

Data przyjęcia: 19 marca
2025 r.

GrecoRC5(2025)10

PIĄTA RUNDA OCENY

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

UZUPEŁNIENIE DO DRUGIEGO RAPORTU ZGODNOŚCI

POLSKA

Dokument przyjęty przez GRECO
na 99. posiedzeniu plenarnym (Strasburg, 17–19 marca 2025 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 executive functions*) i w organach ścigania (LEA)”.
2. Niniejsze Uzupełnienie do Drugiego Raportu Zgodności zawiera ocenę środków podjętych 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. [drugi raport zgodności](#) został przyjęty przez GRECO na 94. posiedzeniu plenarnym (9 czerwca 2023 r.) i opublikowany 20 lipca 2023 r., po zatwierdzeniu przez Polskę.
3. Na [95. posiedzeniu plenarnym](#) (27 listopada – 1 grudnia 2023 r.) GRECO postanowiło zastosować zmienioną zasadę 32 ust. 2 pkt (iii) Regulaminu, zgodnie z którym misja wysokiego szczebla odwiedzi Polskę, aby podkreślić znaczenie przestrzegania pozostałych do wykonania zaleceń.
4. Zgodnie z wymogami Regulaminu GRECO¹ władze Polski przedstawiły raport sytuacyjny dotyczący środków podjętych w celu wdrożenia zaleceń. Raport ten otrzymano 28 czerwca 2024 r. i posłużył on, wraz z dostarczonymi później dodatkowymi informacjami, jako podstawa Uzupełnienia do Drugiego Raportu Zgodności.
5. 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). Sprawozdawczyniami zostały Fariha KHAN ze strony Zjednoczonego Królestwa i Mari-Liis SÖÖT ze strony Estonii. W sporządzeniu Uzupełnienia do Drugiego Raportu Zgodności pomagali im sekretariat GRECO.

II. ANALIZA

6. W raporcie ewaluacyjnym z piątej rundy oceny GRECO skierowało do Polski 21 zaleceń. W drugim raporcie zgodności GRECO stwierdziło, że dwa zalecenia zostały wdrożone lub załatwione w sposób zadowalający (tj. zalecenia xvii i xx), cztery zalecenia zostały częściowo wdrożone (tj. zalecenia ii, ix, xiv i xv), podczas gdy pozostałe piętnaście zaleceń nie zostało wdrożonych (tj. zalecenia i, iii–viii, x–xiii, xvi, xviii i xix). Poniżej przeanalizowano zgodność z pozostałymi zaleceniami.

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

¹ Procedura zgodności piątej rundy oceny GRECO podlega jej Regulaminowi, z późniejszymi zmianami: zmieniona zasada 31 bis i zmieniona zasada 32.

Zalecenie i

7. *GRECO zaleciło opracowanie ogólnego planu uczciwości w odniesieniu do wszystkich należycie zidentyfikowanych grup osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze, jako struktury nadrzędnej w stosunku do ustaleń dotyczących uczciwości istniejących w niektórych ministerstwach, mającej na celu zapobieganie ryzyku korupcji i zarządzanie nim, w tym poprzez odpowiednie środki doradcze, monitorujące i zgodności.*
8. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone. W raporcie zgodności odnotowano, że opracowanie dwóch zestawów wytycznych – jednego dotyczącego skutecznych programów zgodności w sektorze publicznym i drugiego dotyczącego jednolitych antykorupcyjnych rozwiązań organizacyjnych dla administracji publicznej – nie spełniło wymogów ogólnego, nadrzędnego planu uczciwości dla wszystkich PTEF.
9. Polskie władze informują, że nowy rząd urzęduje od grudnia 2023 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zwróciła się do wszystkich ministerstw o przekazanie szczegółowych informacji na temat ich wewnętrznych regulacji i praktycznego stosowania polityk antykorupcyjnych, w tym ich zakresu i egzekwowania. Informacje te zostaną wykorzystane do przygotowania ogólnego planu uczciwości dla PTEF. Ponadto Kancelaria przygotowuje wytyczne określające obowiązki PTEF związane z konfliktem interesów w trakcie i po zakończeniu kadencji, wymogami sprawozdawczymi dotyczącymi rejestru korzyści oraz unikaniem działań stwarzających potencjalne ryzyko korupcji. Wytyczne te będą zawierać przykłady ilustracyjne mające ułatwić wdrożenie i zachowanie zgodności.
10. GRECO docenia wysiłki władz w zakresie przygotowania ogólnego planu uczciwości dla PTEF i opracowania wytycznych dotyczących konfliktów interesów. Ponieważ jednak inicjatywy te są nadal na wczesnych etapach, GRECO uważa, że aby przyspieszyć wdrożenie tego zalecenia, niezbędne są dalsze konkretne postępy – w szczególności sfinalizowanie i przyjęcie planu uczciwości.
11. GRECO stwierdza, że zalecenie i nie zostało wdrożone.

Zalecenie ii

12. *GRECO zaleciło opracowanie kompleksowego kodeksu postępowania dla osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze, obejmującego m.in. prezenty i inne korzyści oraz konflikty interesów, wraz z odpowiednimi wytycznymi, w tym komentarzami wyjaśniającymi i konkretnymi przykładami.*
13. GRECO przypomina, że zalecenie to zostało częściowo wdrożone dzięki istnieniu dwóch zestawów wytycznych, z których jeden zawierał sekcję wprowadzającą kodeks postępowania dla PTEF. Trwają prace nad opublikowaniem praktycznych wytycznych i konkretnych przykładów dotyczących prezentów, konfliktów interesów i interakcji z lobbystami i osobami trzecimi.

14. Polskie władze informują, że – w ramach starań na rzecz promowania standardów etycznych oraz zapewnienia otwartości i przejrzystości w życiu publicznym – utworzono publiczny rejestr korzyści otrzymywanych przez PTEF i ich małżonków lub partnerów. Państwowa Komisja Wyborcza, która prowadzi rejestr (https://rk.pkw.gov.pl/1_Rejestr_korzysci/1/1), jest zobowiązana do niezwłocznego publikowania informacji udostępnionych przez PTEF. Informacje te pozostają dostępne przez sześć lat po opuszczeniu stanowiska. Dodatkowo, po ustanowieniu grupy zadaniowej w 2023 r., Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) opracowało „Wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF” oraz „Politykę prezentową i rejestr korzyści”. GRECO nie otrzymało jednak kopii tych dokumentów. Ponadto poszczególne ministerstwa wprowadziły własne środki. W 2020 r. Ministerstwo Finansów przyjęło zasady przeciwdziałania ryzyku związanemu z konfliktem interesów i prezentami, które te zasady mają zastosowanie do jego pracowników, w tym PTEF. Ministrowie lub dyrektorzy generalni ministerstw wydali także wewnętrzne przepisy definiujące konflikt interesów, opisujące procedury zapobiegania jego wystąpieniu i określające konsekwencje ich nieprzestrzegania. Ponadto materiały informacyjne dotyczące konfliktu interesów są również publikowane w wewnętrznych sieciach ministerstw i są dostępne dla urzędników służby cywilnej i PTEF.
15. GRECO z zadowoleniem przyjmuje opracowanie wytycznych dotyczących zasad postępowania dla PTEF i wprowadzenie polityki dotyczącej prezentów. Stanowi to znaczący krok naprzód w kierunku konsolidacji reguł i zasad uczciwości w scentralizowanych dokumentach dla PTEF. GRECO nie otrzymało jednak jeszcze kopii tych dokumentów do przeglądu. Zanim GRECO uzna to zalecenie za wdrożone w sposób zadowalający, pragnie ono dokonać przeglądu ich treści, w tym konkretnych przykładów zaczerpniętych z doświadczeń PTEF, które ilustrują zastosowanie reguł i zasad uczciwości w praktyce.
16. GRECO stwierdza, że zalecenie ii pozostaje częściowo wdrożone.
- Zalecenie iii
17. *GRECO zaleciło (i) opracowanie mechanizmów promowania i podnoszenia świadomości w kwestiach uczciwości (i przyszłych zasad postępowania) wśród osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze, w tym poprzez szkolenia dotyczące uczciwości prowadzone w regularnych odstępach czasu; (ii) ustanowienie specjalnego stanowiska poufnego doradcy na potrzeby udzielania tym osobom porad w zakresie uczciwości, konfliktów interesów i zapobiegania korupcji.*
18. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone. Rozważane są plany wprowadzenia modułu e-szkolenia i opracowania dedykowanego kanału poufnego doradztwa dla PTEF.
19. Polskie władze informują obecnie o zamiarze opracowania programu okresowych szkoleń dla PTEF w celu zwiększenia ich świadomości na temat zasad uczciwości.

20. GRECO odnotowuje plany władz dotyczące wdrożenia pierwszej części zalecenia poprzez wprowadzenie programu okresowych szkoleń dla PTEF. Dopóki jednak program ten nie zostanie w pełni opracowany i uruchomiony, tej części zalecenia nie można uznać nawet za częściowo wdrożoną. Ponadto nie dostarczono żadnych informacji dotyczących drugiej części zalecenia, która dotyczy ustanowienia specjalnego stanowiska poufnego doradcy.

21. GRECO stwierdza, że zalecenie iii nie zostało wdrożone.

Zalecenie iv

22. *GRECO zaleciło zapewnienie niezależnego mechanizmu nadzoru, aby zagwarantować skuteczne wdrażanie przepisów dotyczących wolnego dostępu do informacji.*

23. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone z powodu braku postępów. Władze utrzymywały, że ustawa o dostępie do informacji publicznej z 2001 r. ustanowiła już mechanizm nadzoru, z nadzorem sprawowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich i sądy administracyjne, w tym Naczelny Sąd Administracyjny.

24. Polskie władze przekazały informacje na temat mechanizmu odwoławczego ustanowionego na mocy ustawy z 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z tą ustawą skargi na decyzję organu administracyjnego o odmowie udostępnienia informacji są początkowo składane do wojewódzkiego sądu administracyjnego, z możliwością wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli (NIK) wydała dwa raporty pokontrolne, z których jeden zawierał ocenę udostępniania informacji publicznej przez centralne jednostki administracji rządowej². Ustalenia kontrolne, choć wykazały pewne niedociągnięcia i nieprawidłowości, były ogólnie pozytywne – stwierdzono, że większość obowiązków związanych z ujawnianiem informacji publicznych została wypełniona zgodnie z wymogami prawnymi. Dane z kontroli wskazują, że w latach 2019–2022 wojewódzkie sądy administracyjne wydały 136 prawomocnych wyroków w sprawach dotyczących odmowy udostępnienia informacji publicznej przez organy administracji rządowej lub skarg na bezczynność. Spośród nich: 75 orzeczeń zapadło na korzyść urzędów administracji rządowej, 59 – na ich niekorzyść, a dwa orzeczenia zapadły częściowo na korzyść, a częściowo na niekorzyść tych podmiotów. Ustalenia sugerują, że system nadzoru sądowego nad udostępnianiem informacji publicznych działał skutecznie. Co więcej, w żadna z rekomendacji NIK nie wzywała do ustanowienia dodatkowego mechanizmu nadzoru, ponieważ taki już istnieje.

25. GRECO odnotowuje przedstawione przez władze wyjaśnienia w zakresie nadzoru nad wymogami dostępu do informacji, w tym roli Rzecznika Praw Obywatelskich i sądów administracyjnych, a także ustalenia audytu Najwyższej Izby Kontroli. Pomimo zidentyfikowania pewnych niedociągnięć i nieprawidłowości w ramach kontroli ogólnie pozytywnie oceniono wdrożenie ustawy o dostępie do informacji publicznej z 2001 r. Choć GRECO wolałoby, aby ustanowiono specjalny organ nadzoru – i zachęca nowy rząd

² <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27464,vp,30279.pdf>

do dalszego rozważenia zalet takiego modelu – to akceptuje przedstawione wyjaśnienia, w szczególności ustalenia Najwyższej Izby Kontroli i istnienie niezależnego nadzoru sądowego nad stosowaniem prawa. GRECO ufa, że odpowiedzialne organy będą nadal ściśle monitorować skuteczne wdrażanie obowiązków w zakresie dostępu do informacji, i stwierdza, że zalecenie to zostało zrealizowane w zadowalający sposób.

26. GRECO stwierdza, że zalecenie iv zostało zrealizowane w zadowalający sposób.

Zalecenie v

27. *GRECO zaleciło zapewnienie, aby rządowe wnioski ustawodawcze skutecznie uwzględniały 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.*
28. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone. Choć opracowano nowe mechanizmy oceny zagrożeń korupcyjnych w projektach aktów prawnych, to nie odnotowano postępów w zakresie zapewnienia odpowiednich ram czasowych konsultacji, odpowiednich ocen skutków oraz dokumentacji kontaktów i uwag otrzymanych przed formalnymi konsultacjami.
29. Polskie władze informują obecnie, że – po wprowadzeniu zmian w Regulaminie pracy Rady Ministrów, Regulaminie Sejmu i ustawie o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa – dodano pewne przepisy w celu uwzględnienia zaleceń GRECO. W szczególności: szczegółowe uzasadnienie jest teraz wymagane przy ustalaniu okresu konsultacji publicznych krótszego niż ustawowy limit czasowy; organ wnioskujący lub proponujący musi ocenić oczekiwany wpływ społeczno-gospodarczy proponowanego projektu aktu prawnego i dołączyć do projektu ocenę; Rządowe Centrum Legislacji (RCL) jest odpowiedzialne za weryfikację zgodności z tymi obowiązkami, w tym zapewnienie przeprowadzenia konsultacji publicznych. Dodatkowo, Prezes RCL otrzymał zadanie opracowania procedur i rekomendacji dotyczących prowadzenia konsultacji publicznych. Jednakże projekty aktów prawnych dotyczących bezpieczeństwa, porządku publicznego lub ochrony środowiska są wyłączone z konsultacji publicznych.
30. GRECO z zadowoleniem przyjmuje postępy poczynione w zakresie wzmocnienia zasad regulujących konsultacje publiczne, oceny skutków i przejrzystość w rządowym procesie stanowienia prawa. Wzmocnienie zasad ustawowych stanowi pozytywny krok. Ich skuteczność będzie jednak ostatecznie zależeć od konsekwentnego wdrażania przez organy wnioskujące lub proponujące, w tym właściwej dokumentacji uwag otrzymanych przed rozpoczęciem konsultacji oraz aktywnego monitorowania przez Rządowe Centrum Legislacji w celu zapewnienia zgodności. Z tych powodów GRECO uważa, że zalecenie zostało wdrożone tylko częściowo. Konieczne będą dalsze wyraźne postępy, aby zapewnić skuteczne funkcjonowanie zmienionych przepisów w praktyce i osiągnięcie zamierzonych celów.
31. GRECO stwierdza, że zalecenie v zostało częściowo wdrożone.

Zalecenie vi

32. GRECO zaleciło (i) wprowadzenie szczegółowych zasad dotyczących sposobu, w jaki osoby pełniące najwyższe funkcje wykonawcze wchodzą w interakcje z lobbystami i innymi osobami trzecimi starającymi się wpłynąć na publiczny proces decyzyjny; oraz (ii) udostępnienie wystarczających informacji na temat celu tych kontaktów, takich jak tożsamość osoby lub osób, z którymi (lub w imieniu których) odbyły się spotkanie lub spotkania, oraz konkretny temat (konkretne tematy) dyskusji.
33. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone, ponieważ władze nie poczyniły postępów w spełnianiu wymogów żadnej z części zalecenia.
34. Polskie władze odnoszą się do wymogu rejestracji lobbystów – na podstawie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa – w celu prowadzenia działalności lobbingowej. Dodatkowo Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i ministerstwa są zobowiązane do publicznego udostępniania informacji o działalności lobbingowej w rocznym raporcie. Według niektórych stron dostarczonych przez władze: (i) Kancelaria oświadczyła, że w 2023 i 2024 r. nie odbyły się żadne spotkania z lobbystami i osobami trzecimi³; (ii) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zgłosiło jedno spotkanie z lobbystą lub osobą trzecią w 2024 r.⁴, ale żadnego w 2023 r.⁵; (iii) Ministerstwo Finansów również poinformowało o kilku spotkaniach z lobbystami w 2024 r.⁶ Co więcej, od 2006 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i ministerstwa wydawały wewnętrzne przepisy regulujące procedurę kontaktu i interakcji ich pracowników z lobbystami⁷. W 2024 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów rozpoczęła monitorowanie przestrzegania obowiązków przejrzystości związanych z lobbingiem w administracji rządowej. Wnioski z tego procesu monitorowania zostaną wykorzystane do opracowania wytycznych, które premier skieruje do PTEF.
35. GRECO zauważa, że w odniesieniu do pierwszej części zalecenia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i niektóre ministerstwa wydały przepisy wewnętrzne regulujące procedurę interakcji ich pracowników z lobbystami i osobami trzecimi próbującymi wpłynąć na publiczny proces decyzyjny. Choć przepisy te wydają się mieć zastosowanie do PTEF, ich zakres i egzekwowanie w praktyce pozostają niejasne. Ponadto Kancelaria Prezesa Rady Ministrów monitoruje sytuację w celu opracowania międzyresortowych wytycznych mających zastosowanie do PTEF, co potwierdza zamiar władz, żeby w przyszłości w pełni wdrożyć tę część zalecenia. Jednak na razie GRECO uważa, że jest ona tylko częściowo przestrzegana. Jeśli chodzi o drugą część zalecenia, GRECO przyznaje, że Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i ministerstwa publikują coroczne informacje o spotkaniach z lobbystami. Informacje te nie wskazują jednak wyraźnie, czy takie interakcje

³ <https://www.gov.pl/web/premier/dzialalnosc-lobbingowa-w-procesie-stanowienia-prawa-w-kprm2>

⁴ <https://www.gov.pl/attachment/5b40764e-d1f1-4121-b53b-429b0e4f4744>

⁵ <https://www.gov.pl/web/mswia/informacja-o-dzialaniach-podejmowanych-wobec-ministra-spraw-wewnetrznych-i-administracji-przez-podmioty-wykonujace-zawodowa-dzialalnosc-lobbingowa>

⁶ [Informacje o działaniach podejmowanych wobec Ministra przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową - Ministerstwo Finansów - Portal Gov.pl](#)

⁷ <https://www.gov.pl/attachment/f1309b6c-ba43-43ce-89e4-dcb85bed811c>

obejmowały PTEF, co stanowi sedno tej części zalecenia. Z tego powodu GRECO uważa, że ta część zalecenia została częściowo wdrożona.

36. GRECO stwierdza, że zalecenie vi zostało częściowo wdrożone.

Zalecenie vii

37. *GRECO zaleciło wprowadzenie wspólnych międzyrządowych zasad i wytycznych dotyczących działalności dodatkowej.*
38. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone.
39. Polskie władze poinformowały, że w niektórych obszarach zaproponowano zmiany legislacyjne mające na celu zwiększenie przejrzystości w życiu publicznym i zwiększenie partycypacji społecznej, a tym samym wzmocnienie środków antykorupcyjnych w administracji publicznej, w tym PTEF. Zmiany te odnoszą się jednak do projektu ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁸, w którym to projekcie zaproponowano, aby majątek małżonków PTEF był ujawniany w oświadczeniu majątkowym.
40. GRECO przyjmuje do wiadomości dostarczone informacje. Uważa jednak, że proponowany projekt ustawy nie ustanawia żadnych zasad dotyczących prowadzenia działalności dodatkowej przez PTEF ani nie wydano żadnych wytycznych dotyczących tej kwestii.
41. GRECO stwierdza, że zalecenie vii nie zostało wdrożone.

Zalecenie viii

42. *GRECO zaleciło rozszerzenie zakresu stosowania przepisów dotyczących ograniczeń po ustaniu zatrudnienia, aby skutecznie zaradzić działaniom powodującym konflikty interesów i zapobiegać niewłaściwym przeniesieniom do sektora prywatnego po zakończeniu pełnienia funkcji przez osoby pełniące najwyższe funkcje wykonawcze.*
43. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone, ponieważ polskie władze nie podjęły żadnych działań.
44. Polskie władze odnoszą się do informacji opisanych w pkt 64 raportu ewaluacyjnego, w którym wspomniano o rocznym okresie karencji dla urzędników ubiegających się o zatrudnienie lub angażujących się w obowiązki dla przedsiębiorstwa, dla którego wcześniej wydali decyzje w sprawach indywidualnych.
45. Wobec braku namacalnych postępów w zakresie rozszerzenia zakresu ograniczeń po okresie zatrudnienia GRECO stwierdza, że zalecenie viii nie zostało wdrożone.

Zalecenie ix

⁸ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=155>

46. 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)
47. GRECO przypomina, że zalecenie to zostało częściowo wdrożone. Jeśli chodzi o pierwszą część zalecenia, GRECO już wcześniej odnotowało zamiar władz dotyczący zreformowania systemu oświadczeń majątkowych. Nie podano jednak dalszych istotnych informacji dotyczących publikacji oświadczeń w przypadku wszystkich PTEF. Ponadto brakowało towarzyszących wytycznych dotyczących wypełniania oświadczeń majątkowych. Jeśli chodzi o drugą część zalecenia, nie podano żadnych informacji na temat rozszerzenia zakresu oświadczeń majątkowych o informacje dotyczące współmałżonków i członków rodziny pozostających na utrzymaniu.
48. Polskie władze informują obecnie, że w odniesieniu do pierwszej części zalecenia prace nad reformą systemu oświadczeń majątkowych pozostają niekompletne, a żadne nowe przepisy nie zostały do tej pory wydane. Jeśli chodzi o drugą część zalecenia, wznowiono starania na rzecz rozszerzenia kategorii osób fizycznych zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych (zob. także pkt 39 powyżej). Obejmuje to ujęcie odrębnego majątku współmałżonków osób podlegających obowiązkowi składania oświadczeń.
49. GRECO przyjmuje do wiadomości dostarczone informacje. Jeśli chodzi o pierwszą część zalecenia, nie poczyniono dalszych postępów w zakresie zapewnienia publikacji oświadczeń majątkowych w przypadku wszystkich PTEF, co nadal nie zostało wdrożone. Jeśli chodzi o drugą część, GRECO z zadowoleniem przyjmuje projekt przepisów, który jest obecnie rozpatrywany przez parlament, a dzięki któremu obowiązek składania oświadczeń obejmowałby majątek odrębny współmałżonków. GRECO uważa, że ta część zalecenia została zrealizowana.
50. GRECO stwierdza, że zalecenie ix pozostaje częściowo wdrożone.

Zalecenie x

51. GRECO zaleciło ustanowienie niezależnego mechanizmu kontroli oświadczeń majątkowych osób, którym powierzono najwyższe funkcje wykonawcze, wyposażonego w odpowiednie środki prawne, techniczne i inne, służące skutecznemu i odpowiedzialnemu wykonywaniu zadań
52. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone. Pomimo zastrzeżeń GRECO co do systemu przeglądu aktywów władze nie dostarczyły żadnych nowych istotnych informacji, a zamiast tego powtórzyły swoje uprzednie stanowisko w sprawie poziomu

niezależności zapewnianego przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) i Najwyższą Izbę Kontroli.

53. Polskie władze informują obecnie, że planowane są zmiany strukturalne w agencjach odpowiedzialnych za działania antykorupcyjne. Trwają prace nad projektem ustawy likwidującej Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) i wzmacniającej koordynację działań antykorupcyjnych. Celem reform jest wzmocnienie zabezpieczeń antykorupcyjnych i przeniesienie odpowiedzialności CBA na inne wyspecjalizowane instytucje. Zgodnie z proponowanymi zmianami: (i) Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Krajowa Administracja Skarbowa (KAS) i Policja przejmą obowiązki antykorupcyjne obecnie przypisane CBA; (ii) przegląd oświadczeń majątkowych zostanie powierzony KAS; oraz (iii) w ramach szerszych działań antykorupcyjnych niektóre organy administracji publicznej będą opracowywać i wdrażać wewnętrzne regulacje związane z oświadczeniami majątkowymi.
54. GRECO odnotowuje planowane zmiany strukturalne, w szczególności propozycję powierzenia przeglądu oświadczeń majątkowych Krajowej Administracji Skarbowej (KAS). GRECO oczekuje, że KAS ustanowi „skuteczny, wiarygodny, odpowiedzialny” i niezależny mechanizm przeglądu, jak określono w pkt 78 raportu ewaluacyjnego. Do czasu pełnego wdrożenia i funkcjonowania takiego mechanizmu GRECO uważa, że zalecenie to nie zostało wdrożone.
55. GRECO stwierdza, że zalecenie x nie zostało wdrożone.

Zalecenie XI

56. *GRECO zaleciło wprowadzenie solidnego mechanizmu nadzoru i sankcji w celu skutecznego wdrożenia przyszłych zasad postępowania i innych standardów zapobiegania korupcji.*
57. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone, ponieważ władze nie ustanowiły skutecznego mechanizmu egzekwowania prawa innego niż karne w celu zapewnienia zgodności z zasadami uczciwości i etyki.
58. Polskie władze informują, że w ramach swojego planu pracy zamierzają opracować narzędzie nadzorcze do monitorowania wdrażania zasad uczciwości i etyki oraz promowania przestrzegania tych standardów wśród PTEF.
59. Do czasu ustanowienia skutecznego mechanizmu nadzoru i sankcji w odniesieniu do zasad postępowania i uczciwości dla PTEF GRECO stwierdza, że zalecenie xi nie zostało wdrożone.

Zalecenie xii

60. *GRECO zaleciło, aby w odniesieniu do osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze przeprowadzono dogłębną reformę systemu immunitetów w celu ułatwienia ścigania przestępstw korupcyjnych poprzez wyłączenie ich z zakresu immunitetów oraz*

zapewnienie, aby procedura uchylania immunitetu była przejrzysta i oparta na obiektywnych i sprawiedliwych kryteriach skutecznie stosowanych w praktyce

61. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone. GRECO podkreśliło, że celem tego zalecenia było przeprowadzenie dogłębnej reformy systemu immunitetów przysługujących PTEF mianowanym spośród parlamentarzystów, w szczególności w celu wyłączenia przestępstw korupcyjnych z zakresu immunitetu oraz zapewnienia, aby procedura uchylania immunitetu była przejrzysta oraz kierowana obiektywnymi i sprawiedliwymi kryteriami (zob. również pkt 84–88 raportu ewaluacyjnego).
62. Polskie władze powtarzają, że nie istnieje odrębny system immunitetów dla osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe. PTEF pełniącym funkcję parlamentarzystów przysługuje immunitet materialny i formalny zgodnie z przepisami prawa. Władze twierdzą, że nie jest możliwe wyłączenie przestępstw korupcyjnych z zakresu ochrony immunitetowej bez zmiany Konstytucji RP. Ponadto argumentują one, że zmiana zakresu immunitetów dla PTEF, którzy pełnią również funkcję parlamentarzystów, doprowadziłaby do braku równowagi w prawach parlamentarzystów. Ich zdaniem Parlament decyduje o uchyleniu immunitetu w oparciu o szczegółowe dowody, co zapewnia niezależność i rozagę w określaniu, kto powinien być ścigany i postawiony przed sądem.
63. GRECO przyjmuje do wiadomości informacje przekazane przez władze. Sytuacja pozostaje jednak niezmienną, ponieważ nie przeprowadzono dogłębnej reformy mającej na celu ułatwienie ścigania przestępstw korupcyjnych poprzez wyłączenie ich z zakresu immunitetów i zapewnienie, aby procedura uchylania immunitetu była przejrzysta, obiektywna, sprawiedliwa i skutecznie stosowana w praktyce.
64. GRECO stwierdza, że zalecenie xii nie zostało wdrożone.

Zalecenie xiii

65. *GRECO zaleciło, aby postępowanie przed Trybunałem Stanu nie utrudniało ścigania przestępstw korupcyjnych przed sądami powszechnymi.*
66. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone. Zauważono, że dwoistość istniejących ścieżek proceduralnych (tj. postępowania przed Trybunałem Stanu i sądami powszechnymi) nadal negatywnie wpływa na skuteczność wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ścigania PTEF za przestępstwa korupcyjne. Konieczne jest wyraźne rozgraniczenie obu obszarów właściwości.
67. Polskie władze twierdzą, że odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu jest formą indywidualnej odpowiedzialności osób piastujących najwyższe stanowiska państwowe za zawinione działania lub zaniechania, które mogą skutkować naruszeniem Konstytucji lub ustaw i prowadzić do powstania szkody lub ryzyka powstania szkody dla interesu publicznego. Dalej wyjaśniają, że: (i) odpowiedzialność konstytucyjna stanowi dodatkową formę odpowiedzialności, penalizującą społecznie szkodliwe i niezgodne z prawem zachowania, które nie zawsze pociągają za sobą odpowiedzialność karną; (ii) odpowiedzialność konstytucyjna i karna są odrębnymi systemami prawnymi, choć

w niektórych przypadkach mogą się pokrywać; (iii) intencją stojącą za ramami naruszeń konstytucyjnych jest rozszerzenie podstawy i zakresu odpowiedzialności, a nie ograniczenie odpowiedzialności karnej. Przyjęcie argumentu, że odpowiedzialność karna nie może być realizowana, ponieważ dana osoba podlega odpowiedzialności za naruszenie konstytucji, mogłoby teoretycznie pozwolić sprawcy na uniknięcie ścigania karnego poprzez dążenie do wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia Konstytucji.

68. GRECO przyjmuje do wiadomości dostarczone informacje. W przedmiotowym zaleceniu uznaje się, że odpowiedzialność konstytucyjna PTEF za „delikty konstytucyjne” stanowi przedmiot orzekania przez Trybunał Stanu, natomiast apeluje się w nim o zapewnienie, aby postępowanie przed Trybunałem Stanu nie utrudniało ścigania przestępstw związanych z korupcją przed sądami powszechnymi, w szczególności w przypadkach, gdy obie grupy postępowań mogą toczyć się jednocześnie. Zalecenie to było podyktowane obawami wyrażonymi w raporcie ewaluacyjnym, w którym podkreślono: (i) że prokuratorzy i przedstawiciele parlamentu uznali potrzebę jasnych kryteriów w celu ustalenia, czy postępowanie powinno być prowadzone przed Trybunałem Stanu, czy przed sądami powszechnymi w przypadku dochodzenia w sprawie PTEF o przestępstwa; (ii) że istnieje zwiększone ryzyko ingerencji politycznej w sprawach wrażliwych politycznie, gdy postępowanie jest prowadzone przed Trybunałem Stanu; oraz (iii) że Trybunał Stanu jest nieskuteczny, a niewydolność proceduralna utrudnia jego prawidłowe funkcjonowanie. Ponieważ nie podjęto żadnych środków w celu rozwiania tych obaw, GRECO uważa, że zalecenie to nie zostało zrealizowane.

69. GRECO stwierdza, że zalecenie xiii nie zostało wdrożone.

W odniesieniu do organów ścigania

Zalecenie xiv

70. *GRECO zaleciło, aby Policja i Straż Graniczna przeprowadzały kompleksowe oceny ryzyka obszarów i działań podatnych na korupcję wykraczające poza to, co ujawniają jedynie faktycznie rozpatrywane sprawy karne, oraz aby dane te były wykorzystywane do proaktywnego opracowywania polityk uczciwości i przeciwdziałania korupcji.*
71. GRECO przypomina, że zalecenie to zostało częściowo wdrożone. W przypadku Policji opracowanie i wdrożenie programu na rzecz wzmocnienia uczciwości i zwalczania korupcji w Policji doprowadziło do pełnego wdrożenia zalecenia. Natomiast w przypadku Straży Granicznej, choć wprowadziła szereg środków, nie doprowadziły one do kompleksowej oceny ryzyka obszarów i działań podatnych na korupcję ani nie doprowadziły do przyjęcia ogólnej polityki lub programu w zakresie uczciwości i przeciwdziałania korupcji.
72. Polskie władze informują obecnie, że 3 października 2023 r. Komendant Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej wydał decyzję o powołaniu zespołu, którego zadaniem jest opracowanie polityki antykorupcyjnej dla wszystkich jednostek organizacyjnych Straży Granicznej. W ramach trwających działań antykorupcyjnych opracowano wewnętrzną procedurę składania raportów w Straży Granicznej, a także zewnętrzną

procedurę składania raportów w Biurze Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej (BSWSG). Opracowano projekt polityki antykorupcyjnej, który jest obecnie poddawany wewnętrznym konsultacjom w ramach BSWSG. Po sfinalizowaniu zostanie on przekazany do zatwierdzenia kierownikom jednostek organizacyjnych Straży Granicznej oraz komórek organizacyjnych Straży Granicznej. W międzyczasie Policja kontynuowała dystrybucję arkusza identyfikacji ryzyka wśród swoich jednostek organizacyjnych i departamentów w celu analizy ryzyka strategicznego i operacyjnego, a także planuje przeprowadzić diagnozę środowiska zewnętrznego i konkretnych obszarów operacyjnych.

73. GRECO z zadowoleniem przyjmuje bieżące postępy poczynione przez Policję w identyfikacji ryzyka i wdrażaniu polityki antykorupcyjnej poprzez ciągłą dystrybucję arkuszy identyfikacji ryzyka i planowaną diagnozę ryzyka zewnętrznego i operacyjnego. Uznaje również postępy poczynione przez Straż Graniczną, w szczególności ustanowienie specjalnego zespołu w celu opracowania polityki antykorupcyjnej, stworzenie wewnętrznych i zewnętrznych procedur sprawozdawczych oraz trwające konsultacje w sprawie projektu polityki antykorupcyjnej. Jednakże dopóki polityka antykorupcyjna Straży Granicznej nie zostanie sfinalizowana i zatwierdzona, zalecenie to pozostaje tylko częściowo zrealizowane.
74. GRECO stwierdza, że zalecenie xiv pozostaje częściowo wdrożone.

Zalecenie xv

75. *GRECO zaleciło aktualizację zasad postępowania dla Policji i Straży Granicznej w celu lepszego uwzględnienia prezentów i innych korzyści, doraźnych konfliktów interesów i relacji z osobami trzecimi oraz opatrzenie ich odpowiednimi komentarzami i przykładami, wraz z poufnym doradztwem.*
76. GRECO przypomina, że zalecenie to zostało częściowo wdrożone. Choć w jednostkach organizacyjnych Policji i Straży Granicznej powołano doradców ds. etyki, zaktualizowane Standardy postępowania dla funkcjonariuszy Policji i zmienione Zasady etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej nie zostały jeszcze przyjęte i nie towarzyszą im odpowiednie wytyczne i praktyczne przykłady.
77. Polskie władze informują obecnie, że 1 grudnia 2023 r. weszły w życie Zasady etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej (Zasady). Reguły te to 21 zasad, a niektóre z nich nakładają na funkcjonariusza następujące obowiązki: „[funkcjonariusz] powinien wystrzegać się korupcji w każdej postaci oraz zwalczać wszelkie jej przejawy”, „[funkcjonariusz] nie powinien wykorzystywać swojego zawodu do osiągania jakichkolwiek nienależnych korzyści materialnych lub osobistych dla siebie lub kogoś innego”, „[funkcjonariusz] nie powinien dopuszczać do sytuacji, w których sprawy prywatne kolidują z wykonywanymi obowiązkami służbowymi, powodując podejrzenie o stronniczość lub interesowność”, „[funkcjonariusz] nie powinien podejmować żadnych prac ani zajęć poza służbą, które kolidują z obowiązkami służbowymi lub mogą podważać zaufanie do Straży Granicznej”, „[funkcjonariusz] powinien zachować w tajemnicy informacje, które mogą szkodzić dobru służby ” oraz „[funkcjonariusz]

powinien dbać o powierzone mu mienie, racjonalnie nim gospodarować i nie wykorzystywać do celów innych niż służbowe”. Po wstąpieniu do Straży Granicznej funkcjonariusze są zobowiązani do zapoznania się z Zasadami i podpisania oświadczenia potwierdzającego ich obowiązki.

78. Dodatkowo 31 lipca 2024 r. Komendant Główny Straży Granicznej wydał decyzję nr 173, wprowadzającą politykę prezentową obowiązującą zarówno funkcjonariuszy, jak i pracowników. Polityka ta ustanawia jasne zasady dotyczące przyjmowania prezentów w związku z obowiązkami służbowymi. W następstwie tej decyzji wszystkie jednostki organizacyjne Straży Granicznej otrzymały polecenie opracowania i wdrożenia odpowiednich regulacji. Polityka dotycząca prezentów nie została jednak przedłożona GRECO do przeglądu.
79. Ponadto 2 lipca 2024 r. Komendant Główny Policji wydał decyzję nr 226 w sprawie zasad przyjmowania i wręczania prezentów w trakcie wykonywania obowiązków służbowych oraz w kontaktach z podmiotami zewnętrznymi w Komendzie Głównej Policji, wprowadzając politykę prezentową i rejestr prezentów. Aby zapewnić spójne i jednolite stosowanie tej polityki w całej organizacji, Komendant Główny Policji polecił kierownikom jednostek organizacyjnych Policji opracowanie i wdrożenie identycznych środków. Ponadto Biuro Kontroli Komendy Głównej Policji opracowało dokument zatytułowany „Zbiór zaleceń dotyczących postępowania policjantów i pracowników Policji sprzyjających przestrzeganiu zasad etyki zawodowej”. Dokument ten określa standardy postępowania, podzielone na następujące kluczowe obszary: identyfikacja konfliktów interesów, zachowanie poufności informacji, zapewnienie przejrzystości zawodowej, bezstronności i obiektywizmu, racjonalne zarządzanie środkami publicznymi i właściwe wykorzystanie mienia publicznego, poszanowanie granic zawodowych w relacjach w miejscu pracy. Każdemu z tych obszarów towarzyszą przykłady z życia wzięte, ilustrujące sytuacje lub zachowania naruszające standardy etyczne. Kopie tych dokumentów nie zostały udostępnione GRECO do przeglądu.
80. Wyższa Szkoła Straży Granicznej w Koszalinie opracowała poradnik szkoleniowy pt. *Poradnik wybranych zagadnień etyki zawodowej*, który zostanie udostępniony funkcjonariuszom Straży Granicznej. Dokument ten zawiera wyjaśnienia pojęć i kluczowych tematów, takich jak rola etyki zawodowej w służbie, ryzyko etyczne, etyka menedżerska i reakcje na nieetyczne zachowania. Zaprojektowany do samodzielnego studiowania poradnik ma na celu wzmocnienie świadomości etycznej funkcjonariuszy i promowanie uczciwości w służbach.
81. GRECO odnotowuje wejście w życie Zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz przyjęcie polityki prezentowej mającej zastosowanie zarówno do funkcjonariuszy, jak i pracowników. Zauważa jednak, że Zasady odnoszą się do kwestii uczciwości jedynie w sposób ogólny. Choć GRECO potwierdza przyjęcie przez Policję dokumentu zawierającego konkretne przykłady ilustrujące standardy etyczne oraz opracowanie poradnika szkoleniowego dla Straży Granicznej, nie otrzymało tych dokumentów do przeglądu. Nie otrzymało również kopii polityk prezentowych przyjętych przez Straż Graniczną i Policję. Ponadto, pomimo powołania doradców ds. etyki, nie podano żadnych informacji dotyczących dostępności poufnego doradztwa.

W oczekiwaniu na rozwiązanie tych kwestii GRECO uważa, że zalecenie pozostaje częściowo zrealizowane.

82. GRECO stwierdza, że zalecenie xv pozostaje częściowo wdrożone.

Zalecenie xvi

83. *GRECO zaleciło ustanowienie opartego na przebiegu kariery systemu mianowania, awansowania i odwoływania wszystkich wyższych rangą funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej, opartego na obiektywnych kryteriach, odpowiedniej weryfikacji oraz formalnym, konkurencyjnym i przejrzystym procesie, przy założeniu, że funkcja komendanta głównego może być ograniczona do określonego terminu.*

84. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone. Choć władze przyjęły pewne akty prawne, GRECO nie dokonało jeszcze ich przeglądu, aby ocenić, czy spełniają one wymogi zalecenia.

85. Polskie władze zapewniły, że wskutek zmian w ustawie o policji, które ustanawiają Program Modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa (2022–2025), utworzono nowy system mianowania i awansowania funkcjonariuszy Policji oraz przydzielania im zadań. Zgodnie z nowym systemem mianowanie i awansowanie na stanowisko służbowe jest uzależnione od wykształcenia funkcjonariusza, osiągnięcia określonych kwalifikacji zawodowych i stażu pracy. Określono również warunki awansu na wyższe stanowisko służbowe, wprowadzając następujące kategorie kwalifikacji zawodowych: podstawowe, podoficerskie, aspiranckie i oficerskie. Dodatkowo przyjęto dwa rozporządzenia określające wymagania dla funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej⁹. Każde rozporządzenie zawiera załącznik, w którym znajduje się tabela zawierająca pełny wykaz stanowisk w Policji i Straży Granicznej oraz określająca związane z mianowaniem i awansowaniem wymagania dotyczące wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby.

86. GRECO przyznaje, że zmienione ramy prawne wprowadzają obiektywne kryteria – takie jak wykształcenie, kwalifikacje zawodowe i staż służby – mianowania i awansowania funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej. Zmiany te stanowią krok naprzód w zapewnianiu rozwoju kariery opartego na zasługach. Jedynie z tego powodu GRECO uważa to zalecenie za częściowo wdrożone. Jednak kilka kluczowych kwestii nadal utrudnia pełne wdrożenie: władze nie wykazały jeszcze, że nominacje i awanse są przeprowadzane w ramach formalnego, konkurencyjnego i przejrzystego procesu, a nie są pozostawiane uznaniu kierownictwa; nie ma potwierdzenia, że nominacje i awanse podlegają odpowiedniej procedurze weryfikacji; kryteria i procedury zwolnień pozostają niejasne, ponieważ władze nie dostarczyły informacji na temat tego, w jaki sposób zwolnienia są oparte na obiektywnych standardach i przeprowadzane w sposób

⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 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 oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 kwietnia 2022 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać funkcjonariusz Straży Granicznej na określonym stanowisku służbowym.

przejrzysty. Biorąc pod uwagę, że te nierozstrzygnięte kwestie nie zostały jeszcze rozwiązane, GRECO uważa, że zalecenie to zostało częściowo wdrożone.

87. GRECO stwierdza, że zalecenie xvi zostało częściowo wdrożone.

Zalecenie xviii

88. *GRECO zaleciło opracowanie usprawnionego systemu wydawania zezwoleń na dodatkową działalność (zarobkową lub nie) w Policji i Straży Granicznej, który obejmowałby skuteczne działania następcze po wydaniu zezwolenia.*
89. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone. Choć przygotowano projekt zmian legislacyjnych w celu uwzględnienia tego zalecenia, są one nadal poddawane wewnętrznemu przeglądowi przez Policję i Straż Graniczną.
90. Polskie władze informują obecnie, że w celu dostosowania obowiązujących przepisów do tego zalecenia do Departamentu Porządku Publicznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazano projekt nowelizacji ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji oraz ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej wraz z oceną skutków regulacji. Proponowane zmiany mają na celu wyjaśnienie i usprawnienie procedur wydawania zezwoleń, w szczególności poprzez określenie, że organem odpowiedzialnym za wydawanie zezwoleń jest przełożony odpowiedzialny za sprawy kadrowe, określenie wymaganej treści wniosku funkcjonariusza Policji o zgodę na podjęcie dodatkowej działalności, nakreślenie działań, które przełożony może podjąć przed powzięciem decyzji w sprawie wniosku, oraz rozszerzenie warunków, na jakich zezwolenie może zostać wydane. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji jest podmiotem odpowiedzialnym za wszczęcie formalnej procedury legislacyjnej w ramach rządowego procesu legislacyjnego.
91. GRECO przyjmuje do wiadomości projekt zmian w ustawie o Policji i ustawie o Straży Granicznej, uznając je za kroki we właściwym kierunku służące wyjaśnieniu i usprawnieniu procedur wydawania zezwoleń na działalność dodatkową. GRECO nie dokonało jednak jeszcze przeglądu tych projektów zmian. Z uwagi na fakt, że projekty zmian nadal podlegają wewnętrznemu zatwierdzeniu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, ich ostateczne wejście na formalny etap ścieżki legislacyjnej pozostaje niepewne. Konieczne są dalsze konkretne postępy, w szczególności przedłożenie projektu poprawek do formalnego rozpatrzenia w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Do czasu podjęcia tych kroków GRECO uważa, że zalecenie to nie zostało wdrożone.
92. GRECO stwierdza, że zalecenie xviii nie zostało wdrożone.

Zalecenie xix

93. *GRECO zaleciło wprowadzenie solidnego i skutecznego systemu weryfikacji oświadczeń majątkowych i deklaracji o braku konfliktu interesów.*

94. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone, ponieważ nie podjęto żadnych konkretnych środków w celu wprowadzenia solidnego i skutecznego systemu weryfikacji oświadczeń majątkowych i deklaracji o braku konfliktu interesów.
95. Polskie władze informują obecnie, że w ramach szerszych reform antykorupcyjnych skierowano wnioski ustawodawcze mające na celu likwidację Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA), wzmocnienie koordynacji działań antykorupcyjnych i powierzenie Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) odpowiedzialności za weryfikację oświadczeń majątkowych.
96. GRECO odnotowuje te zmiany i odnosi się do swoich poprzednich konkluzji zawartych w pkt 54. Nowy mechanizm weryfikacji nie został jeszcze uruchomiony, a jego skuteczność nie została wykazana, dlatego GRECO uważa, że zalecenie to nie zostało wdrożone.
97. GRECO stwierdza, że zalecenie xix nie zostało wdrożone.

Zalecenie xxi

98. *GRECO zaleciło ustanowienie przejrzystego procesu ujawniania przestępstw, uchybień i naruszeń dyscyplinarnych w Policji i Straży Granicznej wraz z odpowiednimi środkami ochrony przed działaniami odwetowymi.*
99. GRECO przypomina, że zalecenie to nie zostało wdrożone, ponieważ projekt ustawy o ochronie sygnalistów był nadal przedmiotem dyskusji w polskim parlamencie.
100. Polskie władze informują, że weszła w życie ustawa o ochronie sygnalistów, stanowiąca transpozycję dyrektywy UE 2019/137 z dnia 23 października 2019 r. Ustawa przewiduje, że sygnalista może zgłosić lub publicznie ujawnić naruszenia prawa, w tym korupcję (art. 2), a także wyraźnie odnosi się do Policji i Straży Granicznej (art. 4). Kluczowe przepisy ustawy obejmują zakaz działań odwetowych wobec sygnalistów i środki ochrony sygnalistów (rozdział 2), prawo do odszkodowania lub zadośćuczynienia w przypadku działań odwetowych oraz obowiązkowe wewnętrzne procedury zgłaszania dla podmiotów prawnych zatrudniających co najmniej 50 osób (rozdział 3, art. 24). Policja i Straż Graniczna potwierdzają, że wewnętrzne procedury zgłaszania naruszeń zostały opracowane, ale nie zostały jeszcze przekazane GRECO do przeglądu. Dodatkowo Straż Graniczna wprowadziła również rejestry zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych. Sygnaliści mogą złożyć zgłoszenie wewnętrzne, które musi zostać zarejestrowane w poufnym rejestrze i może zostać złożone anonimowo, złożyć zgłoszenie zewnętrzne bezpośrednio do Rzecznika Praw Obywatelskich lub odpowiedniego organu publicznego, bez uprzedniego składania zgłoszenia wewnętrznego, lub ujawnić informacje publicznie, o ile spełnione są warunki określone w art. 51.
101. GRECO z zadowoleniem przyjmuje wejście w życie ustawy o ochronie sygnalistów, która wprowadza szereg zabezpieczeń w celu ochrony sygnalistów. Zarówno Policja, jak i Straż Graniczna są zobowiązane do ustanowienia wewnętrznych procedur raportowania. Procedury te nie zostały jednak jeszcze przedłożone do przeglądu GRECO, a ich

wdrożenie nie zostało jeszcze ocenione. GRECO oczekuje, że procedury te ustanowią jasne i skuteczne ramy zgłaszania przestępstw, wykroczeń i naruszeń dyscyplinarnych, zapewniając właściwą rejestrację zgłoszeń sygnalistów z zachowaniem ścisłych środków poufności, szybkie i dokładne dochodzenie w sprawie zgłoszonych naruszeń oraz kompleksowe środki ochronne. Biorąc pod uwagę, że procedury wewnętrzne nie są w pełni operacyjne i uważane za skuteczne, GRECO uważa, że zalecenie to zostało zrealizowane jedynie częściowo.

102. GRECO stwierdza, że zalecenie xxi zostało częściowo wdrożone.

III. WNIOSKI

103. W związku z powyższym GRECO stwierdza, że Polska **wdrożyła** w **zadowalający** sposób trzy z dwudziestu jeden **zaleceń** zawartych w raporcie ewaluacyjnym z **piątej** rundy. Osiem zaleceń zostało częściowo wdrożonych, a dziesięć zaleceń nie zostało wdrożonych. W szczególności zalecenia iv, xvii i xx zostały wdrożone lub załatwione w sposób zadowalający, zalecenia ii, v, vi, ix, xiv, xv, xvi i xxi zostały wdrożone częściowo, a zalecenia i, iii, vii, viii, x–xiii, xviii i xix nie zostały wdrożone.

104. Poczyniono postępy w kilku obszarach dotyczących osób sprawujących najwyższe funkcje wykonawcze. Opracowanie wytycznych dotyczących zasad postępowania dla PTEF i wprowadzenie polityki prezentowej stanowi krok naprzód w konsolidacji zasad i reguł uczciwości dla PTEF. Podobnie wzmocniono zasady konsultacji publicznych i oceny skutków, choć ich skuteczność zależy od konsekwentnego egzekwowania. Władze wykazały się nadzorem nad wymogami dotyczącymi dostępu do informacji, a GRECO wierzy, że ich wdrażanie będzie podlegać regularnym przeglądom. Trwają prace nad opracowaniem międzyresortowych wytycznych dotyczących współpracy PTEF z lobbystami i osobami trzecimi, choć udostępniane corocznie informacje publiczne na temat spotkań z lobbystami muszą wyraźnie wskazywać takie interakcje. Ponadto projekt ustawy mającej na celu uwzględnienie majątku odrębnego małżonków w obowiązkowych oświadczeniach jest obecnie przedmiotem kontroli parlamentarnej. Konieczne są jednak dalsze wyraźne postępy w celu wdrożenia zaległych zaleceń dotyczących PTEF. Plany dotyczące ogólnego planu uczciwości dla PTEF pozostają na wczesnym etapie i wymagają wymiernych rezultatów. Kwestie ograniczeń po okresie zatrudnienia i przepisów dotyczących działalności dodatkowej pozostają nierozwiązane, co pozostawia luki w zapobieganiu konfliktom interesów. Planowane programy szkoleniowe dla PTEF nie zostały jeszcze wdrożone i nie wprowadzono stanowiska poufnego doradcy. Oświadczenia majątkowe PTEF pozostają nieopublikowane, podczas gdy planowane zmiany strukturalne dotyczące przeglądu oświadczeń nie zostały jeszcze wprowadzone w życie. GRECO wzywa nowy rząd do zapewnienia, aby te plany i reformy przełożyły się na znaczący, konkretny postęp, co rozwiąże podstawowe obawy opisane w raporcie ewaluacyjnym i umożliwi pełne wdrożenie pozostałych do realizacji zaleceń.

105. W odniesieniu do organów ścigania (Policji i Straży Granicznej) Straż Graniczna opracowała politykę antykorupcyjną, która jest nadal konsultowana i nie została jeszcze sfinalizowana ani przyjęta. Straż Graniczna przyjęła zasady etyki zawodowej i politykę prezentową, choć kwestie uczciwości zostały potraktowane w sposób ogólny.

Poradnictwo poufne nie jest dostępne dla funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej. Wprowadzenie obiektywnych kryteriów mianowania i awansowania funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej jest krokiem naprzód, lecz brak przejrzystości, konkurencyjnych procesów selekcji i odpowiednich procedur weryfikacji pozostaje problemem, podobnie jak niejasne procedury zwalniania. Projekt zmian legislacyjnych mających na celu doprecyzowanie kwestii wykonywania działalności dodatkowej jest nadal przedmiotem wewnętrznego przeglądu. Z zadowoleniem przyjęto wejście w życie ustawy o ochronie sygnalistów, wprowadzającej zabezpieczenia przed odwetem i wymagającej wewnętrznych procedur zgłaszania zarówno dla Policji, jak i Straży Granicznej. Procedury te nie zostały jednak jeszcze zweryfikowane ani ocenione, a ich skuteczność dopiero się okaże.

106. W związku z powyższym GRECO stwierdza, że Polska nie stosuje się w wystarczającym stopniu do zaleceń zawartych w raporcie ewaluacyjnym z piątej rundy oceny w rozumieniu zmienionej zasady 31 bis ust. 10 Regulaminu. GRECO postanawia zatem zastosować zmienioną zasadę 32, ust. 2 pkt (i) i zwraca się do szefa delegacji Polski o przedstawienie raportu z postępów we wdrażaniu zaległych zaleceń (tj. zaleceń i–iii, v–xvi, xviii, xix i xxi) do 31 marca 2026 r.
107. Ponadto, zgodnie ze zmienioną zasadą 32, ust. 2 pkt (ii) lit. c) Regulaminu, GRECO zwraca się do Sekretarza Generalnego Rady Europy o wysłanie listu – z kopią do szefa delegacji Polski – do Ministra Spraw Zagranicznych Polski, aby zwrócić uwagę na nieprzestrzeganie odpowiednich zaleceń i potrzebę podjęcia zdecydowanych działań w celu jak najszybszego osiągnięcia wymiernych postępów.
108. Na koniec GRECO zwraca się do władz Polski o jak najszybsze zezwolenie na publikację raportu, przetłumaczenie go na język narodowy i upublicznienie tłumaczenia.