2018-2020 ujmowano problematykę antykorupcyjną m.in. realizując:

- wykłady i dyskusje na temat etyki pracy sędziego z wykorzystaniem orzecznictwa sądów dyscyplinarnych,
- analizę orzecznictwa i rozwiązywanie kasusów na temat etyki zawodów prawniczych.

Działanie 5.3 zostało zrealizowane w całości.

(akta kontroli Tom I str. 248-310, 332, 364-366, 389-392, 411-508; Tom II str. 292-404; Tom III str. 11-27)

Dyrektor Generalny stwierdził, że w zakresie realizacji działań, w których Minister Sprawiedliwości został wskazany jako realizator współpracujący koordynator nie otrzymał odrębnych planów dla tych działań. Zadania te wykonywane były w odniesieniu do określonych przepisami prawa procedur legislacyjnych. W związku z tym, że implementacja programu odpowiadała specyfice prac prowadzonych w komórce organizacyjnej zapewniającej obsługę legislacyjną i prawną Ministra Sprawiedliwości. MS podejmowało działania w zakresie kierowanych do Ministra Sprawiedliwości wniosków, działając w oparciu o obowiązujące procedury legislacyjne.

(akta kontroli: str. Tom I str. 313-317, 320-359, 370-372)

Współpraca w ramach działania 1.3. rozpoczęła się 8 października 2018 roku, kiedy Podsekretarz Stanu w MSWiA wystąpił z wnioskiem<sup>37</sup> do przedstawicieli resortów dotyczącym przedstawienia propozycji ewentualnych zmian w przepisach związanych z działalnością lobbingową do 30 października 2018 r. Prace w MS prowadził Wydział Prawa Publicznego Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego, który wystąpił<sup>38</sup> do komórek organizacyjnych MS oraz Prokuratury Krajowej z prośbą o zajęcie stanowiska. Propozycje zmian przesyłały 3 komórki organizacyjne MS oraz Prokuratura Krajowa. W ten sposób wypracowano porozumienie zawierające propozycje dotyczące lobbingu, które zostały zaakceptowane 11 grudnia 2018 r. przez Podsekretarza Stanu w MS, a następnie przekazane Sekretarzowi Stanu w MSWiA<sup>39</sup>.

(akta kontroli Tom II str. 284-286, 422-459)

Realizowane przez Ministerstwo działania: 2.1 *Wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych* oraz 4.1 *Przygotowanie i wdrożenie przepisów prawnych w zakresie ochrony tzw. sygnalistów*, dla których Minister Sprawiedliwości został wskazany jako realizator współpracujący, wpisywało się w realizację celu szczegółowego nr 2 RPPK na lata 2018-2020, tj. *doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowania regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej*.

W odniesieniu do działania 2.1. współpraca rozpoczęła się 31 października 2018 r., kiedy Departament Analiz CBA wystąpił o opisanie praktyki koordynowania praktyki legislacyjnej we wskazanych aspektach. Po stronie MS prace prowadził Wydział Prawa Karnego oraz ówczesny Wydział Koordynacji Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego. Jednak kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości zdecydowało się nie zgłaszać uwag do pisma CBA. W ramach realizacji tego działania, w odpowiedzi na wniosek Zastępcy Szefa CBA, MS wyznaczyło dwóch pracowników do udziału w pracach grupy roboczej. Jednak jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MS, plany CBA w tym zakresie nie zostały zrealizowane.

(akta kontroli Tom I str. 316, Tom II str. 282-288, Tom III str. 57-78)

Jak poinformował Dyrektor Generalny MS prace nad wdrożeniem działania 4.1. rozpoczęły się wraz z przekazaniem przez Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych projektu ustawy o jawności życia publicznego do uzgodnień międzyresortowych. W Ministerstwie Sprawiedliwości prace prowadził Wydział

<sup>37</sup> Sygn. DAP-WAR-0234-6/2018.

<sup>38</sup> Wniosek z dn. 15 października 2018r., sygn. DLPK-V-454-151/18.

<sup>39</sup> Pismo sygn. DLPK-V-454-151/18.



Prawa Publicznego ówczesnego Departamentu Legislacyjnego MS. W toku realizacji tego działania przeprowadzono szczegółową analizę projektowanej ustawy, a następnie zaprezentowano stanowisko Ministerstwa w trakcie uzgodnień. Prace nad ustawą o jawności życia publicznego zostały wstrzymane na etapie Stałego Komitetu Rady Ministrów.

(akta kontroli Tom I str. 314- Tom II 284-286, 469-470)

W związku z kontrolą NIK nr P/15/007 Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 – 2019 NIK sformułowała wniosek o podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości przedsięwzięć celem zapewnienia pełnego wykonania działań określonych w planach realizacji zadań/działań dla MS w ramach Programu, w szczególności:

- działania 18.1 zaplanowanego na 2015 r., polegającego na przeprowadzeniu analizy potrzeb w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń dotyczących zwalczania korupcji pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Dyrektor Generalny stwierdził, że odstąpiono od realizacji działania, ponieważ zgodnie z decyzją grupy roboczej (którą powołano w 2015 r. do realizacji działania z udziałem przedstawicieli MSWiA, MSZ, MON, CBA, ABW oraz Prokuratury Krajowej) z dnia 9 listopada 2016 r., realizacja zadania zawieszona została do momentu wypracowania ostatecznego kształtu nowego Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2017-2019). W projekcie nowego Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 zadanie nr 18 nie zostało uwzględnione, natomiast w zmienionej formule pokrywało się w swojej treści z innym zadaniem, tj.: organizacją cyklicznych szkoleń, warsztatów i konferencji w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń dotyczących zwalczania korupcji pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Ministerstwo Sprawiedliwości nie zostało wskazane do realizacji ww. zadania jako podmiot wiodący ani współpracujący. W związku z powyższym grupa robocza nie wznawiała prac.

- działania 12.1.2 ujętego w Planie, polegającego na przeprowadzeniu przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego pogłębionej analizy rekomendacji oraz nie rozpoczęto realizacji zaplanowanego od listopada 2015 r. do listopada 2016 r. opracowania i przeprowadzenia procesu legislacyjnego w sprawie projektu ustawy zmierzającej do poprawy efektywności systemu odpowiedzialności osób prawnych w Polsce. Zalecenie dotyczące pogłębionej analizy rekomendacji legislacyjnych OECD przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego nie zostało zrealizowane z uwagi na zawieszenie działalności Komisji. Rekomendacje OECD zostały uwzględnione w projekcie nowelizującym system odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w Polsce. Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione, został przyjęty przez Rząd i w 2019 r. skierowany do Sejmu. Wraz z zakończeniem kadencji parlamentu projekt uległ dyskontynuacji. Prace nad nim nie zostały formalnie wznowione – mają one obecnie status analityczny.

W RPPK na lata 2018-2020, uwzględniono zadanie wzmocnienie regulacji dotyczących odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych, za którego realizację odpowiedzialne było Ministerstwo Sprawiedliwości. Zadanie zostało zrealizowane.

- działania 2.1.4. ujętego w Planie, a nierozpoczętego w 2015 r., polegającego na analizie przepisów krajowych obowiązujących w obszarze immunitetów, której zakończenie przewidziano w 2016 r. Zalecenie nie zostało zrealizowane, ponieważ zadanie nie było kontynuowane w RPPK na lata 2018-2020.

(akta kontroli Tom I str. 10-11, 405-406)

W wyniku kontroli „Realizacja Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020” Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski do Ministra Sprawiedliwości o wprowadzenie bezwzględnego wymogu umieszczania w umowach zawieranych przez jednostki podległe Ministrowi, które korzystają z ustawowego wyłączenia w dziedzinie zamówień publicznych, z zewnętrznymi podwykonawcami zapisów dotyczących obowiązkowych limitów zatrudnienia osadzonych, w odpowiedniej do zleconego zadania skali, z uwzględnieniem liczby i czasu pracy zatrudnionych oraz charakteru wykonywanych przez nich zadań. Takie rozwiązania, w ocenie NIK, pomogłyby wyeliminować praktyki sprowadzania przywiezionych zakładów pracy do roli pośredników w realizacji zamówień uzyskanych poza reżimem ustawy Pzp, a jednocześnie zapewnić warunki do jak najszerzego zatrudnienia osadzonych.

W wyniku kontroli „Prawidłowość korzystania z wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy” (D/19/502) sformułowano m.in. następujące wnioski:

- „wprowadzenie jednolitych wytycznych w zakresie stosowania art. 4d ust. 1 pkt. 8 ustawy Pzp dla wszystkich jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości”,
- „wzmocnienie nadzoru nad Zakładami, poprzez wdrożenie skutecznych mechanizmów, które zapobiegłyby nadużywaniu zlecenia podwykonawstwa podmiotom zewnętrznym zamówień uzyskanych przez Zakłady na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp”.

W wyniku przeprowadzanych w MS narad w celu doprecyzowania i ugruntowania jednolitych zasad dokonywania zakupów z zastosowaniem wyłączenia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, Dyrektor Generalny Służby Więziennej w dniu 9 lipca 2020 r. oraz 10 maja 2021 r. skierował do Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej oraz Komendantów Ośrodków Szkoleniowych Służby Więziennej wytyczne określające procedury przy udzielaniu zamówień publicznych. Wskazywał także, że jednostki organizacyjne Służby Więziennej powinny uczestniczyć w tworzeniu warunków sprzyjających utrzymaniu dotychczasowych oraz tworzeniu nowych miejsc zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Podobne zasady określono i przekazano do stosowania jednostkom sądownictwa powszechnego.

W MS podjęto działania w kierunku wypracowania jednolitych wymagań dla wszystkich jednostek resortu sprawiedliwości, jakie powinny być stawiane przez zamawiających przedsiębiorstwom państwowym i instytucjom gospodarki budżetowej – dotyczących w szczególności zakresu udziału osób osadzonych przy realizacji danego zamówienia, udziału podwykonawców, zapisów umownych umożliwiających zamawiającemu monitorowanie i egzekwowanie na etapie realizacji umowy postawionych warunków wraz z możliwością nakładania kar umownych oraz wypowiedzenia umowy w przypadku niespełnienia postawionych warunków, jak również określających zasady konkurencyjności, jakie winny być zachowane przy udzielaniu zamówień przywiezionym zakładom pracy - które powinny uzyskać akceptację kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości.

W tym celu opracowano wstępne zestawienia profili działalności przedsiębiorstw państwowych i instytucji gospodarki budżetowej MAZOVIA w zakresie oferowanych dostaw, usług czy robót budowlanych, w jakich się specjalizują i jakie są w stanie wykonać siłami własnymi poprzez pracę osób osadzonych oraz dokonano analizy rodzajów zamówień realizowanych przez sądy, które mogłyby być zlecane ww. jednostkom na podstawie przepisu art. 11 ust. 4 pkt 8 ustawy Pzp (art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp obowiązującej do 31 grudnia 2020 r.).

Minister Sprawiedliwości wydał m.in. wytyczne Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej m.in. w zakresie stosowania art. 11 ust. 4 pkt. 8 Pzp oraz zatrudniania osób pozbawionych wolności, przygotował także projekt zmiany ustawy o Służbie Więziennej oraz propozycje zmian w ustawie Pzp.

(akta kontroli Tom II str. 468-469, 474-480, Tom III str. 82, 109-110, 111-171)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację działań przez Ministra Sprawiedliwości w ramach RPPK na lata 2018-2020. Wszystkie działania, dla których Minister został wskazany jako realizator wiodący, zostały wykonane. W odniesieniu do działań, gdzie Minister został wskazany jako realizator współpracujący, działania były realizowane zgodnie z przyjętymi procedurami. Należy ponadto podkreślić, że Minister Sprawiedliwości podjął działania zmierzające do realizacji wniosków pokontrolnych NIK, wynikających z wystąpień pokontrolnych, odnoszących się do mechanizmów korupcjogennych.

### **3.1 Efekty realizacji Programu na lata 2018 - 2020 na koniec okresu jego obowiązywania wg mierników i stopień osiągnięcia zaplanowanych mierników**

Opis stanu  
faktycznego

Dla każdego z działań wymienionych w planie resortowym MS przygotowanym przez koordynatora określono po jednym mierniku. Dla poniższych działań przyjęto następujące:

- 1.4. Skierowanie do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary,
- 1.5 Skierowanie do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny lub opracowanie opinii o niecelowości dokonania zmian w proponowanym kierunku,
- 5.2 Przeszkolenie co najmniej 100 pracowników MS w 2019 r. oraz co najmniej 100 pracowników w 2020 r.,
- 5.3 Realizacja co najmniej 80% założonych czynności w ramach sposobu realizacji działania.

W odniesieniu do miernika działania 1.4 Dyrektor Generalny stwierdził, że obejmowało ono prace legislacyjne nad projektem ustawy o *odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione*. Miernik realizacji zadania polegał na przyjęciu projektu ustawy przez Radę Ministrów i skierowaniu go do Sejmu.

Działanie 1.5 dotyczyło opracowania projektu ustawy rozszerzającej krąg podmiotów przestępstwa z art. 231 kk o osoby pełniące funkcje publiczne, które nie są funkcjonariuszami publicznymi albo opracowania opinii o niecelowości takiej zmiany legislacyjnej. Dyrektor Generalny stwierdził, że przyjęto jako miernik opinię o celowości zmiany dlatego, że w momencie umieszczania tego zadania w Programie nie było wiadome, czy zmiana taka będzie celowa, czy nie.

W działaniu 5.2 przyjęto miernik „przeszkolenie co najmniej 100 pracowników MS w 2019 roku oraz co najmniej 100 pracowników MS w 2020 roku”. W 2017 roku, na podstawie analizy ryzyka korupcyjnego, prowadzonej w oparciu o zasady określone w przepisach regulujących funkcjonowanie kontroli zarządczej w MS oszacowanych zostało 200 stanowisk pracy zagrożonych korupcją, w 2018 roku 162 stanowiska. Te szacunki stanowiły podstawę przyjętego miernika. W związku z realizacją RPPK na

lata 2018-2020 zgodnie z przyjętym miernikiem szkolenia ukończyło 102 (w tym 73 osoby zajmujące stanowiska kierownicze) oraz 474 pracowników w 2019 i 2020 roku odpowiednio. Dodatkowo w 2020 r. 180 osób ukończyło szkolenie z zakresu „Korupcji w administracji publicznej” (w styczniu 2021 r. szkolenie ukończyło kolejne 306 osób).

W odniesieniu do działania 5.3. przyjęty miernik odnosił się do wskazanych 5 przedsięwzięć zaplanowanych do realizacji w ramach tego działania. Dyrektor Generalny MS wskazał, że mając na uwadze nieprzewidziane okoliczności jakie na przestrzeni lat wdrażania Programu mogłyby wystąpić założono, że nie wszystkie ze wskazanych czynności mogą zostać wykonane lub mogą one zostać wykonane w niepełnym zakresie. W trakcie opracowywania planu nie zakładano konkretnej liczby szkoleń/programów do realizacji w ramach wdrażania działania 5.3.

(akta kontroli: Tom I str. 295-312, 390-392)

W RPPK na lata 2018-2020 działania, dla których Minister Sprawiedliwości został wskazany jako realizator wiodący wpisywały się zasadniczo w jeden cel szczegółowy, tj. wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych, który zgodnie z treścią Programu obejmował zadania ukierunkowane m.in. na wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego oraz wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne.

Działania 1.4. oraz 1.5. zostały zrealizowane zgodnie z przyjętymi w planie działań MS założeniami. W przypadku działania 1.4. skierowano projekt *ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione* do Sejmu, a w przypadku działania 1.5. opracowano opinię o niecelowości zmian w kierunku rozszerzania art. 231 kk o osoby pełniące funkcje publiczne, tym samym mierniki zostały osiągnięte.

W odniesieniu do działań edukacyjnych 5.2 i 5.3 przyjęte mierniki również zostały osiągnięte, a w przypadku działania 5.2. w stopniu znacząco przekraczającym minimalne zaplanowane wartości miernika. Szkolenia z etyki oraz przeciwdziałania korupcji ukończyło niezależnie po ok. 500 pracowników. Ponadto w ramach realizacji tego działania upowszechniano wiedzę na temat zagrożeń korupcyjnych, etyki, czy konfliktu interesów. Każde z zaplanowanych przedsięwzięć do realizacji w ramach działania 5.3. zostało zrealizowane.

Dyrektor Generalny MS wskazał, że przyjęte mierniki odnosiły się do realizacji działań w okresie całego Programu, a Program nie wymagał szacowania wartości przyjętych mierników w kolejnych okresach sprawozdawczych. Wskazał ponadto, że formularz sprawozdawczy również nie wskazywał na taki obowiązek.

(akta kontroli Tom I str. 295-312, Tom II str. 297-298, 460-464)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministra Sprawiedliwości w zakresie efektów realizacji działań określonych w Planie Działań RPPK na lata 2018-2020. Dla wszystkich działań przyjęte mierniki i zaplanowane efekty realizacji zostały osiągnięte. Podjęte czynności edukacyjne objęły większą liczbę odbiorców niż pierwotnie planowano.

## IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny, w związku z zakończeniem realizacji Programu z dniem 31 grudnia 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

Uwagi

W przypadku powierzenia MS realizacji zadań/działań w ramach kolejnego rządowego programu w zakresie przeciwdziałania korupcji, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na potrzebę:

1. Rzetelnego sporządzania formularzy planistycznych dotyczących realizacji programów rządowych.
2. Terminowego przekazywania dokumentów sprawozdawczych z realizacji programów rządowych.

## 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  
i wykonania wniosków

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, 17 marca 2022 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Małgorzata Motylow

  
.....  
podpis

