



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KAP.410.006.01.2021

**Pan
Michał Dworczyk
Minister – Członek Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów**

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów ¹ , Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Dworczyk, Minister – Członek Rady Ministrów, wykonujący zadania Szefa KPRM od 19 grudnia 2017 r. (dalej: Minister – Szefa KPRM lub Szef KPRM). (akta kontroli str.: 581, 591)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze związane z realizacją Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Edyta Jamioł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/73/2021 z 16 września 2021 r. 2. Justyna Głowacka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/72/2021 z 16 września 2021 r. (akta kontroli str.: 565, 569)

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty, skrótowce i pojęcia oznaczają:

- KPRM lub Kancelaria – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów;
- RPPK na lata 2018–2020 – Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, przyjęty został uchwałą nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. (M.P. z 2018 r. poz. 12, ze zm.);
- RPPK na lata 2014–2019 – Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019. Program przyjęty został uchwałą nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. (M.P. poz. 299);
- Zespół Międzyresortowy – Zespół do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020;
- Zarządzenie w sprawie Zespołu Międzyresortowego – Zarządzenie nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020 (M.P. poz. 820, ze zm.);
- regulamin prac Zespołu Międzyresortowego – Regulamin przyjęty uchwałą nr 1/2018 Zespołu Międzyresortowego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu prac Zespołu Międzyresortowego;
- Plan realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020 – Zatwierdzony w lutym 2019 r. przez Szefa CBA (Przewodniczącego Zespołu Międzyresortowego) plan realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020;

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

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. (dalej: ustawa o NIK).

- Plan realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020 po zmianach – Zatwierdzony przez Szefa CBA aneks do planu realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018 – 2020 z dnia 27 maja 2019 r.;
- Plan zadań Szefa KPRM – Plan realizacji zadań/działań Szefa KPRM w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 z dnia 26 lutego 2019 r.;
- Koordynator Programu lub Koordynator – Koordynator realizacji RPPK na lata 2018-2020 w zakresie zadań Szefa KPRM;
- Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu – Szef CBA – Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania RPPK;
- Realizator wiodący – Minister, Szef urzędu centralnego lub jednostki podległej ministerstwa wskazany w Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020 jako organ wiodący przy realizacji zadań i działań;
- Realizator współpracujący – organ wymieniony w ww. planie, jako organ współpracujący przy realizacji poszczególnych zadań lub działań;
- działanie 2.1. – działanie 2.1. RPPK pn. *Wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych*;
- działanie 2.2. – działanie 2.2. RPPK pn. *Opracowanie projektu wytycznych dotyczących wdrożenia mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych*;
- działanie 5.1. – działanie 5.1. RPPK pn. *Opracowanie projektu wytycznych w zakresie stałych szkoleń antykorupcyjnych prowadzonych przez urzędy centralne oraz dla sektorowych programów edukacyjnych kierowanych do instytucji podległych i nadzorowanych*;
- działanie 5.2. – działanie 5.2. RPPK pn. *Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów*;
- działanie 5.3. – działanie 5.3. RPPK pn. *Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych lub nadzorowanych*;
- poddziałanie – sposoby realizacji działań wskazane do realizacji przez Szefa KPRM w Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020 po zmianach, w ramach działań 5.2. i 5.3.;
- Dyrektor Generalny – Dyrektor Generalny KPRM;
- DBN – Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego KPRM;
- COA – Centrum Oceny Administracji;
- DA – Departamentu Analiz;
- RM – Rada Ministrów;
- SRM – Sekretarz Rady Ministrów;
- CBA – Centralne Biuro Antykorupcyjne;
- MC – Minister Cyfryzacji;
- MF – Minister Finansów;
- MSWiA – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020. Minister – Szef KPRM, jako realizator wiodący, podejmował działania zmierzające do realizacji działań przypisanych mu w Programie. Szef KPRM zrealizował w pełni trzy z czterech działań oraz doprowadził do osiągnięcia zaplanowanych dla trzech działań efektów i mierników.

Uzasadnienie oceny ogólnej

NIK pozytywnie ocenia realizację przez Szefa KPRM – jako realizatora wiodącego – działań, ustalonych w Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020 po zmianach, w wyniku których w wymaganym terminie zrealizowano trzy z czterech działań. Realizacja tych działań pozwoliła osiągnąć ustalone dla nich mierniki⁴ i zamierzone rezultaty w zakresie opracowania przez Szefa KPRM wytycznych dotyczących stałych szkoleń antykorupcyjnych, wdrożenia stałych, cyklicznych szkoleń z zakresu etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów w KPRM oraz wdrożenia programów edukacyjnych w jednostkach resortowych. Sporządzone przez Koordynatora sprawozdania okresowe i końcowe zawierały wszystkie informacje określone wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do regulaminu prac Zespołu Międzyresortowego, były zatwierdzane przez członka Zespołu Międzyresortowego i przesłane Przewodniczącemu Zespołu Międzyresortowego w wymaganych terminach⁵.

Niezrealizowane przez KPRM działanie 2.2. pn. *Opracowanie projektu wytycznych dotyczących wdrożenia mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych*, było działaniem następczym wobec działania 2.1. pn. *Wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych*, którego realizatorem wiodącym był Szef CBA. Do niezrealizowania działania 2.2. przyczyniło się otrzymanie od Szefa CBA ww. mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych dopiero w połowie września 2020 r. KPRM oraz ministerstwa skierowały do Szefa CBA uwagi dotyczące mechanizmu, a Szef CBA do końca 2020 r., tj. do dnia zakończenia realizacji Programu, nie opracował dokumentu uwzględniającego zgłoszone uwagi. W związku z tym Szef KPRM nie zrealizował zaplanowanego miernika dla działania 2.2.

W celu zapewnienia warunków realizacji działań RPPK na lata 2018-2020, Szef KPRM wyznaczył pracownika Kancelarii do pełnienia funkcji Koordynatora. Koordynator rozpoczął wykonywanie zadań dopiero po upływie 158 dni od dnia wejścia w życie zarządzenia w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu i 388 dni od wejścia w życie Programu. W konsekwencji tak późnego wyznaczenia Koordynatora, Plan zadań Szefa KPRM został sporządzony dopiero w lutym 2019 r., tj. po zatwierdzeniu przez Szefa CBA Planu realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020. Szef KPRM zapewnił wystarczające zasoby kadrowe dla realizacji działań wynikających z RPPK na lata 2018-2020. Członek Międzyresortowego Zespołu i Koordynator zapewnili monitorowanie stanu realizacji działań i jego dokumentowanie w przyjętej dla Programu formie i w wymaganych terminach.

Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości polegały na:

- upoważnieniu pracownika KPRM koordynującego sprawy z zakresu przeciwdziałania korupcji do realizacji zadań RPPK dopiero po upływie 158 dni

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Jeden miernik dla działania 5.1., pięć mierników dla działania 5.2. i jeden miernik dla działania 5.3.

⁵ tj. do 31 stycznia i 31 lipca każdego roku.

od wejścia w życie zarządzenia w sprawie Zespołu Międzyresortowego, co w ocenie NIK było nierzetelne;

- ujęciu zadań Koordynatora w opisie stanowiska dopiero po upływie 19 miesięcy od wyznaczenia go do pełnienia tej funkcji, co było nierzetelne;
- wypłaceniu Koordynatorowi wynagrodzenia w łącznej kwocie 2,4 tys. zł za prace w ramach RPPK na lata 2018-2020, co było niezgodne z pkt. 4.3.1. Programu;
- niewykazaniu w sprawozdaniu ze stanu realizacji RPPK na lata 2018-2020 informacji o realizatorze współpracującym w działaniu 5.1., co było nierzetelne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym DBN, za *Koordynowanie realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji w Kancelarii oraz funkcjonowania Osłony Antykorupcyjnej, w celu realizacji zadań wynikających z polityki antykorupcyjnej Rady Ministrów* odpowiadał Wydział Kontroli i Nadzoru – w okresie od 21 sierpnia 2017 r.⁶ do 13 marca 2019 r.⁷. *Koordynowanie realizacji „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji” w Kancelarii* od 15 lutego 2019 r. zostało przypisane Centrum Oceny Administracji⁸, a następnie od 10 lipca 2020 r. Departamentowi Analiz⁹.

(akta kontroli str.: 185-230, 684-693, 1796-1800 [CD1 pliki 022, 025])

Zgodnie z RPPK na lata 2018–2020 realizacja Programu miała być prowadzona na trzech poziomach¹⁰: I poziom – Koordynatorzy realizacji Programu, II poziom – Instytucja wdrażająca (Zespół Międzyresortowy pod przewodnictwem Szefa CBA), III poziom – Rada Ministrów.

A. Rada Ministrów – III poziom wdrażania RPPK na lata 2018-2020

1.1. Zgodnie z założeniami RPPK na lata 2018–2020 Zespół Międzyresortowy powinien zostać powołany nie później niż w ciągu 30 dni roboczych od dnia uchwalenia Programu, tj. do 2 lutego 2018 r.

Zespół Międzyresortowy został utworzony na mocy Zarządzenia Nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie *Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020”*. Zarządzenie weszło w życie 24 sierpnia 2018 r.

Dyrektor Generalna¹¹ wyjaśniła, że organami właściwymi do wyjaśnienia przyczyn półrocznego opóźnienia w powołaniu Zespołu Międzyresortowego są Szef CBA jako przewidywany w rozdziale 4.3. RPPK przewodniczący planowanego Zespołu oraz nadzorujący jego pracę i składający Radzie Ministrów cykliczne sprawozdania z wdrażania RPPK – Minister Koordynator Służb Specjalnych. Oba organy realizowały to zadanie – opracowując projekt zarządzenia i prowadząc uzgodnienia międzyresortowe. Rolą Szefa KPRM w tych pracach był wyłącznie udział w uzgodnieniach projektu zarządzenia jako jeden z przyszłych, zwykłych członków zespołu. Dyrektor Generalna wyjaśniła także, że za przygotowanie projektu ww. zarządzenia odpowiedzialnym organem był Szef CBA, zgodnie z rozdziałem 4.3. RPPK Wdrażanie i ewaluacja Programu.

(akta kontroli str.: 13-142, 725-729, 1796-1800 [CD1 pliki: 075-076])

⁶ § 8 ust. 3 pkt 16 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DBN KPRM z 21 sierpnia 2017 r., zastąpiony przez regulamin z 28 stycznia 2019 r.

⁷ Zatwierdzenie przez Dyrektora Generalnego wewnętrznego regulaminu DBN KPRM, w którym w § 6 ust. 3 pkt 16 ujęto zadanie „realizowanie zadań Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego Koordynatora Służb Specjalnych określonych w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji oraz zapewnienie funkcjonowania Osłony Antykorupcyjnej, w celu realizacji zadań wynikających z polityki antykorupcyjnej Rady Ministrów”.

⁸ § 8 ust. 3 pkt 6 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego COA z 15 lutego 2019 roku, a następnie § 8 ust. 3 pkt 6 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego COA z 28 maja 2019 r.

⁹ § 11 ust. 3 pkt 8 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DA z 10 lipca 2020 r., a następnie § 11 ust. 3 pkt 8 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DA z 9 grudnia 2020 r.

¹⁰ Rozdział 4.3. Wdrażanie i Ewaluacja Programu.

¹¹ Pani Magdalena Tarczewska-Szymańska pełniła obowiązki Dyrektora Generalnego KPRM do 30 listopada 2021 r. Od 1 grudnia 2021 r. Dyrektorem Generalnym w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów była Pani Anna Golańska.

Projekt zarządzenia Nr 134 Prezesa RM został przekazany do przedłożenia do podpisu Prezesowi Rady Ministrów przez Ministra–Członka Rady Ministrów, Koordynatora Służb Specjalnych, dopiero w dniu 31 lipca 2018 r.

(akta kontroli str.: 725-729, 948-957)

1.2. Zgodnie z § 6 zarządzenia w sprawie Zespołu Międzyresortowego, Przewodniczący Zespołu przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem Ministra – Członka Rady Ministrów, Koordynatora Służb Specjalnych, sprawozdanie: roczne z realizacji zadań Zespołu – do 1 marca każdego roku kalendarzowego za rok poprzedni; końcowe z realizacji Programu – do 15 kwietnia 2021 r.

W okresie objętym kontrolą Radzie Ministrów zostało przedłożone sześć sprawozdań ze stanu realizacji RPPK na lata 2018-2020, w tym dwa półroczne: za I półrocze 2019 r. i za I półrocze 2020 r., trzy roczne za rok: 2018, 2019 i 2020, a także sprawozdanie końcowe¹². Minister–Członek Rady Ministrów, Koordynator Służb Specjalnych przedłożył trzy roczne sprawozdania z opóźnieniem od 10 do 24 dni, a sprawozdanie końcowe z opóźnieniem o pięć dni w stosunku do terminów wskazanych w RPPK na lata 2018-2020. Dyrektor Generalna w wyjaśnieniach podała, że terminowość przekazania sprawozdań przez Ministra–Członka Rady Ministrów, Koordynatora Służb Specjalnych nie budziła zastrzeżeń. Sprawozdania ze stanu realizacji RPPK na lata 2018-2020 w trybie obiegowym zostały przekazane przez Członka Rady Ministrów, Sekretarza Rady Ministrów wszystkim członkom RM.

Ustalono, że Rada Ministrów rozpatrzyła i przyjęła *Sprawozdanie końcowe z realizacji RPPK 2018-2020*, które sporządzone zostało w takiej samej formie jak sprawozdania okresowe (półroczne i roczne), tzn. w formie tabelarycznej wg wzoru określonego w załączniku nr 2 do Regulaminu prac Zespołu Międzyresortowego dla sprawozdań półrocznych i rocznych¹³. Zawierało ono jedynie stan realizacji poszczególnych działań. Nie zawierało jednak żadnych analiz, konkluzji, podsumowań dotyczących realizacji całego RPPK na lata 2018-2020, nie odniesiono się w nich także do osiągnięcia mierników celu głównego i celów szczegółowych, mimo że w Programie w rozdziale 3 *Cele Programu* – określono cel główny RPPK na lata 2018-2020 i trzy cele szczegółowe, a także mierniki ich realizacji. Sprawozdanie końcowe zawierało tylko zestawienie realizacji poszczególnych działań (bez informacji na temat liczby działań zrealizowanych globalnie i w poszczególnych zadaniach).

Dyrektor Generalna w wyjaśnieniach podała, że *każdy projekt dokumentu rządowego wniesiony do rozpatrzenia przez Radę Ministrów jest poddawany przez Sekretarza Rady Ministrów kontroli formalnej. Przesłanką zwrotu przez SRM dokumentów do organu wnioskującego są braki formalne, których organ wnioskujący nie usuwa mimo wezwania (por. par 84 ust. 3 Regulaminu pracy Rady*

¹² 1) Sprawozdanie z realizacji "Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020" za rok 2018 – przyjęte przez RM w dniu 16 kwietnia 2019 r. (przekazane do KPRM przy piśmie z dnia 25 marca 2019 r.);

2) Sprawozdanie z realizacji „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020” w pierwszym półroczu 2019 roku – przyjęte przez RM w dniu 18 października 2019 r. (przekazane do KPRM przy piśmie z dnia 10 października 2019 r.);

3) Sprawozdanie z realizacji „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020” w 2019 roku – przyjęte przez RM w dniu 23 kwietnia 2020 r. (przekazane do KPRM przy piśmie z dnia 12 marca 2020 r.);

4) Sprawozdanie z realizacji „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020” w pierwszym półroczu 2020 roku – przyjęte przez RM w dniu 30 września 2020 r. (przekazane do KPRM przy piśmie z dnia 25 września 2020 r.);

5) Sprawozdanie z realizacji „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020” w 2020 roku - przyjęte przez RM w dniu 19 marca 2021 r. (przekazane do KPRM przy piśmie z dnia 12 marca 2021 r.);

6) Sprawozdanie końcowe z realizacji „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020” – przyjęte przez RM w dniu 26 kwietnia 2021 r. (przekazane do KPRM przy piśmie z dnia 20 kwietnia 2021 r.).

¹³ *Sprawozdanie z realizacji zadań/działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 (za ... półrocze/rok ...).*

Ministrów)¹⁴. Z powyższego wynika, że SRM nie posiada kompetencji do „wstrzymania”, czy też zwrotu dokumentu do organu wnioskującego z powodu potencjalnych braków, czy zastrzeżeń o charakterze merytorycznym. Projekt Sprawozdania końcowego z realizacji „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020” spełniał wymagania formalne i, jak wykazano wyżej, SRM nie miał podstaw, aby go nie przekazywać członkom Rady Ministrów do rozpatrzenia. Co prawda DKPL¹⁵ nie dysponuje dokumentacją w tym zakresie, ale należy zauważyć, że zarządzenie nr 134 PRM z 10 sierpnia 2018 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020” nie określa elementów formalnych sprawozdania. Należy jednocześnie podkreślić, że dany dokument jest wnoszony do rozpatrzenia przez Radę Ministrów a nie przez SRM, zatem to Rada Ministrów w ramach owego „rozpatrywania” dokonuje oceny merytorycznej dokumentu (w tym jego zakresu) i na tej podstawie: przyjmuje projekt bez zmian, przyjmuje projekt ze zmianami albo odrzuca projekt. Dodatkowo Rada Ministrów może również rozstrzygnąć o ponownym rozpatrzeniu projektu po spełnieniu określonych wymogów lub w innym terminie.

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

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

(akta kontroli str.: 696-699, 730-893, 952-957, 1796-1800 [CD1 pliki: 075-076, 078-079])

1.3. W Raporcie Ewaluacyjnym przyjętym przez GRECO¹⁶ na 81 posiedzeniu plenarnym¹⁷, GRECO zwróciło się do Polski (na podstawie art. 30 ust. 2 Regulaminu) o przedstawienie do 30 czerwca 2020 r. sprawozdania na temat środków podjętych w celu realizacji zaleceń zawartych w tym raporcie.

Dyrektor Generalna w wyjaśnieniach podała, że w kontekście zaangażowania Szefa KPRM z formalnego punktu widzenia, sprawa rekomendacji GRECO znajdowała się poza uregulowaniami Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020.

KPRM nie brał udziału w opracowaniu/sporzządzeniu sprawozdania na temat środków podjętych w celu realizacji zaleceń GRECO w ramach piątej rundy ewaluacyjnej.

Dyrektor Generalna w wyjaśnieniach podała, że Szef KPRM „W toku ustaleń międzyresortowych, 11 września 2019 r. zasugerował, że decyzja w przedmiocie sposobu i zakresu wdrożenia rekomendacji GRECO powinna zostać podjęta na szczeblu politycznym. Jako odpowiednie forum dla wypracowania kierunków implementacji zaleceń GRECO wskazany został Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania

¹⁴ Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006).

¹⁵ Departament Koordynacji Procesu Legislacyjnego.

¹⁶ GRECO – Grupa Państw Przeciwko Korupcji. Polska dołączyła do GRECO w 1999 r. i została poddana ocenie w ramach pierwszej (czerwiec 2001 r.), drugiej (listopad 2003 r.), trzeciej (czerwiec 2008 r.) i czwartej (kwiecień 2012 r.) rundy ewaluacji GRECO. Powstałe w ten sposób Raporty Oceniające, jak również kolejne Raporty o zgodności, są dostępne na stronie internetowej GRECO (www.coe.int/greco). Dane w sprawozdaniu o praworządności pochodzą z piątej rundy oceny (publikacja raportu – grudzień 2018).

¹⁷ Posiedzenie odbyło się w Strasbourgu w dniach 3-7 grudnia 2018 r.; Piąta Runda Ewaluacyjna. Zapobieganie korupcji oraz promowanie uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania, w rozdziale VI. Zalecenia i działania następcze w pkt 163.

Korupcji na lata 2018-2020.” W wyjaśnieniach podała również, że Szef KPRM nie posiada wiedzy na temat opracowania i zakresu sprawozdania na temat środków podjętych w celu realizacji zaleceń GRECO, gdyż nie brał udziału w tej procedurze, zaś właściwymi organami do udzielenia odpowiedzi na te zagadnienia są Szef CBA oraz Minister Sprawiedliwości.

(akta kontroli str.: 725-729)

1.4. W KPRM nie prowadzono działań w celu opracowania dokumentu/programu/strategii przeciwdziałania korupcji na kolejny okres.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że *odstąpiono od takiego opracowania/od prowadzenia takiej polityki, ponieważ prace nad nowym programem antykorupcyjnym („Narodowy Program Uczciwości”) rozpoczęło CBA w 2020 r. Informację o tym CBA przekazało na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu ds. Koordynowania i Monitorowania Wdrażania RPPK na poziomie koordynatorów resortowych w czerwcu 2020 r. Zarówno koordynator Ministra Cyfryzacji, jak i Szef KPRM wyrazili pozytywne stanowisko wobec zaprezentowanych, kierunkowych założeń¹⁸.*

(akta kontroli str.: 725-729)

B. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – I poziom wdrażania Programu

1.1. W RPPK na lata 2018-2020 Szefowi KPRM została przypisana realizacja trzech działań w ramach zadania 5. *Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne:*

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

oraz realizacja dwóch działań w ramach zadania 2. Wypracowanie zasad ostony systemu stanowienia prawa, a także najważniejszych zamówień publicznych oraz monitorowanie wykonywania praw w zakresie komercjalizacji i konsolidacji mienia przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki:

- *działanie nr 2.1., pn. Wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych (realizator współpracujący);*
- *działanie nr 2.2., pn. Opracowanie projektu wytycznych dotyczących wdrożenia mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych (realizator wiodący).*

¹⁸ Protokół posiedzenia roboczego Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 (na poziomie koordynatorów resortowych), zatwierdzony przez dyrektora Gabinetu Szefa CBA 14 lipca 2020 r. (oryginał dokumentu posiada CBA).

1.2. Członkiem Zespołu Międzyresortowego był pan Michał Dworczyk, Minister – Członek Rady Ministrów, wykonujący zadania Szefa KPRM.

1.3. *Koordinator realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 w zakresie zadań Szefa KPRM został wyznaczony przez Szefa KPRM w dniu 29 stycznia 2019 r., tj. 158 dni¹⁹ od dnia wejścia w życie zarządzenia powołującego Zespół Międzyresortowy (szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*). Wyznaczenie Koordynatora nie zwiększyło stanu etatowego i nie wymagało stworzenia odrębnych struktur organizacyjnych w Kancelarii. W opisie stanowiska pracownika KPRM upoważnionego m.in. do pełnienia funkcji Koordynatora ujęto zadania związane z koordynowaniem Programu po prawie 19 miesiącach od jego wyznaczenia, a na okres od 25 stycznia do 30 kwietnia 2019 r. przyznano mu dodatek do wynagrodzenia (szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).*

(akta kontroli str.: 695, 1796-1800 [CD1 pliki: 001-004, 092])

Koordinator pracował w Kancelarii od 2011 r. W momencie powołania go na Koordynatora zajmował samodzielne stanowisko (radca Szefa KPRM) w COA i był także koordynatorem trenerów wewnętrznych KPRM. Dyrektor Generalna poinformowała, że *połączenie tych dwóch koordynacyjnych funkcji było korzystne z punktu widzenia zadań przypisanych Szefowi KPRM w RPPK na lata 2018-2020 (większość stanowiły działania edukacyjno-szkoleniowe)*. W 2013 r. Koordynator ukończył m.in. szkolenie „Etyka i przeciwdziałanie korupcji w administracji publicznej”.

(akta kontroli str.: 578-590)

1.4. W związku z przystąpieniem do realizacji RPPK w Kancelarii przeprowadzono analizy potrzeb organizacyjno-prawnych oraz kadrowych. W związku z realizacją zadań RPPK na lata 2018–2020 w KPRM nie zwiększono stanu etatowego. Dyrektor Generalna poinformowała, że przed przystąpieniem do realizacji RPPK na lata 2018–2020 *przeprowadzono dyskusję na temat zasadności powołania międzydepartamentalnego zespołu w KPRM ds. realizacji RPPK. Zespół taki funkcjonował bowiem w okresie obowiązywania poprzedniego Programu na lata 2014-2019. W dyskusji na ten temat między koordynatorem RPPK w KPRM a dyrektorem COA KPRM wzięto pod uwagę: okres obowiązywania RPPK 2018–2020 (krótszy od poprzedniego o trzy lata); brak obowiązkowej, szerokiej listy tzw. zadań stałych do realizacji w urzędzie (uwzględnionych w RPPK 2014–2019); liczbę i specyfikę działań przypisanych Szefowi KPRM w RPPK 2018–2020; doświadczenia przewodniczącego wspomnianego Zespołu. Na tej podstawie uznano, że powoływanie takiej struktury w celu realizacji RPPK nie jest konieczne. Natomiast w zakresie kadrowym uznano, że koordynator RPPK w KPRM, wspierany przez własny departament oraz – zgodnie z właściwością – inne komórki organizacyjne KPRM, będzie w stanie sprawnie realizować swoje zadania. Nie było zatem potrzeby zwiększania stanu etatowego w KPRM.*

W związku z realizacją zadań Szefa KPRM w ramach RPPK na lata 2018–2020, pracownicy Kancelarii, oprócz Koordynatora, nie byli na stałe zaangażowani w realizację tych zadań.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że inni pracownicy Kancelarii byli angażowani ad hoc w sprawy dotyczące realizacji Programu, zgodnie z kompetencjami w zależności od typu zadania uwzględnionego w RPPK na lata 2018–2020. Przykładowo, w proces tworzenia wytycznych w sprawie edukacyjnych działań antykorupcyjnych (działanie 5.1.) zaangażowano, oprócz COA, Departamenty: Bezpieczeństwa Narodowego, Służby Cywilnej i Prawny, a także zespół doradców ds. etyki KPRM. Z kolei

¹⁹ 406 dni od uchwalenia w dniu 19 grudnia 2017 r. RPPK na lata 2018-2020 i 388 dni od wejścia w życie tej uchwały.

w realizacji działania 2.1. COA/DA współpracował z Departamentami: Bezpieczeństwa Narodowego, Koordynacji Procesu Legislacyjnego, Oceny Skutków Regulacji, Prawnym. Koordynatora (w ramach samego COA/DA) w największym stopniu wspomagali jego współpracownicy odpowiednio z Zespołu Analiz Systemowych/ Zespołu Analiz Struktur Państwa. Szczególnie korzystano z pomocy trenera wewnętrznego KPRM specjalizującego się w tematyce polityki antykorupcyjnej. Zdaniem Dyrektora Generalnej wyżej opisany sposób realizacji zadań Szefa KPRM był optymalny.

(akta kontroli str.: 894-903)

1.5. W okresie objętym kontrolą w KPRM, niezależnie od RPPK na lata 2018–2020, tematyka antykorupcyjna była przedmiotem prac dotyczących etyki korpusu służby cywilnej i szkoleń z tym związanych. W związku z powyższym w KPRM opracowano na lata 2019–2021 *Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów* (dalej: Program ZZL). Jednym z celów Programu ZZL było *Promowanie kultury uczciwości w KPRM*, w ramach którego zaplanowano realizację działań upowszechniających i utrwalających w świadomości pracowników KPRM zachowania i postawy służące budowaniu kultury uczciwości. Dyrektorka Generalna wyjaśniła, że *w ramach programu szkoleniem etycznym online objęto wszystkich pracowników KPRM. Szkolenie, przeprowadzone w 2020 roku, było dostosowane do dwóch grup docelowych – osób zajmujących wyższe i pozostałe stanowiska.*

(akta kontroli str.: 897-903, 1796-1800 [CD1 pliki: 096-097, 101-102])

1.6. Ustalono, że w KPRM nie opracowywano w formie pisemnej zasad określających szczegółowy sposób współpracy pomiędzy realizatorem wiodącym (Szef KPRM) a realizatorami współpracującymi (Szef CBA, Szef Służby Cywilnej).

Dyrektorka Generalna wyjaśniła, że w zakresie działań Szefa KPRM dzielonych z Szefem CBA współpraca została nawiązana w ramach dwustronnego spotkania, które odbyło się 12 lutego 2019 r. w KPRM. Jego głównym celem było omówienie sposobu realizacji wspólnych działań określonych w RPPK. Uczestnikami spotkania byli przedstawiciele COA KPRM i Departamentu Analiz CBA. W późniejszym okresie współpraca ta polegała na kontaktach roboczych – indywidualnych lub na forum Zespołu Międzyresortowego (na poziomie koordynatorów resortowych). Ten sposób wymiany informacji był stosowany również we współpracy Szefa KPRM z Szefem Służby Cywilnej.

(akta kontroli str.: 897-903, 1796-1800 [CD1 pliki: 101-102])

1.7. Zgodnie z pkt 4.3. RPPK na lata 2018–2020, Koordynator opracowuje plan realizacji zadań/działań zawierających mierniki, zakresy odpowiedzialności i harmonogramy prac (...) w ciągu 30 dni od wyznaczenia do pełnienia funkcji koordynatora. W piśmie z dnia 21 września 2018 r.²⁰ Szef CBA m.in. przypomniał o obowiązku sporządzenia, w jednostkach realizujących Program, planów realizacji zadań i działań oraz ich zatwierdzenia i przekazania Przewodniczącemu Zespołu do 19 października 2018 r. W związku z opóźnieniem w powołaniu Koordynatora, plan zadań Szefa KPRM nie został sporządzony w terminie wskazanym przez Szefa CBA. Koordynator opracował go dopiero 20 lutego 2019 r., Szef KPRM zatwierdził w dniu 26 lutego 2019 r. i następnie przekazał Szefowi CBA przy piśmie z 4 marca 2019 r. W związku z powyższym działania wskazane w Planie zadań Szefa KPRM nie zostały uwzględnione w zatwierdzonym w lutym 2019 r. przez Szefa CBA *Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020*. Plan zadań Szefa KPRM został włączony do Planu realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020 dopiero 27 maja 2019 r. na podstawie aneksu do tego planu. Plan zadań Szefa KPRM został

²⁰ Pismo znak: S-2750/2018.

sporządzony według wzoru określonego w załączniku nr 1 do uchwały w sprawie regulaminu prac Zespołu Międzyresortowego, zawierał wszystkie wymagane elementy, w tym mierniki oraz harmonogram, w którym określono ramy czasowe realizacji poszczególnych działań. W planie zadań Szefa KPRM nie ujęto innych przedsięwzięć/propozycji związanych z tematyką przeciwdziałania lub zwalczania korupcji, które nie zostały ujęte w Programie na lata 2018–2020. W okresie objętym kontrolą Członek Zespołu nie występował do Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu o zmianę Planu realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020 po zmianach, w zakresie zadań Szefa KPRM.

(akta kontroli str.: 700-701, 1796-1800 [CD1 pliki: 046, 138-139], 1801-1823)

1.8. W związku z realizacją RPPK na lata 2018-2020 w KPRM nie były powoływane zespoły robocze.

(akta kontroli str.: 897-903)

1.9. Szef KPRM monitorował wdrażanie zadań/działań przypisanych mu w RPPK na lata 2018-2020. Monitorowanie odbywało się cyklicznie w odstępach półrocznych w ramach procesu sporządzania sprawozdań. Do przygotowania sprawozdań wykorzystywano informacje z komórek organizacyjnych KPRM, a także instytucji podległych i nadzorowanych. Koordynator w KPRM okresowo informował Szefa KPRM o stanie realizacji Programu przekazując notatki służbowe wraz z projektami sprawozdań, a także w związku z jego udziałem w spotkaniach Zespołu Międzyresortowego.

(akta kontroli str.: 718-7Prop. 24, 1796-1800 [CD1 pliki: 058-059, 100-114])

Szef KPRM w ramach współpracy KPRM z Departamentem Rozwoju Usług Ministerstwa w celu ułatwienia monitoringu realizacji działania 5.3. (działania antykorupcyjne na poziomie resortowym) doprowadził do przygotowania elektronicznej ankiety dostępnej online²¹. Narzędzie to zostało stworzone w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego COVID-19, a głównym celem KPRM było to, aby obowiązek sprawozdawczy jednostek resortowych mógł zostać wypełniony w sposób bezpieczny dla ich pracowników (np. w warunkach pracy zdalnej). Stopień wdrożenia programu edukacyjnego został sprawdzony przy użyciu ankiety w III kwartale 2020 r. Dyrektor Generalna wyjaśniła, że zastosowanie takiego rozwiązania przyniosło spodziewany rezultat – zebrano i przeanalizowano potrzebne dane.

(akta kontroli str.: 904-908, 948-957, 982 [CD2 plik: 002])

1.10. Zgodnie z § 9 regulaminu prac Zespołu Międzyresortowego, Koordynator sporządził, a Szef KPRM zatwierdził pięć sprawozdań okresowych (półroczne i roczne) oraz sprawozdanie końcowe z realizacji przez Szefa KPRM działań przewidzianych w Planie realizacji zadań i działań RPPK. Wszystkie sprawozdania zostały sporządzone na podstawie zebranych w Kancelarii informacji o stanie realizacji działań, zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik do ww. regulaminu i przekazane do Przewodniczącego Zespołu Międzyresortowego z dochowaniem terminów określonych z § 9 ust. 4 regulaminu²². W sprawozdaniach informowano o stanie realizacji wszystkich działań, w których realizatorem wiodącym był Szef KPRM. Przewodniczący Zespołu nie stwierdził nieprawidłowości w półrocznych i rocznych sprawozdaniach przekazanych przez Szefa KPRM.

²¹ Ankieta została zamieszczona na rządowym portalu Gov.pl.

²² Sprawozdanie za 2018 r. przekazane 30 stycznia 2019 r.; sprawozdanie za I półrocze 2019 r. przekazane 18 lipca 2019 r.; sprawozdanie za 2019 r. przekazane 15 stycznia 2020 r.; sprawozdanie za I półrocze 2020 r. przekazane 29 lipca 2020 r.; sprawozdanie za 2020 r. i sprawozdanie końcowe przekazane 29 stycznia 2021 r.

W sprawozdaniach z realizacji zadań/działań RPPK na lata 2018–2020 nie wykazano, że Szef Służby Cywilnej w działaniu 5.1. pełnił funkcję realizatora współpracującego (szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str.: 718-724, 1796-1800 [CD1 pliki: 058-063, 067])

1.11. W Planie zadań Szefa KPRM przyjęto, że realizacja zadań/działań ujętych w RPPK na lata 2018-2020 odbędzie się bezkosztowo. Dyrektor Generalna wyjaśniła, że w KPRM nie przeprowadzono analizy potrzeb w celu zabezpieczenia zasobów budżetowych na realizację RPPK na lata 2018–2020 z uwagi na bardzo ograniczone finansowe zaangażowanie KPRM w realizację Programu.

Ze Sprawozdania końcowego z realizacji obowiązkowych zadań/działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 w zakresie zadań Szefa KPRM w części dotyczącej Szefa KPRM i Ministra Cyfryzacji wynika, że na zadania/działania Szefa KPRM poniesiono łącznie wydatki w kwocie 464,00 zł, na pokrycie kosztów delegacji służbowej dwóch pracowników do Instytutu Europy Środkowej w 2020 r. Środki te wydatkowano z budżetu KPRM na realizację działania 5.3. Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych lub nadzorowanych.

(akta kontroli str.: 718-724, 894-903, 916-924, 948-957, 1796-1800 [CD1 pliki: 058-059])

1.12. Największe trudności wynikające z realizacji RPPK na lata 2018-2020 w KPRM według Dyrektora Generalnej to zdarzenia, których nie sposób było przewidzieć na etapie tworzenia Programu. Należą do nich pandemia COVID-19 oraz zniesienie Ministerstwa Cyfryzacji. Pandemia zakłóciła harmonogram realizacji niektórych działań. Natomiast włączenie MC do KPRM spowodowało, że duża liczba pracowników ministerstwa zaangażowanych w RPPK odeszła albo zmieniła zadania. W efekcie utracono część pamięci instytucjonalnej. Z kolei największą, wykorzystaną szansą było zwrócenie jeszcze większej uwagi na sprawy antykorupcji i etyki w KPRM/MC jak również ich resortach. W największym stopniu dotyczyło to jednostek resortowych o małym potencjale instytucjonalnym albo jednostek bez rozbudowanej infrastruktury etycznej.

Natomiast w związku ze sposobem podziału zadań/obowiązków na poszczególne jednostki realizujące Program i sposób ich finansowania, Dyrektor Generalna w wyjaśnieniach podała, że z perspektywy Szefa KPRM przypisanie mu działania 5.1. (wytyczne ws. antykorupcyjnych działań edukacyjnych) było nadmiarowe. Po pierwsze, takie działanie we wcześniejszym Programie na lata 2014-2019 realizował Szef Służby Cywilnej oraz minister właściwy ds. administracji. Po drugie, w grudniu 2017 r. Szef Służby Cywilnej wydał zalecenie ws. promowania kultury uczciwości w służbie cywilnej. Zalecenie to mogło zostać wykorzystane w ramach RPPK (po odpowiednich modyfikacjach także w organizacjach publicznych poza służbą cywilną). Wprowadzona zmiana w zakresie odpowiedzialności za realizację tego zadania wskazuje, że podział zadań w tym obszarze nie do końca był konsekwentny. Co do sposobu finansowania zadań w Programie został on określony nieoptymalnie. Finansowanie zapewniono bowiem tylko jednemu działaniu (tj. 1.2. dot. stworzenia systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym).

(akta kontroli str.: 952-957)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Szef KPRM wyznaczył pracownika KPRM do pełnienia funkcji Koordynatora dopiero 29 stycznia 2019 r.²³, tj. po 158 od wejścia w życie zarządzenia w

²³ Pismo Pana Michała Dworczyka Szefa KPRM z dnia 29 stycznia 2019 r. znak: COA.ZAS.5112.1.2019.LS.

sprawie Zespołu Międzyresortowego²⁴, co w ocenie NIK było nierzetelne i skutkowało późnym sporządzeniem planu zadań Szefa KPRM, tj. dopiero w lutym 2019 r. po zatwierdzeniu przez Szefa CBA Planu realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020.

Zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK na lata 2018-2020 stanowiska koordynujące realizację Programu powinny zostać utworzone obligatoryjnie, a wyznaczenie koordynatorów powinno nastąpić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia uchwalenia Programu (wejście w życie Programu 6 stycznia 2018 r.). W przekazanym przy piśmie Przewodniczącego Zespołu Międzyresortowego z 21 września 2018 r.²⁵ projekcie protokołu z posiedzenia Zespołu przypomniano, że koordynatorzy powinni zostać wyznaczeni w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie uchwały w sprawie RPPK na lata 2018-2020, ale nie wszyscy realizatorzy przesłali do CBA stosowne informacje (w przypadku wyznaczenia lub odwołania koordynatora należało o tym niezwłocznie poinformować Przewodniczącego Zespołu Międzyresortowego, nie później jednak niż w ciągu pięciu dni od dnia wydania decyzji przez właściwego członka Zespołu). Zgodnie z §3 zarządzenia w sprawie Zespołu Międzyresortowego, które weszło w życie 24 sierpnia 2018 r., Szef KPRM został włączony w skład Zespołu Międzyresortowego, jako jeden z pozostałych członków Zespołu i powinien wyznaczyć Koordynatora.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że Opóźnienie wynikało z nowego organizacyjnego modelu wdrażania RPPK 2018–2020. Zastąpiony przez niego, wcześniejszy Program Antykorupcyjny na lata 2014–2019 opierał się na całkowicie innym modelu. Zakładał, że realizatorami działań będą urzędy (np. KPRM, ministerstwo, urząd centralny). Natomiast RPPK 2018–2020 wskazywał jako realizatorów organy władzy publicznej obsługiwane przez te urzędy (np. Szef KPRM, minister, kierownik urzędu centralnego). W przypadku KPRM zmiana ta miała bardzo istotne znaczenie z uwagi na dużą liczbę organów obsługiwanych przez ten urząd. Działania w RPPK 2018–2020 przypisano bowiem aż do trzech organów funkcjonujących w ramach KPRM (tj. Szef KPRM, Minister-Koordynator Służb Specjalnych, Szef Służby Cywilnej). Sytuacja ta była wyjątkowa na tle innych urzędów objętych RPPK 2018–2020. Konieczność zaangażowania trzech ministrów (zamiast KPRM jako takiego) wymagała zatem dyskusji nad podziałem pracy w ramach urzędu. Dyskusja ta dotyczyła głównie wyboru najbardziej adekwatnej komórki organizacyjnej do realizacji zadań Szefa KPRM. (...) Omówiona wyżej zmiana modelu wdrażania RPPK 2018-2020 spowodowała, że zadanie DBN – w omawianym okresie – było realizowane częściowo, tj. w zakresie Ministra–Koordynatora Służb Specjalnych. Zaistniała więc konieczność podjęcia decyzji dot. wyznaczenia, najwłaściwszej z punktu widzenia zadań Szefa KPRM, komórki organizacyjnej. Po długotrwałych dyskusjach wewnętrznych podjęto decyzję, że zadanie zostanie przeniesione do Centrum Oceny Administracji KPRM. Wyznaczenie koordynatora KPRM było politycznym potwierdzeniem tej decyzji.

W ocenie NIK wyznaczenie Koordynatora, dopiero po 158 dniach od powołania Zespołu Międzyresortowego było nierzetelne. Dopiero bowiem formalne upoważnienie powołanego 29 stycznia 2019 r. koordynatora dawało mu podstawę do realizacji zadań określonych w RPPK na lata 2018-2020. Ponadto konsekwencją tak późnego powołania Koordynatora, było nieprzygotowanie Planu zadań Szefa KPRM w terminie wskazanym przez Szefa CBA, tj. do 19 października 2019 r. Plan zadań Szefa KPRM został włączony do Planu

²⁴ Zarządzenie weszło w życie 24 sierpnia 2018 r.

²⁵ Pismo znak: S-2750/2018.

realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020 dopiero 27 maja 2019 r. na podstawie aneksu do tego planu, tj. w połowie okresu realizacji RPPK.

(akta kontroli str.: 573-590, 695, 894-903, 1796-1800 [CD1 pliki: 001-004, 092], 1801-1823)

2. W punkcie 4.3.1. RPPK na lata 2018–2020 podano, że *pełnienie funkcji koordynatora winno być odzwierciedlone w dokumentach kadrowych właściwych w danym urzędzie i instytucji do określenia zakresu obowiązków na danym stanowisku.*

W opisie stanowiska pracy pracownika KPRM wyznaczonego do pełnienia funkcji koordynatora, zadania związane z koordynowaniem Programu zostały ujęte dopiero 20 sierpnia 2020 r., tj. po upływie prawie 19 miesięcy od wyznaczenia go do rozpoczęcia pełnienia tej funkcji (29 stycznia 2019 r.), co w ocenie NIK było nierzetelne.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że *nieuwzględnienie zadań koordynatora RPPK w opisie stanowiska pracy pana (...) w okresie zatrudnienia w Centrum Oceny Administracji KPRM było świadomą decyzją. Wiązała się ona z czasowym charakterem omawianego zadania – miało ono być realizowane przez mniej niż dwa lata, do końca obowiązywania Programu, tj. 31 grudnia 2020 r. Tego typu zadania co do zasady nie są ujmowane w opisach stanowisk pracy. (...) Natomiast uwzględnienie tego zadania w kolejnym opisie stanowiska pracy (w okresie zatrudnienia w Departamencie Analiz KPRM) wynikało z zapowiedzi CBA o uruchomieniu kolejnego Programu. Od połowy 2020 r. trwały dyskusje nad „Narodowym Programem Uczciwości”. Program ten miał mieć o wiele dłuższy horyzont czasowy (nawet dziesięcioletni), a więc mógł stać się zadaniem de facto stałym, a nie czasowym. Jednocześnie, aktywność CBA pozwalała sądzić, że RPPK będzie – w ww. formule – kontynuowany w 2021 r. Ujęcie zadań koordynatora antykorupcyjnego w opisie stanowiska miało zatem zapobiec powtórzeniu się sytuacji z 2018 r.²⁶ Pan (...) miał bowiem stać się koordynatorem kolejnego Programu w momencie jego wejścia w życie. Odpowiedni zapis w opisie stanowiska miał natomiast to formalnie umożliwić i przeciwdziałać opóźnieniom w tym zakresie.*

(akta kontroli str.: 695, 894-903, 1796-1800 [CD1 pliki: 001, 003-004])

NIK stoi na stanowisku, że bez względu na okres obowiązywania RPPK i zakres zadań przypisanych pracownikom w ramach Programu, nie było podstaw do nieuwzględnienia zakresu tych zadań w opisie stanowiska osoby pełniącej funkcję Koordynatora.

3. W RPPK na lata 2018–2020 w punkcie 4.3.1. określono, że *pełnienie funkcji koordynatora (...) nie będzie odrębnie wynagradzane.*

Kontrola NIK wykazała, że od 25 stycznia do 30 kwietnia 2019 r. Koordynator w związku z realizacją RPPK na lata 2018-2020 miał zwiększone wynagrodzenie o 800 zł miesięcznie brutto (Koordynatorowi przyznano dodatek zadaniowy w łącznej kwocie 2,4 tys. zł), co było niezgodne z pkt. 4.3.1. Programu.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że *Pan (...) otrzymał dodatek zadaniowy na okres największej intensywności pracy związanej z RPPK.*

(akta kontroli str.: 695, 894-903, 1796-1800 [CD1 pliki: 092-093])

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

²⁶ tj. wyznaczeniu koordynatora po terminie wynikającym z RPPK (przypis kontrolerów NIK).

4. W Sprawozdaniu końcowym ze stanu realizacji RPPK na lata 2018-2020 nie ujęto informacji, że Szef Służby Cywilnej uczestniczył w realizacji działania 5.1., mimo że w Planie zadań Szefa KPRM był wskazany jako realizator współpracujący i wykonywał czynności związane z realizacją tego działania.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że działanie 5.1 – na poziomie zapisów Programu – miało zostać wykonane przez Szefa KPRM samodzielnie. Program nie uwzględniał w tym przypadku żadnego, tzw. głównego realizatora współpracującego. Realizatorzy wiodący mieli natomiast możliwość doboru innych realizatorów współpracujących. Z tej możliwości skorzystał Szef KPRM na etapie tworzenia planu realizacji zadań/działań RPPK 2018-2020. Było to podyktowane tym, że Szef Służby Cywilnej, jeszcze w grudniu 2017 roku, wydał zalecenie ws. promowania kultury uczciwości w służbie cywilnej. Był to dokument potencjalnie konkurencyjny wobec wytycznych Szefa KPRM. Uznano więc, że Szef Służby Cywilnej będzie w tym zakresie kluczowym interesariuszem. Niemniej, w procesie tworzenia wytycznych, rola Szefa Służby Cywilnej okazała się taka sama jak innych konsultowanych struktur KPRM (obejmowały one Departament Bezpieczeństwa Narodowego, Departament Prawny oraz zespół doradców etyki KPRM). Na tym etapie udało się bowiem uniknąć niespójności czy kolizji wytycznych Szefa KPRM z zaleceniem Szefa Służby Cywilnej. Poza udziałem w procesie konsultacji, Szef Służby Cywilnej nie był w późniejszym okresie angażowany w to działanie. Mając na uwadze: (1) brak dalszej aktywności Szefa Służby Cywilnej w tym zakresie oraz (2) nieujęcie go w roli głównego realizatora współpracującego na poziomie Programu – w sprawozdaniach Szefa KPRM nie wskazywano Szefa Służby Cywilnej.

(akta kontroli str.: 700-701, 718-720, 948-957, 1796-1800 [CD1 pliki: 058-059])

NIK nie podziela powyższego poglądu, bowiem Szef Służby Cywilnej powinien zostać wykazany w sprawozdaniach ze stanu realizacji RPPK na lata 2018-2020, skoro został ujęty w zatwierdzonym przez Szefa CBA Planie realizacji zadań i działań na lata 2018-2020 po zmianach wprowadzonych na wniosek Szefa KPRM i wykonywał czynności w ramach tego działania.

OCENA CZĄSTKOWA

Szef KPRM stworzył w Kancelarii organizacyjno-prawne warunki umożliwiające realizację zadań przypisanych mu w RPPK na lata 2018-2020. Działania te podjął jednak z opóźnieniem, bowiem wyznaczenie Koordynatora nastąpiło dopiero po upływie 158 dni od wejścia w życie zarządzenia w sprawie Zespołu Międzyresortowego, a opracowanie Planu zadań Szefa KPRM nastąpiło dopiero w lutym 2019 r., w konsekwencji plan ten został włączony do Planu realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020 dopiero w połowie okresu realizacji RPPK na lata 2018-2020. Ponadto w dokumentach kadrowych pracownika pełniącego zadania Koordynatora zadania te ujęto dopiero 19 miesięcy od jego wyznaczenia, a także – co również było niezgodne z Programem – za realizację tych zadań przyznano mu dodatkowe wynagradzanie. Zgodnie z regulaminem prac Zespołu Międzyresortowego zostały sporządzone i przekazane w terminach sprawozdania z realizacji zadań i działań RPPK. Wystąpił przypadek niewykazania Szefa Służby Cywilnej w sprawozdaniu końcowym, mimo że był on realizatorem współpracującym wskazanym w zatwierdzonym w Planie realizacji zadań i działań na lata 2018-2020 po zmianach i wykonywał czynności w ramach działania 5.1.

OBSZAR

2. Realizacja przez Szefa KPRM Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020

Opis stanu faktycznego

Realizacja zadań dotyczących wzmocnienia działań prewencyjnych i edukacyjnych

2.1. Zadanie 5. *Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne* oraz przypisane Szefowi KPRM do realizacji działania 5.1., 5.2. i 5.3. były przyporządkowane do celu szczegółowego: *wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych*, określonego w RPPK na lata 2018-2020.

Działanie 5.1. nie stanowiło kontynuacji działań ujętych w RPPK na lata 2014-2019. Działanie 5.2. było kontynuacją działań w ujętych w poprzednim RPPK, a jak wyjaśniła Dyrektorka Generalna, w ramach działań ujętych w RPPK na lata 2014–2019 w KPRM realizowano czynności polegające m.in. na analizie opisów stanowisk pracy pod względem zagrożenia korupcją i sporządzeniem wykazu tych stanowisk, szkoleniu pracowników. Natomiast działanie 5.3 było częściowo kontynuacją działań RPPK na lata 2014–2019. Dyrektorka Generalna podała, że kontynuowane było działanie dotyczące monitorowania realizacji planów przekazanych przez jednostki podległe i nadzorowane przez Prezesa RM.

Dyrektorka Generalna wyjaśniła, że działania 5.1., 5.2. i 5.3., dla których Szef KPRM był realizatorem wiodącym, miały charakter edukacyjny, profilaktyczny. (...) Powyższe działania przyczyniły się do realizacji: celu głównego Programu pn. *Realne ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju oraz podniesienie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym* oraz celu szczegółowego nr 1 *Wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych*. W realizację celu szczegółowego nr 2 *Doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowanie regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej* wpisywał się również udział Szefa KPRM w pracach nad systemem oceny, korupcyjnie wrażliwych, aktów prawnych (działanie 2.1.). Zdaniem Dyrektorki Generalnej, *ocena jakościowa pozwala stwierdzić, że działania Szefa KPRM stanowiły wkład w realizację celu głównego Programu i dwóch z trzech jego celów szczegółowych. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że na poziomie Programu ww. działania nie posiadają własnych, konkretnych mierników skuteczności. Ponadto, działania edukacyjne (nr 5.2 i 5.3) były realizowane nie tylko przez Szefa KPRM, ale również przez innych członków Międzyresortowego Zespołu ds. RPPK.*

(akta kontroli str.: 1824-1827)

2.2. W Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018–2020 do działania nr 5.1. wyznaczony został realizator współpracujący, tj. Szef Służby Cywilnej, który na prośbę Koordynatora uczestniczył w konsultacji projektu wytycznych opracowanego przez Koordynatora i Centrum Oceny Administracji KPRM.

(akta kontroli str.: 718-724, 982 [CD2 plik: 002])

2.3. Realizacja przez Szefa KPRM działań 5.1., 5.2. i 5.3. przebiegała zgodnie z harmonogramem określonym w Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018–2020 po zmianach.

(akta kontroli str.: 718-724)

2.4. W *Sprawozdaniu końcowym z realizacji obowiązkowych zadań/działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 w zakresie zadań Szefa KPRM w części dotyczącej Szefa KPRM i Ministra Cyfryzacji* Szef KPRM wykazał zrealizowanie trzech działań: 5.1., 5.2. i 5.3. Szczegółowy stan realizacji działań prezentował się następująco:

Działanie 5.1. Opracowanie projektu wytycznych w zakresie stałych szkoleń (...)

W ramach tego działania Szef KPRM, jako realizator wiodący, opracował wytyczne dla organizacji publicznych w służbie cywilnej i poza nią, które miały standaryzować edukację antykorupcyjną na poziomie ministerstw/urzędów centralnych (w tym KPRM) i ich jednostek resortowych. Działanie zostało zrealizowane w całości.

(akta kontroli str.: 718-724, 982 [CD2 plik: 002], 1796-1780 [CD1 plik: 015])

Działanie 5.2. Wdrożenie stałych cyklicznych programów edukacyjnych²⁷ (...)

W ramach tego działania Szef KPRM, jako realizator wiodący, zrealizował wszystkie poddziałania, tj.:

- stworzył wykaz stanowisk zagrożonych korupcją na podstawie analizy opisów stanowisk pracy;
- skierował na szkolenie antykorupcyjne przy wykorzystaniu platformy e-learningowej CBA osoby zajmujące stanowiska zagrożone korupcją w KPRM;
- skierował na szkolenie etyczne nowoprzyjętych pracowników KPRM w ramach służby przygotowawczej;
- na portalu wewnętrznym poświęconym polityce antykorupcyjnej zamieszczał komunikaty dotyczące polityki antykorupcyjnej w Kancelarii.

(akta kontroli str.: 718-724, 982 [CD2 plik: 002], 983 [CD3 pliki: 003-005], 008], 1796-1800 [CD1 plik 143])

Działanie 5.3. Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych²⁸ (...)

W ramach działania Szef KPRM, jako realizator wiodący zrealizował wszystkie poddziałania, tj.:

- zebrał informacje na temat stosowanych działań edukacyjnych w instytucjach podległych i nadzorowanych przez Prezesa RM oraz przeprowadził ich analizę;
- opracował program edukacyjny zgodnie z wynikami ww. analizy i wytycznymi opracowanymi w ramach działania 5.1.;
- wspierał jednostki podległe i nadzorowane we właściwym wdrożeniu programu edukacyjnego;
- zweryfikował stopień wdrożenia edukacyjnego programu sektorowego poprzez ankietę online utworzoną na portalu gov.pl.

(akta kontroli str.: 718-724, 982 [CD2 plik: 002])

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

2.5. Zadanie nr 2. *Wypracowanie zasad osłony systemu stanowienia prawa, a także najważniejszych zamówień publicznych oraz monitorowanie wykonywania praw w zakresie komercjalizacji i konsolidacji mienia przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki* oraz przypisane Szefowi KPRM do realizacji działanie 2.2. były

²⁷ W kolumnie: Sposób realizacji w Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018 – 2020 po zmianach wskazano poddziałania:

- 1) Analiza opisów stanowisk pracy;
- 2) Szkolenie osób zajmujących stanowiska zidentyfikowane jako zagrożone z wykorzystaniem platformy e-learningowej CBA;
- 3) Szkolenia w ramach służby przygotowawczej nowoprzyjętych pracowników z zakresu etyki w służbie cywilnej;
- 4) Zamieszczanie bieżących informacji na stronie wewnętrznej KPRM poświęconej polityce antykorupcyjnej;
- 5) Kierowanie do pracowników komunikatów dotyczących polityki antykorupcyjnej.

²⁸ W kolumnie: Sposób realizacji w Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018 – 2020 po zmianach wskazano poddziałania:

- 1) Zebranie informacji nt. stosowanych działań edukacyjnych w instytucjach podległych i nadzorowanych.
- 2) Analiza zebranych informacji.
- 3) Opracowanie programu edukacyjnego zgodnie z wynikami ww. analizy i wytycznymi Szefa KPRM.

przyporządkowane do celu szczegółowego: *doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowania regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej.*

W ramach tego zadania Szef KPRM (realizator wiodący) wraz z Szefem CBA (realizator współpracujący) mieli zrealizować działanie nr 2.2. *Opracowanie projektu wytycznych dotyczących wdrożenia mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych.* Do zakończenia realizacji RPPK na lata 2018–2020, tj. do 31 grudnia 2020 r. działanie to nie zostało wykonane.

Działanie 2.2. było działaniem następczym wobec działania 2.1. *Wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych,* którego realizatorem wiodącym był Szef CBA, natomiast Szef KPRM realizatorem współpracującym.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że *działanie 2.1. przypisane Szefowi KPRM jako realizatorowi współpracującemu obejmowało głównie skoordynowanie odpowiedzi KPRM na pytania CBA dotyczące ochrony procesu legislacyjnego pod względem antykorupcyjnym oraz ułatwienie nawiązania współpracy Szefa CBA z przewodniczącym Rady Legislacyjnej.* W kwietniu 2019 r. Szef KPRM zwrócił się pisemnie do przewodniczącego Rady Legislacyjnej o pomoc w opracowaniu tego mechanizmu, wskazując jednocześnie zakres pomocy.

Projekt mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych pod względem zagrożeń korupcyjnych został przedłożony m.in. w KPRM przy piśmie Szefa CBA z 14 września 2020 r. Szef KPRM z początkiem listopada 2020 r.²⁹ przekazał Szefowi CBA uwagi do projektu mechanizmu.

Dyrektor Generalna w wyjaśnieniach podała, że *projekt mechanizmu CBA skonsultowano z: KPRM, MC, MSWiA, MFiPR, MR, MI, MZ, MF, MNiSW. Niemniej z uwagi na zakłócony pandemią harmonogram prac, CBA nie udało się przekazać KPRM poprawionego dokumentu uwzględniającego zgłoszone uwagi.*

W przedstawionych wyjaśnieniach Dyrektor Generalna podała, że *z informacjami przekazanymi w trybie roboczym przez CBA, prace nad mechanizmem zostały zakończone. (...)* Niemniej jednak, w związku z wygaśnięciem RPPK na lata 2018–2020 nie prowadzono dalszych prac w kierunku opracowania wytycznych mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych (...).

(akta kontroli str.: 718-724, 948-957, 982 [CD2 plik: 002])

2.6. Ze sprawozdań z realizacji RPPK na lata 2018–2020 wynika, że Szef KPRM realizował dodatkowe (spoza Programu) zadania/działania związane z przeciwdziałaniem korupcji. W 2018 r. realizowano dodatkowe dwa takie zadania:

- *Diagnoza stanu uczciwości w KPRM,* w ramach którego m.in. kontynuowano omawianie wyników przeprowadzonego w 2017 r. badania kultury uczciwości w KPRM; przeprowadzono badanie ilościowe dotyczące jakości zarządzania kadrami w KPRM (badanie na 101 pracownikach); przeprowadzono badania kultury organizacyjnej w czterech komórkach organizacyjnych;
- *Wzmocnienie kompetencji kontrolerów w administracji rządowej,* w ramach którego przeprowadzono program szkoleniowy Studium kontroli administracji rządowej³⁰. Program szkoleniowy ukończyło 59 kontrolerów z KPRM, ministerstw i urzędów centralnych.

²⁹ Pismo z dnia 3 listopada 2020 r. znak DA.ZASP.2323.1.2020.ŁŚ(2).

³⁰ Zajęcia merytoryczne w ramach studium prowadzili pracownicy NIK i Centrum Oceny Administracji KPRM.

W 2019 r. realizowano dodatkowe dwa zadania:

- *Działania promujące kulturę uczciwości w KPRM*, w tym działania dotyczące celu nr 4 Promowanie kultury uczciwości ujętego w KPRM w Programie Zarządzania Zasobami Ludzkimi (Program ZZL). Cel ten był realizowany poprzez podnoszenie wiedzy pracowników na temat uregulowań etycznych, budowanie kultury uczciwości oraz wspieranie członków kadry kierowniczej w roli przywódców etycznych; opracowanie i upowszechnianie wytycznych dla pracowników jak postępować w sytuacjach, które wiążą się z kwestiami uczciwości i etyki; przeprowadzenie badań porównawczych w zakresie samooceny kultury uczciwości wśród pracowników KPRM oraz działania podejmowane w ramach kontroli zarządczej dotyczące standardu *Przestrzeganie wartości etycznych*;
- *Wzmocnienie kompetencji kontrolerów w administracji rządowej*. W 2019 r. Studium kontroli administracji rządowej ukończyło 33 kontrolerów z KPRM, ministerstw i urzędów centralnych.

W 2020 r. realizowano dodatkowe trzy działania:

- *Ujęcie w Programie ZZL celu nr 4 „Promowanie kultury uczciwości w KPRM”*;
- *Działania podejmowane w ramach kontroli zarządczej dotyczące standardu „Przestrzeganie wartości etycznych” (obszar Środowisko wewnętrzne)*, które było realizowane poprzez realizację Programu ZZL;
- *Przeprowadzenie badania kultury organizacyjnej*, w ramach którego badanie przeprowadzono w trzech komórkach organizacyjnych.

(akta kontroli str.: 718-724, 982 [CD2 plik: 002])

2.7. W latach 2018-2020 nie były prowadzone w KPRM kontrole wewnętrzne ani audyty odnoszące się do zagadnień związanych z realizacją RPPK na lata 2018-2020. Dyrektor Generalna wyjaśniła także, że w *latach realizacji Programu (2018-2020) nie zidentyfikowano konieczności przeprowadzenia ewaluacji, w związku z tym nie była przeprowadzona.*

(akta kontroli str.: 918-923)

Po kontroli P/15/007 – Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019, NIK nie formułowała wniosków pokontrolnych skierowanych do KPRM. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła natomiast uwagę, że w przypadku działań z I celu RPPK na lata 2014-2019, których realizacja została przewidziana na rok 2015 i lata następne, w Kancelarii nie sporządzono odrębnych harmonogramów realizacji. W związku z tym NIK sformułowała uwagę, że celem zapewnienia nadzoru i zmniejszenia ryzyka niezrealizowania planów w przypadku realizacji działań przewidzianych w okresie dłuższym niż jeden rok zasadne byłoby opracowanie wewnętrznych harmonogramów szczegółowo określających sposób i ramy czasowe ich realizacji.

W ocenie NIK ww. uwaga została zrealizowana w trakcie realizacji RPPK na lata 2018-2020, gdyż w Planie zadań Szefa KPRM określony został sposób i harmonogram realizacji działań.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Szef KPRM (realizator wiodący) zrealizował trzy z czterech działań określonych w Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020 po zmianach. Podejmowane działania były zgodne z założeniami RPPK na lata 2018–2020 i osiągnięto zakładane dla nich efekty m.in. w zakresie opracowania przez Szefa

KPRM wytycznych dotyczących stałych szkoleń antykorupcyjnych, wdrożenia stałych, cyklicznych szkoleń z zakresu etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów w KPRM. Nie zrealizowano działania 2.2. W ocenie NIK niezrealizowanie przez Szefa KPRM działania 2.2. pn. *Opracowanie projektu wytycznych dotyczących wdrożenia mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych* było niezależne od KPRM, gdyż późne otrzymanie projektu mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych od Szefa CBA w ramach działania 2.1. uniemożliwiło wykonanie działania 2.2. do końca 2020 r.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Zakładane w Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018–2020 po zmianach mierniki przypisane do działań 5.1., 5.2. i 5.3. realizowanych przez Szefa KPRM zostały osiągnięte w terminach określonych w tym planie. Nie osiągnięto natomiast miernika działania 2.2. *Opracowanie projektu wytycznych dot. wdrożenia mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych* (szczegółowy opis w pkt. 2.5. niniejszego wystąpienia).

Określony dla działania 5.1. miernik *Opracowanie projektu wytycznych w ciągu trzech miesięcy od zatwierdzenia planu realizacji zadań/działań Szefa KPRM przez Międzyresortowy Zespół ds. Koordynowania i Monitorowania Wdrażania "Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020"*, został osiągnięty poprzez podpisanie przez Szefa KPRM 27 maja 2019 r. dokumentu pn. *Wytyczne Szefa KPRM w zakresie stałych szkoleń antykorupcyjnych prowadzonych przez urzędy centralne oraz dla sektorowych programów edukacyjnych kierowanych do instytucji podległych i nadzorowanych*. Ww. wytyczne zostały przekazane członkom Zespołu Międzyresortowego.

Dla działania 5.2. osiągnięto wszystkie pięć następujących mierników³¹:

- *Stworzenie wykazu stanowisk zagrożonych korupcją do końca 2019 r. (na podstawie analizy opisów stanowisk pracy)*. W ramach działania przeprowadzono analizę opisów stanowisk pracy i sporządzono listę wg stanu na 24 lipca 2019 r.;
- *Objęcie 90% osób zajmujących ww. stanowiska szkoleniem antykorupcyjnym do połowy 2020 r.* Szkoleniem objęto 106 pracowników zajmujących stanowiska wrażliwe korupcyjnie (do końca czerwca 2020 r. – 104 osoby, tj. 93% wytypowanych pracowników i kolejne dwie osoby do połowy lipca 2020 r.), co łącznie stanowiło 95,5% pracowników grupy docelowej;
- *Objęcie szkoleniem etycznym każdego nowego pracownika KPRM*. W badanym okresie szkoleniem etycznym objęto łącznie wszystkich, 92 nowozatrudnionych pracowników (31 w 2018 r., 45 w 2019 r. i 16 w 2020 r.);
- *Wykonanie działania do połowy 2019 r. dotyczącego zamieszczenia bieżących informacji na stronie wewnętrznej KPRM poświęconej polityce antykorupcyjnej*. Dyrektor Generalna poinformowała, że *strona wewnętrzna KPRM dot. polityki antykorupcyjnej została gruntownie przebudowana w 2019 r., a następnie była*

³¹ Dla każdego podziałania przypisano jeden miernik.

na bieżąco aktualizowana. Kontrola NIK wykazała, że na platformie intranetowej KPRM udostępniono dokumenty dotyczące Programu, w tym m.in. RPPK na lata 2018-2020, zarządzenia w sprawie Zespołu Międzyresortowego i jego regulamin prac, wytyczne Szefa KPRM w sprawie antykorupcyjnych działań o charakterze edukacyjnym, działania Szefa KPRM w RPPK na lata 2018-2020, Plan zadań Szefa KPRM, sprawozdania z realizacji Programu, a także informacje o Koordynatorze;

- *Kierowanie, min. 4 razy w roku, w dowolnej formie komunikatów dot. polityki antykorupcyjnej.* Łącznie w latach 2019-2020 opublikowano 13 komunikatów, w tym 11 komunikatów przygotowanych przez zespół doradców ds. etyki KPRM (dotyczące m.in. zasad etycznych bezinteresowności, jawności i przejrzystości działania, neutralności politycznej, dochowania tajemnicy ustawowo chronionej) i dwa komunikaty dotyczące RPPK na lata 2018-2020.

Miernik dla działania nr 5.3. określono jako *Zobowiązanie instytucji podległych i nadzorowanych do wdrożenia programów edukacyjnych w ciągu sześciu miesięcy od ich opracowania.* W związku z realizacją tego działania Szef KPRM w sierpniu 2019 r. zwrócił się do kierowników jednostek podległych i nadzorowanych z prośbą, aby w kierowanych przez nich jednostkach był stosowany zestaw działań edukacyjnych o charakterze antykorupcyjnym określony w opracowanym przez KPRM programie edukacyjnym. W III kwartale 2020 r. przy pomocy ankiety online utworzonej na portalu Gov.pl sprawdzono stopień wdrożenia programu edukacyjnego w tych jednostkach.

(akta kontroli str.: 718-724, 904-908, 952-957, 982 [CD2 plik: 002])

Mierniki określono w sposób umożliwiający ich pomiar oraz monitorowanie postępu realizacji działań i poddziałań.

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

W okresie objętym kontrolą Szef KPRM w związku z realizacją działań przypisanych jemu w RPPK na lata 2018-2019 doprowadził do osiągnięcia siedmiu z ośmiu mierników określonych w Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020 po zmianach. Nieosiągnięcie miernika w działaniu 2.2. wynikało z braku możliwości realizacji tego działania, co zostało opisane w pkt. 2 niniejszego wystąpienia.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Przedstawiając powyższe oceny, w związku z zakończeniem realizacji Programu z dniem 31 grudnia 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków. W przypadku powierzenia KPRM 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. Niezwłocznego podejmowania działań w celu wyznaczenia/upoważnienia Koordynatora realizacji programu.
2. Niezwłocznego zamieszczania w opisie stanowiska zadań Koordynatora.
3. Przestrzegania założeń Programu dotyczących zasad wynagradzania Koordynatora.
4. Ujmowania w sprawozdaniach ze stanu realizacji programu wszystkich realizatorów działań.

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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,

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis