



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KAP.410.006.02.2021

Pan
Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 40/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 31 sierpnia 2022 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 14 sierpnia 2019 r. ¹ (od 9 do 13 sierpnia 2019 r. Zastępujący Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji).
	W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki, poprzednio pełnili: Elżbieta Witek (od 4 czerwca do 9 sierpnia 2019 r.) ² , Joachim Brudziński (od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.) ³ , Mariusz Błaszczak (od 16 listopada 2015 r. do 8 stycznia 2018 r.) ⁴ .
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki realizacji zadań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 2. Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 3. Efekty realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia 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 ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	Beata Czarnecka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/76/2021 z 16 września 2021 r., Beata Burtka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/75/2021 z 16 września 2021 r.

(akta kontroli str. 1-4)

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skrótowce oznaczają:

- RPPK lub Program – Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020⁶;
- MSWiA lub Ministerstwo – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 sierpnia 2019 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.14.2019 (M.P. poz. 749), postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1092).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2019 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.7.2019 (M.P. poz. 477), postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.13.2019 (M.P. poz. 743).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29), postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2019 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.6.2019 (M.P. poz. 476).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1091), postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.1.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 28).

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

⁶ Przyjęty uchwałą nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 (M.P. z 2018 r. poz. 12, ze zm.).

- Minister lub Minister SWiA - Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- Międzyresortowy Zespół lub Zespół – Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020;
- zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu – zarządzenie nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie *Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020*⁷;
- uchwała w sprawie regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu – uchwała nr 1/2018 Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania RPPK na lata 2018-2020 z dnia 12 września 2018 r. w sprawie *przyjęcia regulaminu prac Zespołu*;
- Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu – Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego – Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania RPPK;
- plan realizacji działań MSWiA – plan realizacji zadań i działań RPPK w MSWiA zatwierdzony przez członka Międzyresortowego Zespołu 6 lutego 2019 r.;
- plan realizacji zadań i działań RPPK – plan realizacji zadań i działań RPPK zatwierdzony w lutym 2019 r. przez Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego;
- aneks do planu realizacji zadań i działań RPPK – zatwierdzony 27 maja 2019 r. przez Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego aneks do planu (uwzględniający plan realizacji działań MSWiA);
- koordynator Programu lub koordynator – koordynator realizacji RPPK w MSWiA;
- realizator wiodący – wskazany w RPPK podmiot (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa, urzędy centralne) odpowiedzialny za realizację danego działania;
- realizator współpracujący – wskazany w RPPK podmiot współpracujący przy realizacji danego działania;
- CBA – Centralne Biuro Antykorupcyjne;
- DK – Departament Kontroli w MSWiA (do 30 września 2021 r. DKIN – Departament Nadzoru i Kontroli);
- DAP – Departament Administracji Publicznej w MSWiA;
- BKSIO – Biuro Kadr, Szkolenia i Organizacji w MSWiA;
- działanie 1.3. – działanie 1.3. *Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu*;
- działanie 5.2. – działanie 5.2. *Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów*;
- działanie 5.3. – działanie 5.3. *Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych lub nadzorowanych*;
- działanie 1.1. – działanie 1.1. *Zapewnienie spójności przepisów określających ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w szczególności w kwestiach oświadczeń o stanie majątkowym, prowadzenia rejestru korzyści, ograniczeń związanych z aktywnością zawodową w trakcie pełnienia funkcji publicznych oraz po jej*

⁷ M.P. poz. 820, ze zm.

zaprzestaniu, z jednoczesnym opracowaniem skutecznego systemu sankcji za naruszenie tych ograniczeń,

- *działanie 1.5. – działanie 1.5. Zidentyfikowanie i zaprojektowanie zmian w przepisach prawa karnego, w szczególności rozszerzenie zakresu stosowania art. 231 kk o osoby pełniące funkcje publiczne,*
- *działanie 2.1. – działanie 2.1. Wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych;*
- *działanie 2.4. – działanie 2.4. Stworzenie procedury dot. informowania o potencjalnych lub istniejących zagrożeniach korupcyjnych (program Ostrona antykorupcyjna);*
- *działanie 7.2. – działanie 7.2. Opracowywanie cyklicznych raportów dotyczących obszarów, w których występuje przestępczość korupcyjna oraz zagrożonych taką przestępczością z uwzględnieniem wyników badań opinii społecznej;*
- *działanie 7.3. – działanie 7.3. Analiza efektywności stosowania ofensywnych metod pracy operacyjnej przez organy ścigania i służby specjalne. Opracowanie zaleceń w tym zakresie;*
- *działanie 7.4. – działanie 7.4. Opracowanie jednolitych dla służb i organów ścigania standardów gromadzenia danych i opracowań statystycznych dotyczących przestępczości korupcyjnej.*

II. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania podejmowane przez Ministerstwo w celu zapewnienia warunków do realizacji RPPK były niewystarczające. Nie zrealizowano działania 1.3., dla którego Minister SWiA został wskazany jako realizator wiodący, jak również nie określono miernika dla tego działania. Spośród czterech mierników ustalonych dla działań 5.2. i 5.3. dwa zostały osiągnięte w całości, a dwa częściowo.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister z opóźnieniem upoważnił Pełnomocnika do Spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym do wykonywania zadań koordynatora, tj. dopiero po upływie 126 dni od wejścia w życie zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu i 356 dni od wejścia w życie RPPK.

Do zakończenia Programu nie zostało zrealizowane działanie 1.3. *Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu*, dla którego Minister SWiA został wskazany jako realizator wiodący. W trakcie obowiązywania Programu nie zakończono w Ministerstwie analizy propozycji zmian do ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, która miała być podstawą do określenia sposobu realizacji działania 1.3.

Ponadto stwierdzono inne nieprawidłowości, polegające na naruszeniu kryterium rzetelności, m.in.:

- nieokreślenie w planie realizacji działań MSWiA, dla działania 1.3., wymaganych elementów⁹, w szczególności mierników, oceny ryzyka wykonania, sposobu realizacji działania, z podziałem na etapy pracy oraz terminami ich realizacji, do czego zobowiązywał regulamin prac Międzyresortowego Zespołu¹⁰;
- brak informacji o wartości dwóch z czterech mierników określonych dla działań 5.2. i 5.3. (po jednym dla każdego działania) oraz wykazywanie stanów innych niż faktyczny w sprawozdaniach z realizacji RPPK, co w ocenie NIK utrudniało rzetelną ocenę stanu realizacji działań Programu;
- niesporządzenie i nieprzekazanie Przewodniczącemu Zespołu sprawozdania z realizacji RPPK za 2018 r., co było niezgodne z § 9 regulaminu prac Zespołu, a pozostałe sprawozdania okresowe (oprócz sprawozdania za 2019 r.) oraz sprawozdanie końcowe z realizacji RPPK zostały przekazane z opóźnieniem wynoszącym od jednego do ośmiu dni w stosunku do terminu określonego w § 9 pkt 4 regulaminu prac Zespołu.

W ramach realizacji działań Programu, Ministerstwo osiągnęło dwa w pełni i dwa częściowo spośród czterech mierników ustalonych dla działań 5.2. i 5.3. w planie realizacji zadań i działań RPPK¹¹, tj.:

- w ramach działania 5.2. opracowało broszurę informacyjną dotyczącą przeciwdziałania korupcji, jednak nie została ona udostępniona pracownikom MSWiA, tak więc miernik nie został w pełni zrealizowany. Ponadto przeszkolono – 10,2% pracowników w 2019 r. oraz 71,0% pracowników w 2020 r. (co stanowiło odpowiednio 100% i 710% zaplanowanego miernika);

⁸ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁹ W planie realizacji działań MSWiA przekazany do Szefa CBA nie wypełniono czterech kolumn: *mierniki, ocena wykonania ryzyka, szacunkowe koszty realizacji oraz źródła finansowania*, wymaganych we wzorze planu realizacji stanowiącym załącznik nr 1 do regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu. Ponadto w kolumnie *sposób realizacji działania* wpisano m.in. *przedłożenie informacji o planowanym sposobie realizacji działania będzie możliwe po szczegółowym przeanalizowaniu propozycji zmian (...)*.

¹⁰ Załącznik nr 1 do uchwały w sprawie.

¹¹ Dwa w pełni i dwa częściowo, spośród czterech mierników w działaniach 5.2. i 5.3.

- w ramach działania 5.3. opracowało Program edukacyjny dla SP ZOZ¹² MSWiA oraz przeprowadziło szkolenia w jednej jednostce SP ZOZ, a planowano szkolenia nie mniej niż w 4-5 jednostkach, tak więc miernik nie został w pełni osiągnięty.

Wykonując działania realizatora współpracującego Ministerstwo, w odpowiedzi na pisma CBA, zgłosiło pracowników do udziału w grupach roboczych w ramach działania 2.1., 2.4., 7.2. oraz 7.4.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W RPPK Minister SWiA został wskazany jako realizator wiodący dla działania 1.3. *Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu.* Jako realizator współpracujący Minister SWiA został wskazany w czterech działaniach:

- w działaniu 1.1. *Zapewnienie spójności przepisów określających ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w szczególności w kwestiach oświadczeń o stanie majątkowym, prowadzenia rejestru korzyści, ograniczeń związanych z aktywnością zawodową w trakcie pełnienia funkcji publicznych oraz po jej zaprzestaniu, z jednoczesnym opracowaniem skutecznego systemu sankcji za naruszenie tych ograniczeń,*
- w działaniu 1.5. *Zidentyfikowanie i zaprojektowanie zmian w przepisach prawa karnego, w szczególności rozszerzenie zakresu stosowania art. 231 kk o osoby pełniące funkcje publiczne,*
- w działaniu 7.3. *Analiza efektywności stosowania ofensywnych metod pracy operacyjnej przez organy ścigania i służby specjalne. Opracowanie zaleceń w tym zakresie,*
- w działaniu 7.4. *Opracowanie jednolitych dla służb i organów ścigania standardów gromadzenia danych i opracowań statystycznych dotyczących przestępczości korupcyjnej.*

Ponadto na podstawie RPPK Minister SWiA – jako właściwy członek Zespołu – realizował działania: 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, skierowanych również do instytucji podległych lub nadzorowanych.*

1.2. Zgodnie z RPPK, instytucją wdrażającą Program był Międzyresortowy Zespół, którego pracami kierował Przewodniczący Zespołu (Szef CBA).

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, jako swojego przedstawiciela do udziału w pracach Zespołu wskazał Sekretarza Stanu w MSWiA p. Jarosława Zielińskiego (pismo do Szefa CBA z 11 września 2018 r.), a następnie Sekretarza Stanu w MSWiA p. Macieja Wąsika (pismo z 8 stycznia 2020 r.).

¹² Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej nadzorowanych przez Ministra SWiA.

Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu nie skorzystał z możliwości powierzenia Członkowi Zespołu ze strony MSWiA wykonywania czynności, służących realizacji zadań tego Zespołu¹³.

(akta kontroli str. 15, 391-403)

1.3. Minister SWiA, 28 grudnia 2018 r., upoważnił Naczelnika Wydziału Ochrony Danych Osobowych w Departamencie Bezpieczeństwa, Pełnomocnika do Spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym do występowania w charakterze koordynatora Programu, w tym do udziału, z głosem doradczym, w posiedzeniach Zespołu. Upoważnienie to zostało wystawione dopiero po wpływie do MSWiA pisma Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu z 21 września 2018 r. Koordynator został wyznaczony po upływie 126 dni¹⁴ od dnia wejścia w życie zarządzenia powołującego Międzyresortowy Zespół¹⁵. Skan ww. upoważnienia za pośrednictwem poczty elektronicznej został przekazany do pracownika Gabinetu Szefa CBA 10 stycznia 2019 r., tj. 13 dni od daty wystawienia upoważnienia (szczegółowy opis w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

Wykonywanie zadań Koordynatora Programu zostało uwzględnione w decyzji nr 2 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie powołania Pełnomocnika do Spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w MSWiA¹⁶. Zgodnie z ww. decyzją, komórki organizacyjne Ministerstwa w zakresie swojego działania miały udzielać pełnomocnikowi niezbędnej pomocy przy realizacji zadań koordynatora.

Kontrola wykazała, że Koordynator posiadała doświadczenie w realizacji przedsięwzięć dotyczących działań antykorupcyjnych, w tym pełniąc funkcję koordynatora realizacji RPPK na lata 2014 – 2019 oraz uczestnicząc w szkoleniach dotyczących przeciwdziałania korupcji.

(akta kontroli str. 33-44, 379-390)

1.4. W związku z przystąpieniem do realizacji RPPK w Ministerstwie nie dokumentowano analizy potrzeb organizacyjno-prawnych ani kadrowych. Dyrektor DKIN¹⁷ wyjaśnił, że *sposób realizacji zadań Ministra SWiA wynikających z RPPK został przedstawiony w Planie realizacji zadań i działań. Komórki organizacyjne Ministerstwa realizujące działania wpisane do RPPK określiły sposób/formę ich realizacji na podstawie przeprowadzonej analizy po to, aby w sposób rzetelny przystąpić do realizacji przedsięwzięć powiązanych z tymi działaniami. Zastępca Dyrektora DKIN dodał, że niewątpliwie, przygotowanie propozycji do planu wymagało przeprowadzenia stosownych analiz, które jednakże nie były dokumentowane.*

(akta kontroli str. 5-19, 75-77)

Kontrola wykazała, że poszczególnym Departamentom MSWiA w ich wewnętrznych regulaminach organizacyjnych nie przypisano zadań/czynności wynikających z Programu, a w jego realizację zaangażowane były: Departament Administracji Publicznej (dla działania 1.3.), Biuro Kadr, Szkolenia i Organizacji (dla działania 5.2.)

¹³ Zgodnie z § 4 ust. 3 zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu Przewodniczący Zespołu może powierzyć członkom Zespołu wykonanie określonych czynności służących realizacji zadań Zespołu.

¹⁴ 374 dni od dnia uchwalenia RPPK (19 grudnia 2017 r.) i 356 dni od wejścia w życie uchwały ustanawiającej Program.

¹⁵ Zarządzenie nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. weszło w życie 24 sierpnia 2018 r.

¹⁶ Decyzja ta zastąpiła decyzję nr 2 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie powołania Pełnomocnika do Spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w MSWiA, w której m.in. określono zadania dotyczące wykonywania zadań stanowiska koordynującego realizację RPPK na lata 2014-2019.

¹⁷ Dyrektor DKIN oraz Zastępca Dyrektora DKIN udzielali wyjaśnień w imieniu Ministra SWiA, na podstawie wydanego im przez Ministra upoważnienia.

oraz Departament Zdrowia (dla działania 5.3.). Jedynie w wewnętrznym regulaminie Departamentu Zdrowia, do zakresu działania Wydziału Zdrowia Publicznego przypisano m.in. *udział w RPPK na lata 2018-2020 oraz współpraca z podmiotami zaangażowanymi w propagowanie działań i rozwiązań antykorupcyjnych, w tym z CBA*¹⁸.

Zastępca Dyrektora DK wyjaśnił, m.in. że *działania RPPK na lata 2018-2020, w których realizację zaangażowane było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji miały charakter projektów tymczasowych przedsięwzięć, które mają na celu stworzenie unikalnej usługi lub projektu. Tego typu krótkoterwałe zadania, co do zasady, nie są ujmowane w regulaminach organizacyjnych, ponieważ ich tymczasowy charakter sprawia, że nie ma potrzeby tworzenia stałych struktur organizacyjnych. Tego typu działania realizowane są w formule projektowej, z wykorzystaniem bardziej elastycznych metod delegowania zadań.*

(akta kontroli str. 5-19, 26-32, 379-390, 763-771, CD1 pliki: 001-006 i 025-045)

Nadzór nad realizacją RPPK w latach 2018-2020 pełnił Sekretarz Stanu w MSWiA – p. Jarosław Zieliński w 2019 r. i p. Maciej Wąsik w 2020 r. W sprawie liczby osób zaangażowanych w Ministerstwie w działania związane z wdrażaniem RPPK, Dyrektor DKIN wyjaśnił, że *koordynator wykonywał te zadania samodzielnie. Poza tym nie zostały przypisane, dedykowane na potrzeby realizacji RPPK w MSWiA, odpowiednio zakresy odpowiedzialności/obowiązków/uprawnienia pracownikom w poszczególnych komórkach organizacyjnych bezpośrednio zaangażowanych w realizację RPPK na lata 2018-2020. Według wyjaśnień Dyrektora DKIN, zadania były realizowane w ramach obowiązków służbowych, a komórki organizacyjne zaangażowane w realizację RPPK (DAP, BKSIO i DZ) nie sygnalizowały koordynatorowi Programu, trudności kadrowych mających wpływ na realizację zadań. W realizację Programu, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby, mogły być zaangażowane jeszcze inne komórki organizacyjne, zgodnie z zakresem właściwości rzeczowej.*

Ponadto Dyrektor DKIN wyjaśnił, że w MSWiA nie zostały wydane odrębne zarządzenia w sprawie *realizacji zadań wynikających z RPPK na lata 2018-2020. Zakres zadań koordynatora wynikał z treści upoważnienia oraz, z uwagi na to, że zadania Koordynatora w MSWiA wykonywała osoba będąca jednocześnie Pełnomocnikiem do Spraw Przeciwdziałania Korupcji, także z regulacji zawartych w obowiązujących w MSWiA przepisach wewnętrznych. (...) Ze względu na to, że Ministrowi SWiA przypisano tylko jedno działanie jako realizatorowi wiodącemu oraz pozostałe zadania jako realizatorowi współpracującemu, zadania były realizowane w ramach obowiązków służbowych.*

(akta kontroli str. 5-19)

1.5. W ramach działań antykorupcyjnych w Ministerstwie, w lipcu 2016 r., zostały wprowadzone *Standardy w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym oraz konfliktowi interesów w MSWiA*¹⁹. Ponadto zagadnienia związane z tematyką antykorupcyjną, zamieszczane były na stronie intranetowej Ministerstwa, w zakładce *Przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym.*

(akta kontroli str. 800-807, 895-902)

¹⁸ Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Zdrowia, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 12 Dyrektora Generalnego MSWiA z 23 kwietnia 2020 r. W poprzednio obowiązującym wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Zdrowia, stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 7 Dyrektora Generalnego MSWiA z 27 lutego 2018 r., do zadań Wydziału Zdrowia Publicznego należało m.in. udział w RPPK na lata 2014-2019 oraz współpraca z podmiotami zaangażowanymi w propagowanie działań i rozwiązań antykorupcyjnych w tym z CBA.

¹⁹ Stanowiące załącznik do zarządzenia nr 59 Dyrektora Generalnego MSWiA z 20 lipca 2016 r.

1.6. W MSWiA nie zostały ustanowione mechanizmy przekazywania informacji w obrębie Ministerstwa oraz z podmiotami zewnętrznymi odnośnie realizacji zadań wynikających wyłącznie z RPPK.

Dyrektor DKiN wyjaśnił, że Koordynator RPPK w MSWiA przekazywał pracownikom Ministerstwa ważne informacje dotyczące Programu oraz zagadnień z zakresu profilaktyki antykorupcyjnej za pośrednictwem strony intranetowej MSWiA lub w zależności od potrzeb – za pośrednictwem systemu EZD²⁰/eDok²¹. MSWiA, jako realizator wiodący dla działania 1.3., nie określiło zasad współpracy z realizatorem współpracującym. Nie otrzymało również, jako realizator współpracujący dla pozostałych działań, takich zasad od realizatorów wiodących.

(akta kontroli str. 5-19, 800-807, 895-902)

1.7. Ministerstwo, jako realizator wiodący działania 1.3. nie zleciło realizatorom współpracującym konkretnych zadań do wykonania. W ramach realizacji ww. działania wystąpiono do ministrów (w tym do Ministra Sprawiedliwości, tj. realizatora współpracującego) oraz Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu o ocenę i ewentualne sugestie dotyczące zmian w przepisach związanych z działalnością lobbingową. (szczegółowy opis w obszarze 2).

Według wyjaśnień Dyrektora DKiN, *MSWiA nie otrzymało, od realizatorów wiodących zadań w formule: do wykonania, natomiast (...) MSWiA przekazywało (...) stanowiska lub informacje w sprawie, w drodze wymiany korespondencji.*

(akta kontroli str. 13-19, 109-143)

1.8. Zgodnie z pkt 4.3. RPPK²², koordynator powinien opracować plan realizacji zadań/działań zawierający mierniki, zakresy odpowiedzialności i harmonogram prac (wraz z terminami, oceną ryzyka oraz szacunkowymi kosztami wykonania), w ciągu 30 dni od dnia wyznaczenia do pełnienia funkcji koordynatora, a w przypadku, gdy w instytucji istniało już stanowisko do obsługi działań antykorupcyjnych, w ciągu 30 dni, liczonych od dnia otrzymania upoważnienia do występowania w charakterze koordynatora wystawionego przez właściwego członka Zespołu. Koordynator Programu sporządziła plan realizacji działań MSWiA i przekazała Członkowi Zespołu w dniu 24 stycznia 2019 r., tj. w terminie określonym w Programie. Plan został przekazany przez p. Jarosława Zielińskiego, Sekretarza Stanu w MSWiA do Szefa CBA przy piśmie z dnia 6 lutego 2019 r., tj. po zatwierdzeniu przez Szefa CBA planu realizacji zadań i działań RPPK²³. Plan realizacji działań MSWiA został uwzględniony dopiero w zatwierdzonym 27 maja 2019 r. przez Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu, aneksie do planu realizacji zadań i działań RPPK.

Plan realizacji działań MSWiA został sporządzony według wzoru określonego w załączniku nr 1 do uchwały w sprawie regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu. Odnosił się do wszystkich działań wskazanych w RPPK na lata 2018-2020, jednakże nie zawierał wszystkich wymaganych elementów (szczegółowy opis w sekcji stwierdzone nieprawidłowości). W planie tym, w zakresie działań 1.1., 1.5. i 7.3., dla których Minister SWiA został wskazany jako realizator współpracujący, zapisano że działania będą realizowane *odpowiednio do terminów i zakresów współdziałania wskazanego przez realizatora wiodącego, w zakresie odnoszącym się do właściwości MSWiA.*

²⁰ System do elektronicznego zarządzania dokumentacją

²¹ Elektroniczny system obiegu dokumentów.

²² Podrozdział: Zadania do realizacji w ramach poziomów I – III.

²³ Plan realizacji zadań i działań RPPK został zatwierdzony w dniu 6 lutego 2019 r.

W ww. planie nie zostały przewidziane dodatkowe przedsięwzięcia w zakresie przeciwdziałania korupcji (oprócz wynikających z RPPK, tj. wyszczególnionych w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 53-74, 914-922)

Koordinator Programu wyjaśniła, że na etapie tworzenia planu uwzględniła propozycje działań przedłożone przez trzy komórki organizacyjne Ministerstwa (tj. Biuro Kadr, Szkolenia i Organizacji, Departament Zdrowia i Departament Administracji Publicznej). Ponadto wyjaśniła, że *odrębnego dokumentu w przedmiocie analizy celowości zamieszczenia w planie poszczególnych działań nie sporządziła.*

(akta kontroli str. 736-739)

1.9. W zatwierdzonym w lutym 2019 r. przez Szefa CBA Planie realizacji zadań i działań RPPK oraz Aneksie do ww. planu, Minister SWiA lub MSWiA zostali wskazani dodatkowo (poza działaniami wymienionymi w RPPK na lata 2018-2020), jako realizatorzy współpracujący w następujących działaniach:

- działaniu 2.1. *Wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych,*
- działaniu 2.4. *Stworzenie procedury dot. informowania o potencjalnych lub istniejących zagrożeniach korupcyjnych (program Ochrona antykorupcyjna),*
- działaniu 7.2. *Opracowywanie cyklicznych raportów dotyczących obszarów, w których występuje przestępczość korupcyjna oraz zagrożonych taką przestępczością z uwzględnieniem wyników badań opinii społecznej.*

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli w MSWiA wyjaśnił, że MSWiA nie kwestionowało zatwierdzonego przez CBA Planu realizacji zadań i działań RPPK, w którym Ministerstwo zostało wskazane dodatkowo jako realizator współpracujący w innych działaniach (2.2., 2.4., 7.2.).

(akta kontroli str. 614-617)

1.10. W Ministerstwie nie powołano grup/zespołów roboczych na potrzeby realizacji zadań określonych w RPPK na lata 2018-2020.

(akta kontroli str. 5-19)

1.11. W sprawie monitorowania wdrażania zadań i działań określonych w RPPK na lata 2018-2020 przez członka Zespołu w Ministerstwie, Dyrektor DKIN wyjaśnił, że koordinator Programu informował właściwego członka kierownictwa MSWiA o istotnych kwestiach dotyczących realizacji RPPK poprzez przedstawianie do akceptacji projektów stanowisk do CBA oraz, w szczególności, przedstawiając do akceptacji projekty sprawozdań z realizacji przez MSWiA przedsięwzięć wpisanych do planu działań. Kontrolerom nie przedłożono innych, niż notatki służbowe dotyczące projektów odpowiedzi do CBA i projektów sprawozdań z realizacji RPPK, dokumentów lub innych „śladów rewizyjnych”, wskazujących o jakich istotnych kwestiach Koordynator informował członka Zespołu. Zastępca Dyrektora DKIN wyjaśnił, że *nie dokumentowano w formie pisemnej informacji przekazywanych właściwemu ministrowi w formie ustnej.* (Szczegółowy opis w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 335-358, 434-489, 768)

1.12. Z ustaleń kontroli NIK w MSWiA wynika, że w Komendzie Głównej Policji – jednostce podległej Ministrowi SWiA – nie został wyznaczony koordynator ds. realizacji RPPK na lata 2018-2020, mimo że Komendant Główny Policji został

wskazany w RPPK na lata 2018-2020²⁴ jako realizator wiodący dla działania 8.1.²⁵ i 8.2.²⁶. Kontrola wykazała, że Ministerstwo w marcu 2019 r., poinformowało Komendanta Głównego Policji o wskazaniu go w planie realizacji działań RPPK, jako realizatora wiodącego dla ww. dwóch działań oraz zwróciło się z prośbą o spowodowanie realizacji zadań nałożonych na Policję w ramach Programu oraz przekazanie do Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego niezbędnych dokumentów i informacji wynikających z wdrażania niniejszego dokumentu. Ponadto, na wniosek Zastępcy Komendanta Głównego Policji, członek Zespołu w MSWiA w kwietniu 2019 r., zwrócił się do Szefa CBA o wyrażenie zgody na stałe uczestnictwo w pracach Międzyresortowego Zespołu, z głosem doradczym, przedstawiciela Komendanta Głównego Policji. Natomiast w marcu 2020 r., w związku z planowaną zmianą zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu, Sekretarz Stanu w MSWiA zwrócił się do Sekretarza Stałego Rady Ministrów z wnioskiem o ujęcie Komendanta Głównego Policji jako członka Zespołu. Propozycja ta nie została uwzględniona w zarządzeniu nr 95 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu²⁷.

Dyrektor DK wyjaśnił, że na poziomie Komendy Głównej Policji koordynator taki powinien zostać wyznaczony przez Komendanta Głównego Policji, tj. organ bezpośrednio wskazany w Programie. Biorąc powyższe pod uwagę powinna to być autonomiczna decyzja Komendanta Głównego Policji. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie był władny do podjęcia takich działań. Co więcej, byłaby to ingerencja w zadania stawiane przed Komendantem Głównym Policji, jako pełnoprawnym realizatorem Programu.

Zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK decyzja w sprawie wyznaczenia lub odwołania koordynatora należy do właściwego członka Zespołu. Członkami Zespołu, stosownie do pkt 4.3.2. Programu, mogli być przedstawiciele służb i instytucji w randze sekretarza albo podsekretarza stanu właściwego ministerstwa albo szefowie służb lub ich zastępcy. W zarządzeniu w sprawie Międzyresortowego Zespołu, Komendant Główny Policji nie został wskazany jako członek ww. Zespołu, w związku z tym koordynator nie został wyznaczony.

(akta kontroli str. 5-19, 63-65, 334-358, 434-512, 718-733)

1.13. Zgodnie z RPPK na lata 2018-2020 do zadań koordynatorów należało m.in. realizowanie obowiązku sprawozdawczego. Koordynator Programu opracowała sprawozdania okresowe oraz sprawozdanie końcowe z realizacji RPPK na lata 2018-2020, z wyjątkiem sprawozdania za 2018 r. (szczegółowy opis w sekcji stwierdzone nieprawidłowości). Sprawozdania były sporządzane na podstawie informacji przekazywanych przez komórki organizacyjne Ministerstwa zaangażowane w realizację działań: 1.3, 5.2. i 5.3.

W sprawozdaniach okresowych z realizacji zadań/działań RPPK oraz w sprawozdaniu końcowym Ministerstwo nie odniosło się do działań, dla których Minister SWiA został wskazany jako realizator współpracujący. Informacje dotyczące sposobu realizacji zostały wskazane jedynie w odniesieniu do działania 7.4. – w sprawozdaniu za I półrocze 2019 r. i za cały 2019 r. zawarto informację, że Ministerstwo zgłosiło pracownika do udziału w pracach grupy roboczej. Kontrola NIK wykazała, że Ministerstwo zgłosiło pracowników do udziału w pracach grup roboczych również w działaniach 2.1., 2.4. oraz 7.2.

²⁴ Potwierdzają to ustalenia kontroli NIK przeprowadzonej w Komendzie Głównej Policji.

²⁵ Wzmacnianie efektywności współpracy operacyjnej z wykorzystaniem międzynarodowych kanałów wymiany informacji (OLAF, Interpol, Europol).

²⁶ Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze zwalczania korupcji.

²⁷ M.P. poz. 628.

Do dnia 17 stycznia 2022 r. kontrolerzy NIK nie uzyskali wyjaśnień koordynatora Programu w sprawie niewskazania w sprawozdaniach czynności podejmowanych w ramach działań, dla których Minister SWiA był realizatorem współpracującym²⁸.

(akta kontroli str. 334-378, 415-422, 454-460, 825-934, CD1 pliki: 007-020)

Sprawozdania zostały zatwierdzone przez członka Zespołu i przesłane do Przewodniczącego Zespołu z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 9 pkt 4 regulaminu prac Zespołu (szczegółowy opis w sekcji stwierdzone nieprawidłowości), z wyjątkiem sprawozdania za 2019 r., które zostało przesłane terminowo.

Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu nie zgłaszał uwag do przekazanych przez Ministerstwo sprawozdań.

Badając realizację działań (przedstawioną w obszarze 2 wystąpienia) oraz stopień osiągnięcia zaplanowanych mierników (obszar 3 wystąpienia) ustalono, że zaprezentowane w sprawozdaniach okresowych i końcowym dane/informacje w części są niepełne oraz nie odzwierciedlają faktycznego stanu realizacji działań, co NIK ocenia jako nierzetelne (szczegółowy opis w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 5-19, 414-536)

1.14. Zgodnie z Planem realizacji działań MSWiA, w Ministerstwie planowano wydatki na realizację działania 5.2. w kwocie 30 tys. zł (15 tys. zł w 2019 r. i 15 tys. zł w 2020 r.). W przypadku pozostałych działań Ministerstwo nie planowało wydatków.

Zastępca DKIN wyjaśnił, że *środki na realizację szkoleń oszacowano i zaplanowano na podstawie dotychczasowych doświadczeń Biura Kadr, Szkoleń i Organizacji w planowaniu i organizacji szkoleń stacjonarnych.*

Według sprawozdania końcowego z realizacji RPPK w Ministerstwie, na realizację szkoleń w ramach działania 5.2 *wydatkowano ok. 16 tys. zł.* Kontrola NIK wykazała, że środki zostały wydatkowane w kwocie 16,4 tys. zł na trzy szkolenia dotyczące przeciwdziałania korupcji oraz przeciwdziałania korupcji i wzmocnienia postaw etycznych, organizowane przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

Ministerstwo nie wnioskowało o dodatkowe wsparcie finansowe z UE lub innych programów finansowanych ze środków publicznych.

(akta kontroli str. 18, 55-62, 763-792, 894)

Plan realizacji działań MSWiA nie zawierał działań²⁹, których realizacja została rozpoczęta przed uchwaleniem RPPK na lata 2018-2020.

(akta kontroli str. 53-69)

Do dnia 17 stycznia 2022 r. kontrolerzy nie uzyskali odpowiedzi³⁰ na pytanie, jakie są spostrzeżenia członka Zespołu w MSWiA z wdrażania RPPK.

(akta kontroli str. 923-934)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister SWiA upoważnił Pełnomocnika do Spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym do pełnienia funkcji koordynatora Programu w MSWiA dopiero

²⁸ Pismem nr KAP.410.006.02.2021/15 z 2 grudnia 2021 r. kontrolerzy zwrócili się do Koordynatora Programu z prośbą o wyjaśnienia. Pismami nr DK-KKN-096-5-22/2021 z 20 grudnia 2021 r. oraz nr DK-KKN-096-5-22/2022(5) z 12 stycznia 2022 r. Dyrektor DK poinformował kontrolerów o nieobecności Koordynatora Programu – początkowo do 31 grudnia 2021 r., a następnie do 25 stycznia 2022 r.

²⁹ Działania dla których Minister SWiA został wskazany, jako realizator wiodący.

³⁰ W sprawie wyjaśnień odnośnie spostrzeżeń z wdrażania RPPK kontrolerzy zwrócili się do Sekretarza Stanu w MSWiA pismem nr KAP.410.006.02.2021/14 z 26 listopada 2021 r.

28 grudnia 2018 r., tj. po 126 dniach od wejścia w życie zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu³¹ i po 98 dniach od monitu Przewodniczącego Zespołu³² w tej sprawie, co w ocenie NIK było nierzetelne. Dyrektor DK wyjaśnił, że *decyzja o terminie podjęcia ww. działań (wyznaczenia/powołania) była suwerenną decyzją właściwego w sprawie ministra.*

(akta kontroli str. 26, 544)

NIK zauważa, że już 10 stycznia 2018 r. w notatce służbowej, zaakceptowanej przez Ministra SWiA, Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego zawarł propozycję wyznaczenia Pełnomocnika Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w MSWiA na koordynatora Programu. Ponadto Szef CBA, w przekazanym z pismem z 21 września 2018 r. projekcie protokołu z posiedzenia Zespołu przypomniał, że koordynatorzy powinni zostać wyznaczeni w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie uchwały³³ w sprawie RPPK, a nie wszyscy realizatorzy Programu przesłali do CBA stosowne informacje. Ministerstwo nie udzieliło odpowiedzi CBA na ww. pismo dotyczące powołania Koordynatora Programu.

W ocenie NIK nieupoważnienie ww. Pełnomocnika do realizacji zadań koordynatora Programu w wyznaczonym terminie³⁴ było nierzetelne. Dopiero bowiem formalne upoważnienie zaakceptowanego w styczniu 2018 r. Koordynatora dawało mu podstawę do realizacji zadań określonych w RPPK 2018-2020.

2. Ministerstwo poinformowało Przewodniczącego Zespołu o wydaniu upoważnienia dla koordynatora Programu, dopiero po upływie 13 dni od daty jego wystawienia. Było to niezgodne z pkt 4.3.1. RPPK na lata 2018-2020³⁵, który stanowi, że Przewodniczący Zespołu powinien być niezwłocznie informowany, nie później jednak niż w ciągu 5 dni od dnia wydania decyzji w tej sprawie przez właściwego członka Zespołu. Kontrola wykazała, że koordynator dopiero po wpłynięciu maila z CBA przekazał w dniu 10 stycznia 2019 r. za pośrednictwem poczty elektronicznej skan upoważnienia pracownikowi Gabinetu Szefa CBA, tj. po 13 dniach od daty wystawienia ww. upoważnienia.

Zastępca Dyrektora DK wyjaśnił, że MSWiA nie ma wiedzy, czy i kiedy pracownik Gabinetu Szefa CBA powiadomił Przewodniczącego Zespołu o powołaniu koordynatora Programu w Ministerstwie.

(akta kontroli str. 614-617, 769, 808-809)

Postanowienia Programu jednoznacznie wskazują, że upoważnienie powinno zostać przekazane do Przewodniczącego Zespołu w terminie 5 dni od dnia wydania decyzji o wyznaczeniu lub odwołaniu koordynatora.

3. Plan realizacji działań MSWiA nie zawierał niektórych wymaganych elementów określonych w załączniku nr 1 do uchwały w sprawie regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu. Kontrola NIK wykazała, że plan ten w odniesieniu do działania 1.3., dla którego Minister SWiA został wskazany jako realizator wiodący, nie zawierał: mierników, sposobu realizacji działania, z podziałem na etapy pracy oraz terminami ich realizacji, oceny ryzyka wykonania działania, a także szacunkowych kosztów realizacji i źródeł finansowania. W ww. planie zapisano, że *przedłożenie informacji o planowanym sposobie realizacji działania (w zakresie przedmiotowym wskazanym w Programie) będzie możliwe po szczegółowym przeanalizowaniu*

³¹ Zarządzenie weszło w życie 24 sierpnia 2018 r.

³² Pismo Szefa CBA z 21 września 2018 r.

³³ Zgodnie z pkt 4.3.1 RPPK. Uchwała w sprawie RPPK weszła w życie 6 stycznia 2018 r.

³⁴ Upoważnienie zostało wystawione po upływie 356 dni od wejścia w życie Programu (tj. od 6 stycznia 2018 r.), 374 dni od dnia uchwalenia Programu (tj. od 19 grudnia 2017 r.).

³⁵ I poziom – Koordynatorzy realizacji Programu.

propozycji zmian i akceptacji rekomendacji z tych analiz przez kierownictwo MSWiA. W notatce służbowej z 24 stycznia 2019 r. skierowanej do Sekretarza Stanu w MSWiA p. Jarosława Zielińskiego w sprawie planu działań, koordynator Programu wskazała propozycje rozwiązań, m.in. uzupełnienie planu o przedsięwzięcia w zakresie dotyczącym działania 1.3. po przekazaniu przez DAP informacji o akceptacji przez kierownictwo MSWiA rekomendacji dotyczących ewentualnych zmian w przepisach związanych z działalnością lobbingową. Z ustaleń kontroli wynika, że plan działań MSWiA nie został uzupełniony, a koordynator nie wniosowała do Przewodniczącego Zespołu o jego zmianę.

Koordynator wyjaśniła, że do końca trwania Programu, stan realizacji działania 1.3. pozostawał bez zmian, tym samym brak było realnej możliwości przekazania CBA informacji w zakresie ustalonych dla potrzeb realizacji tego działania mierników, oceny ryzyka wykonania, a także szacunkowych kosztów i źródła finansowania.

(akta kontroli str. 53-62, 404-407)

NIK nie podziela stanowiska koordynatora, bowiem określenie mierników oraz sposobu realizacji działania, z podziałem na etapy i terminy pracy, powinno nastąpić na etapie planowania działania.

4. Ministerstwo nie sporządziło i nie przekazało Przewodniczącemu Zespołu sprawozdania z realizacji RPKK za 2018 r., co było niezgodne z § 9 regulaminu prac Zespołu. Ponadto sprawozdania za I półrocze 2019 r. i 2020 r., za cały 2020 r. oraz sprawozdanie końcowe zostały przekazane z opóźnieniem wynoszącym od jednego do ośmiu dni w odniesieniu do terminu wskazanego § 9 pkt 4 regulaminu prac Zespołu. Z ustaleń kontroli wynika, że Koordynator przedłożyła ww. sprawozdania członkowi Zespołu w MSWiA w terminie od trzech do siedmiu dni przed upływem terminu na ich przekazanie, określonego w ww. regulaminie.

W sprawie niesporządzenia sprawozdania za 2018 r., Dyrektor DK wyjaśnił, że do czasu otrzymania upoważnienia Ministra SWiA z dnia 28 grudnia 2018 r. do występowania w charakterze Koordynatora Programu w MSWiA, Pełnomocnik do spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym nie podejmowała żadnych działań wynikających z funkcji koordynatora. W sprawie terminów przekazania przez członka Zespołu sprawozdań do Przewodniczącego Zespołu, Dyrektor DK wyjaśnił, że *decyzje w powyższych sprawach, jak i czas poświęcony na ich podejmowanie jest suwerenną decyzją właściwego w sprawie ministra.*

W ocenie NIK, przyjęte przez Międzyresortowy Zespół zasady dotyczące m.in. terminów przekazywania sprawozdań ujęte w regulaminie prac Zespołu jednoznacznie wskazują, że sprawozdania półroczne i roczne powinny zostać przekazane do Przewodniczącego Zespołu, w terminach odpowiednio 31 lipca i 31 stycznia.

(akta kontroli str. 414-538, 549)

5. W sprawozdaniach okresowych i końcowym z realizacji zadań/działań RPPK sporządzanych przez Ministerstwo i przekazywanych do CBA stwierdzono przypadki braku kluczowych informacji, tj. wartości osiągniętych mierników, przy czym w związku z wprowadzeniem e-learningu jako dominującej formy szkoleń, w sprawozdaniu końcowym zamiast osiągniętej wartości miernika *Przeszkolenie nie mniej niż 10% pracowników MSWiA w 2019 r. i 2020 r.* (działanie 5.2.), tj. liczby przeszkolonych pracowników, wskazano liczbę przeprowadzonych szkoleń.

W odniesieniu do działania 1.3 *Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie (...)* w sprawozdaniach³⁶ zawarto następującą informację: *analiza zgłoszonych*

³⁶ Sprawozdanie za 2020 r. oraz sprawozdanie końcowe.

propozycji zmian do ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa niezakończona ustaleniem rekomendacji zmian w przepisach obowiązującej ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

Koordinator ds. realizacji Programu wyjaśniła, że ww. informacje, w jej ocenie, odzwierciedlały stan faktyczny względem treści Programu.

(akta kontroli str. 503-510, 736-739)

Nie można zgodzić się z powyższym stwierdzeniem, bowiem, jak wykazała kontrola NIK, analiza propozycji zmian nie została zakończona, natomiast ze sprawozdania wynika, że analiza została zakończona, a w jej wyniku nie ustalono rekomendacji zmian w przepisach.

W odniesieniu do działania 5.2. *Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych (...)* i 5.3. *Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty (...)* w sprawozdaniu końcowym:

- nie podano osiągniętych wartości dla dwóch mierników (po jednym z każdego działania), i tak dla miernika:
 - *Przeszkolenie nie mniej niż 10% pracowników MSWiA w 2019 r. i w 2020 r. (działanie 5.2.);* podano, że w 2019 r. pracownicy Ministerstwa ukończyli 95 szkoleń, natomiast w 2020 r. – 798 szkoleń. Nie wskazano natomiast, ilu pracowników zostało przeszkolonych oraz jaki to stanowiło procent wszystkich pracowników Ministerstwa³⁷. Z ustaleń kontroli wynika, że w 2019 r. przeszkolono 100 pracowników (10,2% pracowników Ministerstwa), a w 2020 r. – 654 pracowników (71% pracowników Ministerstwa),
 - *Liczba zrealizowanych szkoleń według Programu edukacyjnego w SP ZOZ MSWiA, nie mniej niż w 4-5 jednostkach (działanie 5.3.)* wskazano, że w 2019 r. przeprowadzono szkolenie dla 3 grup (154 osób). Nie wskazano natomiast, w ilu jednostkach przeprowadzono szkolenia. Z ustaleń kontroli wynika, że w 2019 r. przeprowadzono szkolenia w jednej jednostce SP ZOZ MSWiA.
- zawarto błędną informację, że *materiał edukacyjno-informacyjny dla pracowników MSWiA (działanie 5.2.)*³⁸ został zamieszczony na stronie intranetowej Ministerstwa (taka informacja znalazła się również w sprawozdaniu za 2020 r.). Zgodnie z zatwierdzonym planem realizacji zadań/działań RPPK, realizacja działania miała polegać na opracowaniu materiałów edukacyjnych dotyczących przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów w celu przekazania ich drogą elektroniczną do wiadomości i stosowania wszystkim pracownikom MSWiA. Z ustaleń kontroli wynika, że broszura informacyjna pt. *Przeciwdziałanie korupcji* została opracowana w II połowie 2020 r.³⁹, jednak nie została ona udostępniona pracownikom Ministerstwa. Zamiast niej, na stronie intranetowej MSWiA, został opublikowany materiał przygotowany przez CBA.

(akta kontroli str. 55-62, 503-535, 766-771, 810-819)

Dyrektor BKSIO, w odniesieniu do działania 5.2. wyjaśnił, że *liczbę przeszkolonych osób przekazywano w sprawozdaniach okresowych. W sprawozdaniu końcowym podano liczbę szkoleń przez omyłkę. Odbiorcy sprawozdań nie zgłaszali uwag i zastrzeżeń do przekazywanych informacji.* W odniesieniu do braku udostępnienia

³⁷ Informację o liczbie szkoleń, a nie liczbie przeszkolonych pracowników zawarto również w sprawozdaniu za 2020 r.

³⁸ Dla miernika: *opracowanie broszury informacyjnej 1 szt. i upowszechnienie jej drogą elektroniczną.*

³⁹ W sprawozdaniu za I półrocze 2020 r. znalazła się informacja, że *kontynuowane są działania analityczne (...) w celu opracowania materiałów edukacyjnych nt. przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów w MSWiA.*

przygotowanej przez MSWiA broszury informacyjnej, Zastępca Dyrektora DK wyjaśnił, że 10 grudnia 2020 r. pracownikom Ministerstwa udostępniono w intranecie publikację CBA pt. „Wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF” jako aktualny materiał informacyjny. Opracowany wcześniej materiał szkoleniowy w związku z pojawieniem się bardziej aktualnych wytycznych wymagał przeglądu i ew. aktualizacji. Dyrektor BKSIO wyjaśnił m.in., że z uwagi na fakt, że proces opracowania publikacji rozłożony w czasie i w zadanie włączonych było kilku pracowników, nie jest możliwe określenie konkretnej daty opracowania. Z dokumentów źródłowych nie wynika kto powinien zatwierdzić dokument, w związku z powyższym [broszura⁴⁰] zostanie zaakceptowana i opublikowana tak jak inne materiały publikowane w intranecie MSWiA. (...) z uwagi na opublikowanie przez CBA publikacji pod nazwą „Wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do PTF” w grudniu 2020 r. (...) wstrzymano działania nad publikacją innych materiałów aby zapewnić spójność i kompatybilność tych dwóch dokumentów.

(akta kontroli str. 770-771, 905-910)

Dyrektor Departamentu Zdrowia wyjaśnił, że w zakresie działania 5.3. w sprawozdaniu nie podano wartości osiągniętego miernika, co wynikało z przyjętego przez pracownika sposobu przygotowania sprawozdania.

(akta kontroli str. 414-535, 903-904)

Do dnia 17 stycznia 2022 r. kontrolerzy NIK nie uzyskali wyjaśnień koordynatora Programu w sprawie danych zawartych w sprawozdaniach z realizacji RPPK⁴¹.

(akta kontroli str. 825-934)

W ocenie NIK, sprawozdania z realizacji zdań/działań powinny odzwierciedlać stan faktyczny i w sposób jednoznaczny wskazywać czy oraz w jakim stopniu działania zostały zrealizowane, a mierniki osiągnięte. Ponadto ze sprawozdań powinno jasno wynikać, że udostępniony pracownikom Ministerstwa materiał dotyczący działań antykorupcyjnych nie jest tym materiałem, który powstał w ramach realizacji przez MSWiA działania 5.3.

Niepełne informacje, nieodzwierciedlające postępów realizacji działań, utrudniają weryfikację i ocenę stanu realizacji tych działań.

6. W Ministerstwie nie zapewniono należytego monitorowania wdrażania działań wynikających z RPPK na lata 2018-2020. Brak odpowiedniego monitoringu skutkowało m.in. przygotowaniem przez Ministerstwo planu realizacji działań niespełniającego niektórych wymogów oraz w terminie uniemożliwiającym włączenie planu działań MSWiA do zatwierdzonego przez Szefa CBA Planu realizacji zadań i działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020. W konsekwencji plan działań MSWiA został ujęty dopiero w aneksie do planu realizacji zadań i działań RPPK zatwierdzonym przez Szefa CBA w maju 2019 r. Przez cały okres realizacji Programu ww. plan pozostał niezupełniony.

W ocenie NIK, niewystarczający monitoring miał wpływ również na sporządzanie nierzetelnych sprawozdań z realizacji RPPK oraz ich nieterminowe przekazywanie do Przewodniczącego Zespołu.

⁴⁰ Przypis NIK.

⁴¹ Pismem nr KAP.410.006.02.2021/15 z 2 grudnia 2021 r. kontrolerzy zwrócili się do Koordynatora Programu z prośbą o wyjaśnienia. Pismami nr DK-KKN-096-5-22/2021 z 20 grudnia 2021 r. oraz nr DK-KKN-096-5-22/2022(5) z 12 stycznia 2022 r. Dyrektor DK poinformował kontrolerów o nieobecności Koordynatora Programu – początkowo do 31 grudnia 2021 r., a następnie do 25 stycznia 2022 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministra SWiA w zakresie zapewnienia warunków realizacji zadań RPPK na lata 2018-2020. W MSWiA z opóźnieniem 126 dni powołano koordynatora ds. realizacji RPPK na lata 2018-2020. Plan realizacji zadań/działań RPPK sporządzony w Ministerstwie nie zawierał wszystkich elementów określonych w Regulaminie prac Zespołu. Nie sporządzono sprawozdania z realizacji zadań/działań RPPK za 2018 r., a pozostałe sprawozdania (z wyjątkiem sprawozdania za 2019 r.) zostały przekazane z opóźnieniem wynoszącym od jednego do ośmiu dni. Ponadto sprawozdanie za 2020 r. oraz sprawozdanie końcowe zostały w części sporządzone nierzetelnie. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują, że monitorowanie realizacji działań nie było wystarczające.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Realizowane przez Ministerstwo działanie 1.3. *Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu*, dla którego Minister SWiA został wskazany jako realizator wiodący, wpisywało się w realizację celu szczegółowego nr 1 RPPK na lata 2018-2020, tj. *wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych*.

W sprawozdaniu końcowym z realizacji zadań i działań RPPK, MSWiA wykazało⁴², że działanie to zostało niezrealizowane.

Kontrola wykazała, że w ramach realizacji powyższego działania Ministerstwo wystąpiło do ministrów kierujących działami administracji rządowej (w październiku 2018 r., tj. po 10 miesiącach od uchwalenia Programu) oraz do Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu (w lutym 2019 r., tj. po 14 miesiącach od uchwalenia Programu) o ocenę i ewentualne sugestie dotyczące zmian w przepisach dotyczących działalności lobbingsowej. Propozycje zmian zgłosili: Minister Finansów (30 października 2018 r.), Minister Sprawiedliwości (11 grudnia 2018 r.), Minister Cyfryzacji (7 listopad 2018 r.), Marszałek Sejmu oraz Marszałek Senatu (10 kwietnia 2019 r.).

Zastępca Dyrektora DKIN wyjaśnił, że *decydowanie o podjęciu bądź zarzuceniu inicjatywy legislacyjnej, podobnie jak o harmonogramie prac, jest suwerenną kompetencją właściwego w sprawie ministra, dla której nie ma on ustalonych ram czasowych. Zarówno Program, jak i inne dokumenty kierunkowe nie ustalały konkretnego terminu rozpoczęcia realizacji zadań w tym zadania 1.3.*

Z ustaleń kontroli wynika, że działanie 1.3. nie zostało zrealizowane (szczegółowy opis w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 109-143, 616-617)

2.2. Ministerstwo realizowało dwa działania w ramach zadania nr 5 przewidzianego w Planie realizacji działań RPPK, tj. *Wdrożenia edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne*, przyporządkowane do celu szczegółowego RPPK *wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych*.

⁴² W kolumnie: *Stan realizacji zadania/działania* sprawozdania zatwierdzonego przez Radę Ministrów.

W sprawozdaniu końcowym z realizacji zadań i działań RPPK Ministerstwo wykazało zrealizowanie dwóch działań: 5.2. i 5.3. Szczegółowy stan realizacji działań prezentował się następująco:

Działanie 5.2. *Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów.* Realizacja działania polegała m.in. na aktualizacji programów cyklicznych szkoleń w obszarze przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym i konfliktowi interesów. Kursy e-learningowe z zakresu etyki i antykorupcji wprowadzono jako obowiązkowe elementy służby przygotowawczej w MSWiA dla osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej.

Z ustaleń kontroli wynika, że w 2019 przeszkolono 100 pracowników, a w 2020 r. – 654 pracowników Ministerstwa.

(akta kontroli str. 503-510, 763-771, 810-819, 905-913)

W ramach tego działania MSWiA zobowiązało się⁴³ również opracować materiały edukacyjne dotyczące przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów w celu przekazania drogą elektroniczną do wiadomości stosowania wszystkim pracownikom MSWiA (termin realizacji – I półrocze 2020 r.). Kontrola wykazała, że w Ministerstwie opracowano broszurę informacyjną na temat przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów MSWiA pt. *Przeciwdziałanie korupcji*, jednak nie została ona przekazana do wiadomości pracownikom Ministerstwa. Jak wyjaśnił Dyrektor DK broszura wymagała aktualizacji w związku z otrzymanymi wytycznymi CBA. Działanie to, w ocenie NIK, zostało więc zrealizowane częściowo.

(akta kontroli str. 55-62, 503-534, 766-771, 835-891, 905-908)

Działanie 5.3. *Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych lub nadzorowanych przez Ministerstwo.*

Realizacja działania polegała na opracowaniu i zatwierdzeniu Programu edukacyjnego dla ZP ZOZ nadzorowanych przez Ministra SWiA pt. *Etyka i przeciwdziałanie korupcji w jednostce*. Kontrola wykazała, że ww. Program został opracowany i zatwierdzony w planowanym terminie, tj. w I połowie 2019 r. Ponadto w ramach działania 5.3., w latach 2019-2020, planowano przeprowadzić szkolenia w 4-5 jednostkach SP ZOZ MSWiA. Z ustaleń kontroli wynika, że szkolenia przeprowadzono w 2019 r. tylko w jednej jednostce. W ocenie NIK, działanie to, zostało więc zrealizowane częściowo.

(akta kontroli str. 247-322, 903-905)

Stopień osiągnięcia planowanych mierników ramach działań 5.2. i 5.3 został opisany w obszarze 3 wystąpienia pokontrolnego.

2.3. Minister SWiA lub MSWiA jako realizatorzy współpracujący zostali wskazani w zatwierdzonym przez Szefa CBA planie realizacji zadań i działań RPPK w działaniach 1.1., 1.5., 2.1., 2.4., 7.2. i 7.3.

Kontrola wykazała, że ramach:

- działania 1.5. MSWiA przekazało, w odpowiedzi na pismo Ministerstwa Sprawiedliwości, opinię o niecelowości rozszerzenia kręgu podmiotu przestępstw z art. 231 kodeksu karnego o osoby pełniące funkcje publiczne, które nie są funkcjonariuszami publicznymi. Odpowiedź została uzgodniona ze służbami podległymi, policją i strażą graniczną;

⁴³ Plan realizacji działań MSWiA oraz aneks do planu realizacji zadań i działań RPPK zatwierdzony przez szefa CBA, kolumna: *Sposób realizacji*.

- działania 2.1. oraz działania 2.4. MSWiA m.in. zgłosiło pracownika Ministerstwa do udziału w grupie roboczej;
- działania 7.2., MSWiA m.in. zgłosiło pracownika Ministerstwa do udziału w grupie roboczej i przekazało informacje w zakresie przygotowania raportów dotyczących przestępstw pozostających we właściwości Ministerstwa;
- działania 7.4. zgłoszono pracownika Ministerstwa do udziału w grupie roboczej oraz przekazano wyjaśnienia dotyczące przepisów i procedur w zakresie wymiany informacji pomiędzy służbami i organami ścigania.

(akta kontroli str. 334-378, 539-549)

2.4. W ramach RPPK na lata 2018-2020 nie było działań, przypisanych Ministrowi SWiA lub MSWiA, które byłyby kontynuacją Programu na lata 2014-2019.

2.5. W sprawie stopnia zrealizowania celu głównego oraz celów szczegółowych RPPK na lata 2018-2020, koordynator Programu wyjaśniła m.in., że *taka jednoznaczna ocena nie może być obiektywnie przedstawiona. Na ogląd sytuacji należy nałożyć funkcjonowanie urzędu w stanie zagrożenia epidemicznego, a następnie (...) stanu epidemii w Polsce. Działania były realizowane odpowiednio do możliwości zaangażowanych komórek organizacyjnych MSWiA, co zostało wyrażone w formularzu końcowym; natomiast wydaje się, że nie powinno być dyskutowane czy ewentualnie właściwy priorytet nadany został realizacji działań w ramach RzPPK czy innym, uznanym być może jednak za bardziej kluczowe dla urzędu w takich, a nie innych realiach.*

(akta kontroli str. 628-632)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie obowiązywania RPPK, tj. od 6 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r., nie zrealizowano działania 1.3. *Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu*, dla którego Minister SWiA został wskazany jako realizator wiodący w RPPK na lata 2018-2020.

Z przekazanego 25 stycznia 2021 r. koordynatorowi Programu przez Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej MSWiA (komórki wiodącej w zakresie realizacji ww. działania) sprawozdania za 2020 r. oraz sprawozdania końcowego z realizacji RPPK na lata 2018-2020 w zakresie działania 1.3. wynika, że do końca realizacji Programu w MSWiA nie zakończono analizy zgłoszonych w okresie październik 2018 r. – kwiecień 2019 r., przez trzech ministrów oraz Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, propozycji zmian w ustawie o działalności lobbingsowej (w sprawozdaniach wskazano, że *przedłożenie informacji o planowanym sposobie realizacji działania (...) będzie możliwe po szczegółowym przeanalizowaniu propozycji zmian i akceptacji rekomendacji z tych analiz przez kierownictwo MSWiA (w zakresie propozycji zgłoszonych przez ministrów) oraz zgłoszone propozycje podlegają analizie, której wyniki zostaną przedstawione do akceptacji Kierownictwu MSWiA, które podejmie decyzje co do dalszych działań.*

(akta kontroli str. 519-523)

Dyrektor DAP wyjaśnił, że analizę przeprowadzano w okresie od kwietnia 2019 r. do stycznia 2021 r., a także że *komplet materiałów o ewentualnej nowelizacji ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa został przekazany koordynatorowi do spraw realizacji Programu 8 lutego 2021 r. (...) Wyniki analizy zostały zreferowane nadzorującemu Departament członkowi kierownictwa MSWiA*

w trakcie codziennych, rutynowych spotkań, na których omawiane są sprawy Departamentu – z tych spotkań nie sporządzane są formalne notatki, a ustalenia są ustne lub w formie odręcznej adnotacji w kalendarzu/notatniku/brudnopisie (...).

(akta kontroli str. 711-714)

Koordinator Programu wyjaśniła, że nie zwracała się do DAP w sprawie realizacji działania 1.3., w tym terminu zakończenia prowadzonej analizy propozycji zmian w ustawie o działalności lobbingsowej, ponieważ (...) organom władzy publicznej niezbędna jest możliwość podejmowania decyzji dopiero po zebraniu zasobu niezbędnych informacji, uzgodnieniu stanowisk i przeanalizowaniu kilku możliwych wariantów danego rozstrzygnięcia. Organ, w procesie podejmowania swoich rozstrzygnięć musi mieć zagwarantowaną pewną strefę swobody i dyskrekcji, w ramach której może gromadzić informacje, rozważać różne, często odmienne rozwiązania, sporządzać projekty dokumentów bowiem podjęcie w procesie dochodzenia do rozstrzygnięcia, decyzji właściwej wymaga wyeliminowania, w atmosferze rozwagi i spokoju, rozwiązań nietrafnych, zagrażających np. chronionym konstytucyjnie dobrom, czy też niefunkcjonalnych.

(akta kontroli str. 621-623)

Dyrektor DAP wyjaśnił, że z uwagi na to, że wstępna analiza nadesłanych propozycji nie wskazywała na jakiegokolwiek przesłanki przemawiające za koniecznością pilnej nowelizacji przepisów regulujących działalność lobbingsową, zadanie to nie miało charakteru priorytetowego. Plan realizacji działania 1.3. nie został uzupełniony z uwagi na brak decyzji kierunkowej kierownictwa MSWiA co do podjęcia prac legislacyjnych nad nowelizacją tych przepisów. Dodatkowo informuję, że wewnętrzna komórka organizacyjna Departamentu Administracji Publicznej MSWiA, do której zadań należy prowadzenie spraw związanych z rejestrem podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową, była w omawianym okresie w całości zaangażowana w realizację zadań Ministra SWiA związanych ze zwalczaniem pandemii Covid-19. Zadania te zajmowały większość część pracy pracowników tej komórki.

W odpowiedzi na pytanie kontrolerów o treści: (...) wyniki analizy w zakresie propozycji zmian w przepisach o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa miały być podstawą do planowania kolejnych działań w zakresie działania 1.3. (...) dlaczego ww. analiza trwała prawie dwa lata i nie została zakończona w trakcie realizacji Programu?, Dyrektor DAP wyjaśnił m.in. (...) że zawarta w pytaniu sugestia dotycząca czasu trwania analizy propozycji zmian ma charakter subiektywnej ingerencji pytających w organizację pracy komórek organizacyjnych MSWiA, czynionej bez żadnych podstaw prawnych.

(akta kontroli str. 711-717, 750-762)

NIK nie kwestionuje prawa Ministra do podjęcia, bądź zarzucenia inicjatywy legislacyjnej oraz nie wskazuje terminu na dokonanie analizy. NIK zauważa jednak, że ramy czasowe obowiązywania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji, przyjętego uchwałą nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. zostały określone na lata 2018-2020, tj. do 31 grudnia 2020 r. W tym okresie Ministerstwo zobowiązane było zrealizować, w ramach zadania 1 Wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego, działanie 1.3. Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu. Sposób realizacji działania, zgodnie z załącznikiem nr 1 do regulaminu prac Zespołu, powinien zostać ustalony w początkowym etapie wdrażania Programu, tj. w planie realizacji działań. Stan epidemii COVID-19 zaczął się w Polsce w marcu 2020 r. Niezakończenie analizy, która miała być podstawą do planowania kolejnych działań, uniemożliwiło określenie sposobu realizacji działania

i tym samym rozpoczęcie jego realizacji. Ponadto NIK zauważa, że przedłożony w trakcie kontroli *komplet materiałów dotyczących ewentualnej nowelizacji ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, zawiera jedynie zestawienie propozycji zmian zgłoszonych przez poszczególne podmioty. Nie zawiera natomiast żadnego podsumowania czy konkluzji wskazujących kierunek dalszych działań związanych z ustawą o działalności lobbingsowej.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niezrealizowanie RPPK na lata 2018-2020 w zakresie działania 1.3., dla którego Minister SWiA był realizatorem wiodącym. Pierwsze czynności w ramach tego działania zostały podjęte dopiero po 10 miesiącach od uchwalenia RPPK na lata 2018-2020, a analiza propozycji zmian w przepisach o działalności lobbingsowej, która miała stanowić podstawę do planowania kolejnych działań, nie została zakończona do końca realizacji Programu, tj. do końca 2020 r. MSWiA zgłosiło przedstawicieli do udziału w grupach roboczych w ramach działania 2.1, 2.4., 7.2. i 7.4.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Dla działania 1.3. *Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu* nie zostały określone mierniki realizacji. Działanie nie zostało zrealizowane. Szczegółowy opis zawarto w obszarze 1 i 2.

3.2. W ramach działania 5.2. *Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów* określono dwa mierniki:

- *przeszkolenie nie mniej niż 10% pracowników MSWiA w 2019 r. i w 2020 r.* Sposób realizacji działania – *dokonanie aktualizacji programów cyklicznych szkoleń w oparciu o wytyczne Kancelarii Prezesa Rady Ministrów* (zgodnie z pkt. 5.1. planu działań) z terminem realizacji niezwłocznie po otrzymaniu wytycznych oraz *organizacja corocznych cyklicznych szkoleń w oparciu o zaktualizowane programy* (termin realizacji – szkolenia cykliczne, kontynuacja w latach 2019-2020). Kontrola wykazała, że osiągnięto planowaną wartość miernika. W 2019 r. przeszkolono 100 osób, a w 2020 r. – 654 osoby, co stanowiło odpowiednio 10,2% oraz 71,0% pracowników Ministerstwa.
- *opracowanie broszury informacyjnej 1 szt. i upowszechnienie jej drogą elektroniczną.* Sposób realizacji opracowanie materiałów edukacyjnych dotyczących przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów w celu przekazania drogą elektroniczną do wiadomości stosowania wszystkim pracownikom MSWiA (termin realizacji – I półrocze 2020 r.). Kontrola wykazała, że w Ministerstwie opracowano broszurę informacyjną na temat przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów MSWiA pt. *Przeciwdziałanie korupcji*, jednak nie została ona przekazana do wiadomości pracownikom MSWiA, tym samym miernik osiągnięto tylko częściowo.

(akta kontroli str. 763-771, 776-792, 810-891)

3.3. W ramach działania 5.3. *Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych lub nadzorowanych* określono dwa mierniki:

- *opracowany i zatwierdzony Program edukacyjny* (termin realizacji – I półrocze 2019 r.). Sposób realizacji działania: *opracowanie programu edukacyjnego dla SP ZOZ MSWiA nadzorowanych przez Ministra SWiA pn. Etyka i przeciwdziałanie korupcji w jednostce*. Kontrola wykazała, że miernik został

osiągnięty – opracowano i zatwierdzono Program edukacyjny w terminie określonym w planie realizacji działań MSWiA.

- liczba zrealizowanych szkoleń według Programu edukacyjnego w SP ZOZ MSWiA, nie mniej niż w 4-5 jednostkach (termin realizacji 2019-2020). Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w 2019 r. przeprowadzono szkolenia w jednej jednostce dla trzech grup. W 2020 r. nie przeprowadzono takich szkoleń. Tym samym tak określony miernik nie został w pełni osiągnięty.

(akta kontroli str. 21, 75-333)

Dyrektor Departamentu Zdrowia wyjaśnił, że szkolenia w kolejnych jednostkach miały być kontynuowane w 2020 r., jednakże z uwagi na pandemię i związane z tym ograniczenia w pracy jednostek ochrony zdrowia oraz przyjęty sposób realizacji – w formie bezpośredniego uczestnictwa, organizacja szkoleń w 2020 r. była niemożliwa.

(akta kontroli str. 903-904)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieokreśleniu mierników dla działania 1.3. *Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu*, co było niezgodne ze wzorem planu działań/zadań określonym w załączniku nr 1 do regulaminu prac Zespołu (szczegółowy opis zawarto w obszarze 1, w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

OCENA CZĄSTKOWA

W odniesieniu do wdrażanych przez Ministerstwo działań, tj. 5.2. oraz 5.3., NIK zauważa, że osiągnięto część zaplanowanych dla nich mierników⁴⁴, jednak w sprawozdaniach nie odzwierciedlono, w jakim stopniu zostały one zrealizowane. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak określenia miernika dla działania 1.3.

IV. Wnioski i uwagi

Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny, w związku z zakończeniem realizacji RPPK na lata 2018-2020, NIK nie formułuje wniosków pokontrolnych.

Uwagi

W przypadku powierzenia MSWiA 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/upoważniania koordynatora w Ministerstwie.
2. Ustalania mierników umożliwiających pomiar postępu realizacji zadań.
3. Monitorowania postępu realizacji działań w celu zapewnienia terminowej realizacji działań.
4. Zapewnienia rzetelnego sporządzania sprawozdań dotyczących realizacji zadań/działań oraz terminowego ich przekazywania właściwym odbiorcom.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

⁴⁴ Dwa mierniki zostały osiągnięte w całości, dwa mierniki zostały osiągnięte częściowo.

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 dni 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, 27 maja 2022 r.

Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Departament Administracji Publicznej

Dyrektor

Bogdan Skwarka

.....
podpis

Prezes