



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Małgorzata Motylow

KNO.410.007.01.2021

Pan  
Piotr Gliński  
Wiceprezes Rady Ministrów  
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego  
ul. Krakowskie Przedmieście 15/17  
00-071 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego <sup>1</sup> , ul. Krakowskie Przedmieście 15/17, 00-071 Warszawa (dalej: MKiDN, Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	prof. dr hab. Piotr Gliński, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: Minister)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Warunki realizacji zadań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020;</li><li>2. Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020;</li><li>3. Efekty realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. 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 <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Iwona Nowacka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/25/2021 z 7 września 2021 roku.</li><li>2. Marcel Knyżewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/24/2021 z 3 września 2021 roku.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-2)

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

**OCENA OGÓLNA** Minister prawidłowo realizował – co do zasady – działania na rzecz Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020<sup>4</sup>. Minister wykonywał przedsięwzięcia w ramach dwóch działań, będących częścią jednego zadania określonego w RPPK na lata 2018-2020 wdrażając m.in. szkolenia w zakresie przeciwdziałania korupcji w urzędzie. Działania realizowane były według planu

<sup>1</sup> Od 1 marca 2021 r. - stosownie do § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (Dz. U. poz. 360) funkcjonowało Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, utworzone w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Ministerstwo Sportu utworzono ponownie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 października 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu i Turystyki (Dz. U. poz. 1953), poprzedzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu (Dz. U. poz. 1932).<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

<sup>4</sup> Program przyjęty został uchwałą nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. (M.P. z 2018 r. poz. 12) Dalej Rządowy Program, RPPK na lata 2018-2020.



realizacji działań MKiDN przedłożonego do Centralnego Biura Antykorupcyjnego<sup>5</sup>, który został nie w pełni rzetelnie przygotowany, a także według planów półrocznych, które były opracowywane do końca 2019 r. Również warunki organizacyjne do realizacji RPPK na lata 2018-2020 w Ministerstwie nie zostały odpowiednio przygotowane. Zrealizowano dziewięć z dziesięciu mierników zapisanych w planach realizacji RPPK na lata 2018-2020, ale ze względu na brak planów na 2020 r. nie jest możliwa pełna ocena stopnia osiągnięcia planowanych efektów.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

W Ministerstwie podejmowano działania w celu zapewnienia warunków organizacyjno-prawnych do realizacji RPPK na lata 2018-2020, tj. m.in. wyznaczono Członka Międzyresortowego Zespołu i Koordynatora Programu, który przygotował plan realizacji Programu, jednak nie były one wystarczające do prawidłowej realizacji RPPK na lata 2018-2020. Minister wykonywał działania określone w RPPK na lata 2018-2020 dotyczące szkoleń pracowników urzędu. Działania realizowane były według rocznego planu realizacji działań MKiDN, przedłożonego do CBA w 2018 r., a także planów półrocznych opracowywanych do końca 2019 r. Koordynator RPPK na lata 2018-2020 w MKiDN<sup>6</sup> został powołany 54 dni po ustanowieniu Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania RPPK na lata 2018-2020<sup>7</sup> i 272 dni po terminie<sup>8</sup> ustanowionym w RPPK na lata 2018-2020.

Plan realizacji działań MKiDN, opracowany przez koordynatora, nie obejmował całego okresu funkcjonowania Programu, nie zawierał harmonogramów oraz przyczyn oceny ryzyka ich niewykonania. Został także sporządzony nieterminowo. Plan ten, przedłożony w 2018 r. do CBA, odnosił się jedynie do działań zaplanowanych do realizacji w 2018 r. Koordynator wysyłał półroczne plany realizacji działań prowadzonych jedynie do końca 2019 r. Wysyłane półroczne plany posiadały określone mierniki przewidziane do osiągnięcia w danym półroczu, ale nie były one formalnie ujęte w zbiorczym planie na lata 2018-2020, który został zatwierdzony przez Szefa CBA.

W Ministerstwie nie wprowadzono rozwiązań organizacyjnych oraz nie przeprowadzono wstępnych analiz związanych z realizacją Programu. Nadzorowanie i monitorowanie realizacji działań przez członka zespołu<sup>9</sup> nie było wystarczające i ograniczało się do ustnych kontaktów pomiędzy członkiem zespołu i koordynatorem. Nie podejmowano działań w związku z opóźnieniem w przygotowaniu planu, ani sprawozdań. Bez planu obejmującego lata 2018-2020 nie było możliwe skuteczne monitorowanie postępów realizacji działań.

Wszystkie wpisane do RPPK na lata 2018-2020 działania, przypisane do realizacji MKiDN zostały wykonane, ale zatwierdzony przez Szefa CBA „Plan realizacji zadań

<sup>5</sup> Dalej: CBA.

<sup>6</sup> Zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK na lata 2018 – 2020 / *Poziom – Koordynatorzy realizacji Programu* stanowiska koordynujące realizację Programu powinny zostać utworzone obligatoryjnie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wszystkich ministerstwach i urzędach centralnych mających status realizatorów Programu.

<sup>7</sup> Międzyresortowy Zespół powołano zarządzeniem 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.). Dalej: Międzyresortowy Zespół. Zarządzenie zaczęło obowiązywać od 24 sierpnia 2018 r.

<sup>8</sup> Zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK na lata 2018-2020 wyznaczenie koordynatorów powinno nastąpić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia uchwalenia Programu na lata 2018 – 2020.

<sup>9</sup> Członek Zespołu lub Członek Międzyresortowego Zespołu – wyznaczony przedstawiciel Ministerstwa w randze sekretarza albo podsekretarza stanu, który jest odpowiedzialny za wykonywanie określonych zadań i działań w ramach Programu.



i działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020<sup>10</sup> obejmował jedynie 2018 r. W 2019 r. koordynator opracował plany na I i II półrocze. Nie powstały plany realizacji działań MKiDN na 2020 r. W trakcie funkcjonowania Programu pojawiły się nowe przedsięwzięcia ustalone przez koordynatora i członka zespołu, które nie zostały formalnie wpisane do realizacji, ale koordynator umieszczał je m.in. w sprawozdaniach z realizacji RPPK na lata 2018-2020, jednocześnie koordynator nie wnioskował o aktualizację planu. Przedsięwzięcia te, polegające m.in. na całościowej zmianie wewnętrznej polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie, nie zostały zrealizowane ze względu na zmiany organizacyjne i włączenie do MKiDN komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu kultura fizyczna oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu z dotychczasowego Ministerstwa Sportu<sup>11</sup>. Wykonanie przedsięwzięcia polegającego na odbyciu szkoleń e-learningowych przez pracowników instytucji nadzorowanych przez Ministra nie zostało zweryfikowane.

Zaplanowane efekty, które określono w zatwierdzonym przez Szefa CBA planie realizacji RPPK na lata 2018-2020 zostały osiągnięte, ale wynikało to z przyjęcia planu na 2018 r. jako planu trzyletniego. Dodatkowo nie wszystkie efekty osiągnięto w zakładanych terminach. W kolejnych planach wysyłanych przez koordynatora do CBA pojawiały się dodatkowe mierniki, z których jeden - przyjęcie dokumentu pn. „Założenia polityki przeciwdziałania korupcji w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego”, nie został osiągnięty. We wszystkich planach półrocznych znalazło się łącznie dziesięć mierników. Z uwagi na brak planu na 2020 r., nie określono mierników, które przewidziano wówczas do osiągnięcia, co utrudnia ocenę efektów realizacji.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>12</sup> kontrolowanej działalności**

#### **OBSZAR**

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

#### **Opis stanu faktycznego**

Zgodnie z postanowieniami RPPK na lata 2018-2020 we wszystkich ministerstwach posiadających status realizatorów Programu nie później niż w ciągu 30 dni od dnia uchwalenia Programu, tj. do 18 stycznia 2018 r., powinno się utworzyć stanowisko koordynatora realizacji RPPK 2018-2020 (dalej koordynator)<sup>13</sup>. Wyznaczenia koordynatora powinien dokonać Członek Międzyresortowego Zespołu<sup>14</sup>, a informację o tym należało przekazać do Przewodniczącego tego zespołu – Szefa CBA.

W MKiDN w Departamencie Ochrony Zabytków utworzono stanowisko koordynatora realizacji RPPK na lata 2018-2020. Dnia 7 września 2018 r. Dyrektor Generalny Jarosław Czuba upoważnił Radcę Ministra Jakuba Wiśniewskiego do pełnienia funkcji koordynatora. Pismem z dnia 7 września 2018 r. Minister poinformował Szefa

<sup>10</sup> W wystąpieniu należy rozróżnić plan zatwierdzony przez Szefa CBA, który zawierał jedynie opracowany przez koordynatora plan na 2018 r.; plan na I połowę 2019 r. oraz plan na II połowę 2019 r.

<sup>11</sup> Dalej MS. Od dnia 1 marca 2021 r. utworzone zostało Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (Dz. U. poz. 360).

<sup>12</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>13</sup> Zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK na lata 2018-2020.

<sup>14</sup> Zarządzenie Nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020” weszło w życie w dniu 24 sierpnia 2018 r.



CBA o wyznaczeniu do prac w Międzyresortowym Zespole p. Magdaleny Gawin – Podsekretarza Stanu w MKiDN oraz o wyznaczeniu p. Jakuba Wiśniewskiego jako osoby upoważnionej do reprezentowania resortu na posiedzeniach Zespołu. Dnia 17 października 2018 r. Podsekretarz Stanu Magdalena Gawin powierzyła ponownie funkcję koordynatora Jakubowi Wiśniewskiemu. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego oprócz aktu powołania koordynatora przez Dyrektora Generalnego, koniecznym było przedstawienie dokumentu powołania opatrzonego podpisem Członka Międzyresortowego Zespołu.

Według p. Mateusza Adamkowskiego, dyrektora Departamentu Mecenatu Państwa, data powołania koordynatora RPPK na lata 2018-2020 wynikała z przeprowadzonych między wejściem w życie Rządowego Programu, a powołaniem Międzyresortowego Zespołu konsultacji telefonicznych pracowników Biura Ministra w MKiDN z funkcjonariuszami CBA. W toku konsultacji uzyskano informację, że powołanie koordynatora powinno nastąpić po wejściu w życie zarządzenia nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu. Powierzenie funkcji koordynatora nastąpiło w dniu 7 września 2018 r., ale dokonała tego osoba nieupoważniona<sup>15</sup>, tj. Dyrektor Generalny, nie będący Członkiem Międzyresortowego Zespołu, z tego względu należy uznać, że powołanie koordynatora nastąpiło 17 października 2018 r.

Utworzenie stanowiska koordynatora nie spowodowało zwiększenia stanu etatowego w Ministerstwie, nie było również odrębnie wynagradzane oraz nie zostało odzwierciedlone w dokumentach kadrowych (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 3-11, 43-45, 101-104)

Koordynator posiadał czteroletnie doświadczenie w pracy na samodzielnym stanowisku w służbie cywilnej jako radca ministra oraz odbył szkolenie pn. „Przeciwdziałanie korupcji i konfliktowi interesów” w 2015 r. Był on jedyną osobą odpowiedzialną w Ministerstwie za wdrażanie RPPK na lata 2018-2020. W ocenie realizatora w ramach dalszej realizacji programów i działań służących przeciwdziałaniu korupcji należy zwiększyć liczbę osób odpowiedzialnych za działania służące przeciwdziałaniu korupcji.

(akta kontroli str. 49-54, 122-123)

Przystępując do realizacji RPPK na lata 2018-2020 Minister nie dokonał analizy potrzeb kadrowych i prawno-organizacyjnych. Według wyjaśnień Podsekretarza Stanu – p. Magdaleny Gawin nie istniała konieczność dokonania takiej analizy, ponieważ Program był kontynuacją RPPK na lata 2014-2019.

W Ministerstwie nie były opracowywane, na potrzeby realizacji RPPK, procedury ani nie wdrożono szczególnych rozwiązań służących zapewnieniu przepływu informacji w zakresie realizacji Programu. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że przygotowano projekt zmiany zarządzenia Dyrektora Generalnego w sprawie powołania Zespołu ds. Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym oraz wprowadzenia procedury zarządzania incydem o charakterze korupcyjnym w MKiDN. Projekt zarządzenia nie był procedowany ponieważ uznano, że należy dokonać całościowej zmiany polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie. Propozycję takiej zmiany przygotowano w końcu 2020 r., ale ze względu na włączenie do MKiDN Ministerstwa Sportu nie wprowadzono tych zmian w życie.

Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił, że w Ministerstwie przygotowywane są akty prawa wewnętrznego, nad którymi prace są kontynuowane w 2021 r.

<sup>15</sup> Zgodnie z pkt 4.3.1. RPPK na lata 2018 – 2020 / Poziom – Koordynatorzy realizacji Programu stanowiska koordynujące realizację Programu powinny zostać utworzone obligatoryjnie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wszystkich ministerstwach i urzędach centralnych mających status realizatorów Programu, przy czym wyznaczenie koordynatorów powinno nastąpić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia uchwalenia Programu na lata 2018-2020.



Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu nie skorzystał z możliwości powierzenia Członkowi Zespołu ze strony Urzędu wykonywania czynności, służących realizacji zadań<sup>16</sup> tego Zespołu.

(akta kontroli str. 55-87; 116-119)

Zgodnie z pkt. 4.3. RPPK na lata 2018-2020 do koordynatorów należało opracowanie planu realizacji zadań/działań zawierającego mierniki, zakresy odpowiedzialności i harmonogram prac.

Plan realizacji działań MKiDN przygotowany przez koordynatora obejmował tylko działania do realizacji w 2018 r. Przekazany został do CBA pismem z dnia 29 listopada 2018 r. Przygotowano go według wzoru, ale nie zawierał uzasadnienia oceny ryzyka i tylko jedno z działań miało określony termin realizacji<sup>17</sup> (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Koordynator od rozpoczęcia Programu utworzył plan realizacji działań MKiDN na 2018 r. oraz półroczne na: I połowę 2019 r. oraz II połowę 2019 r.<sup>18</sup>, Plany te nie zawierały działań, których realizacja została rozpoczęta przed uchwaleniem RPPK na lata 2018-2020. Nie stworzono półrocznych planów realizacji na I i II połowę 2020 r. Według wyjaśnień członka zespołu, Podsekretarz Stanu w MKiDN p. Magdaleny Gawin, po uzyskaniu w II połowie 2019 r. ustnych wyjaśnień od funkcjonariusza CBA odstąpiono od praktyki przygotowywania półrocznych planów realizacji RPPK na lata 2018-2020.

Przed przystąpieniem do realizacji działań przeprowadzono analizy potrzeb edukacyjnych pracowników Ministerstwa. Prace te zakończono w lipcu 2019 r. przygotowaniem opracowania *Analiza potrzeb edukacyjnych pracowników Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w zakresie przeciwdziałania korupcji*.

(akta kontroli str. 3-17, 88-92; 162-164, 165-168; 191-196)

Koordynator nie wnioskował o wprowadzenie zmian do planów realizacji działań<sup>19</sup>. Jednocześnie podejmowano prace, które nie wynikały z treści zatwierdzonego przez Szefa CBA planu realizacji działań MKiDN<sup>20</sup>, tj. przygotowanie projektu całościowej zmiany polityki przeciwdziałania korupcji w MKiDN oraz prace analityczne mające na celu przygotowanie propozycji osłony antykorupcyjnej dla wojewódzkich

<sup>16</sup> Zgodnie z § 4 ust. 3 zarządzenia w sprawie Międzyresortowego Zespołu Przewodniczący Zespołu może powierzyć członkom Zespołu wykonanie określonych czynności służących realizacji zadań Zespołu.

<sup>17</sup> Zgodnie z pkt 4.3. Programu na lata 2018 – 2020 (podrozdział *Zadania do realizacji w ramach poziomów I – III*) do zadań koordynatorów przypisano opracowanie planu realizacji zadań/działań zawierających mierniki, zakresy odpowiedzialności i harmonogram prac (wraz z terminami, oceną ryzyka oraz szacunkowymi kosztami wykonania), w ciągu 30 dni od dnia wyznaczenia do pełnienia funkcji *koordynatora*, a w przypadku gdy w instytucji istniało już stanowisko do obsługi działań antykorupcyjnych, liczonych od dnia otrzymania upoważnienia do występowania w charakterze koordynatora wystawionego przez właściwego członka Zespołu.

<sup>18</sup> W kolejnych, półrocznych, przekazywanych do CBA planach ujęto w sposobie realizacji działań oraz miernikach nowe postanowienia, które nie były sformułowane w pierwotnym planie. W I połowie 2019 r. było to przygotowanie wstępnej wersji projektu dokumentu pn. Założenia polityki przeciwdziałania korupcji w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Opracowanie to miało uwzględniać treść Wytocznych Szefa KPRM w zakresie stałych szkoleń antykorupcyjnych prowadzonych przez urzędy centralne oraz dla sektorowych programów edukacyjnych kierowanych do instytucji podległych Ministrowi i przez niego nadzorowanych opublikowanych w dniu 27 maja 2019 r. Wpisywało się to w działanie nr 5.2 Wdrożenie stałych cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów. W pierwszym planie zadań/działań wysłanym do CBA znajdowało się w tej rubryce „Identyfikacja zakresu potrzeb edukacyjnych, dotyczących problematyki przeciwdziałania korupcji, pracowników MKiDN a także pracowników prowadzonych oraz współprowadzonych przez Ministra KiDN instytucji kultury, polegająca na przeprowadzeniu rozmów z przedstawicielami poszczególnych instytucji, a także pilotażowym szkoleniu przeprowadzone w jednej z komórek organizacyjnych MKiDN przez funkcjonariusza CBA w grudniu 2018 r.”.

<sup>19</sup> Zgodnie z pkt 4.3 Programu na lata 2018 – 2020 (podrozdział *Zadania do realizacji w ramach poziomów I – III*) do zadań koordynatorów przypisano m.in. występowanie z wnioskiem o zmianę planu.

<sup>20</sup> Zarówno planu zaakceptowanego przez CBA jak i półrocznych planów tworzonych przez koordynatora.



konserwatorów zabytków. Według wyjaśnień Podsekretarz Stanu p. Magdaleny Gawin, informacja o tym przedsięwzięciu została włączona jedynie do dokumentów sprawozdawczych, przygotowanych w ostatnim roku obowiązywania RPPK, zgodnie z sugestią funkcjonariusza CBA, które radziło umieszczać w sprawozdaniach z realizacji RPPK większą liczbę zadań, niż wynikało to z treści RPPK na lata 2018-2020. Dodatkowo w półrocznych planach oraz sprawozdaniach RPPK na lata 2018-2020 pojawiło się działanie polegające na szkoleniach e-learningowych pracowników instytucji nadzorowanych i współprowadzonych przez Ministra (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 124-128; 191-196)

Zgodnie z pkt. 4.3.1. RPPK na lata 2018-2020 koordynator mógł wnioskować do właściwego członka Zespołu o utworzenie, na potrzeby realizacji określonych zadań lub działań doraźnych, zespołów roboczych. Koordynator nie wnioskował o utworzenie zespołu roboczego. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa taki zespół istnieje, a został powołany w ramach realizacji RPPK na lata 2014-2019. Do jego zadań należy prowadzenie postępowań w sytuacji zagrożenia wystąpienia w urzędzie incydentu o charakterze korupcyjnym. W MKiDN uznano za celowe funkcjonowanie zespołu również po zakończeniu obowiązywania RPPK na lata 2014-2019.

(akta kontroli str. 105-107)

Zgodnie z regulaminem prac Międzyresortowego Zespołu do obowiązków członków Zespołu należą m.in.: podejmowanie działań na rzecz skutecznej realizacji zadań, koordynowanie i monitorowanie wdrażania zadań i działań określonych w Programie, współpraca z koordynatorami przy opracowywaniu planów, harmonogramów i sprawozdań okresowych, sprawowanie nadzoru nad realizacją ustaleń Zespołu, wdrażanie wniosków z raportów otrzymanych od Instytucji ewaluującej Program<sup>21</sup>. Członek zespołu – Podsekretarz Stanu w MKiDN – wyjaśnił, że „pozostawał w kontakcie ustnym z koordynatorem”. Ograniczenie monitorowania wdrażania działań określonych w RPPK do „ustnych kontaktów”, w ocenie NIK było niewystarczające, o czym świadczą stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczące opracowanych planów oraz opóźnień w wysyłaniu sprawozdań (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Według wyjaśnień Koordynatora nie było współrealizatorów działań wraz z MKiDN, chociaż w planach zostały takie podmioty wpisane – instytucje nadzorowane i współprowadzone przez Ministra. Według koordynatora zostały one przez niego ujęte na etapie tworzenia planu, ponieważ „zinterpretowano, że w związku z objęciem pracowników tych jednostek szkoleniami z zakresu przeciwdziałania korupcji pełnią one rolę realizatorów współpracujących. Przygotowując jednak odpowiedź w ramach przedmiotowej kontroli uznano jednak, że instytucje te nie stanowią podmiotów realizujących RPPK, ze względu na brak ich zaangażowania jako wyodrębnionych struktur w realizację programu. Programem objęci byli bowiem jedynie pracownicy tych instytucji, którzy wykonywali szkolenia dotyczące przeciwdziałania korupcji”. Instytucje te nie miały obowiązku przedkładania sprawozdań z realizacji działań w ramach RPPK na lata 2018-2020.

Sprawozdania MKiDN z realizacji RPPK na lata 2018-2020 były przygotowywane wg wzoru. Powinny one być przekazywane do Przewodniczącego Zespołu w terminach odpowiednio 31 stycznia i 31 lipca każdego roku<sup>22</sup>. Sprawozdania z realizacji RPPK na lata 2018-2020 zostały przekazane z naruszeniem tych terminów (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), tj.:

1. Za 2018 r. – 2 kwietnia 2019 r.

<sup>21</sup> Zgodnie z § 4 regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu.

<sup>22</sup> Zgodnie z § 9 regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu.



2. Za I półrocze 2019 r. – 26 sierpnia 2019 r.
3. Za 2019 r. – 24 lutego 2019 r.
4. Za I półrocze 2020 r. – 7 lipca 2019 r.
5. Za 2020 r. – 9 lutego 2021 r.
6. Za lata 2018-2020 – 9 lutego 2020 r.

(akta kontroli str. 3-42, 108-115; 146-149; 176-179)

Ze względu na pandemię COVID-19 nie było możliwe przeprowadzenie szkolenia stacjonarnego dla przedstawicieli jednostek i instytucji nadzorowanych przez Ministra. W związku z tym szkolenie zostało zastąpione szkoleniami w formule e-learning.

(akta kontroli str. 116-119)

W ramach RPPK na lata 2018-2020 nie przewidziano środków na jego realizację. W Ministerstwie przeprowadzono analizę ofert podmiotów komercyjnych w celu ustalenia wysokości ewentualnych nakładów na sfinansowanie odpłatnych szkoleń o tematyce antykorupcyjnej dla pracowników MKiDN. Wobec braku środków na realizację RPPK na lata 2018-2020 w MKiDN oraz wysokość szacunkowych kosztów szkoleń prowadzonych przez podmioty komercyjne, zdecydowano o przeprowadzeniu szkoleń przez pracowników CBA, co nie generowało dodatkowych kosztów.

(akta kontroli str. 191-196)

W trakcie realizacji RPPK na lata 2018-2020 koordynator w MKiDN zidentyfikował następujące ryzyka i problemy:

- ewaluacja wymagań i potrzeb CBA w stosunku do MKiDN, które nie miały odzwierciedlenia w RPPK na lata 2018-2020. Według Programu, MKiDN powinno koncentrować się na szkoleniach z zakresu przeciwdziałania korupcji. W trakcie realizacji Programu pojawiły się nowe propozycje, jak np. konsultowanie aktów normatywnych związanych z przeciwdziałaniem korupcji, takich jak projekt ustawy o jawności życia publicznego, współpraca w przygotowaniu kolejnego rządowego programu przeciwdziałania korupcji oraz potrzeba przygotowania aktów wewnętrznych;
- rotacja pracowników zajmujących się RPPK na lata 2018-2020 w CBA, która w okresie od 2018 do czerwca 2019 r. utrudniała realizację Programu;
- brak odpowiedniej liczby szkoleń skierowanych do koordynatorów. W okresie od 2018 r. do czerwca 2019 r., wg wyjaśnień koordynatora, miało się odbyć tylko jedno szkolenie, w którym koordynator nie mógł uczestniczyć ze względu na obowiązki służbowe.

Koordynator w dniu 5 grudnia 2019 r., w trakcie spotkania roboczego Członków Międzyresortowego Zespołu zgłosił wniosek o przeprowadzenie szkolenia praktycznego z zakresu przeciwdziałania korupcji, które miałyby zostać przeprowadzone przez włoskie służby antykorupcyjne. W trakcie posiedzenia Zespołu w dniach 22-30 czerwca 2020 r. Koordynator, wg wyjaśnień Dyrektora Generalnego, zwrócił wówczas także uwagę na potrzebę uwzględnienia środków finansowych przeznaczonych dla wszystkich realizatorów planowanego programu, ponieważ w RPPK na lata 2018-2020 nie przewidziano środków finansowych dla wszystkich realizatorów.

W opinii koordynatora, już w trakcie realizacji RPPK na lata 2018-2020 okazało się, że istnieje potrzeba zmiany instytucjonalnej w zakresie przeciwdziałania korupcji w MKiDN, tj. przygotowania nowych aktów wewnętrznego prawa odcinając działań antykorupcyjnych. RPPK na lata 2018-2020 nie uwzględniał w swojej treści takich zmian. Koordynator zwracał również uwagę na nieadekwatny do potrzeb poziom finansowania Programu, co zakomunikował na ww. posiedzeniu Zespołu w dniach 22-30 czerwca 2020 r.



Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Ministerstwie nie zapewniono skutecznego monitorowania wdrożenia działań antykorupcyjnych oraz przygotowania do realizacji RPPK na lata 2018-2020. Brak odpowiedniego monitoringu skutkowało nieterminowym wysyłaniem sprawozdań, przygotowaniem planu realizacji działań MKiDN tylko na 2018 r., co skutkowało włączeniem przez CBA tego niepełnego planu do zatwierdzonego przez Szefa CBA „Planu realizacji zadań i działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020” obowiązującego w całym okresie realizacji RPPK oraz w konsekwencji sporządzaniem kolejnych planów na I i II półrocze 2019 r., które nie znalazły odzwierciedlenia w planie zatwierdzonym przez Szefa CBA. Przekazywanie informacji pomiędzy członkiem zespołu i koordynatorem nie było dokumentowane w formie pisemnej.

Podsekretarz Stanu, p. Magdalena Gawin wyjaśniła, że przekazywanie informacji pomiędzy koordynatorem a Członkiem Zespołu Międzyresortowego miało głównie charakter ustny. Według tych wyjaśnień w trakcie zebrania Członków Zespołu, w dniu 12 września 2018 r., zasugerowano, że najlepszym rozwiązaniem, wzmacniającym współpracę w ramach realizacji RPPK na lata 2018-2020 jest utrzymywanie stałego kontaktu między Członkiem Zespołu i koordynatorem, nie tylko ograniczającym się do formy pisemnej. Uznano, że rozwiązanie przyjęte w MKiDN jest wystarczające i stanowi wypełnienie rekomendacji CBA przedstawionej w trakcie wspomnianego spotkania.

W ocenie NIK ustna forma komunikacji pomiędzy członkiem zespołu, a koordynatorem okazała się niewystarczająca. Świadczy o tym przyjęcie w zatwierdzonym przez Szefa CBA Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020 mierników, które były ujęte w planie realizacji działań MKiDN tylko na 2018 r. Brak trzyletniego planu realizacji zadań/działań oraz nie ustanowienie harmonogramów oraz mierników na cały okres obowiązywania RPPK na lata 2018-2020 uniemożliwił skuteczne monitorowanie postępów realizacji<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 146-149, 185-190)

2. Stanowisko koordynatora realizacji RPPK 2018-2020 zostało utworzone w dniu 17 października 2018 r. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego stanowisko utworzono 7 września 2018 r., jednak powierzenie funkcji koordynatora nastąpiło przez osobę do tego nieupoważnioną. W związku z tym formalne koordynatora wyznaczono dopiero 17 października 2018 r., pismem członka Zespołu – Podsekretarza Stanu w MKiDN. Członek Zespołu miał legitymację do podjęcia działań na rzecz upoważnienia koordynatora Programu dopiero po powołaniu Zespołu, tj. od 24 sierpnia 2018 r. W związku z powyższym formalne powołanie koordynatora nastąpiło 54 dni po powołaniu Zespołu.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego w toku konsultacji z funkcjonariuszami CBA uzyskano informację, że powołanie koordynatora powinno nastąpić po wejściu w życie zarządzenia nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu.

W ocenie NIK utworzenie stanowiska koordynatora najpierw przez Dyrektora Generalnego, który nie miał do tego uprawnień, a następnie przez Członka Zespołu, ale 54 dni po powołaniu Zespołu było nierzetelne.

(akta kontroli str. 3-4, 43-45)

<sup>23</sup> Szerzej w dalszej części oceny częściowej.



3. Plan realizacji działań MKiDN na 2018 r. został przekazany do Szefa CBA pismem z dnia 29 listopada 2018 r., tj. 43 dni po wyznaczeniu w MKiDN koordynatora. Było to niezgodne z pkt. 4.3. Programu, stosownie do którego opracowanie planu realizacji zadań/działań zawierających 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. Dyrektor Generalny poinformował, że opóźnienie w przekazaniu Planu wynikało z obciążenia obowiązkami służbowymi na stanowisku samodzielnym w służbie cywilnej – radcy ministra do spraw polityki konserwatorskiej.

(akta kontroli str. 88-92)

4. Koordynator nie w pełni wywiązał się z obowiązku przygotowania planu realizacji zadań/działań RPPK na lata 2018-2020. Nie powstał plan realizacji działań MKiDN na trzy lata. W 2018 r. wysłano do CBA plan realizacji działań MKiDN w 2018 r. W konsekwencji działania oraz określone dla nich mierniki obejmujące tylko rok ich realizacji przez MKiDN, CBA umieściło w Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020. W wyjaśnieniach Podsekretarz Stanu P. Magdalena Gawin poinformowała, że CBA nie zgłosiło uwag do treści lub formy planu. Kontrola wykazała, że w MKiDN sporządzono kolejne plany realizacji działań na I połowę 2019 r. i II połowę 2019 r. Działania i mierniki określone w tych planach nie zostały ujęte w zatwierdzonym przez Szefa CBA planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020. Nie powstały plany realizacji zadań/działań na 2020 r. Według wyjaśnień Podsekretarz Stanu P. Magdaleny Gawin, wynikało to z błędnej interpretacji postanowień RPPK na lata 2018-2020, zgodnie z którą plany realizacji zadań/działań zawierające szczegółowe informacje na temat terminów realizacji miały być tworzone na okres półroczny, analogicznie do sprawozdań. Po uzyskaniu wyjaśnień w CBA w II połowie 2019 r. odstąpiono od praktyki przygotowania planów półrocznych. W związku z akceptacją planu w 2018 r. oraz analogicznych planów na kolejne półrocza, zdaniem Podsekretarz Stanu P. Magdaleny Gawin, nie było potrzeby wprowadzania zmian w planie.

Ponadto w planach realizacji działań MKiDN nie zostały określone harmonogramy realizacji działań oraz nie zamieszczono opisu przyczyn dokonania oceny ryzyka niewykonania działań. Brak określonych terminów realizacji wynikał, wg wyjaśnień Dyrektora Generalnego, z ogólnie sformułowanych obowiązków spoczywających na Ministrze. Natomiast brak informacji na temat przyczyn dokonania oceny ryzyka wynikał z faktu, iż koordynator uznał to ryzyko za znikome, ponieważ zadania miały zostać zrealizowane wyłącznie przez koordynatora.

W ocenie NIK przygotowanie planu, który nie obejmował całego okresu funkcjonowania RPPK na lata 2018-2020 oraz nie zawierał harmonogramów i przyczyn oceny ryzyka było nierzetelne oraz nie pozwala określić przygotowania organizacyjnego do realizacji RPPK na lata 2018-2020 jako prawidłowe.

(akta kontroli str. 5, 12-17, 88-92; 191-196; MK28)

5. Sprawozdania z realizacji RPPK na lata 2018-2020 nie zostały przekazane przez koordynatora w terminie określonym w § 9 ust. 4 regulaminu prac Międzyresortowego Zespołu, tj. do 31 stycznia i 31 lipca po każdym półroczu realizacji. Kontrola wykazała, że wszystkie sprawozdania z realizacji działań zostały złożone z opóźnieniem wynoszącym od 7 do 26 dni. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego opóźnienia wynikały z dużej liczby obowiązków służbowych osoby pełniącej funkcję koordynatora. Podsekretarz Stanu, P. Magdalena Gawin w wyjaśnieniach odnośnie poczynionych działań w związku z opóźnieniami w przygotowywaniu sprawozdań poinformowała, że przygotowano projekt rozwiązań organizacyjno-prawnych, wzmacniający wymiar organizacyjny realizacji polityki



przeciwdziałania korupcji w MKiDN. Dyrektor Generalny wyjaśnił również, że sprawozdanie z realizacji za 2018 r. nie zostało przekazane w terminie ze względu na omyłkę koordynatora, który uznał, że termin przekazania sprawozdania upływa 30 kwietnia 2019 r. Omyłka została zweryfikowana na etapie uzgodnień międzyresortowych sprawozdań za 2018 r. poprzez zgłoszenie uwag do przedmiotowego dokumentu, zawierających sprawozdanie z realizacji RPPK w MKiDN. Sprawozdanie za I półrocze 2019 r. zostało przekazane 26 sierpnia 2019 r. – 26 dni po terminie. Sprawozdanie za 2019 r. przekazano wraz z pismem z 24 lutego 2019 r. – pismo sporządzone 24 dni po terminie. Pismo przekazujące sprawozdanie za I półrocze 2020 r. zostało sporządzone 7 dni po terminie, a za cały 2020 r. oraz za lata 2018-2020 9 dni po terminie.

W ocenie NIK przygotowanie projektu takich rozwiązań w ostatnim roku realizacji Programu, gdy żadne z wcześniejszych sprawozdań nie zostało sporządzone terminowo nie miało znaczenia z punktu widzenia jego prawidłowej realizacji.

(akta kontroli str. 6-11; 18-42; 108-115; 203-207)

6. Koordynator nie występował o zmiany w planie realizacji RPPK, mimo że plan zatwierdzony przez Szefa CBA i umieszczony w zbiorczym planie RPPK na lata 2018-2020 był sporządzony jedynie na 2018 r. Członek Zespołu, p. Magdalena Gawin, wyjaśniła, że w związku z akceptacją planu realizacji działań MKiDN w 2018 r. oraz analogicznych planów w pierwszej połowie 2019 r. i w drugiej połowie 2019 r. przez CBA nie było potrzeby ich zmian. Plany na pierwszą i drugą połowę 2019 r. nie zostały jednak uwzględnione w aneksach do RPPK na lata 2018-2020. W związku z powyższym należy uznać, że obowiązującym planem był ten wysłany w 2018 r.

Zgodnie z pkt 4.3.3. RPPK na koordynatorów zostało nałożone zadanie, polegające na występowaniu z wnioskiem o zmianę planu. W ocenie NIK, ze względu na liczbę i charakter zmian oraz ich wpływ na realizację i rezultaty RPPK, zasadne było, co najmniej, podjęcie z CBA konsultacji, co do konieczności ujęcia zmian w aneksie do planu realizacji zadań i działań RPPK. Brak odzwierciedlenia zmian w planie realizacji zadań i działań RPPK powoduje, że zawiera on nieaktualne informacje, co utrudnia jednoznaczne porównanie faktycznego stanu realizacji ze stanem planowanym i monitorowanie stanu realizacji działań.

(akta kontroli str. 203-208)

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

W Ministerstwie podejmowano działania w celu zapewnienia warunków organizacyjno-prawnych do realizacji RPPK na lata 2018-2020, tj. m.in. wyznaczono Członka Międzyresortowego Zespołu i Koordynatora Programu, który przygotował plan realizacji Programu, jednak działania te nie były rzetelne. Ograniczony do ustnej formy komunikacji monitoring wdrażania programu okazał się nieskuteczny, co wpłynęło na opóźnienia w przygotowywaniu planu realizacji działań MKiDN w 2018 r. oraz sprawozdań, termin utworzenia stanowiska koordynatora oraz brak opracowania trzyletniego planu realizacji działań MKiDN na lata 2018-2020. Jednocześnie plany opracowywane przez koordynatora zawierały większość elementów przewidzianych we wzorze ustalonym przez Międzyresortowy Zespół, ale zabrakło szczegółowych harmonogramów oraz informacji o przyczynach oceny ryzyka niewykonania działań. Sprawozdania były przygotowywane rzetelnie, według wzoru, ale przekazywane do CBA nieterminowo.

#### **OBSZAR**



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

Opis stanu faktycznego

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny Ministerstwa cel główny RPPK na lata 2018-2020 został osiągnięty, natomiast wykonanie celu szczegółowego nr 1 - *wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych*, wpłynęło pozytywnie na budowanie zaufania między MKiDN i CBA. Cel szczegółowy nr 2 - *doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowanie regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej*, według wyjaśnień Dyrektora Generalnego pozostaje w fazie realizacji.

(akta kontroli str. 142-145)

W Ministerstwie plan realizacji działań MKiDN zakładał wykonanie dwóch działań w ramach zadania - 5. *Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne*. Zadanie to wpisuje się w realizację celu szczegółowego służącego wzmocnieniu przedsięwzięć zapobiegających powstawaniu zjawisk korupcji. Główny nacisk został w nim położony na wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego, wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne oraz kształtowanie świadomości społecznej przez edukację antykorupcyjną.

Zadanie to było realizowane w oparciu o dwa działania: 5.2. *Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów* (dalej działanie 5.2) oraz 5.3. *Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji nadzorowanych przez Ministra* (dalej działanie 5.3).

W MKiDN realizowano także działania odnoszące się do celu szczegółowego nr 2 - *doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowanie regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej*. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego działania „Zapewnienie spójności przepisów określających ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne” oraz „Stworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne” pozostają w fazie realizacji. W ramach celu szczegółowego nr 2 prowadzono prace analityczne dotyczące przygotowania osłony antykorupcyjnej dla wojewódzkich urzędów ochrony zabytków. Prace te nie zostały wpisane jako jedno z zadań w RPPK na lata 2018-2020.

Żadne z realizowanych działań nie było kontynuacją działań z Programu na lata 2014-2019.

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

### 1) Działanie 5.2.

- przekazano pracownikom MKiDN dwie prezentacje multimedialne dotyczące RPPK na lata 2018-2020, każda z prezentacji miała dziewięć slajdów;
- przeszkolono 27 pracowników MKiDN wykonujących zadania związane z ryzykiem wystąpienia zagrożeń korupcyjnych przez funkcjonariusza CBA;
- przekazano pracownikom MKiDN informacje na temat szkoleń e-learningowych na portalu internetowym szkolenia-antykorupcyjne.edu.pl oraz zobowiązano ich do przedstawienia imiennego certyfikatu, potwierdzającego realizację trzech modułów szkoleniowych;



- wykonano zmianę Rejestru incydentów o charakterze korupcyjnym w MKiDN;

Działanie 5.2. zostało wykonane częściowo (szerzej w obszarze 3. Efekty realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020).

2) Działanie 5.3.

- przekazano pracownikom instytucji określonych w Wykazie organów centralnych, jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych oraz współprowadzonych przez Ministra, spółek Skarbu Państwa, w których prawa z akcji lub udziałów wykonywane są przez Ministra dwie prezentacje multimedialne dotyczące RPPK na lata 2018-2020, każda z prezentacji miała dziewięć slajdów;

- przekazano pracownikom instytucji określonych w Wykazie organów centralnych, jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych oraz współprowadzonych przez Ministra, spółek Skarbu Państwa, w których prawa z akcji lub udziałów wykonywane są przez Ministra informacje na temat oferty szkoleniowej dostępnej na stronie internetowej antykorupcja.gov.pl;

- przygotowano w formie projektu aktu wewnętrznego MKiDN rekomendacje w zakresie polityki przeciwdziałania korupcji w organach centralnych, jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych oraz współprowadzonych przez Ministra, spółkach Skarbu Państwa, w których prawa z akcji lub udziałów wykonywane są przez Ministra.

Działanie 5.3. zostało wykonane częściowo (szerzej w obszarze 3. Efekty realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020)

(akta kontroli str. – 18-42; 155-161; 176-184)

W związku z brakiem ustanowienia harmonogramów obejmujących cały okres realizacji RPPK na lata 2018-2020, terminy, do których można się odnieść pochodzą z planów półrocznych, które były tworzone do końca 2019 r.

W planie realizacji działań MKiDN w 2018 r. zawarto w działaniu 5.2, przeprowadzenie pilotażowego szkolenia w MKiDN. Przedsięwzięcie to zostało wykonane z opóźnieniem dopiero w grudniu 2019 r. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 88-92; 116-121; 124-128; 146-149)

W trakcie realizacji działania 5.2. w ramach RPPK na lata 2018-2020 wystąpiły opóźnienia w realizacji szkolenia dla 27 pracowników MKiDN przez funkcjonariusza CBA. Plan zakładał, że szkolenie odbędzie się w II połowie 2018 r. Szkolenie odbyło się w grudniu 2019 r. Według wyjaśnień Podsekretarz Stanu p. Magdaleny Gawin wynikało to z możliwości organizacyjnych CBA, a w okresie od września 2018 r. do listopada 2019 r. prowadzono przedłużające się rozmowy na temat ustalenia terminu wykonania szkolenia.

Plan na II połowę 2019 r. zakładał przekazanie informacji o e-learningowych szkoleniach do jednostek nadzorowanych przez Ministra. Pisma te zostały wysłane w lutym 2021 r. Według wyjaśnień Podsekretarz Stanu P. Magdaleny Gawin wynikało to z awarii platformy edukacyjnej CBA w 2020 r., co doprowadziło do przesunięcia wykonania szkoleń (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 213-218)



Niezależnie od zrealizowanych przez Ministerstwo czynności w działaniach 5.2 i 5.3 Ministerstwo realizowało działania nieujęte w planie, które wykazywało w sprawozdaniach:

- pracownicy instytucji określonych w Wykazie organów centralnych, jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych oraz współprowadzonych przez Ministra, spółek Skarbu Państwa, w których prawa z akcji lub udziałów wykonywane są przez Ministra mieli odbyć szkolenia e-learningowe. Stanowiło to kontynuację przedsięwzięcia opisanego w planie realizacji zadań/działań RPPK na lata 2018-2020 na II połowę 2019 r., polegającego na przekazaniu informacji pracownikom tych instytucji o ofercie szkoleniowej na portalu internetowym antykorupcja.gov.pl. Według wyjaśnień p. Magdaleny Gawin weryfikację realizacji szkoleń w instytucjach podległych lub nadzorowanych oraz współprowadzonych przez Ministra rozpoczęto w dniu 3 listopada 2021 r.
- dokonano zmiany Rejestru incydentów o charakterze korupcyjnym w MKiDN w formie raportu, w ramach funkcjonalności Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją. Udostępnienie rejestru nastąpiło 30 września 2020 r. Do dnia 22 października 2021 r. nie został w nim ujęty żaden incydent.
- przewidziano szkolenia stacjonarne dla pracowników MKiDN oraz instytucji określonych w Wykazie organów centralnych, jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych oraz współprowadzonych przez Ministra, spółek Skarbu Państwa, w których prawa z akcji lub udziałów wykonywane są przez Ministra. Szkolenia nie odbyły się ze względu na sytuację epidemiologiczną. W październiku 2021 r. pozyskano informację o możliwości ich realizacji, a w dniu 8 listopada 2021 r. Dyrektor Generalny MKiDN skierował pismo do Szefa CBA z prośbą o realizację szkoleń stacjonarnych;
- Przygotowanie kompletu aktów prawa wewnętrznego w MKiDN dotyczącego przeciwdziałania korupcji oraz analizy służące przygotowaniu osłony antykorupcyjnej dla wojewódzkich konserwatorów zabytków. Akty te nie zostały przyjęte ze względu na włączenie do MKiDN Ministerstwa Sportu.

(akta kontroli str. 18-42; 55-87; 176-184; 213-216)

Opisane powyżej dodatkowe zadania niewynikające z zatwierdzonego przez Szefa CBA planu realizacji zadań/działań RPPK na lata 2018-2020 nie miały określonych terminów realizacji. Terminy, do których można się odnieść pochodzą z planów półrocznych, które były sporządzane do II połowy 2019 r. Według wyjaśnień Podsekretarz Stanu P. Magdaleny Gawin były to działania o charakterze ciągłym, polegającym na przekazywaniu opracowań i informacji, dotyczących funkcjonowania wojewódzkich konserwatorów na potrzeby CBA. W związku z tym zadanie to nie posiadało określonego harmonogramu i mierników realizacji.

(akta kontroli str. 191-196)

W związku z brakiem planu realizacji działań Ministerstwa na 2020 r. Podsekretarz Stanu p. Magdalena Gawin, wyjaśniła, że na ostatni rok realizacji RPPK na lata 2018-2020 przewidziano szkolenia e-learningowe dla pracowników MKiDN oraz dla pracowników instytucji nadzorowanych przez Ministra, szkolenia stacjonarne dla kadry kierowniczej instytucji nadzorowanych przez Ministra oraz szkolenia stacjonarne dla pracowników MKiDN. Ponadto zaplanowano przygotowanie ww. rejestru zagrożeń korupcyjnych oraz przygotowano analizy służące przygotowaniu nowej edycji RPPK – analiza dotycząca osłony antykorupcyjnej dla wojewódzkich konserwatorów zabytków. W związku z ogłoszeniem stanu epidemii w 2020 r. odstąpiono od szkoleń stacjonarnych. W dniu 8 listopada 2021 r. Dyrektor Generalny MKiDN skierował pismo do Szefa CBA z prośbą o realizację szkoleń stacjonarnych, które nie odbyły się w 2020 r. w trakcie realizacji RPPK na lata 2018-2020 (szczegółowy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). Szkolenia e-learningowe dla pracowników MKiDN zostały zrealizowane, a dla pracowników



instytucji nadzorowanych Ministra nie zostały zweryfikowane (szczegółowy opis w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości), co zostało opisane we wcześniejszej części niniejszego obszaru.

W latach 2018-2020 realizacja RPPK na lata 2018-2020 nie była przedmiotem wewnętrznej kontroli i audytów w MKiDN.

(akta kontroli str. 146-149; 212-217)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W trakcie realizacji RPPK na lata 2018-2020 wystąpiły opóźnienia z realizacją szkolenia dla 27 pracowników MKiDN przez funkcjonariusza CBA w ramach działania 5.2. Plan zakładał, że szkolenie odbędzie się w II połowie 2018 r. Szkolenie odbyło się w grudniu 2019 r. Według wyjaśnień Podsekretarz Stanu p. Magdaleny Gawin wynikało to z możliwości organizacyjnych CBA, a w okresie od września 2018 r. do listopada 2019 r. prowadzono przedłużające się rozmowy na temat ustalenia terminu wykonania szkolenia.

Plan na II połowę 2019 r., w ramach działania 5.3, zakładał przekazanie informacji o e-learningowych szkoleniach do jednostek nadzorowanych przez Ministra. Pisma te zostały wysłane w lutym 2021 r., tj. po zakończeniu realizacji RPPK na lata 2018-2020. Według wyjaśnień Podsekretarz Stanu P. Magdaleny Gawin wynikało to z awarii platformy edukacyjnej CBA w 2020 r., co doprowadziło do przesunięcia wykonania szkoleń.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, bowiem awaria platformy CBA w 2020 r. nie tłumaczy braku realizacji tego działania w II połowie 2019 r.

(akta kontroli str. 213-218)

2. Przedsięwzięcie, określone w planie realizacji działań Ministerstwa na II połowę 2019 r., w ramach działania 5.2., jako „Zakończenie prac nad dokumentem pn. Założenia polityki przeciwdziałania korupcji w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego i jego publikacja” zostało zrealizowane częściowo, co zostanie również opisane w obszarze 3 niniejszego wystąpienia. Zamiast niego zdecydowano się na przedsięwzięcie polegające na przygotowaniu i wdrożeniu wewnętrznych aktów prawnych, zmieniających całościowo politykę antykorupcyjną w MKiDN, co również nie zostało wykonane. Według wyjaśnień p. Magdaleny Gawin przyjęcie dokumentu „Założenia polityki przeciwdziałania korupcji w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego” zdecydowano zastąpić przygotowaniem projektu zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie polityki przeciwdziałania korupcji w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Projekt został przygotowany, ale nie wszedł w życie. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa projekty nie zostały przyjęte ze względu na włączenie MS do MKiDN. Nie zrealizowano również szkoleń stacjonarnych dla pracowników MKiDN oraz dla pracowników instytucji nadzorowanych przez Ministra. Według wyjaśnień p. Magdaleny Gawin, w związku z ogłoszeniem stanu epidemii w 2020 r. odstąpiono od szkoleń stacjonarnych. W dniu 8 listopada 2021 r. Dyrektor Generalny MKiDN skierował pismo do Szefa CBA z prośbą o realizację szkoleń stacjonarnych, które nie odbyły się w 2020 r.

(akta kontroli str. 191-196; 203-208)

3. Pomimo, że realizacja RPPK na lata 2018-2020 zakończyła się z końcem 2020 r., w całościowym sprawozdaniu z jego realizacji wskazano, że w instytucjach nadzorowanych przez Ministra rozpoczęły się szkolenia e-learningowe. Przewidywany termin ich zakończenia to 30 czerwca 2021 r. W piśmie BAK.0800.14.2021 z dnia 8 października 2021 r. Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił, że do chwili obecnej nie dokonano sprawdzenia stanu realizacji zadania



polegającego na przeprowadzeniu szkoleń w formule e-learning w instytucjach nadzorowanych przez Ministra. Podsekretarz Stanu p. Magdalena Gawin wyjaśniła, że w związku z informacjami dotyczącymi realizacji szkoleń po 30 czerwca 2021 r.<sup>24</sup> przez pracowników instytucji nadzorowanych przez Ministra, w związku z ich długotrwałym urlopem bądź zwolnieniem przed wskazaną datą, a w konsekwencji niemożliwością odbycia szkolenia w określonym terminie, zdecydowano na odsunięcie w czasie weryfikacji realizacji zadania. W wyjaśnieniach poinformowano, że weryfikację rozpoczęto 3 listopada 2021 r. W ocenie NIK brak weryfikacji osiągnięcia zakładanych efektów po upływie ponad 4 miesięcy po terminie planowego zakończenia działań było nierzetelne.

(akta kontroli str. 35-42; 146-149; 203-218)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Dwa przedsięwzięcia w ramach działania 5.2. nie zostały zrealizowane w zakładanym terminie – przeprowadzenie szkolenia dla 27 pracowników ministerstwa przez funkcjonariusza CBA, które powinno odbyć się w II połowie 2018 r., a przeprowadzono je w grudniu 2019 r. oraz przekazanie informacji o e-learningowych szkoleniach do jednostek nadzorowanych przez Ministra, co powinno nastąpić w II połowie 2019 r., a zostało wykonane w lutym 2021 r. W związku z brakiem trzyletniego planu realizacji zadań/działań RPPK na lata 2018-2020 brak jest możliwości oceny realizacji działań określonych w Programie. Wszystkie zadania i efekty, które były ujęte w zaakceptowanym przez CBA planie zostały zrealizowane, ale plan ten był przewidziany do realizacji jedynie w 2018 r. Brak planu na 2020 r. utrudnia stwierdzenie ile przedsięwzięć miało zostać zrealizowanych do końca realizacji RPPK na lata 2018-2020. Biorąc pod uwagę plany półroczne, można wyróżnić 10 opisanych w sposobie realizacji czynności, które były przewidziane do realizacji do końca 2019 r. Spośród nich jedno przedsięwzięcie nie zostało wykonane – „Zakończenie prac nad dokumentem pn. Założenia polityki przeciwdziałania korupcji w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego i jego publikacja”, które było ujęte w planie na II połowę 2019 r.. Jednak przedsięwzięcie opisane w sposobie realizacji tego samego planu jako „Przygotowanie wstępnej wersji dokumentu dotyczącego potrzeb edukacyjnych w zakresie przeciwdziałania korupcji pracowników instytucji podległych lub nadzorowanych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego” również w dalszej kolejności powinno zostać opublikowane, co jednak nie znalazło odzwierciedlenia w planach w związku z zaprzestaniem ich sporządzania.

#### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

Na etapie sporządzania planu realizacji działań MKiDN, Ministerstwo określiło mierniki realizacji dla dwóch działań, w których pełniło funkcję realizatora wiodącego, tj. dla działania 5.2. (dwa mierniki) i 5.3 (dwa mierniki)

Określone w planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020 mierniki:

- w działaniu 5.2: *powstanie opracowania identyfikującego zakres potrzeb edukacyjnych pracowników MKiDN – 1 oraz przeprowadzenie pilotażowego szkolenia – 1*

- w działaniu 5.3 – *liczba prezentacji dotyczących treści RPPK na lata 2018-2020 – 2 oraz liczba instytucji kultury w których rozpowszechniono prezentacji dotyczących treści RPPK na lata 2018-2020 – 148*

zostały osiągnięte, ale odnosiły się jedynie do planu realizacji działań MKiDN na 2018 r.

<sup>24</sup> Planowany termin zakończenia szkoleń podany w sprawozdaniu z realizacji RPPK na lata 2018-2020.



W planie realizacji działań MKiDN na I połowę 2019 r. określono mierniki:  
- powstanie projektu dokumentu pn. „Założenia polityki przeciwdziałania korupcji w MKiDN” (działanie 5.2);

- wykonanie analizy potrzeb edukacyjnych w zakresie przeciwdziałania korupcji dla pracowników instytucji podległych lub nadzorowanych przez Ministra (działanie 5.3).

W planie na II połowę 2019 r. wpisano następujące mierniki:

- przyjęcie dokumentu pn. „Założenia polityki przeciwdziałania korupcji w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego” – 1, Liczba komórek organizacyjnych w MKiDN, w których przeprowadzono szkolenia e-learningowe oferowane na stronie internetowej antykorupcja.gov.pl – 18 (działanie 5.2);

- opracowanie wstępnej wersji dokumentu pn. „Założenia polityki przeciwdziałania korupcji w instytucjach podległych nadzorowanych przez Ministra KiDN – 1, Liczba instytucji podległych lub nadzorowanych przez Ministra KiDN, w których przeprowadzono szkolenia e-learningowe oferowane na stronie internetowej antykorupcja.gov.pl – 148 (działanie 5.3).

Z powyższych czterech mierników nie osiągnięto jednego dotyczącego przyjęcia dokumentu pn. „Założenia polityki przeciwdziałania korupcji w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego”. Zamiast wykonania tego przedsięwzięcia w MKiDN zdecydowano o całościowej zmianie wewnętrznej polityki antykorupcyjnej, co również nie zostało zrealizowane.

Nie sporządzano odrębnych sprawozdań z realizacji mierników oraz wniosków i rekomendacji ewentualnych działań służących wypracowaniu ścieżki do ich osiągnięcia. Zagadnienia związane z prowadzeniem monitoringu zostały opisane w obszarze niniejszego wystąpienia.

Mierniki wpisane do planu realizacji zadań/działań RPPK na lata 2018-2020 w 2018 r. oraz na I i II połowę 2019 r. zostały określone w sposób umożliwiający zweryfikowanie postępu ich realizacji. Nie było ustalonych mierników na 2020 r. ze względu na brak planów.

(akta kontroli str. 12-42; 202-217)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nie osiągnięto wartości jednego z mierników zapisanych w planie realizacji działań MKiDN na II połowie 2019 r. - przyjęcie dokumentu pn. „Założenia polityki przeciwdziałania korupcji w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego” w ramach działania 5.2. Zamiast niego zdecydowano się na przygotowanie i wdrożenie wewnętrznych aktów prawnych, zmieniających całościowo politykę antykorupcyjną w MKiDN, co również nie zostało wykonane. Formalnie nie zmieniono jednak miernika, ponieważ nie opracowano planu działań na 2020 r. Według wyjaśnień p. Magdaleny Gawin miernik pn. „Założenia polityki przeciwdziałania korupcji w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego” zdecydowano zastąpić przygotowaniem projektu zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie polityki przeciwdziałania korupcji w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który stanowi wypełnienie wspomnianego powyżej miernika. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa projekty nie zostały przyjęte ze względu na włączenie MS do MKiDN. W ocenie NIK przygotowanie projektu, ale nieopublikowanie go nie jest równoznaczne z realizacją przedsięwzięcia i osiągnięcia tak ustanowionego, przewidzianego w planie na II połowę 2019 r., miernika.

(akta kontroli str. 203-208)

**OCENA  
CZĄSTKOWA**

Mierniki zapisane w zatwierdzonym przez Szefa CBA planie realizacji RPPK na lata 2018-2020 odnoszą się jedynie do planu realizacji działań MKiDN w 2018 r.



Wszystkie zapisane tam mierniki zostały osiągnięte. Ze względu na brak planów na 2020 r. nie jest możliwa pełna ocena stopnia osiągnięcia planowanych efektów. Na podstawie półrocznych planów oraz sprawozdań, należy stwierdzić, że nie osiągnięto jednego spośród dziesięciu mierników zapisanych w planach. Nie wprowadzono także w życie zmian w polityce przeciwkorupcyjnej w MKiDN, co miało stanowić ekwiwalent nieosiągniętego miernika z planu na II połowę 2019 r.

#### IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny, w związku z zakończeniem realizacji RPPK na lata 2018-2020 Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków.

Uwagi

W przypadku powierzenia MKiDN 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. Zapobiegania opóźnieniom w podejmowaniu działań w celu wyznaczenia lub upoważnienia koordynatora w Ministerstwie.
2. Zapewnienie rzetelnego sporządzania planu realizacji Ministerstwa, a w przypadku wystąpienia zmian w działaniach konsultowania z zarządzającym programem zasadności ich uwzględnienia w planie realizacji lub występowania z wnioskami o zmiany planu.

#### 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 ust. 1 i 3 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 Najwyższej Izby Kontroli. 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, dnia 28 lutego 2022 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Małgorzata Motylow

  
.....  
podpis