

Data przyjęcia: 9 czerwiec 2023 r.  
Data publikacji: 20 lipca 2023 r.

Publiczny

# PIĄTA RUNDA OCENY

Zapobieganie korupcji i promowanie uczciwości w  
instytucjach rządowych na szczeblu centralnym  
(najwyższe funkcje wykonawcze)  
i w organach ścigania

## DRUGI RAPORT ZGODNOŚCI

# POLSKA



Dokument przyjęty przez GRECO  
na 94. posiedzeniu plenarnym (Strasburg, 5–9 czerwca 2023 r.)



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## I. WPROWADZENIE

1. Przedmiotem piątej rundy oceny GRECO jest „Zapobieganie korupcji i promowanie uczciwości w instytucjach rządowych na szczeblu centralnym (osoby, którym powierzono najwyższe funkcje wykonawcze, inaczej PTEF, ang. *persons entrusted with top executif functions*) i w organach ścigania”
2. Niniejszy drugi raport zgodności zawiera ocenę środków przyjętych przez władze polskie w celu wdrożenia zaleceń wydanych w [raporcie ewaluacyjnym z piątej rundy oceny dotyczącym Polski](#), który przyjęto na 81. posiedzeniu plenarnym GRECO (7 grudnia 2018 r.) i opublikowano 28 stycznia 2019 r. Odpowiedni [raport zgodności](#) został przyjęty przez GRECO na 87. posiedzeniu plenarnym (25 marca 2021 r.) i opublikowany 27 września 2021 r.
3. Zgodnie z Regulaminem GRECO<sup>1</sup> władze Polski przedstawiły raport sytuacyjny dotyczący środków podjętych w celu wdrożenia zaleceń. Raport ten otrzymano 30 grudnia 2022 r. i posłużył on – wraz z dostarczonymi później dodatkowymi informacjami – jako podstawa drugiego raportu zgodności.
4. Do wyznaczenia sprawozdawców na potrzeby procedury zgodności GRECO wybrało Zjednoczone Królestwo (w odniesieniu do najwyższych funkcji wykonawczych w instytucjach rządowych na szczeblu centralnym) i Estonię (w odniesieniu do organów ścigania). Na sprawozdawców wyznaczono Davida MEYERA ze strony Zjednoczonego Królestwa i Mari-Liis SÖÖT ze strony Estonii. W sporządzeniu raportu zgodności sprawozdawców wspierał sekretariat GRECO.

## II. ANALIZA

5. GRECO skierowało do Polski 21 zaleceń w swoim raporcie ewaluacyjnym z piątej rundy oceny. W raporcie zgodności GRECO stwierdziło, że do zalecenia (xvii) zastosowano się w sposób zadowalający, zalecenia (ii), (ix), (xiv), (xv) i (xx) zostały częściowo wdrożone, a zalecenia (i), (iii)–(viii), (x)–(xiii), (xvi), (xviii), (xix) i (xxi) nie zostały wdrożone. Poniżej przeanalizowano zgodność z pozostałymi zaleceniami.

*Zapobieganie korupcji i promowanie uczciwości w instytucjach rządowych na szczeblu centralnym (najwyższe funkcje wykonawcze)*

### **Zalecenie (i)**

6. *GRECO zaleciło opracowanie ogólnego planu na rzecz etyki w odniesieniu do wszystkich należycie określonych grup osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze – stanowiącego strukturę nadrzędną w stosunku do ustaleń dotyczących etyki istniejących w niektórych ministerstwach, oraz mającego na celu zapobieganie ryzyku korupcji i zarządzanie nim, w tym poprzez odpowiednie środki doradcze, monitorujące i środki zgodności..*

---

<sup>1</sup> Procedurę zgodności z piątej rundy oceny GRECO reguluje zmieniony Regulamin: zmieniony art. 31 bis i zmieniony art. 32.

7. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone w raporcie zgodności. GRECO zauważyło, że opracowanie dwóch zestawów wytycznych dotyczących tworzenia i wdrażania skutecznych programów zgodności w sektorze publicznym oraz jednolitych rozwiązań organizacyjno-prawnych na potrzeby przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej nie spełniło wymogów zalecenia dotyczącego planu na rzecz etyki w odniesieniu do wszystkich należycie określonych grup PTEF, jako struktury nadrzędnej w stosunku ustaleń dotyczących etyki przyjętych w niektórych ministerstwach.
8. Władze polskie nie zgłosiły żadnych nowych środków przyjętych w odniesieniu do tego zalecenia, przypominając, że opracowanie obu zestawów wytycznych spełnia wymogi tego zalecenia. Ponadto władze zapewniają, że Centralne Biuro Antykorupcyjne przeprowadziło szkolenia w celu wdrożenia tego zalecenia (więcej informacji znajduje się w pkt 17 poniżej).
9. GRECO zauważa, że nie poczyniono dalszych postępów i stwierdza, że zalecenie i nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenie (ii)**

10. *GRECO zaleciło opracowanie kompleksowego kodeksu postępowania dla osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze, obejmującego między innymi prezenty i inne korzyści oraz konflikty interesów – wraz z odpowiednimi wytycznymi zawierającymi uwagi wyjaśniające i konkretne przykłady.*
11. GRECO przypomina, że zalecenie to zostało częściowo wdrożone w raporcie zgodności. Zasady etyczne obejmowały dwa zestawy wytycznych (zob. pkt 7 powyżej), które w większości dotyczyły pracowników administracji publicznej i nie zostały skonsolidowane w jednym dokumencie koncentrującym się na osobach pełniących najwyższe funkcje wykonawcze. Pierwszy zestaw wytycznych (w sprawie skutecznych programów zgodności) zawierał wskazówki dotyczące prezentów i innych korzyści, w tym wzór rejestru prezentów i korzyści, a drugi zestaw wytycznych (w sprawie rozwiązań organizacyjno-prawnych na potrzeby zwalczania korupcji w administracji publicznej) zawierał zasady postępowania w odniesieniu do urzędników publicznych i pięć przykładów ryzyka korupcji w relacjach urzędnik publiczny-klient. Drugi zestaw wytycznych również zawierał specjalną sekcję dotyczącą PTEF, w której wprowadzono kodeks postępowania dla PTEF, ale bez uwag wyjaśniających i konkretnych przykładów.
12. Władze polskie nie zgłosiły żadnych nowych środków przyjętych w odniesieniu do tego zalecenia, przypominając, że przyjęte wytyczne spełniają wymogi tego zalecenia. Władze zapewniają jednak, że trwają prace nad opracowaniem poradnika antykorupcyjnego dla PTEF, który będzie zawierał praktyczne zasady i konkretne przykłady postępowania dotyczące prezentów, konfliktów interesów oraz kontaktów z lobbystami i osobami trzecimi.

13. GRECO przyjmuje do wiadomości propozycję opublikowania praktycznych wytycznych i konkretnych przykładów dotyczących prezentów, konfliktów interesów i kontaktów z lobbystami. GRECO zachęca władze do kontynuowania wysiłków w celu doprowadzenia publikacji do skutku, w tym publikacji konkretnych przykładów i wskazówek, jak radzić sobie z dylematami etycznymi, zwracając uwagę na pkt 33 raportu ewaluacyjnego, zgodnie z którym publikacja powinna obejmować wszystkie odpowiednie przepisy i zasady dotyczące uczciwości. Do czasu otrzymania i opublikowania takiego dokumentu GRECO nie może stwierdzić, czy w pełni uwzględniono zalecenie.
14. GRECO stwierdza, że zalecenie (ii) pozostaje częściowo wdrożone.

### **Zalecenie (iii)**

15. *GRECO zaleciło (i) opracowanie mechanizmów promowania i podnoszenia świadomości w kwestiach etyki (i przyszłych zasad postępowania) wśród osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze, w tym poprzez szkolenia w zakresie etyki w regularnych odstępach czasu; (ii) ustanowienie specjalnego stanowiska poufnego doradcy na potrzeby udzielania tym osobom porad w zakresie etyki, konfliktów interesów i zapobiegania korupcji.*
16. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone w raporcie zgodności. W odniesieniu do pierwszej części zalecenia Komisja zauważyła, że program szkoleniowy opracowany przez władze koncentrował się na służbie cywilnej w ogóle i nie opracowano żadnego mechanizmu podnoszenia świadomości w kwestiach uczciwości wśród PTEF. W odniesieniu do drugiej części uznano, że powołanie doradców do spraw etyki w ministerstwach stało się powszechną polityką i PTEF mają różne możliwości uzyskania porady (np. doradcy do spraw etyki, koordynatorzy wydziałowi do spraw wdrażania rządowego programu antykorupcyjnego, departamenty audytu wewnętrznego lub Centralne Biuro Antykorupcyjne – CBA), bez ustanowienia specjalnego stanowiska poufnego doradcy PTEF.
17. Władze polskie, oprócz przypomnienia swoich wcześniejszych uwag dotyczących organizacji szkoleń dla służby cywilnej i różnych sposobów uzyskiwania poufnych porad przez PTEF, informują obecnie, że CBA pracuje nad nową strategią antykorupcyjną, która obejmowałaby stworzenie modułu szkoleniowego dla PTEF na szkoleniowej platformie e-learningowej CBA oraz opracowanie systemu udzielania porad dotyczących etyki urzędnikom służby cywilnej, w tym PTEF. W tym względzie CBA przeprowadziło szkolenia antykorupcyjne na miejscu lub zdalnie dla łącznie 1 445 instytucji, głównie podmiotów dysponujących środkami publicznymi, takich jak ministerstwa, w tym spółki z udziałem Skarbu Państwa. W szkoleniach wzięło udział ponad 60 000 osób, w tym urzędnicy państwowi i pracownicy. W modułach szkoleniowych, skierowanych głównie do urzędników służby cywilnej i kadry kierowniczej podmiotów publicznych, można wziąć udział bezpłatnie: są dostępne pod adresem [www.szkolenia-antykorupcyjne.edu.pl](http://www.szkolenia-antykorupcyjne.edu.pl) oraz [www.antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl). CBA pracuje również nad przeprojektowaniem swojej strony internetowej i budową portalu #ABCuczciwości, co obejmie przebudowę strony [www.antykorupcja.gov.pl](http://www.antykorupcja.gov.pl), stworzenie szerokiej bazy wiedzy oraz możliwość

bezpośredniego i anonimowego kontaktu i zgłaszania nieprawidłowości lub zadawania pytań dedykowanemu ekspertowi CBA online.

18. GRECO odnotowuje szkolenia organizowane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, które są skierowane do pracowników i urzędników podmiotów publicznych, w tym spółek z udziałem Skarbu Państwa. GRECO z zadowoleniem przyjmuje również plany wprowadzenia modułu e-szkolenia i opracowania w przyszłości specjalnego kanału poufnego doradztwa dla PTEF, których jeszcze nie zrealizowano. W oczekiwaniu na takie specjalne szkolenia dla PTEF i ustanowienie specjalnego kanału poufnego doradztwa, GRECO nie może uznać, że zalecenie to zostało spełnione, nawet częściowo.
19. GRECO stwierdza, że zalecenie (iii) nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenie (iv)**

20. *GRECO zaleciło zapewnienie niezależnego mechanizmu nadzoru, aby zagwarantować skuteczne wdrażanie przepisów dotyczących wolności informacji.*
21. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone w raporcie zgodności. Władze utrzymywały, że niezależny mechanizm nadzoru nie jest konieczny i nie podjęły żadnych kroków w kierunku wdrożenia tego zalecenia.
22. Władze polskie przywołują swoje wcześniejsze oświadczenia, że w ustawie o dostępie do informacji publicznej z 2001 r. przewidziano mechanizm nadzoru nad jej wdrażaniem, sprawowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich i sądy administracyjne, w tym Najwyższą Izbę Kontroli.
23. W obliczu braku jakichkolwiek postępów GRECO stwierdza, że zalecenie (iv) nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenie (v)**

24. *GRECO zaleciło, aby rządowe wnioski ustawodawcze skutecznie obejmowały odpowiednie ramy czasowe konsultacji i odpowiednie oceny skutków w praktyce oraz aby kontakty i uwagi otrzymane przed formalnym rozpoczęciem konsultacji były w równym stopniu udokumentowane.*
25. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone w raporcie zgodności. Nie podjęto żadnych kroków w celu zapewnienia odpowiedniego harmonogramu konsultacji oraz udokumentowania kontaktów i informacji otrzymanych przed formalnym rozpoczęciem konsultacji. Planowano ustanowienie mechanizmu oceny projektów aktów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod kątem ryzyka korupcji oraz wprowadzenie mechanizmu analizy oceny skutków aktów prawnych (zarówno *ex ante*, jak i *ex post*).
26. Władze polskie informują, że opracowano mechanizm oceny ryzyka korupcji w projektach aktów prawnych dotyczących niektórych obszarów regulacyjnych. Zgodnie

z tym mechanizmem CBA przeprowadzi taką ocenę proponowanych projektów aktów prawnych. Mechanizm ma również na celu wzmocnienie narzędzia analitycznego oceny skutków regulacji, które jest obowiązkowe dla każdej rządowej propozycji legislacyjnej, oraz zwiększenie potencjału oceny *ex post*.

27. GRECO odnotowuje opracowanie mechanizmu oceny ryzyka korupcji w projektach aktów prawnych, uznając jednocześnie, że nie dostarczono żadnych istotnych informacji w odniesieniu do ustanowienia odpowiednich ram czasowych konsultacji rządowych wniosków ustawodawczych, skonsolidowanej praktyki, zgodnie z którą wszystkie rządowe wnioski ustawodawcze zawierają odpowiednią ocenę skutków (zob. również pkt 42 raportu ewaluacyjnego<sup>2</sup>) oraz dokumentowania kontaktów i uwag otrzymanych przed formalnym rozpoczęciem konsultacji.
28. GRECO stwierdza, że zalecenie (v) nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenie (vi)**

29. *GRECO zaleciło (i) wprowadzenie szczegółowych zasad dotyczących sposobu, w jaki osoby pełniących najwyższe funkcje wykonawcze wchodzi w interakcje z lobbystami i innymi stronami trzecimi dążącymi do wywierania wpływu na publiczny proces decyzyjny; oraz (ii) ujawnienie wystarczających informacji na temat celu tych kontaktów, takich jak tożsamość osoby (osób), z którą (lub w którym(-ich) imieniu) odbywało się spotkanie(-a) oraz konkretny(-e) temat(-y) dyskusji.*
30. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone w raporcie zgodności. Władze przeprowadziły analizę skuteczności ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, a GRECO nie zostało poinformowane o jej wynikach. Co więcej, wytyczne dotyczące zasad postępowania w sytuacji korupcji, które zawierały model polityki dotyczącej prezentów i rejestru korzyści (zob. pkt 11 powyżej), nie uwzględniały obaw leżących u podstaw tego zalecenia.
31. Władze polskie, oprócz przypomnienia wcześniejszych oświadczeń, informują, że trwają prace nad opracowaniem podręcznika antykorupcyjnego dla PTEF, który będzie zawierał kodeks postępowania dotyczący prezentów, konfliktów interesów oraz kontaktów z lobbystami i osobami trzecimi, a także będzie zawierał wyjaśnienia i konkretne przykłady (zob. również pkt 12 powyżej). Ponadto Centralne Biuro Antykorupcyjne przeprowadziło szkolenia, aby wdrożyć to zalecenie (więcej informacji można znaleźć w pkt 17 powyżej).
32. GRECO odnotowuje, że w odniesieniu do pierwszej części zalecenia nie otrzymało egzemplarza proponowanej publikacji, która, jak oczekiwałoby GRECO, zawiera zasady dotyczące interakcji osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze z lobbystami i osobami trzecimi. Władze nie przekazały żadnych informacji dotyczących wdrożenia drugiej części zalecenia.

---

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli miała dobrze udokumentowane problemy związane z brakiem oceny wpływu na inicjatywy rządowe.

33. W tej sytuacji GRECO stwierdza, że zalecenie (vi) nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenia (vii) i (viii)**

34. GRECO zaleciło:

- *wprowadzenie wspólnych międzyrządowych zasad i wytycznych dotyczących działań pomocniczych; (zalecenie (vii))*
- *rozszerzenie zakresu stosowania przepisów dotyczących ograniczeń po ustaniu zatrudnienia w celu skutecznego radzenia sobie z kolizją działań i zapobiegania niewłaściwym przeniesieniom do sektora prywatnego po zakończeniu pełnienia funkcji przez osoby pełniące najwyższe funkcje wykonawcze; (zalecenie (viii))*

35. GRECO przypomina, że zalecenia te nie zostały wdrożone. W odniesieniu do zalecenia (vii) nie przyjęto żadnych środków w celu wprowadzenia wspólnych międzyrządowych zasad i wytycznych dotyczących działań pomocniczych<sup>3</sup>. W odniesieniu do zalecenia (viii) władze odniosły się do przyszłej transpozycji dyrektywy UE 2019/1 w sprawie nadania organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień bez określania charakteru ograniczeń po okresie zatrudnienia, które mają zostać wprowadzone.

36. Władze polskie nie dostarczyły żadnych nowych istotnych informacji, powtarzając swoje wcześniejsze oświadczenia. Władze dodają, że dyrektywa UE 2019/1 ma na celu zapewnienie niezależności krajowego organu ochrony konkurencji, nakładając na jego pracowników wymóg powstrzymania się od prowadzenia postępowań, które mogłyby prowadzić do konfliktu interesów.

37. GRECO zauważa, że nie poczyniono dalszych postępów i stwierdza, że zalecenia (vii) i (viii) nie zostały wdrożone.

#### **Zalecenie (ix)**

38. *GRECO zaleciło (i) usprawnienie obecnie obowiązującego systemu oświadczeń majątkowych dla różnych kategorii osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze, w szczególności poprzez utworzenie centralnego rejestru i towarzyszących mu wytycznych, a także zapewnienie łatwego i publicznego dostępu do informacji oraz (ii) rozważenie rozszerzenia zakresu oświadczeń majątkowych, tak aby obejmowały one również informacje o współmałżonkach i członkach rodziny pozostających na utrzymaniu (przy założeniu, że takie informacje niekoniecznie musiałyby być podawane do wiadomości publicznej).*

39. GRECO przypomina, że zalecenie to zostało częściowo wdrożone. W odniesieniu do pierwszej części, odnotowano zamiar zreformowania systemu oświadczeń majątkowych poprzez stworzenie jednolitego systemu składania, analizy i kontroli oświadczeń

---

<sup>3</sup> Władze odniosły się do ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej i pełnieniu przez PTEF niektórych funkcji określonych w ustawie z 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, do której odniesiono się już w raporcie ewaluacyjnym.

majątkowych. W odniesieniu do drugiej części GRECO zauważyło, że niektóre zmiany legislacyjne, których przegląd konstytucyjności Trybunałem Konstytucyjnym był w toku, spowodowały rozszerzenie zakresu oświadczeń majątkowych o niektóre dane dotyczące małżonków i członków rodziny pozostających na utrzymaniu. Te nowelizacje miałyby zastosowanie tylko do PTEF, które są również posłami, nie rozważano natomiast rozszerzenia zakresu oświadczeń majątkowych składanych przez PTEF, które nie są posłami.

40. Władze polskie, oprócz powtórzenia swoich wcześniejszych uwag, informują, że nowa strategia antykorupcyjna ma w zamierzeniu obejmować środki w zakresie cyfryzacji, ujednolicenia i modernizacji systemu składania, analizy i weryfikacji oświadczeń majątkowych, którym mają towarzyszyć niezbędne zmiany legislacyjne. Strona internetowa Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA) zawiera publikacje związane z procedurami kontrolnymi. CBA prowadzi również szkolenia poświęcone wdrażaniu obowiązków związanych z oświadczeniami majątkowymi. Praktyczne kwestie dotyczące oświadczeń majątkowych będą jednym z elementów portalu #ABCuczciwości, który jest opracowywany przez CBA.
41. W odniesieniu do pierwszej części zalecenia GRECO odnotowuje zamiar zreformowania systemu oświadczeń majątkowych w ramach środków, które mają zostać włączone do nowej strategii antykorupcyjnej. Nie dostarczono jednak żadnych dodatkowych istotnych informacji dotyczących publikacji oświadczeń dla wszystkich PTEF. Chociaż władze odnoszą się do materiałów udostępnionych na stronie internetowej Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA), które również prowadzi szkolenia, oczekuje się, że konkretne towarzyszące wytyczne dotyczące wypełniania oświadczeń majątkowych (na przykład, co należy zadeklarować, jak wypełnić formularze i jak należy wycenić niektóre składniki majątku i tak dalej) staną się częścią przyszłego portalu #ABCuczciwości, który ma zostać opracowany przez CBA. Nie dostarczono żadnych dodatkowych informacji na temat ewentualnego rozszerzenia zakresu oświadczeń majątkowych o dane dotyczące małżonków i członków rodziny pozostających na utrzymaniu, zgodnie z wymogami drugiej części zalecenia.
42. GRECO stwierdza, że zalecenie (ix) pozostaje częściowo wdrożone.

#### **Zalecenie (x)**

43. *GRECO zaleciło ustanowienie niezależnego mechanizmu kontroli oświadczeń majątkowych osób, którym powierzono najwyższe funkcje wykonawcze, wyposażonego w odpowiednie środki prawne, techniczne i inne w celu skutecznego i odpowiedzialnego wykonywania jego zadań*
44. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone. Pomimo zapewnień władz, że ustawodawstwo gwarantuje odpowiedni poziom niezależnego nadzoru ze strony CBA i Najwyższej Izby Kontroli, GRECO miało wątpliwości co do systemu przeglądu składników majątku – co wyrażono w raporcie ewaluacyjnym – i uznało, że nie ustanowiono niezależnego mechanizmu przeglądu.

45. Władze polskie nie dostarczyły żadnych nowych istotnych informacji, powtarzając swoje wcześniejsze oświadczenia dotyczące poziomu niezależności zapewnianego przez CBA i Najwyższą Izbę Kontroli.
46. GRECO stwierdza, że zalecenie (x) nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenie (xi)**

47. *GRECO zaleciło wprowadzenie solidnego mechanizmu nadzoru i sankcji w celu skutecznego wdrażania przyszłych zasad postępowania i innych norm zapobiegania korupcji*
48. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone. Wytyczne dotyczące tworzenia i wdrażania skutecznych programów zgodności w sektorze publicznym (zob. pkt 7 powyżej) odnosiły się w dość ogólny sposób do egzekwowania norm. W sekcji dotyczącej PTEF – załączonej do wytycznych w sprawie rozwiązań organizacyjno-prawnych mających na celu zwalczanie korupcji w administracji publicznej (zob. pkt 11 powyżej) – nie przewidziano żadnego możliwego nadzoru ani egzekwowania.
49. Władze polskie nie dostarczyły żadnych nowych istotnych informacji, powtarzając, że obecny system nadzoru i rozliczalności, w tym sankcje karne i dyscyplinarne, jest odpowiedni i wystarczający do ochrony sektora publicznego przed niepożądanymi działaniami o charakterze korupcyjnym.
50. W obliczu braku nowych środków GRECO stwierdza, że zalecenie (xi) nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenie (xii)**

51. *GRECO zaleciło, w odniesieniu do osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze, gruntowną reformę systemu immunitetów w celu ułatwienia ścigania przestępstw związanych z korupcją poprzez wyłączenie ich z zakresu immunitetów oraz poprzez zapewnienie, by procedura uchylenia immunitetu była przejrzysta i oparta na obiektywnych i sprawiedliwych kryteriach skutecznie stosowanych w praktyce*
52. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone. W raporcie ewaluacyjnym wyrażono wątpliwości co do zakresu systemu immunitetów (który obejmował czyny niezwiązane z obowiązkami służbowymi) oraz procesu uchylenia immunitetu parlamentarnego (komisja parlamentarna mogła zażądać dostępu do pełnych akt sprawy karnej, nie istniały sprawiedliwe i obiektywne kryteria podejmowania decyzji, brakowało przejrzystości). Wykazano, że immunitet parlamentarny stanowił przeszkodę w sprawach wszczętych przeciwko niektórym PTEF będącym posłami, a podobna kwestia poruszona w raporcie z pierwszej rundy oceny nie została rozstrzygnięta.
53. Władze polskie, oprócz powtórzenia swoich wcześniejszych uwag, twierdzą, że wdrożenie tego zalecenia wymagałoby zmian konstytucyjnych i ustawowych, co doprowadziłoby do osłabienia instytucji immunitetu parlamentarnego i odmiennego traktowania posłów, którzy mogą być również PTEF. Władze odnoszą się ponadto do

dwóch inicjatyw ustawodawczych związanych z planowanym zniesieniem formalnego immunitetu parlamentarnego (druki sejmowe nr 2796 i 2797). Ich zdaniem procedura uchylania immunitetów jest przejrzysta, jawna i upubliczniona.

54. GRECO zauważa, że celem tego zalecenia jest właśnie przeprowadzenie dogłębnej reformy systemu immunitetów przysługujących PTEF mianowanym z szeregów posłów, w tym niezbędnych zmian regulacyjnych, tak aby przestępstwa korupcyjne były wyłączone z zakresu immunitetów, a procedura uchylania immunitetów była przejrzysta i oparta na obiektywnych i sprawiedliwych kryteriach (zob. również pkt 84–88 raportu ewaluacyjnego). Pomimo dwóch inicjatyw ustawodawczych związanych z planowanym uchynieniem formalnego immunitetu parlamentarnego, na temat których nie przedstawiono szczegółowych informacji, faktem pozostaje, że do tej pory nie przeprowadzono żadnej gruntownej reformy.
55. W obliczu braku postępów GRECO stwierdza, że zalecenie (xii) nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenie (xiii)**

56. *GRECO zaleciło, aby postępowanie przed Trybunałem Stanu nie utrudniało ścigania przestępstw korupcyjnych przed sądami powszechnymi.*
57. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone. GRECO zauważyło, że istnienie różnych jurysdykcji i procedur dostępnych w odniesieniu do ścigania przestępstw związanych z korupcją popełnionych przez PTEF ogranicza możliwość ich skutecznego ścigania. Konieczne było wyraźne rozgraniczenie między takimi jurysdykcjami.
58. Władze polskie informują obecnie, że zalecenie to wymagałoby zmian konstytucyjnych i ustawowych. Trybunał Stanu rozpatruje sprawy dotyczące „deliktów konstytucyjnych” popełnionych przez niektóre PTEF. Ponadto PTEF mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu za przestępstwa pospolite lub przestępstwa skarbowe popełnione w związku z piastowanym stanowiskiem, o ile Sejm zdecyduje o pociągnięciu ich do odpowiedzialności konstytucyjnej oraz o celowości pociągnięcia ich łącznie do odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej. W takim przypadku Trybunał Stanu przejmie łączne rozpatrywanie sprawy, która mogła być rozpatrywana przez sądy powszechne. Gdyby ściganie PTEF za przestępstwa korupcyjne miało odbywać się wyłącznie przed sądami powszechnymi, skutkowałoby to wszczęciem podwójnego postępowania w tej samej sprawie. W ocenie władz, wyodrębnienie przestępstw korupcyjnych z ogólnej zasady odpowiedzialności PTEF za przestępstwa karno-skarbowe przed Trybunałem Stanu nie zwiększy skuteczności ścigania przestępstw korupcyjnych popełnianych przez PTEF.
59. GRECO przyjmuje do wiadomości dostarczone informacje, które nie zmieniają sytuacji opisanej w pkt 88–90 raportu ewaluacyjnego. Rzeczywiście, w przypadku wszczęcia przez Trybunał Stanu śledztwa w sprawie dotyczącej przestępstw pospolitych, w tym korupcji, którą zajmuje się już prokuratura, ta ostatnia wycofa się ze sprawy. Zwiększa to ryzyko ingerencji politycznej w sprawy politycznie wrażliwe (zob. pkt 88 raportu

ewaluacyjnego). Co więcej, brak skuteczności procedur przed Trybunałem Stanu i jego nieefektywne funkcjonowanie należy opisać w raporcie ewaluacyjnym, wraz ze zwiększonym wpływem władzy wykonawczej i ustawodawczej na sądownictwo i prokuraturę (pkt 89–91). W opinii GRECO ta dwoistość ścieżek proceduralnych nadal negatywnie wpływa na skuteczność wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ścigania PTEF za przestępstwa korupcyjne.

60. GRECO stwierdza, że zalecenie (xiii) nie zostało wdrożone.

*W odniesieniu do organów ścigania*

**Zalecenie (xiv)**

61. *GRECO zaleciło, aby Policja i Straż Graniczna przeprowadzały kompleksowe oceny ryzyka w obszarach i działaniach korupcyjnych, wykraczające poza to, co ujawniają same sprawy karne faktycznie rozpatrywane, oraz aby dane te były wykorzystywane do proaktywnego opracowywania polityki w zakresie kwestii uczciwości i polityki antykorupcyjnej.*
62. GRECO przypomina, że zalecenie to zostało częściowo wdrożone. W odniesieniu do Policji wprowadzono ulepszenia w metodach identyfikacji ryzyka korupcji i innych nadużyć, a dane dotyczące potencjalnego ryzyka i zagrożeń wykorzystano do opracowania różnych środków antykorupcyjnych i w zakresie etyki. Doprowadziło to do opracowania „Programu wzmocnienia uczciwości i zapobiegania korupcji w Policji na lata 2021–2023”. Jeśli chodzi o Straż Graniczną, nie dostarczono żadnych informacji na temat zmian wprowadzonych na potrzeby podejścia opartego w większym stopniu na ryzyku ani na temat proaktywnego opracowywania polityk w zakresie uczciwości i przeciwdziałania korupcji.
63. Władze polskie informują, że trwa wdrażanie „Programu wzmocnienia uczciwości i zapobiegania korupcji w Policji na lata 2021–2023”, który jest uzupełniany o treści antykorupcyjne w celu rozwijania proaktywnych umiejętności kadry zarządzającej Policji.
64. W odniesieniu do Straży Granicznej podjęto szereg działań w celu usprawnienia mechanizmów identyfikacji ryzyka korupcji w ramach kontroli zarządczej i działań szkoleniowych. Decyzje kierowników jednostek organizacyjnych Straży Granicznej zmierzały do zapewnienia spójności działań poprzez dodanie mechanizmu podejmowania działań antykorupcyjnych. Zgodnie z tym mechanizmem kwestionariusze samooceny kontroli zarządczej są wykorzystywane przez kierowników jednostek organizacyjnych w celu uwzględnienia informacji na temat zidentyfikowanych obszarów ryzyka korupcji w ich jednostkach organizacyjnych. W ramach opracowywania rocznego planu audytu wewnętrznego zidentyfikowano obszary ryzyka na podstawie podatności na zagrożenia związane z nadużyciami finansowymi i korupcją. Jeśli ryzyko się urzeczywistni, odpowiednie informacje są przekazywane kadrze kierowniczej na każdym etapie procesu. Następnie audytor inicjuje, na podstawie decyzji kadry kierowniczej, działania współmierne do poziomu zagrożenia (np. postępowanie karne, postępowanie skarbowe, odpowiedzialność pracownicza, odpowiedzialność majątkowa itp.) W ramach

programu szkoleniowego 2022 dla audytorów wewnętrznych Straży Granicznej omówiono pracę zespołu audytu wewnętrznego i proces sprawozdawczości pod kątem wdrożenia zaleceń GRECO. Działania kontrolne prowadzone są przez Biuro Kontroli Komendy Głównej Straży Granicznej. Podczas opracowywania okresowych planów kontroli jednym z czynników ryzyka branych pod uwagę jest możliwość wystąpienia oszustw, nadużyć, obszarów i mechanizmów korupcyjnych. Podczas analizy obszarów kontroli kompleksowo wykorzystywane są źródła wewnętrzne i zewnętrzne, w szczególności wyniki poprzednich audytów, skargi i inne zgłoszone nieprawidłowości.

65. W zakresie szkoleń opracowano e-szkolenie „Samokontrola, samoświadomość, samodyscyplina jako ważny aspekt przeciwdziałania korupcji” dla pracowników i funkcjonariuszy Straży Granicznej, którzy mogą być narażeni na różne formy korupcji podczas wykonywania swoich zadań i obowiązków służbowych. W listopadzie 2022 r. odbył się również briefing, podczas którego kierownicy jednostek kontrolnych Straży Granicznej omówili wykorzystanie matrycy analizy ryzyka, biorąc pod uwagę w szczególności możliwość wystąpienia obszarów i mechanizmów korupcji.
66. GRECO z zadowoleniem odnotowuje, że kontynuowano wdrażanie „Programu wzmocnienia uczciwości i zapobiegania korupcji w Policji”. W odniesieniu do Straży Granicznej GRECO odnotowuje różnorodność środków wprowadzonych w celu zidentyfikowania obszarów podatnych na korupcję i określenia ryzyka korupcji (np. kwestionariusze samooceny kontroli zarządczej, opracowanie rocznego planu audytu wewnętrznego, prowadzenie okresowych działań kontrolnych, szkolenia i działania informacyjne). Nie można jednak stwierdzić, że przeprowadzono kompleksową ocenę ryzyka w obszarach i działaniach podatnych na korupcję, a w konsekwencji opracowano ogólną politykę lub program w zakresie uczciwości i przeciwdziałania korupcji w odniesieniu do Straży Granicznej. Z tego powodu GRECO nie może stwierdzić, że zastosowano się w pełni do tego zalecenia.
67. GRECO stwierdza, że zalecenie (xiv) pozostaje częściowo wdrożone.

#### **Zalecenie (xv)**

68. *GRECO zaleciło aktualizację zasad postępowania dla Policji i Straży Granicznej w celu lepszego uwzględnienia prezentów i innych korzyści, doraźnych konfliktów interesów i relacji ze stronami trzecimi oraz zaleciło, aby towarzyszyły im odpowiednie uwagi i przykłady, a także poufne doradztwo.*
69. GRECO przypomina, że zalecenie to zostało częściowo wdrożone. Trwały prace nad aktualizacją zasad postępowania w Policji, a podobna aktualizacja była planowana dla Straży Granicznej. Pełnomocnik ds. Ochrony Praw Człowieka, Równego Traktowania i Etyki Zawodowej został powołany na stanowisko poufnego doradcy w celu uzupełnienia istniejącego zespołu doradców do spraw etyki w Straży Granicznej. Powołanie doradców do spraw etyki w każdej jednostce organizacyjnej Policji zostało przewidziane w ramach „Programu wzmocnienia uczciwości i zapobiegania korupcji”.

70. Władze polskie informują, że w jednostkach organizacyjnych Policji wyznaczono poufnych doradców do spraw etyki, powołując nowych doradców do spraw etyki lub powierzając to zadanie wcześniej powołanym pełnomocnikom lub koordynatorom ds. ochrony praw człowieka. Doradcy do spraw etyki podlegają bezpośrednio szefom jednostek Policji. Ponadto opracowano i poddano konsultacjom z jednostkami organizacyjnymi Policji dokument „Kultura uczciwości w Policji – standardy postępowania”. Obecnie trwa analiza otrzymanych uwag, a dokument zostanie zatwierdzony przez Komendanta Głównego Policji do końca 2023 r.
71. Jeśli chodzi o Straż Graniczną, grupa robocza, którą powołano w czerwcu 2021 r., opracowała zmieniony projekt Zasad etyki zawodowej dla funkcjonariuszy Straży Granicznej, który oczekuje na przegląd przez Biuro Prawne Straży Granicznej. Ponadto powołano 12 osób do pełnienia funkcji doradców do spraw etyki w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej. Jej strona intranetowa zawiera w tym celu hiperłącze oraz dane kontaktowe doradców do spraw etyki.
72. GRECO z zadowoleniem przyjmuje powołanie doradców do spraw etyki w jednostkach organizacyjnych Policji i Straży Granicznej. W oczekiwaniu na przyjęcie zaktualizowanych standardów postępowania dla funkcjonariuszy Policji i zmienionych zasad etyki zawodowej dla funkcjonariuszy Straży Granicznej, GRECO oczekuje, że na potrzeby uznania niniejszego zalecenia za w pełni wdrożone, dokumenty te będą obejmować takie kwestie, jak prezenty i inne korzyści, doraźne konflikty interesów i relacje z osobami trzecimi, ograniczenia po okresie zatrudnienia itp. oraz będą im towarzyszyć odpowiednie wytyczne i praktyczne przykłady.
73. GRECO stwierdza, że zalecenie (xv) pozostaje częściowo wdrożone.

#### **Zalecenie (xvi)**

74. *GRECO zaleciło ustanowienie opartego na karierze systemu mianowania, awansowania i odwoływania wszystkich wyższych rangą funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej, opartego na obiektywnych kryteriach, właściwej weryfikacji oraz formalnym, konkurencyjnym i przejrzystym procesie, przy założeniu, że funkcja komendanta głównego może być ograniczona do określonego terminu.*
75. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone. Nie podjęto żadnych kroków w celu usprawnienia systemu mianowania, awansowania i odwoływania kadry kierowniczej wyższego szczebla w Policji i Straży Granicznej. Chodziło o uznaniowy charakter decyzji o mianowaniu, awansowaniu i odwoływaniu kadry kierowniczej wyższego szczebla zarówno w Policji, jak i Straży Granicznej, przy braku obiektywnych kryteriów, odpowiedniej weryfikacji oraz formalnych, konkurencyjnych i przejrzystych procedur.
76. Władze polskie informują obecnie o wejściu w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025”, w której wprowadzono zmiany w zakresie mianowania, awansowania i odwoływania kadry kierowniczej wyższego szczebla w Policji i Straży Granicznej. Ustawa została uzupełniona rozporządzeniem

Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim odpowiadają policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych. Według władz powołanie na stanowisko będzie zależało od takich kryteriów jak wykształcenie, doświadczenie zawodowe i kwalifikacje, staż pracy itp. Odbędzie się to po przeprowadzeniu konkursu. Istnieje możliwość bezpośredniej rekrutacji kandydatów w niektórych dziedzinach, takich jak kryminalistyka i biologia.

77. Kwestia powoływania i odwoływania kadry kierowniczej wyższego szczebla w Straży Granicznej została uregulowana w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, zmienionej ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 kwietnia 2022 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać funkcjonariusz Straży Granicznej na określonym stanowisku służbowym.
78. Władze polskie twierdzą ponadto, że wprowadzenie stałej kadencji dla głównych komendantów nie byłoby wykonalne. Minister właściwy do spraw wewnętrznych ponosi polityczną odpowiedzialność za wszystkie działania podejmowane przez komendantów głównych, zatem musi on mieć pełne prawo do osobistego wyznaczania komendantów głównych, którzy są następnie mianowani przez premiera, oraz do wnioskowania o ich odwołanie, gdy okaże się, że nie wykonują powierzonych im obowiązków w sposób właściwy. Propozycja wprowadzenia stałej kadencji komendanta głównego znacząco utrudniłaby, a nawet uniemożliwiłaby skuteczny cywilny nadzór nad Policją i Strażą Graniczną. Tym samym polski parlament odrzucił wprowadzenie stałej kadencji dla komendantów głównych.
79. GRECO odnotowuje przyjęcie niektórych aktów prawnych, w tym rozporządzeń wykonawczych, których egzemplarze nie dostarczono do kontroli. Wydaje się, że nastąpiły pewne zmiany, przynajmniej na papierze, dotyczące mianowania i awansowania na wyższe stanowiska w Policji, natomiast GRECO musi jeszcze upewnić się, że proces jest konkurencyjny, przejrzysty i oparty na obiektywnych kryteriach. Ponadto brakuje informacji o warunkach odwoływania i odpowiedniej weryfikacji. Podobnych informacji nie przekazano w odniesieniu do mianowania, awansowania i odwoływania kadry kierowniczej wyższego szczebla w Straży Granicznej. Jeśli chodzi o powoływanie i odwoływanie komendantów głównych, władze nie wskazały na istnienie ani na stosowanie pewnych obiektywnych kryteriów oceny odpowiedniości kandydatów na te stanowiska i ich wyników pracy, zgodnie z wymogami zalecenia dotyczącego ustanowienia systemu opartego na karierze dla wszystkich pracowników kadry zarządzającej wyższego szczebla w Policji i Straży Granicznej.
80. GRECO stwierdza, że zalecenie xvi nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenie (xviii)**

81. *GRECO zaleciło opracowanie usprawnionego systemu wydawania zezwoleń na dodatkową działalność (odpłatną lub nie) w Policji i Straży Granicznej, co wymagałoby skutecznych działań następczych po wydaniu zezwolenia*

82. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone. Projekt nowelizacji ustawy o Policji i ustawy o Straży Granicznej, który przewidywałby mniej zdecentralizowaną, bardziej szczegółową i solidną procedurę, został złożony, ale w czasie sporządzania raportu nie wszedł do procedury parlamentarnej. Ponadto wniosek nie obejmował działalności nieodpłatnej.
83. Władze polskie informują, że Policja i Straż Graniczna są w trakcie oceny projektu nowelizacji w celu określenia sposobu wdrożenia tego zalecenia. Opiniowany projekt zawiera również propozycję wprowadzenia do ustawy o Straży Granicznej przepisów eliminujących źródło konfliktu interesów wynikające z podporządkowania służbowego pomiędzy małżonkami lub osobami pozostającymi ze sobą we wspólnym gospodarstwie domowym, osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa, jak również w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli.
84. GRECO odnotowuje, że wniosek dotyczący projektu nowelizacji w celu wdrożenia tego zalecenia jest obecnie poddawany przeglądowi przez Policję i Straż Graniczną, bez poddania go debacie parlamentarnej i bez wprowadzenia istotnych zmian, które uzasadniałyby podniesienie statusu wdrożenia tego zalecenia.
85. GRECO stwierdza, że zalecenie (xviii) nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenie (xix)**

86. *GRECO zaleciło wprowadzenie solidnego i skutecznego systemu weryfikacji oświadczeń majątkowych i deklaracji o braku konfliktu interesów*
87. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone, ponieważ nie przyjęto żadnych konkretnych środków w celu wprowadzenia solidnego i skutecznego systemu weryfikacji oświadczeń majątkowych i deklaracji o braku konfliktu interesów.
88. Władze polskie informują, że w odniesieniu do zalecenia (ix) Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) wprowadziło rozwiązania mające na celu ujednolicenie i cyfryzację procesu składania i analizy oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne. CBA opracowało koncepcję budowy systemu informatycznego wspierającego proces przyjmowania, ewidencjonowania i analizy oświadczeń majątkowych – przyszłego polskiego systemu analizy i kontroli oświadczeń majątkowych (SAKOM), przy wsparciu partnerów międzynarodowych. Przeprowadzono testy pilotażowe, a jego uruchomienie nastąpi po przyjęciu odpowiednich przepisów. Projekt ustawy został przedłożony Stałemu Komitetowi Rady Ministrów, a proces legislacyjny jest wstrzymany od 2018 r. ze względu na znaczną liczbę otrzymanych uwag.
89. GRECO odnotowuje propozycję opracowania i wprowadzenia systemu analizy i kontroli oświadczeń majątkowych – SAKOM, którego wdrożenie utknęło w martwym punkcie w oczekiwaniu na przyjęcie ram regulacyjnych, których opracowanie nie posunęło się naprzód od 2018 r. Od tego czasu nie odnotowano żadnych innych zauważalnych postępów.

90. GRECO stwierdza, że zalecenie (xix) nie zostało wdrożone.

**Zalecenie (xx)**

91. *GRECO zaleciło (i) wyjaśnienie odpowiednich obowiązków organów zajmujących się kwestiami uczciwości i nadzorem nad Policją i Strażą Graniczną oraz (ii) wdrożenie spójnego podejścia dyscyplinarnego na podstawie wspólnych wytycznych.*
92. GRECO przypomina, że zalecenie to zostało częściowo wdrożone. W odniesieniu do pierwszej części zalecenia przedstawiono informacje na temat roli Biura Nadzoru Wewnętrznych (BNW) pod bezpośrednim zwierzchnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, co wyjaśniło również kwestię podległości Biura Spraw Wewnętrznych Policji (BSWP) i Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej (BSWSG). Zabrakło jednak wystarczającego wyjaśnienia co do unikania powielania funkcji między tymi organami. W odniesieniu do drugiej części w Straży Granicznej doprecyzowano obowiązki dotyczące postępowań dyscyplinarnych, natomiast w Policji nie podjęto żadnych kroków.
93. Władze polskie informują, w odniesieniu do pierwszej części zalecenia, że BSWP i BSWSG są jednostkami organizacyjnymi w obrębie, odpowiednio, Policji i Straży Granicznej. Zgodnie z ustawą o Policji i ustawą o Straży Granicznej do ich zadań należy wykrywanie i zwalczanie przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy i pracowników Policji lub Straży Granicznej, przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu popełnionych na szkodę Policji lub Straży Granicznej, określonych w Kodeksie karnym, zatrzymywanie i ściganie sprawców tych przestępstw oraz zapobieganie im. Zadania BNW dotyczą sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych nad ujawnianiem i analizowaniem nieprawidłowości w związku z prowadzonymi postępowaniami wyjaśniającymi i dyscyplinarnymi, wykrywaniem i ściganiem przestępstw i wykroczeń skarbowych oraz zapobiegania im; sprawowania nadzoru nad oceną działalności BSWP i BSWSG, oceną realizacji przepisów i praktyk w zakresie ochrony informacji niejawnych, oceną realizacji obowiązku składania oświadczeń majątkowych oraz analizą i oceną gromadzenia danych osobowych przez Policję i Straż Graniczną.
94. Władze informują ponadto, że w odniesieniu do drugiej części zalecenia ustawa o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych z 2020 r., nadzorowana przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wprowadziła takie same zmiany w kilku przepisach zawartych w ustawie o Policji i ustawie o Straży Granicznej dotyczących prowadzenia postępowań dyscyplinarnych. Ponadto 29 grudnia 2020 r. i 28 września 2021 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przyjął rozporządzenie w sprawie obiegu dokumentów związanych z postępowaniem dyscyplinarnym, odpowiednio, w Straży Granicznej i Policji. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą o Policji, przełożony dyscyplinarny będzie wszczynał postępowanie dyscyplinarne m.in. z własnej inicjatywy, na wniosek bezpośredniego przełożonego policjanta, na polecenie wyższego przełożonego itp. Postępowanie dyscyplinarne prowadzone jest przez rzecznika dyscyplinarnego, który gromadzi materiał dowodowy i podejmuje czynności niezbędne do wyjaśnienia sprawy. W toku postępowania funkcjonariusz policji ma prawo m.in. do zgłaszania wniosków dowodowych

i ustanowienia obrońcy. Przełożony dyscyplinarny podejmie decyzję w sprawie postępowania dyscyplinarnego, od której przysługuje odwołanie do wyższego przełożonego dyscyplinarnego. Ten ostatni wyznacza komisję do rozpatrzenia odwołania, liczącą trzech członków, z których dwóch jest powoływanych przez wyższego przełożonego dyscyplinarnego, a jeden przez zakładową organizację związkową wskazaną przez funkcjonariusza policji. Komisja sporządza sprawozdanie zawierające propozycję sposobu rozstrzygnięcia odwołania, jednak ostateczna decyzja należy do wyższego przełożonego dyscyplinarnego. Decyzja może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego.

95. GRECO zauważa, w odniesieniu do pierwszej części zalecenia, że zakres obowiązków Biura Nadzoru Wewnętrznego (BNW) jest szerszy niż Biura Spraw Wewnętrznych Policji (BSWP) i Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej (BSWSG), które mogą podlegać kontroli BNW. Chociaż wszystkie trzy organy są odpowiedzialne za zapobieganie przestępstwom, ich wykrywanie i ściganie, GRECO jest zdania, że istnieje rozgraniczenie obowiązków między tymi trzema organami i uważa, że zastosowano się do tej części zalecenia. W odniesieniu do drugiej części zalecenia zarówno ustawa o Policji, jak i ustawa o Straży Granicznej zostały poddane tym samym zmianom ustawowym dotyczącym niektórych przepisów odnoszących się do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych. Minister Spraw Wewnętrznych wydał w tej sprawie dwa rozporządzenia. W znowelizowanej ustawie o Policji przewidziano dalsze doprecyzowanie obowiązków dotyczących prowadzenia postępowań dyscyplinarnych w Policji. GRECO uważa, że w pełni zastosowano się do obu części tego zalecenia.
96. GRECO stwierdza, że zalecenie (xx) zostało wdrożone w sposób zadowalający.

#### **Zalecenie (xxi)**

97. *GRECO zaleciło ustanowienie przejrzystego procesu ujawniania przestępstw, uchybień i naruszeń dyscyplinarnych w Policji i Straży Granicznej, wraz z odpowiednimi środkami ochrony przed działaniami odwetowymi*
98. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone, ponieważ nie ustanowiono jeszcze jednoznacznego procesu ujawniania przestępstw, wykroczeń i naruszeń dyscyplinarnych w Policji i Straży Granicznej.
99. Władze polskie informują, że projekt ustawy o ochronie sygnalistów, mający na celu transpozycję dyrektywy UE 2019/137 z dnia 23 października 2019 r., oczekuje na rozpatrzenie przez parlamentarny Stały Komitet Rady Ministrów. Będzie ono miało zastosowanie do osób fizycznych, które zgłaszają lub ujawniają informacje o naruszeniach w środowisku pracy. Rozwiązania zawarte w projekcie ustawy nie będą zmieniały istniejących przepisów mających na celu ochronę sygnalistów (takich jak zasada niedyskryminacji i zasada równego traktowania w zakresie zatrudnienia), przewidzianych w Kodeksie pracy. Ustanowione zostaną kanały sprawozdawczości wewnętrznej i zewnętrznej, wraz z zasadami ich funkcjonowania oraz zasadami upubliczniania informacji.

100. GRECO przyjmuje do wiadomości, że projekt ustawy o ochronie sygnalistów jest przedmiotem konsultacji parlamentarnych. Niemniej do czasu przyjęcia projektu ustawy przez polski parlament, a także wprowadzenia odpowiedniego systemu zgłaszania podejrzeń, ustanowienia kanałów zgłaszania i zapewnienia środków ochronnych wobec sygnalistów w Policji i Straży Granicznej, GRECO nie może uznać, że zastosowano się do tego zalecenia, choćby częściowo.
101. GRECO stwierdza, że zalecenie xxi nie zostało wdrożone.

### III. WNIOSKI

102. **W świetle powyższego GRECO stwierdza, że Polska wdrożyła w zadowalający sposób dwa z dwudziestu jeden zaleceń zawartych w raporcie ewaluacyjnym z piątej rundy.** Cztery zalecenia zostały częściowo wdrożone, a piętnaście zaleceń nie zostało wdrożonych. Ściślej, zalecenia (xvii) i (xx) zostały wdrożone w sposób zadowalający lub uwzględnione w zadowalający sposób, zalecenia (ii), (ix), (xiv) i (xv) zostały częściowo wdrożone, a zalecenia (i), (iii)–(viii), (x)–(xiii), (xvi), (xviii), (xix) i (xxi) nie zostały wdrożone.
103. Jeśli chodzi o osoby pełniące najwyższe funkcje wykonawcze, sytuacja pozostała w zasadniczej mierze taka sama, jak opisana w raporcie zgodności. Władze zadeklarowały pewne zamiary wdrożenia ograniczonej liczby zaleceń, które dotychczas nie przełożyły się jednak na konkretne działania. Władze zamierzają opublikować poradnik antykorupcyjny, który będzie zawierał wskazówki i konkretne przykłady dotyczące niektórych zasad etyki; planują wprowadzić moduł e-szkolenia i opracować specjalne poufne doradztwo dla PTEF, a także dążą do przyjęcia środków z myślą o zreformowaniu systemu oświadczeń majątkowych. Niemniej nie odnotowano żadnych zauważalnych postępów we wdrażaniu zaległych zaleceń, a władze powtórzyły swoje oświadczenia przedstawione w raporcie zgodności. W związku z tym GRECO wzywa władze do podjęcia konkretnych działań, aby uwzględnić jego zalecenia i leżące u ich podstaw obawy opisane w raporcie ewaluacyjnym.
104. W odniesieniu do organów ścigania (Policji i Straży Granicznej) władze poczyniły pewne widoczne postępy we wdrażaniu odpowiednich zaleceń. Wprowadzono szereg środków mających na celu identyfikację ryzyka korupcji i obszarów podatnych na korupcję w Straży Granicznej, powołano poufnych doradców w Policji, oczekuje się przyjęcia zmienionych zasad postępowania dla Policji i Straży Granicznej, doprecyzowano obowiązki organów zajmujących się uczciwością i nadzorem nad Policją i Strażą Graniczną, a także obowiązki organów zaangażowanych w prowadzenie postępowań dyscyplinarnych w Policji. Niezależnie od tego, należy podjąć bardziej zdecydowane działania w wielu innych obszarach, takich jak opracowanie systemu zezwoleń na działalność dodatkową, wprowadzenie solidnego systemu weryfikacji oświadczeń majątkowych i deklaracji o braku konfliktu interesów, przyjęcie i wdrożenie projektu ustawy o ochronie sygnalistów oraz, co najważniejsze, mianowanie, awansowanie i odwoływanie wszystkich pracowników kadry kierowniczej wyższego szczebla w Policji i Straży Granicznej na podstawie obiektywnych kryteriów, odpowiedniej weryfikacji oraz formalnego, konkurencyjnego i przejrzystego procesu.

105. W związku z powyższym GRECO stwierdza, że Polska nie stosuje się w wystarczającym stopniu do zaleceń zawartych w raporcie z piątej rundy oceny w rozumieniu zmienionego art. 31 bis ust. 10 Regulaminu. GRECO postanawia zatem zastosować zmieniony art. 32 ust. 2 pkt (i) i zwraca się do szefa delegacji Polski o przedstawienie sprawozdania z postępów we wdrażaniu zaległych zaleceń (tj. zaleceń (i)–(xvi) oraz (xviii)–(xxi)) tak szybko, jak to możliwe, lecz najpóźniej do 30 czerwca 2024 r.
106. Na koniec GRECO zwraca się do władz Polski o jak najszybsze zezwolenie na publikację raportu, przetłumaczenie go na język narodowy i upublicznienie tłumaczenia.