

Data przyjęcia: 25 marca 2021 r  
Data publikacji: 27 września  
2021 r.

GrecoRC5(2021)4

# PIĄTA RUNDA EWALUACYJNA

Zapobieganie korupcji i promowanie uczciwości zawodowej  
na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego  
szczebla) oraz w organach ścigania

## RAPORT ZGODNOŚCI

# Polska

Przyjęty przez GRECO  
na 87. posiedzeniu plenarnym (Strasburg, 22–25 marca 2021 r.)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## **I. WPROWADZENIE**

1. Piąta runda ewaluacyjna GRECO dotyczy „Zapobiegania korupcji i promowania uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (osób, którym powierzono najwyższe funkcje wykonawcze lub osób należących do grupy PTEF) oraz w organach ścigania”.
2. W niniejszym Raporcie zgodności oceniono środki podjęte przez władze Polski w celu wdrożenia zaleceń wydanych w Raporcie ewaluacyjnej piątej rundy dotyczącym Polski, który został przyjęty na 81. posiedzeniu plenarnym GRECO (7 grudnia 2018 r.) i podany do publicznej wiadomości w dniu 28 stycznia 2019 r., po uzyskaniu zgody Polski ([GrecoEval5Rep\(2018\)1](#)).
3. Zgodnie z wymogiem zawartym w Regulaminie GRECO<sup>1</sup> władze Polski przedstawiły Raport sytuacyjny dotyczący środków podjętych w celu wdrożenia zaleceń. Raport ten otrzymano w dniu 26 listopada 2020 r. i posłużył on, wraz z przekazanymi później dodatkowymi informacjami, jako podstawa do sporządzenia Raportu zgodności.
4. GRECO wybrało Zjednoczone Królestwo (w odniesieniu do funkcji wykonawczych najwyższego szczebla na poziomie centralnym) i Estonię (w odniesieniu do organów ścigania) do wyznaczenia sprawozdawców na potrzeby procedury zgodności. Na sprawozdawców wyznaczono: Davida MEYERA z ramienia Zjednoczonego Królestwa i Kätlin-Chris KRUUSMAA z ramienia Estonii. W sporządzaniu Raportu zgodności wsparcie zapewniał im Sekretariat GRECO.
5. W Raporcie zgodności analizuje się wdrożenie każdego poszczególnego zalecenia zawartego w Raporcie ewaluacyjnym i dokonuje się ogólnej oceny poziomu przestrzegania przez członka tych zaleceń. Realizacja wszelkich niezrealizowanych zaleceń (zrealizowanych częściowo lub niezrealizowanych w ogóle) zostanie poddana ocenie na podstawie kolejnego Raportu sytuacyjnego, który władze przedstawią w okresie 18 miesięcy po przyjęciu niniejszego Raportu zgodności.

## **II. ANALIZA**

6. W swoim Raporcie ewaluacyjnym GRECO sformułowało 21 zaleceń dla Polski. Zastosowanie się do tych zaleceń omówiono poniżej.

*Zapobieganie korupcji i promowanie uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla)*

7. Władze polskie informują, że zdecydowana większość zaleceń dotyczących grupy PTEF jest wdrażana w ramach Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (który uwzględnia również zalecenia Unii Europejskiej oraz wszelkie działania, jakie należy podjąć w związku z analizą wdrażania Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji). Głównym celem tego Programu jest ograniczenie przestępczości korupcyjnej w Polsce oraz podniesienie świadomości społecznej w zakresie konieczności

---

<sup>1</sup> Procedura zgodności w ramach piątej rundy ewaluacyjnej GRECO jest uregulowana w zmienionym Regulaminie tej instytucji: Reguła 31 zmieniona bis i Reguła 32 zmieniona bis.

przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym. W tym celu sformułowano trzy cele szczegółowe, tj. 1) wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych, 2) doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowanie regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej oraz 3) zintensyfikowanie współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania.

#### **Zalecenie i.**

8. *GRECO zaleciło opracowanie ogólnego planu na rzecz etyki zawodowej w odniesieniu do wszystkich należycie określonych grup osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze, jako struktury nadrzędnej w stosunku do rozwiązań w zakresie etyki zawodowej istniejących w niektórych ministerstwach, mającej na celu zapobieganie ryzyku działalności korupcyjnej i zarządzanie nim, w tym poprzez odpowiednie środki doradcze, monitorowanie i zapewnienie zgodności.*
9. Władze polskie wskazują, że zalecenie to wdrażane jest w ramach Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (dalej: Program Przeciwdziałania Korupcji)<sup>2</sup>. Zgodnie z działaniem 4.2 tego programu opracowano wytyczne dotyczące tworzenia i wdrażania skutecznych programów zgodności w sektorze publicznym (które zostały opublikowane w dniu 26 września 2020 r. z okazji Narodowego Dnia Specjalisty ds. Zgodności (Compliance). Wytyczne te zostały uzupełnione o wytyczne dotyczące jednolitych rozwiązań prawno-organizacyjnych w zakresie przeciwdziałania działalności korupcyjnej w administracji publicznej, które zostały opublikowane w dniu 9 grudnia 2020 r. (z okazji Dnia Przeciwdziałania Korupcji)<sup>3</sup>. Celem tych dwóch kategorii wytycznych jest standaryzacja i ujednoczenie, tak aby systemy zgodności (compliance) w resortach i jednostkach administracji samorządowej opierały się na tych samych rozwiązaniach prawno-organizacyjnych. Do tych ostatnich wytycznych dołączona jest specjalna część zawierająca szczegółowe zalecenia w zakresie przeciwdziałania korupcji dla osób należących do grupy PTEF<sup>4</sup>.
10. Władze zauważają ponadto, że istnieją już wytyczne dotyczące promowania przestrzegania przepisów w dziedzinie zapobiegania i zwalczania korupcji. Wytyczne te zostały wydane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) w ramach trzech publikacji edukacyjnych skierowanych do urzędników, przedsiębiorców i polityków, zawierających informacje o normach prawnych, wskazujących na konkretnych przykładach zachowania pożądane i niepożądane, uzupełnione o uwagi wyjaśniające najczęstsze dylematy.

---

<sup>2</sup> Angielska wersja językowa Programu Przeciwdziałania Korupcji znajduje się na stronie internetowej Centralnego Biura Antykorupcyjnego [https://www.cba.gov.pl/ftp/dokumenty\\_pdf/rppk\\_po\\_angielsku.pdf](https://www.cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/rppk_po_angielsku.pdf).

<sup>3</sup> Wytyczne mają na celu stworzenie „podstaw do tworzenia skutecznych polityk antykorupcyjnych zgodnych ze szczególnym charakterem i kompetencjami instytucji [publicznych]” i obejmują sześć komponentów: „1) zaangażowanie kierownictwa, 2) przeprowadzenie oceny ryzyka korupcyjnego, 3) utworzenie stanowiska pracownika do spraw przeciwdziałania korupcji w instytucji, 4) obowiązkowe regularne szkolenia zarówno dla kierownictwa, jak i pracowników, 5) opracowanie i wdrożenie polityki prezentowej, w tym rejestru prezentów, 6) skuteczna i systematyczna samoocena i monitorowanie zagrożeń korupcyjnych, w tym kanały zgłoszeniowe i ochrona sygnalistów.

<sup>4</sup> Zalecenia koncentrują się na trzech głównych punktach: 1) „Stanowisz przykład”; 2) „Gospodarujesz środkami publicznymi i decydujesz o polityce państwa” oraz 3) „Twoje zaangażowanie ma znaczenie”.

Publikacje te stały się podstawą do opracowania antykorupcyjnej platformy e-learningowej CBA.

11. GRECO przyjmuje do wiadomości przekazane informacje. Chociaż wyżej wspomniane wytyczne mogą być pomocnym narzędziem w ustanawianiu podobnych polityk w zakresie przeciwdziałania korupcji w instytucjach publicznych i mogą w pewnym stopniu rozwiązać jedną z obaw GRECO wyrażonych w Raporcie ewaluacyjnym (tj. brak spójnego i jednolitego podejścia we wszystkich resortach), to nie spełniają one wymogów zalecenia dotyczącego planu na rzecz uczciwości w odniesieniu do wszystkich odpowiednio określonych grup PTEF, stanowiącego nadrzędną strukturę rozwiązań w zakresie uczciwości w niektórych resortach. GRECO nie jest zatem w stanie stwierdzić, że zalecenie to zostało chociażby częściowo zrealizowane.
12. GRECO stwierdza, że zalecenie i nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenie ii.**

13. *GRECO zaleciło opracowanie kompleksowego kodeksu postępowania dla osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze, przewidującego m.in. prezenty i inne korzyści oraz konflikty interesów, któremu towarzyszyłyby odpowiednie wytyczne zawierające wyjaśnienia i konkretne przykłady.*
14. Władze polskie informują, że zalecenie to zostało wdrożone w ramach Programu Przeciwdziałania Korupcji. Jak wspomniano w poprzednim zaleceniu, zgodnie z działaniami 4.3 i 4.4 Programu Przeciwdziałania Korupcji, w grudniu 2020 r. CBA opublikowało wytyczne dotyczące jednolitych rozwiązań prawno-organizacyjnych w zakresie przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej. Publikacja zawiera również wytyczne dotyczące zasad postępowania w sytuacjach, w których zachodzi obawa korupcji w kontaktach pomiędzy funkcjonariuszami publicznymi a klientami. Pierwsza grupa wytycznych dotyczących jednolitych rozwiązań prawno-organizacyjnych zawiera szczegółowe wytyczne dotyczące prezentów i innych korzyści, w tym wzór rejestru prezentów. Druga kategoria wytycznych dotyczących zasad postępowania określa, w jaki sposób funkcjonariusz publiczny powinien postępować w kontaktach z klientami (w tym jak zapobiegać potencjalnym konfliktom między interesami prywatnymi a obowiązkami służbowymi i zarządzać tymi konfliktami) oraz przytacza pięć przykładów zagrożeń korupcyjnych w kontaktach z obywatelami. Te ostatnie wytyczne zawierają również specjalną część przeznaczoną dla osób należących do grupy PTEF, w której zaleca się im dawanie przykładu, zachowanie należytej staranności w zarządzaniu środkami publicznymi i podejmowaniu decyzji dotyczących polityki państwa oraz wykazanie zaangażowania w państwową politykę przeciwdziałania korupcji. W tej części wprowadzono również kodeks postępowania dla osób należących do grupy PTEF, zobowiązujący m.in. do koncentrowania się przede wszystkim na interesie państwa, nietraktowania swojej funkcji publicznej jako sposobności do osiągnięcia własnych korzyści, zapobiegania konfliktom interesów i zarządzania nimi, podejmowania decyzji w sposób bezstronny, składania oświadczeń majątkowych oraz wspierania walki z korupcją. Ponadto zachęca osoby należące do grupy PTEF do korzystania z porad

(doradców ds. etyki lub w dziale audytu w kierowanym przez nich urzędzie) lub zwracania się do samego CBA w celu zgłoszenia nieprawidłowości.

15. Władze podkreślają ponadto, że wyżej wymienione wytyczne zostały wydane w ramach Programu Przeciwdziałania Korupcji. W związku z tym wytyczne, w tym szczególnie część dotycząca grupy należącej do PTEF, zostały zaakceptowane i znalazły poparcie w całym rządzie.
16. GRECO przyjmuje do wiadomości informacje o opracowaniu różnych grup wytycznych, które w różnych miejscach (w wytycznych dotyczących jednolitych rozwiązań prawno-organizacyjnych lub w wytycznych dotyczących zasad postępowania) odnoszą się do większości kwestii związanych z uczciwością, na które zwrócono uwagę w Raporcie ewaluacyjnym (tj. konfliktów interesów, niewłaściwego gospodarowania zasobami publicznymi, kontaktów z lobbystami i innymi osobami trzecimi). Jeśli chodzi o szczególną część dotyczącą osób należących do grupy PTEF, GRECO wolałaby, aby publikacja CBA uzyskała formalne zatwierdzenie ze strony Kancelarii Premiera lub rządu, a nie była interpretowana jako „zalecenia w zakresie przeciwdziałania korupcji dla osób należących do grupy PTEF”. GRECO odnotowuje jednak zapewnienia władz, że zalecenia te znajdują poparcie ze strony rządu. Ponadto GRECO podkreśla, że w zaleceniu wezwano do „opracowania kompleksowego kodeksu postępowania dla osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze” i przypomina, że w Raporcie ewaluacyjnym odniesiono się do potrzeby ustanowienia zasad etyki „w jednym dokumencie koncentrującym się na osobach należących do grupy PTEF i obejmującym wszystkie odpowiednie przepisy i zasady dotyczące uczciwości”. Ze względu na rozłożenie na poszczególne grupy wytycznych, które w przeważającej części wydają się koncentrować na pracownikach instytucji publicznych, oraz na fakt, że szczególna część dotycząca osób należących do grupy PTEF nie zawiera żadnych uwag wyjaśniających ani konkretnych przykładów, nie można stwierdzić, że cel zalecenia został w pełni osiągnięty. Z tego względu, chociaż wytyczne dotyczące zasad postępowania są pożądanym krokiem zmierzającym we właściwym kierunku, GRECO nie może stwierdzić, że zalecenie to zostało w pełni zrealizowane.
17. GRECO stwierdza, że zalecenie ii zostało wdrożone częściowo.

### **Zalecenie iii.**

18. *GRECO zaleciła (i) opracowanie mechanizmów służących promowaniu i podnoszeniu świadomości w zakresie kwestii uczciwości (oraz przyszłych zasad postępowania) wśród osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze, w tym poprzez regularne szkolenia w zakresie uczciwości; (ii) ustanowienie specjalnej funkcji poufnego doradztwa w celu zapewnienia tym osobom porad w zakresie uczciwości, konfliktów interesów i zapobiegania korupcji.*
19. W odniesieniu do pierwszej części zalecenia władze polskie informują, że szkolenia w zakresie przeciwdziałania korupcji w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne stanowią jeden z ośmiu priorytetów Programu Przeciwdziałania Korupcji. Priorytet ten realizowany jest za pomocą trzech szczególnych

środków. Zgodnie z działaniem 5.1 Programu<sup>5</sup>, w dniu 27 maja 2019 r. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wydał wytyczne w formie instrukcji ogólnej w sprawie struktury i koncepcji systemów szkoleń w resortach i urzędach centralnych (oraz w instytucjach podległych i nadzorowanych). Tworzenie takich systemów szkoleniowych powinno być poprzedzone analizą ryzyka, a stan wdrożenia powinien podlegać kontroli. Ponadto zgodnie z działaniami 5.2 i 5.3 Programu<sup>6</sup> opracowano stałe programy edukacyjne oraz szkolenia w zakresie przeciwdziałania korupcji i etyki. Działania podejmowane w tym obszarze skierowane są przede wszystkim do nowo zatrudnionych pracowników oraz osób zajmujących stanowiska szczególnie narażone na ryzyko wystąpienia konfliktu interesów, korupcji i innych nieprawidłowości.

20. Podstawą wdrożenia wyżej wymienionych działań jest zalecenie Szefa Służby Cywilnej w zakresie promowania kultury uczciwości w służbie cywilnej. Załącznik do zalecenia zawiera programy szkoleniowe w zakresie etyki, przeznaczone dla trzech grup docelowych, w tym osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej (tj. dyrektorów generalnych), które z kolei stanowiły podstawę do opracowania w 2019 r. kursów e-learningowych w zakresie etyki. Władze informują, że w 2020 r. w kursach e-learningowych dotyczących etyki uczestniczyło 15 255 pracowników (w tym 941 osób zajmujących najwyższe stanowiska w służbie cywilnej). Ponadto platforma e-learningowa CBA (która przeszła gruntowną modernizację w 2017 r.) stanowi ważny element systemu edukacji antykorupcyjnej (także na poziomie lokalnym) — w okresie od września 2020 r. do połowy lutego 2021 r. prawie 60 tys. użytkowników ukończyło szkolenie antykorupcyjne on-line, a dodatkowe wsparcie w prowadzeniu szkoleń antykorupcyjnych zapewnia resortom, agencjom rządowym i instytucjom samorządowym 25 szkoleniowców CBA. Ponadto publikacji wytycznych, o których mowa w zaleceniach i oraz ii powyżej, towarzyszy seria szkoleń doskonalących, które obejmą osoby należące do grupy PTEF. Obie grupy wytycznych podkreślają znaczenie szkoleń, przy czym wytyczne dotyczące jednolitych rozwiązań prawno-organizacyjnych określają, jakie tematy powinny być uwzględnione w szkoleniu nowych pracowników, również w nawiązaniu do szkoleń dostępnych na platformie e-learningowej CBA.
21. Jeśli chodzi o drugą część zalecenia, władze polskie informują, że w celu promowania kultury zgodności w administracji w lipcu 2017 r. utworzono sieć doradców ds. etyki. W lutym 2020 r. Szef Służby Cywilnej wydał zalecenie dotyczące ujednoczenia zadań i obowiązków doradców ds. etyki, a także zapewnianych im zasobów, w oparciu o doświadczenia z siecią, jakie zdobyto od czasu jej utworzenia. Sieć ta, w skład której wchodzi pracownicy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, resortów i innych urzędów centralnych i wojewódzkich, wspiera dyrektorów generalnych i kierowników urzędów centralnych i wojewódzkich w promowaniu kultury uczciwości. W ramach swojej pracy mogą oni w sposób poufny doradzać pracownikom w zakresie zasad i etyki służby cywilnej. Oprócz porad doradców ds. etyki osoby należące do grupy PTEF mogą również

---

<sup>5</sup> W ramach działania 5.1 przewiduje się opracowanie projektu wytycznych dla stałych szkoleń w zakresie przeciwdziałania korupcji prowadzonych przez urzędy centralne oraz dla sektorowych programów edukacyjnych skierowanych do instytucji podległych i nadzorowanych.

<sup>6</sup> Działania te zakładają odpowiednio wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych i szkoleń z zakresu etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktom interesów oraz opracowanie i wdrożenie sektorowych programów edukacyjnych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, w tym instytucje podległe i nadzorowane.

szukać porad i wsparcia u koordynatorów departamentalnych ds. wdrażania programu antykorupcyjnego oraz w departamentach audytu wewnętrznego w poszczególnych resortach, a także zwracać się do Biura Porad Obywatelskich w celu zgłaszania nieprawidłowości lub dylematów etycznych, co podkreślono również w zasadach postępowania dotyczących osób należących do grupy PTEF, o których mowa w zaleceniu i.

22. GRECO przypomina, w odniesieniu do pierwszej części zalecenia, że w Raporcie ewaluacyjnym odnotowała, iż „nie prowadzi się systematycznych szkoleń ani innych działań mających na celu zwiększenie świadomości osób należących do grupy PTEF w zakresie uczciwości zawodowej”. Chociaż GRECO z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy wymienione w pkt 19 i 20 powyżej, w szczególności dużą liczbę osób, które uczestniczyły w kursach e-learningowych, to wydaje się, że szkolenia te koncentrują się na służbie cywilnej w ogóle (co nie pozwala przypuszczać, że tematyka jest wystarczająco dostosowana do kwestii uczciwości, z którymi stykają się osoby należące do grupy PTEF, ani że wicepremierzy, ministrowie, sekretarze stanu lub podsekretarze stanu wyrażają gotowość do uczestniczenia w nich). W związku z tym GRECO nie jest w stanie stwierdzić, czy mechanizmy promowania i podnoszenia świadomości w zakresie kwestii uczciwości wśród osób należących do grupy PTEF zostały już opracowane. Jeśli chodzi o drugą część zalecenia, GRECO przypomina, że już w Raporcie ewaluacyjnym odnotowała fakt wyznaczenia doradców ds. etyki w niektórych resortach. Chociaż może zgodzić się z tym, że wyznaczenie doradców ds. etyki stało się bardziej ogólną polityką niż w momencie przyjmowania Raportu ewaluacyjnego oraz że obecnie osoby należące do grupy PTEF mają różne możliwości skorzystania z porady w kwestiach związanych z uczciwością, to nie może ona stwierdzić, że ustanowiono specjalną funkcję poufnego doradztwa dla osób należących do grupy PTEF.

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

#### **Zalecenie iv.**

24. *GRECO zaleciła zapewnienie istnienia niezależnego mechanizmu nadzoru w celu zagwarantowania skutecznego wdrożenia przepisów dotyczących wolności informacji.*
25. Władze polskie wskazują, że kwestia swobodnego dostępu do informacji publicznej została odpowiednio uregulowana w ustawie o dostępie do informacji publicznej z 2001 r., która również zapewnia wnioskodawcom prawo do odwołania się w drugiej instancji do sądu administracyjnego (w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej). Ponadto nadzór nad realizacją prawa dostępu do informacji publicznej sprawuje Rzecznik Praw Obywatelskich (i może on interweniować w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości), a Najwyższa Izba Kontroli może sprawować nadzór nad sposobem wydawania decyzji o udostępnieniu informacji publicznej. Władze wskazują ponadto, że nie otrzymały żadnych sygnałów świadczących o przeciążeniu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i twierdzą, że z tego względu dodatkowy nadzór w zakresie dostępu do informacji publicznej wydaje się nieuzasadniony.

26. GRECO przypomina, że już w Raporcie ewaluacyjnym odniosła się do możliwości wniesienia skargi do sądu lub do Rzecznika Praw Obywatelskich w przypadkach, w których wnioski o udzielenie informacji zostały odrzucone. Ze względu na przeciążenie Rzecznika innymi skargami dotyczącymi praw człowieka i długą sądową procedurę odwoławczą GRECO uznała, że lepszym rozwiązaniem będzie ustanowienie specjalnego mechanizmu składania skarg dotyczących wolności informacji. Z powyższego jasno wynika, że polskie władze nie podzielają tego stanowiska i że w związku z tym nie podjęto żadnych kroków mających na celu wdrożenie tego zalecenia, nawet w celu zapewnienia większej skuteczności obecnego systemu.
27. GRECO stwierdza, że zalecenie iv nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenie v.**

28. *GRECO zaleciła dopilnowanie, aby rządowe projekty ustawodawcze obejmowały odpowiednie terminy konsultacji i odpowiednie oceny skutków w praktyce oraz aby kontakty i uwagi otrzymane przed formalnym rozpoczęciem konsultacji zostały udokumentowane w równym stopniu.*
29. Władze polskie informują, że zalecenie to zostanie wdrożone w ramach działania 2.1 Programu Przeciwdziałania Korupcji, który przewiduje wypracowanie mechanizmu oceny projektów aktów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych. Władze podkreślają, że nawet jeśli działanie to nie odnosi się bezpośrednio do istniejących procedur legislacyjnych, to jego wdrożenie zwiększy skuteczność tych procedur, w szczególności ze względu na fakt, że obejmuje analizę skuteczności istniejącego mechanizmu oceny skutków regulacji (zarówno *ex ante*, jak i *ex post*). Analiza ta została niedawno przeprowadzona, a na podstawie wyciągniętych z niej wniosków opracowywane są obecnie zalecenia dotyczące ustanowienia mechanizmu oceny potencjalnego zagrożenia korupcyjnego w projektach aktów prawnych.
30. GRECO z zadowoleniem przyjmuje plany dotyczące ustanowienia mechanizmu oceny zagrożenia korupcyjnego w projektach aktów prawnych oraz fakt, że obejmują one analizę skuteczności mechanizmu oceny skutków. Chociaż GRECO oczekuje, że analiza skuteczności mechanizmu oceny skutków ostatecznie przyczyni się do realizacji części zalecenia, na tym etapie nie można stwierdzić, że w praktyce rządowe wnioski legislacyjne zawierają odpowiednie oceny skutków. Nie można również stwierdzić, że podjęto kroki w celu zapewnienia, by konsultacje odbyły się w odpowiednich terminach oraz by dokumentowano kontakty i informacje otrzymane przed formalnym rozpoczęciem konsultacji.
31. GRECO stwierdza, że zalecenie v nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenie vi.**

32. *GRECO zaleciła (i) wprowadzenie szczegółowych zasad dotyczących sposobu kontaktowania się osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze z lobbystami i innymi*



*osobami trzecimi, które chcą wywrzeć wpływ na publiczny proces decyzyjny; oraz (ii) ujawnianie wystarczających informacji o celu tych kontaktów, takich jak tożsamość osoby (osób), z którą (z którymi) odbyło się spotkanie (spotkania) (lub w imieniu której (których) odbyło się spotkanie (spotkania), oraz szczegółowy przedmiot (przedmioty) dyskusji.*

33. Władze polskie informują, że zalecenie to zostanie wdrożone w ramach działania 1.3 Programu Przeciwdziałania Korupcji dotyczącego „wdrożenia nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu”. W ramach tego działania przewiduje się przede wszystkim analizę skuteczności ustawy z 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, która właśnie została sfinalizowana. Wynikiem tej analizy może być opracowanie propozycji zmian legislacyjnych.
34. Władze odnoszą się również do wytycznych w sprawie zasad postępowania w sytuacji zagrożeń korupcyjnych w relacjach urzędnik-klient, które zostały wydane w grudniu 2020 r. w ramach działania 4.4 Programu Przeciwdziałania Korupcji (zob. zalecenie ii powyżej). Wytyczne te zawierają wzór polityki prezentowej i rejestru korzyści oraz, w szczególności w części dotyczącej osób należących do grupy PTEF, podkreślają, że osoby te powinny „zwracać uwagę na otwartość i przejrzystość [swoich] działań, w szczególności w odniesieniu do lobbystów”.
35. GRECO z zadowoleniem przyjmuje fakt, że przeprowadzono analizę skuteczności ustawy z 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, nawet jeśli nie przekazano jej wyników tej analizy. GRECO wzywa władze do podjęcia w następstwie tej analizy dalszych działań mających na celu rozwiązanie problemów leżących u podstaw tego zalecenia. W świetle tej analizy i dość ogólnego odniesienia do kontaktów z lobbystami (lub wzoru polityki dotyczącej prezentów) GRECO nie może stwierdzić, że zalecenie to zostało chociażby częściowo zrealizowane.
36. GRECO stwierdza, że zalecenie vi nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenia vii i viii**

37. GRECO zaleciła:
  - *wprowadzenie wspólnych międzyrządowych zasad i wytycznych dotyczących działalności dodatkowej (zalecenie vii)*
  - *rozszerzenie zakresu stosowania przepisów dotyczących ograniczeń w zatrudnieniu po ustaniu stosunku pracy, aby skutecznie radzić sobie z działaniami sprzecznymi oraz zapobiegać niewłaściwym przesunięciom do sektora prywatnego po zakończeniu pełnienia funkcji przez osoby sprawujące najwyższe funkcje wykonawcze (zalecenie viii)*
38. W odniesieniu do zalecenia vii władze polskie informują, że poszczególne ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej i pełnienia określonych funkcji przez

osoby należące do grupy PTEF są regulowane ustawą z 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Kontrolę w zakresie przestrzegania przepisów tej ustawy sprawuje CBA. Jeśli chodzi o zalecenie viii, odniesiono się do zbliżającej się transpozycji dyrektywy UE 2019/1 mającej na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Projekt ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, do której transponowana zostanie ww. dyrektywa, rozszerzy niektóre ograniczenia dotyczące osób należących do grupy PTEF po okresie zatrudnienia.

39. GRECO przyjmuje do wiadomości przekazane informacje. Już w Raporcie ewaluacyjnym GRECO odniosła się do ustawy z 1997 r. o ograniczeniach w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>7</sup>, wydając te dwa zalecenia, zauważając m.in., że podobne zalecenie dotyczące ograniczeń po ustaniu zatrudnienia zostało wydane w Raporcie ewaluacyjnym drugiej rundy, które nie zostało wdrożone. Wydaje się, że nie podjęto dalszych kroków w celu wprowadzenia wspólnych międzyrządowych zasad i wytycznych dotyczących dodatkowej działalności, zgodnie z wymogiem określonym w zaleceniu vii. Ze względu na brak konkretnych informacji na temat charakteru ograniczeń po ustaniu zatrudnienia, które mają zostać wprowadzone na mocy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, po jej przyjęciu, nie można również stwierdzić, że podjęto już jakiegokolwiek środki mające na celu rozszerzenie zakresu stosowania przepisów dotyczących ograniczeń po ustaniu zatrudnienia, zgodnie z wymogiem zawartym w zaleceniu viii.
40. GRECO stwierdza, że zalecenia vii i viii nie zostały wdrożone.

#### **Zalecenie ix.**

41. *GRECO zaleciła (i) usprawnienie obecnie obowiązującego systemu oświadczeń o stanie majątkowym dla różnych kategorii osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze, w szczególności poprzez wprowadzenie centralnego rejestru i towarzyszących mu wytycznych, a także zapewnienie łatwego i publicznego dostępu do informacji oraz (ii) rozważenie rozszerzenia zakresu oświadczeń o stanie majątkowym, tak aby obejmował on również informacje o małżonkach i pozostających na utrzymaniu członkach rodziny (przy czym takie informacje niekoniecznie podlegałyby ujawnieniu do wiadomości publicznej).*
42. W odniesieniu do pierwszej części zalecenia władze polskie informują, że w ramach działania 1.2 Programu Przeciwdziałania Korupcji przewiduje się stworzenie jednolitego systemu składania, analizy i kontroli oświadczeń o stanie majątkowym. Jednakże

---

<sup>7</sup> W tym kontekście GRECO ustosunkowała się m.in. (w odniesieniu do zalecenia vii) do konieczności wprowadzenia dodatkowych zasad i wytycznych dotyczących sytuacji, w których działalność dodatkowa nie wiąże się z konkretnym wynagrodzeniem czy interesem gospodarczym, dodatkowych wytycznych dotyczących postrzegania stronniczości lub interesu osobistego, niepozostawiania odpowiedzialności za podejmowanie decyzji w sprawie niezgodności działalności dodatkowej całkowicie w gestii osoby należącej do grupy PTEF lub organu nadzorującego, oraz (w odniesieniu do zalecenia viii) konieczności objęcia szerszego zakresu ograniczeń niż zatrudnienie czy wykonywanie obowiązków na rzecz podmiotu, w przypadku której osoba należąca do grupy PTEF wydała decyzje w sprawach indywidualnych.

dotychczas opracowany i przetestowany system może zostać wdrożony dopiero po wprowadzeniu zmian do odpowiednich przepisów.

43. W odniesieniu do drugiej części zalecenia władze powołują się na zmiany w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora z września 2019 r. Zmiany te dotyczą tych osób należących do grupy PTEF, które jednocześnie sprawują mandat posła, i rozszerzają zakres ich oświadczeń majątkowych o niektóre dane dotyczące małżonków i pozostających na ich utrzymaniu członków rodziny. Niemniej projektowane zmiany zostały przesłane przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego celem kontroli ich zgodności z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny dotychczas nie rozpatrzył jeszcze tej sprawy.
44. GRECO przyjmuje do wiadomości przekazane informacje. Jeśli chodzi o pierwszą część zalecenia, należy z zadowoleniem przyjąć zamiar przeprowadzenia reformy systemu oświadczeń o stanie majątkowym. Na tym etapie nie jest jednak jasne, czy reforma ta będzie odpowiedzią na wszystkie obawy GRECO z uwagi na brak wiedzy co do jej treści. Jeśli chodzi o drugą część zalecenia, GRECO zauważa, że zmiany legislacyjne mają zastosowanie wyłącznie do osób należących do grupy PTEF, które jednocześnie sprawują mandat posła. Nie wydaje się, aby rozważano rozszerzenie zakresu oświadczeń o stanie majątku składanych przez osoby należące do grupy PTEF niebędących posłami. Ta część zalecenia została zatem zrealizowana jedynie częściowo.
45. GRECO stwierdza, że zalecenie ix zostało wdrożone częściowo.

#### **Zalecenie x.**

46. *GRECO zaleciła ustanowienie niezależnego mechanizmu analizy oświadczeń o stanie majątkowym osób, którym powierzono najwyższe funkcje wykonawcze, wyposażonego w odpowiednie prawne, techniczne i inne środki umożliwiające wykonywanie zadań w skuteczny i odpowiedzialny sposób.*
47. Władze polskie informują, że wprowadzenie dodatkowego mechanizmu kontroli oświadczeń o stanie majątkowym nie jest uzasadnione, ponieważ obecny stan prawny zapewnia odpowiedni poziom niezależnego nadzoru ze strony CBA i Najwyższej Izby Kontroli. Na podstawie ustawy o CBA z 2006 r. funkcjonariusze CBA kontrolują przestrzeganie przez osoby pełniące funkcje publiczne przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w szczególności w zakresie obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli prowadzi również postępowania kontrolne w zakresie swoich kompetencji (np. dotyczące prawidłowości procedury składania, analizy i kontroli oświadczeń o stanie majątkowym, a nie ich treści).
48. GRECO przypomina o swoich wątpliwościach dotyczących systemu analizy stanu majątkowego, które skłoniły ją do wniosku, że „zapewnienie skutecznego, wiarygodnego i odpowiedzialnego mechanizmu analizy wymaga radykalnych reform”. Chociaż niektóre z usprawnień technicznych (jak wskazano w zaleceniu ix powyżej) mogłyby ostatecznie rozwiązać pewne konkretne problemy związane ze skutecznością procedur analizy, z

powyższego jasno wynika, że nie ustanowiono niezależnego mechanizmu analizy oświadczeń dotyczących korzyści majątkowych.

49. GRECO stwierdza, że zalecenie x nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenie xi.**

50. *GRECO zaleciła wprowadzenie solidnego mechanizmu nadzoru i sankcji w celu skutecznego wdrożenia przyszłych zasad postępowania i innych norm dotyczących zapobiegania korupcji.*

51. Władze polskie informują, że w ramach działania 4.2 Programu Przeciwdziałania Korupcji — jak wspomniano w zaleceniu i powyżej — opracowano wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (*compliance*) w sektorze publicznym (opublikowano je we wrześniu 2020 r.). Celem tych wytycznych jest ustanowienie możliwego do wyegzekwowania programu zgodności, opartego ostatecznie na znormalizowanych zasadach i wzorach postępowania skierowanych do kierownictwa, urzędników i innych pracowników sektora publicznego. Jak wskazano w zaleceniu ii powyżej i zgodnie z działaniami 4.4 Programu Przeciwdziałania Korupcji, wytyczne te uzupełnione są o wytyczne dotyczące zasad postępowania w sytuacji zagrożenia korupcją w relacjach między urzędnikami a klientami, które zawierają odrębną część dotyczącą osób należących do grupy PTEF. Te zasady postępowania zostały opublikowane w grudniu 2020 r.

52. Władze stwierdzają ponadto, że obecny system nadzoru i rozliczalności osób należących do grupy PTEF uznaje się za odpowiedni i wystarczający do ochrony sektora publicznego przed niepożądanymi działaniami i nie wymaga żadnych zmian legislacyjnych ani instytucjonalnych. Wszystkie resorty uczestniczące w Programie Przeciwdziałania Korupcji intensyfikują działania mające na celu zapobieganie korupcji i przestrzeganie przepisów w zakresie uczciwości.

53. GRECO przyjmuje do wiadomości przekazane informacje. Chociaż GRECO z zadowoleniem przyjmuje opracowanie wytycznych dotyczących programów zgodności, to jednocześnie zauważa, że wytyczne te określają — jak wspomniano we wstępie — „ogólne ramy, które mogą być wykorzystane do ustanowienia efektywnych programów zgodności w jednostkach sektora publicznego”, dość ogólnie odnosząc się w innej części dokumentu do egzekwowania norm. W tym kontekście GRECO zauważa również, że w części dotyczącej osób należących do grupy PTEF dołączonej do zasad postępowania, o których mowa powyżej, brak jest odniesienia do ewentualnego nadzoru lub egzekwowania. Tym samym nie można stwierdzić, że obecnie funkcjonuje solidny mechanizm nadzoru i sankcji zapewniający przestrzeganie przez osoby należące do grupy PTEF zasad postępowania i standardów uczciwości, jak wymaga tego zalecenie.

54. GRECO stwierdza, że zalecenie xi nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenie xii.**

55. *GRECO zaleciła, aby w odniesieniu do osób sprawujących najwyższe funkcje wykonawcze przeprowadzić dogłębną reformę systemu immunitetów w celu ułatwienia ścigania przestępstw korupcyjnych poprzez wyłączenie ich z zakresu immunitetów oraz dopilnowanie, aby procedura uchylania immunitetu była przejrzysta i opierała się na obiektywnych i sprawiedliwych kryteriach skutecznych w praktyce.*
56. Władze polskie informują, że tylko osoby należące do grupy PTEF, które jednocześnie są posłami, korzystają z immunitetu wynikającego z mandatu poselskiego. Artykuł 105 Konstytucji stanowi, że od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu lub Senatu do odpowiedzialności karnej. Nie może być również zatrzymany ani aresztowany bez zgody Sejmu, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Bardziej szczegółowe zasady i tryb ścigania posłów za zgodą Sejmu lub Senatu określa ustawa z 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Podobnie jak w innych krajach europejskich immunitet poselski jest mechanizmem konstytucyjnym, który gwarantuje niezależność parlamentu i chroni przed odpowiedzialnością karną w trakcie wykonywania mandatu poselskiego. W ocenie władz nie ma podstaw do uznania, że zakres immunitetu poselskiego wykracza poza to, co jest konieczne w społeczeństwie demokratycznym, i nie jest zgodny z rezolucją (97) 24 w sprawie dwudziestu wiodących zasad w walce z korupcją.
57. Władze podkreślają ponadto, że w Polsce nie istnieje system immunitetów dla osób należących do grupy PTEF oraz, o ile nie przysługuje im mandat poselski, nie są one objęte szczególną ochroną przed pociągnięciem do odpowiedzialności karnej. Tym samym premier i wicepremierzy, ministrowie i sekretarze stanu nie korzystają ani z immunitetu materialnego, ani formalnego i podlegają — o ile nie są posłami — ogólnym zasadom odpowiedzialności karnej za przestępstwa korupcyjne. Wreszcie władze zwracają uwagę, że premier i ministrowie podlegają również odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustawy, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem.
58. GRECO przypomina, że wyraziła pewne wątpliwości co do systemu immunitetów w Polsce (który, nawet jeśli jest ograniczony do immunitetu poselskiego, ma znaczący wpływ na sprawy prowadzone wobec osób należących do grupy PTEF, gdy sprawują one również mandat poselski), w tym co do jego zakresu (ponieważ obejmuje czyny niezwiązane z obowiązkami służbowymi) i procesu uchylania immunitetu (w szczególności faktu, że sejmowa komisja podejmująca decyzję o uchyleniu immunitetu posła może zażądać dostępu do pełnych akt sprawy karnej, braku sprawiedliwych i obiektywnych kryteriów podejmowania takich decyzji oraz braku przejrzystości). Biorąc pod uwagę, że immunitet parlamentarny okazał się przeszkodą w sprawach wszczętych przeciwko niektórym osobom należącym do grupy PTEF (z Raportu ewaluacyjnego wynika, że sytuacja ta dotyczyła co najmniej jednego ministra), a także uwzględniając fakt, że kwestia ta została również poruszona w Raporcie z pierwszej rundy ewaluacyjnej, GRECO może jedynie ponownie wezwać władze do zajęcia się przedmiotową sprawą, jak wymaga tego zalecenie.

59. GRECO stwierdza, że zalecenie xii nie zostało wdrożone.

**Zalecenie xiii.**

60. *GRECO zaleciła dopilnowanie, aby postępowanie przed Trybunałem Stanu nie utrudniało ścigania przestępstw związanych z korupcją przed sądami powszechnymi.*

61. Władze polskie informują, że Trybunał Stanu pociąga niektórych urzędników do odpowiedzialności konstytucyjnej (w formie deliktu konstytucyjnego), penalizując zachowania, które są społecznie szkodliwe i niezgodne z prawem, ale które nie zawsze pociągają za sobą odpowiedzialność karną. Jeśli chodzi o przestępstwa, członkowie Rady Ministrów (tj. premier, wicepremierzy i ministrowie) mogą również zostać pociągnięci do odpowiedzialności karnej za przestępstwa popełnione w związku z pełnioną funkcją. Jednak w takich przypadkach uprawniony organ (którym w przypadku Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rady Ministrów jest Sejm, przy czym za wszczęciem procedury musi opowiedzieć się 115 posłów) musi w uchwale stwierdzić celowość pociągnięcia ich do odpowiedzialności solidarnej za delikty konstytucyjne i przestępstwa. W takim przypadku Trybunał Stanu przejmuje postępowanie przygotowawcze od prokuratora. Jeżeli uprawniony organ opowie się przeciwko wszczęciu postępowania, prokurator może kontynuować sprawę.

62. Władze podkreślają, że postępowanie przed Trybunałem Stanu nie stanowi przeszkody w ściganiu przestępstw korupcyjnych popełnionych przez osoby należące do grupy PTEF, ponieważ — co do zasady — procedura ta ma zastosowanie jedynie do deliktów konstytucyjnych, podczas gdy przestępstwa korupcyjne podlegają ogólnym zasadom odpowiedzialności karnej.

63. GRECO przyjmuje do wiadomości przekazane informacje, które nie zawierają jednak żadnych nowych elementów w stosunku do tego, co opisano w Raporcie ewaluacyjnym. GRECO podtrzymuje swoje obawy dotyczące różnych jurysdykcji i procedur dostępnych w odniesieniu do osób należących do PTEF, które mogą utrudniać skuteczne ściganie osób należących do grupy PTEF za przestępstwa korupcyjne. Polska musi zapewnić co najmniej wyraźne rozgraniczenie między tymi procedurami.

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

*W przedmiocie organów ścigania*

65. Władze polskie informują, że w przypadku Policji decyzją nr 165 z dnia 21 maja 2019 r. Komendant Główny Policji powołał zespół do analizy zaleceń GRECO. Pod nadzorem Komendanta Biura Spraw Wewnętrznych Policji (BSWP) zespół zdiagnozował obowiązujące regulacje w obszarach objętych raportem oraz wskazał możliwe kierunki realizacji zaleceń. Doprowadziło to do opracowania „harmonogramu działań”, jak również monitorowania działań podjętych w celu wdrożenia zaleceń.

**Zalecenie xiv.**

66. *GRECO zaleciła, aby Policja i Straż Graniczna przeprowadzały kompleksowe oceny ryzyka obszarów i działań podatnych na korupcję, wykraczające poza to, co wynika z samej liczby faktycznie prowadzonych spraw karnych, oraz aby dane te były wykorzystywane do proaktywnego opracowywania polityki uczciwości i przeciwdziałaniu korupcji.*
67. Władze polskie informują, że w odniesieniu do Straży Granicznej, zgodnie z rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji, w 2020 r. dokonano aktualizacji zbiorczego wykazu stanowisk funkcjonariuszy i innych pracowników Straży Granicznej pod kątem zagrożenia korupcyjnego, na podstawie danych przekazanych przez kierowników wszystkich komórek organizacyjnych zgodnie z jednolitymi kryteriami (np. zakres uprawnień, kontakty z osobami spoza Straży Granicznej, wpływ środowiska wewnętrznego), kategoryzując również konsekwencje ewentualnych czynów noszących znamiona korupcji w przypadku ich wystąpienia (np. rozmiar potencjalnych strat finansowych, utrata reputacji itp.). Powstały w ten sposób zbiorczy wykaz stanowisk jest rozsyłany do wszystkich kierowników komórek organizacyjnych, publikowany w intranecie oraz omawiany na szkoleniach specjalistycznych wymaganych do mianowania na pierwszy stopień oficerski oraz szkoleniach dla kierownictwa i dowódców. Wykaz ten stanowi dla kierownictwa wsparcie w sprawowaniu nadzoru nad wykonywaniem obowiązków służbowych przez pracowników Straży Granicznej oraz ułatwia organizację służby w sposób pozwalający na zminimalizowanie zagrożeń korupcyjnych.
68. W odniesieniu do Policji podjęto przede wszystkim działania mające na celu usprawnienie identyfikacji zagrożeń korupcyjnych w ramach kontroli zarządczej z wykorzystaniem narzędzia zwanego Arkuszem Identyfikacji Ryzyka, które pomaga kierownikom komórek organizacyjnych Policji w identyfikacji zagrożeń w zadaniach strategicznych i operacyjnych w danym roku (na podstawie wspólnej metodologii określonej w zarządzeniu nr 19 Policji z grudnia 2016 r., w sprawie planowania strategicznego oraz systemu kontroli zarządczej w Policji). Ponadto podjęto działania mające na celu poprawę umiejętności Policji w zakresie analizowania danych ilościowych i jakościowych dotyczących nieprawidłowości, zdarzeń i czynów stwarzających zagrożenie korupcją w Policji. Działania te obejmują:
- usprawnienie systemów informatycznych w celu umożliwienia korzystania z danych dotyczących skarg, w tym skarg anonimowych, oraz przygotowania do poprawy wykorzystania danych dotyczących wykroczeń dyscyplinarnych, co wymaga jeszcze pewnych dalszych prac, aby system ten mógł funkcjonować. Dalsze prace nad innymi systemami informatycznymi Policji musiały jednak zostać odsunięte w czasie ze względu na komplikacje techniczne i wysokie koszty z tym związane;
  - zmiany zasad planowania działań kontrolnych w celu zapewnienia analizy zagrożeń związanych z oszustwami, nadużyciami i praktykami korupcyjnymi (dzięki czemu przy wyborze tematów do rocznych planów kontroli Policji wyraźnie uwzględnia się możliwość wystąpienia zagrożeń związanych z oszustwami, nadużyciami i zachowaniami korupcyjnymi w danym obszarze);
  - analizy przyczyn i skutków różnych ujawnionych nieprawidłowości (które od początku 2020 r. obejmują analizy treści anonimowych pism) w celu określenia możliwych środków zaradczych;
  - badanie i ocenę mechanizmów zapobiegających zachowaniom korupcyjnym podczas przeprowadzania audytów (tak jak np. w przypadku kontroli kamer w Policji oraz

działań doradczych dotyczących korzystania z terminali płatniczych w ruchu drogowym).

Uzupełnieniem tych działań była diagnoza funkcjonowania systemu antykorupcyjnego w Policji przeprowadzona przez Zespół Audytu Wewnętrznego (ZAW) w Komendzie Głównej Policji, na podstawie której BSWP opracowało Program wzmacniania uczciwości i zwalczania korupcji w Policji na lata 2021–2023, który został zatwierdzony przez Komendanta Głównego Policji w grudniu 2020 r.

69. Przed wdrożeniem powyższego programu w Policji wzmocniono różne środki zapobiegające korupcji, w tym w obszarze szkoleń<sup>8</sup>, podnoszenia świadomości<sup>9</sup>, postępowań regulacyjnych<sup>10</sup>, procesów kadrowych<sup>11</sup>, czyniąc z zapobiegania korupcji systemowy element zarządzania i kontroli w Policji. Zostało to uwzględnione w Priorytetach i Planie Działań Komendanta Głównego Policji oraz Planie Działań Komendy Głównej Policji, a także — jak wspomniano wyżej — poprzez opracowanie programu wzmacniania uczciwości i zwalczania korupcji w Policji na lata 2021–2023.
70. GRECO przyjmuje do wiadomości przekazane informacje. Jeśli chodzi o Policję, GRECO z zadowoleniem przyjmuje poprawę metod identyfikacji ryzyka korupcyjnego i innych nadużyć w Policji (które wykraczają poza to, co ujawniają rozpatrywane sprawy karne, jak wspomniano w Raporcie ewaluacyjnym) oraz fakt, że dane dotyczące potencjalnego ryzyka i zagrożeń są wykorzystywane do opracowywania różnych środków przeciwdziałania korupcji i środków na rzecz uczciwości, a także doprowadziły do opracowania programu na rzecz wzmacniania uczciwości w strukturach Policji. Jeśli chodzi o Straż Graniczną, GRECO zauważa, że w Raporcie ewaluacyjnym wspomniano już o corocznej aktualizacji mapy ryzyk korupcyjnych (zgodnie z poprzednim rządowym programem przeciwdziałania korupcji). Ponieważ nie przedstawiono informacji ani o zmianach wprowadzonych w celu zapewnienia podejścia opartego w większym stopniu na ryzyku, ani o tym, że informacje te są wykorzystywane do proaktywnego opracowywania polityki uczciwości i przeciwdziałania korupcji (poza tym, że są one wykorzystywane podczas szkoleń i do ułatwienia nadzoru ze strony kierownictwa), GRECO nie może uznać tego zalecenia za zrealizowane w pełnym zakresie.

---

<sup>8</sup> Wprowadzono zmiany w różnych programach szkolenia zawodowego w Policji, aby uwzględnić w nich elementy zapobiegania korupcji, opracowano program e-learningowy dotyczący zapobiegania korupcji w Akademii Polityki, włączono zapobieganie korupcji do lokalnych programów szkoleniowych oraz zwiększono środki finansowe w budżecie Policji na prowadzenie szkoleń z zakresu uczciwości.

<sup>9</sup> Jak zostanie to przedstawione w zaleceniu xv poniżej, powzięto plany powołania doradców ds. etyki w Policji. Ponadto świadomość podnoszona jest poprzez zapewnienie szerszego rozpowszechniania informacji na temat uczciwości w Intranecie Policji, ułatwiając ich odnalezienie pracownikom Policji (m.in. poprzez uzupełnienie stron BSWP o zakładkę poświęconą zapobieganiu korupcji, zawierającą elektroniczne wersje odpowiednich podręczników antykorupcyjnych, programów e-learningowych i ogólnych informacji dotyczących kwestii uczciwości, a także na ogólnej stronie internetowej Policji krajowej ([www.policja.pl](http://www.policja.pl)), na portalach jednostek organizacyjnych oraz na stronie internetowej Policji.

<sup>10</sup> W czerwcu 2020 r. zmieniono rozporządzenie w sprawie wykonywania w Policji zadań w zakresie legislacji, które obecnie przewiduje procedurę, zgodnie z którą jednostka policji musi skonsultować się z BSWP i Biurem Kryminalnym Policji, jeżeli uważa się, że akt normatywny doprowadziłby do korupcji lub konfliktu interesów.

<sup>11</sup> Zagadnienie „ryzyko korupcyjne” zostało włączone jako czynnik do kart opisu stanowisk pracy (podobnie jak ma to miejsce w przypadku urzędników służby cywilnej), które mogą być wykorzystywane do zarządzania ryzykiem przez przełożonych, zaś pytania oceniające postawy wobec korupcji kandydatów na stanowisko w policji są już systematycznie uwzględniane w rozmowach kwalifikacyjnych.



71. GRECO stwierdza, że zalecenie xiv zostało wdrożone częściowo.

**Zalecenie xv.**

72. *GRECO zaleciła aktualizację zasad postępowania dla Policji i Straży Granicznej, aby lepiej uwzględnić prezenty i inne korzyści, doraźne konflikty interesów i relacje z osobami trzecimi, a także opatrzyć je odpowiednimi komentarzami i przykładami oraz zapewnić poufne doradztwo.*
73. Władze polskie informują, że w odniesieniu do Straży Granicznej planowana jest aktualizacja zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej z 2003 r. oraz opracowanie tzw. przewodnika dobrych praktyk. Prace nad nim zostały jednak odsunięte w czasie (ze względu na pandemię) i obecnie planowane są na drugi kwartał 2021 r. Ponadto w czerwcu 2019 r. Komendant Główny powołał Pełnomocnika ds. Ochrony Praw Człowieka, Równego Traktowania i Etyki Zawodowej. Oprócz promowania zasad etyki zawodowej Pełnomocnik będzie również udzielał konsultacji funkcjonariuszom i pracownikom Straży Granicznej w zakresie etyki zawodowej (uzupełniając pracę powołanych w 2008 r. w niepełnym wymiarze czasu doradców — tj. doradcy Komendanta Głównego Straży Granicznej i doradcy komendantów jednostek organizacyjnych Straży Granicznej — oraz doradców ds. etyki powołanych w niektórych jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej). W kontekście aktualizacji wyżej wymienionych zasad etyki zawodowej przeanalizowana zostanie również funkcja doradców ds. etyki zawodowej funkcjonariuszy w celu stworzenia odpowiedniej sieci doradców ds. etyki zawodowej i ujednoczenia ich zadań.
74. Jeśli chodzi o Policję, w wyżej wymienionym Programie wzmacniania uczciwości i zwalczania korupcji w Policji na lata 2021–2023, który został zatwierdzony w grudniu 2020 r., przewiduje się przygotowanie projektu podręcznika norm postępowania dotyczącego unikania konfliktu interesów i zachowań korupcyjnych. Przygotowano już pierwszy projekt podręcznika, ale ze względu na dodatkową pracę Policji związaną z pandemią nie został on jeszcze ukończony. Ten projekt podręcznika obejmuje takie zagadnienia jak: rodzaje zachowań, które mogą być postrzegane jako nadużycia, korupcja lub nieprzejrzystość i zachowania, których należy unikać, sposoby postępowania w przypadku potencjalnego konfliktu interesów oraz rodzaje sankcji przypisywanych określonym zachowaniom. Standardy postępowania Policji uzupełnione są przykładami i komentarzami. Po przyjęciu podręcznika zaplanowano kampanię informacyjną na jego temat oraz szkolenia przeznaczone dla społeczności policyjnej. Uzupełnieniem prac nad opracowaniem podręcznika są propozycje zmian w ustawie o Policji, które zostały przekazane MSWiA w czerwcu 2020 r., a które obejmują postulat zaostżenia przepisów dotyczących konfliktu interesów w zakresie zatrudniania członków rodzin oraz zatrudniania pracowników Policji po zakończeniu służby<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> W przypadku przyjęcia zmian w przewidzianym kształcie zakazane byłoby zatrudnianie w Policji w bezpośredniej relacji hierarchicznej małżonków i niektórych członków rodziny oraz zakazane byłoby zatrudnianie byłych funkcjonariuszy Policji przez podmioty, z którymi Policja zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego, jeżeli osoba ta brała udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub w wykonaniu umowy zawartej w wyniku tego postępowania.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadzi obecnie analizę możliwych zmian w ustawie o Policji, w ramach której rozważane są powyższe propozycje.

75. W zakresie udzielania porad poufnych w Policji Program wzmacniania uczciwości i zwalczania korupcji w Policji na lata 2021–2023 przewiduje również powołanie doradców ds. etyki w każdej jednostce organizacyjnej Policji. Kierownicy jednostek organizacyjnych Policji zobowiązani są do wdrożenia tego działania, określenia zasad powoływania i funkcjonowania doradców ds. etyki w swojej jednostce oraz do złożenia sprawozdania z realizacji tego działania do stycznia 2022 r.
76. GRECO z zadowoleniem przyjmuje fakt, że trwają prace nad aktualizacją zasad postępowania w Policji i że podobna aktualizacja planowana jest w odniesieniu do Straży Granicznej. Z zadowoleniem przyjmuje również wyznaczenie Pełnomocnika ds. Ochrony Praw Człowieka, Równego Traktowania i Etyki Zawodowej na poufnego doradcę w uzupełnieniu do dotychczasowych doradców ds. etyki w Straży Granicznej, a także zmiany dotyczące wyznaczenia doradców ds. etyki w Policji. Do czasu ukończenia tych prac (i pozytywnego zaopiniowania treści zasad postępowania dla obu tych instytucji) GRECO może jedynie stwierdzić, że niniejsze zalecenie zostało zrealizowane częściowo.
77. GRECO stwierdza, że zalecenie xv zostało wdrożone częściowo.

#### **Zalecenie xvi.**

78. *GRECO zaleciła ustanowienie opartego na karierze zawodowej systemu mianowania, awansowania i odwoływania wszystkich wyższej rangi funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej, który będzie oparty na obiektywnych kryteriach, właściwej weryfikacji oraz formalnym, konkurencyjnym i przejrzystym procesie, przy założeniu, że funkcja komendantów głównych mogłaby być ograniczona do określonej kadencji.*
79. Władze polskie informują w odniesieniu do Policji, że w dniu 24 stycznia 2020 r. Komendant Główny Policji wystosował pismo do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestiach objętych zaleceniem xvi. W odpowiedzi Sekretarza Stanu MSWiA z dnia 10 lutego 2020 r. stwierdzono, że art. 5 i 5b ustawy o Policji, a także rozporządzenie z 2007 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać mianowania na wyższe stanowiska służbowe, prawidłowo regulują wymagania i tryb mianowania na stanowisko Komendanta Głównego Policji i Komendanta BSWP. Z dotychczasowej praktyki wynika, że procedura ta zapewnia właściwą realizację ustawowych zadań Policji i odpowiada istocie nadzoru obywatelskiego oraz podległości Komendanta Głównego Policji Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Nie ma zatem podstaw do zmiany tego stanu rzeczy.
80. Ponadto po konsultacjach wewnętrznych w Policji ustalono, że dotychczasowe procedury zwalniania wyższej rangi funkcjonariuszy Policji należy pozostawić bez zmian, gdyż zapewniają one prawidłową realizację ustawowych zadań Policji. Podobnie uznano, że nie ma potrzeby tworzenia odrębnej procedury awansu dla wyższej rangi funkcjonariuszy Policji. W tym kontekście podkreśla się również, że zgodnie z art. 6i ustawy o Policji, funkcjonariusze przed mianowaniem na określone stanowisko

podlegają sprawdzeniu przez Biuro Nadzoru Wewnętrznego (BNW) w zakresie informacji, które mogłyby mieć negatywny wpływ na prawidłowe wykonywanie zadań.

81. Jeśli chodzi o Straż Graniczną władze wskazują, że mianowanie, awansowanie i zwalnianie wyższej rangi funkcjonariuszy Straży Granicznej odbywa się w trybie ustawy o Straży Granicznej z 1990 r. (z późniejszymi zmianami) oraz aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie. Na przebieg kariery w Straży Granicznej zasadniczy wpływ mają kwalifikacje zawodowe, staż służby i wykształcenie funkcjonariusza, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2009 r. Podkreśla się ponadto, że dotychczasowe doświadczenia pozwalają na stwierdzenie, że mianowanie, awansowanie i zwalnianie w Straży Granicznej jest właściwie uregulowane, w sposób przejrzysty, a zatem nie ma potrzeby zmiany obowiązujących przepisów ani podejmowania innych działań.
82. GRECO wyraża ubolewanie, że nie podjęto żadnych kroków w celu poprawy systemu mianowania, awansowania i zwalniania wyższej rangi funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej oraz że pomimo dowodów przeciwnych obecny system uważa się za zadowalający. W tym względzie GRECO przypomina, że chodzi nie tyle o to, że Komendant Główny podlega Ministrowi Spraw Wewnętrznych i jest przez niego mianowany/odwoływany, ile raczej o uznaniowy charakter decyzji w sprawie mianowania (oraz awansowania i odwoływania) wyższej rangi funkcjonariuszy zarówno w Policji, jak i w Straży Granicznej, zważywszy na brak obiektywnych kryteriów, odpowiedniej weryfikacji oraz formalnych, konkurencyjnych i przejrzystych procedur. GRECO wzywa władze do zajęcia się tą kwestią.
83. GRECO stwierdza, że zalecenie xvi nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenie xvii.**

84. *GRECO zaleciła poprawę warunków zatrudnienia w Policji i Straży Granicznej (i) poprzez opracowanie dodatkowych działań mających na celu poprawę równowagi płci na wszystkich szczeblach i we wszystkich sektorach oraz (ii) poprzez przegląd kategorii zaszeregowania w celu ustanowienia bardziej atrakcyjnych płac dla niższej rangi funkcjonariuszy, przy jednoczesnym utrzymaniu stymulującego marginesu rozwoju kariery zawodowej.*
85. W odniesieniu do pierwszej części zalecenia władze polskie informują, że w przypadku Straży Granicznej podjęto szereg działań (dni otwarte, targi pracy, rekrutacja za pośrednictwem portali społecznościowych itp.) w celu promowania pracy w Straży Granicznej i zachęcania zarówno kobiet, jak i mężczyzn do wstępowania w jej szeregi. Odnotowano wyraźny wzrost liczby kobiet przyjmowanych do Straży Granicznej. W 2018 r. ich odsetek stanowił już 40,77%, w 2019 r. wzrósł do 42,54%, a w 2020 r. do 43,19%.<sup>13</sup> Chociaż jednocześnie nastąpił również niewielki wzrost liczby kobiet na stanowiskach kierowniczych (z 18,23% w 2018 r. do 19,73% w 2020 r.), oczekuje się, że dalsze pozytywne efekty w zakresie równowagi płci na wyższych stanowiskach będą

---

<sup>13</sup> Przypomina się, jak wskazano w raporcie ewaluacyjnym, że na dzień 31 października 2018 r. 73,7% funkcjonariuszy Straży Granicznej stanowili mężczyźni, a 26,3% — kobiety.

widoczne w miarę upływu czasu (po osiągnięciu wymaganego stażu pracy i kwalifikacji zawodowych). Już w 2019 r. nastąpił wzrost (z 29% w 2018 r. do 38,62% w 2019 r.) liczby kobiet skierowanych na szkolenie wymagane do mianowania na stopień pierwszego oficera w Straży Granicznej.

86. W Policji podejmowane są różne działania mające na celu zachęcić kobiety do służby w Policji, m.in. działania promocyjne<sup>14</sup>, organizacja dni otwartych i dni praktyk dla uczniów klas policyjnych, plany włączenia modułu diagnozującego aktualną sytuację kobiet do badania Satysfakcja z Pracy w 2021 r. oraz seminaria szkoleniowe mające na celu eliminowanie dyskryminacji ze względu na płeć w służbie. Dotychczas nie doprowadziło to jednak do zwiększenia liczby kobiet ubiegających się o przyjęcie do Policji: w 2019 r. do Policji przyjęto 819 kobiet w stosunku do ogólnej liczby 4877 kandydatów (16,8%), a w 2020 r. liczba ta zmniejszyła się do 906 kobiet w stosunku do 6837 kandydatów (13,3%). Na koniec grudnia 2020 r. policjantki stanowiły nieco ponad 17% ogólnej liczby funkcjonariuszy policji.
87. W odniesieniu do drugiej części zalecenia, w wyniku porozumienia pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a związkami zawodowymi z dnia 8 listopada 2018 r. (o którym była mowa w Raporcie ewaluacyjnym) uposażenia funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej wzrosły średnio o 655 złotych (PLN; ok. 145 EUR) miesięcznie w 2019 r. oraz o kolejne 500 złotych (ok. 110 EUR) miesięcznie w 2020 r. Porozumienie jest wdrażane w różny sposób dla różnych kategorii pracowników Policji i Straży Granicznej, wpływając na kwotę uposażenia zasadniczego w różnych grupach zaseregowania oraz na mnożniki stosowane w związku ze stażem pracy. Wzrost uposażenia sprawił, że Policja i Straż Graniczna stały się bardziej atrakcyjne na rynku pracy.
88. Ponadto zarówno w przypadku Policji, jak i Straży Granicznej, w dniu 25 sierpnia 2020 r. Prezydent podpisał ustawę o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, która przyznaje dodatek motywacyjny dla funkcjonariuszy, którzy przepracowali w Straży Granicznej i Policji ponad 25 lat w wysokości 1500 złotych (ok. 330 EUR) miesięcznie, a w przypadku stażu ponad 28 lat i 6 miesięcy – 2500 złotych (ok. 550 EUR) miesięcznie. Celem tych świadczeń jest stworzenie dodatkowej motywacji dla funkcjonariuszy o długim stażu pracy.
89. GRECO przyjmuje do wiadomości przekazane informacje. Jeśli chodzi o pierwszą część zalecenia GRECO z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w szeregi Straży Granicznej wstępuje coraz więcej kobiet, co zapewnia lepszą równowagę płci na początkowych stanowiskach, a na wyższych stanowiskach odnotowano już niewielki wzrost (oczekuje

---

<sup>14</sup> Te działania promocyjne mają na celu przedstawienie zawodu policjanta jako atrakcyjnego i dostępnego zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn, dążąc do przełamania istniejących stereotypów, że rola kobiet w policji ogranicza się do ról pomocniczych i nie obejmuje stanowisk mundurowych. Policjantki były zatem przedstawiane we wszystkich rolach w Policji jako w pełni uprawnione i predestynowane do wykonywania wszystkich przypisanych Policji zadań. Dalsze działania w tym kontekście obejmowały film z udziałem wybranych funkcjonariuszek Policji, film dokumentalny o pracującej w Policji wicemistrzyni świata w podnoszeniu ciężarów i medalistce paraolimpijskiej, publikację materiałów promocyjnych, organizację gali z okazji 95. rocznicy wstąpienia kobiet do Policji, sześcioczęściową książkę rysunkową oraz słuchowisko radiowe podkreślające rolę kobiet w Policji.

się, że z czasem będzie on jeszcze większy). GRECO ubolewa, że podobnej poprawy równowagi płci nie można wykazać w przypadku Policji, ale zgadza się, że w zaleceniu zwrócono się o „opracowanie dodatkowych działań”, co już uczyniono, nawet jeśli dotychczasowe wyniki są raczej zniechęcające. GRECO stwierdza, że ta część zalecenia została zrealizowana w zadowalający sposób. GRECO wzywa jednak Policję do wzmoczenia wysiłków w tym zakresie w celu poprawy równowagi płci w Policji, aby osiągnąć podobne wyniki jak w przypadku Straży Granicznej. Jeśli chodzi o drugą część zalecenia GRECO z zadowoleniem przyjmuje wdrożenie porozumienia, o którym mowa w Raporcie ewaluacyjnym, co doprowadziło do wzrostu uposażeń funkcjonariuszy zarówno Straży Granicznej, jak i Policji, a także do przyznania dodatkowych premii funkcjonariuszom o długim stażu pracy w obu służbach. GRECO stwierdza, że ta część zalecenia została zrealizowana.

90. GRECO stwierdza, że zalecenie xvii zostało zrealizowane w zadowalający sposób.

#### **Zalecenie xviii.**

91. *GRECO zaleciła opracowanie usprawnionego systemu udzielania zezwoleń na wykonywanie działalności dodatkowej (odpłatnej lub nieodpłatnej) w Policji i Straży Granicznej, który obejmowałby skuteczne działania następcze po udzieleniu zezwolenia.*
92. Władze polskie informują, w odniesieniu do Policji, że w czerwcu 2020 r. Ministrowi Spraw Wewnętrznych przedłożono propozycję zmiany legislacyjnej do ustawy o Policji w celu dalszego uregulowania działalności dodatkowej. Projektowana zmiana legislacyjna polegałaby na zmianie art. 62 ustawy o Policji (który to przepis stanowi, że policjanci nie mogą podejmować odpłatnego zajęcia zarobkowego poza służbą ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy o Policji lub podważających zaufanie do Policji) poprzez dodanie, że podjęcie dodatkowej działalności zarobkowej wymaga pisemnej zgody przełożonego, o której mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o Policji<sup>15</sup> oraz że dalsze szczegóły (m.in. dotyczące zakresu informacji, jakie powinien zawierać wniosek policjanta, trybu udzielania lub odmowy udzielenia zezwolenia na podjęcie działalności zarobkowej poza służbą, cofnięcia zezwolenia lub skrócenia okresu, na jaki zezwolenie zostało udzielone, sposobów weryfikacji) zostaną uregulowane w drodze rozporządzenia. Jak już wspomniano MSWiA prowadzi obecnie analizę możliwych zmian w ustawie o Policji, w ramach której rozważane są powyższe propozycje.
93. Jeśli chodzi o Straż Graniczną, obecnie trwają prace nad zmianą ustawy o Straży Granicznej w zakresie działalności dodatkowej. Przewiduje się, że zamiast bezpośrednich przełożonych, zezwolenia na podjęcie działalności zarobkowej poza Strażą Graniczną będą mogli udzielać jedynie funkcjonariusze specjalnie wyznaczeni do spraw kadrowych (o których mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej). Projekt nowelizacji określa również procedurę udzielania zezwolenia, okoliczności, które powinny być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o zezwoleniu na podjęcie (lub zakazie podjęcia)

---

<sup>15</sup> Przełożonymi, o których mowa w tym artykule, są Komendant Główny Policji, Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji, Komendant BSWP, komendanci wojewódzcy i powiatowi (miejscy) Policji oraz komendanci szkół policyjnych.

działalności dodatkowej, okres, na jaki udzielane jest zezwolenie (który nie może być dłuższy niż 12 miesięcy), działania następcze, które należy podjąć, oraz dokumentację, którą należy prowadzić. Uzupełnieniem tego projektu nowelizacji jest projekt rozporządzenia ministra określający m.in. tryb postępowania oraz zakres informacji, jakie powinien zawierać wniosek o podjęcie działalności zarobkowej poza służbą.

94. GRECO przyjmuje do wiadomości propozycję zmian legislacyjnych w ustawie o Policji i ustawie o Straży Granicznej, które zapewniłyby mniej zdecentralizowaną, bardziej szczegółową i solidną procedurę. Zauważa, że aktualna propozycja nie obejmuje działalności nieodpłatnej, a GRECO zachęca władze do uwzględnienia tej kwestii we wniosku ze względu na potencjalne konflikty interesów. Niezależnie od tego, że GRECO docenia inicjatywy Policji i Straży Granicznej, ponieważ inicjatywy ustawodawcze są nadal na bardzo wczesnym etapie (i nie zostały objęte procedurą parlamentarną), GRECO nie może stwierdzić, że zalecenie to zostało zrealizowane, chociażby częściowo.
95. GRECO stwierdza, że zalecenie xviii nie zostało wdrożone.

#### **Zalecenie xix.**

96. *GRECO zaleciła wprowadzenie solidnego i skutecznego systemu weryfikacji oświadczeń o stanie majątkowym i oświadczeń o braku konfliktu interesów.*
97. Władze polskie informują, że zgodnie ze stanowiskiem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 lutego 2020 r. działania w tym obszarze powinny być spójne we wszystkich służbach i prowadzone w ramach Programu Przeciwdziałania Korupcji. Jak wskazano również w zaleceniu ix dla osób należących do grupy PTEF powyżej, w ramach działania 1.2 tego programu przewiduje się stworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne. Uzupełnieniem jest działanie 1.1, w ramach którego przewiduje się zapewnienie spójności przepisów określających ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w szczególności w kwestiach oświadczeń o stanie majątkowym oraz prowadzenia rejestru korzyści. Do czasu wprowadzenia zmian legislacyjnych mających na celu wdrożenie tych dwóch działań, Policja zaproponowała zmiany w rozporządzeniu MSWiA w sprawie trybu postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym policjantów oraz trybu publikowania oświadczeń o stanie majątkowym osób pełniących funkcję organów Policji, jednak ostatecznie zdecydowano, że wszelkie rozwiązania w tym zakresie powinny być spójne dla wszystkich służb i realizowane w ramach Programu Przeciwdziałania Korupcji. Zaplanowano ponadto rozszerzenie funkcjonalności systemu informatycznego policji w zakresie oświadczeń o stanie majątkowym, co zostanie jednak zrealizowane dopiero po wprowadzeniu wyżej wymienionych zmian legislacyjnych.
98. GRECO przyjmuje do wiadomości przekazane informacje. Ponieważ nie podjęto żadnych konkretnych środków w celu wprowadzenia solidnego i skutecznego systemu weryfikacji oświadczeń o stanie majątkowym i oświadczeń o braku konfliktu interesów, jak wymaga tego zalecenie, GRECO nie może stwierdzić, że zalecenie to zostało spełnione, chociażby częściowo.

99. GRECO stwierdza, że zalecenie xix nie zostało wdrożone.

**Zalecenie xx.**

100. *GRECO zaleciła (i) doprecyzowanie zakresu obowiązków organów zajmujących się uczciwością w Policji i Straży Granicznej oraz nadzorem nad nimi; oraz (ii) wdrożenie spójnych podejść dyscyplinarnych na podstawie wspólnych wytycznych.*
101. Władze polskie informują, że w styczniu 2018 r. weszły w życie zmiany do ustawy z 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Przed wejściem w życie tych zmian Minister Spraw Wewnętrznych miał w praktyce ograniczone możliwości bezpośredniego weryfikowania informacji o potencjalnych nieprawidłowościach w nadzorowanych służbach, pomimo pełnienia formalnej funkcji nadzorczej. Na mocy tych zmian utworzono nowy organ (BNW), który wspomaga Ministra w sprawowaniu nadzoru nad Policją i Strażą Graniczną. W ramach tego nadzoru BNW m.in. ocenia wykonywanie zadań przez BSWP i Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej (BSWSG), może zlecać tym biurom prowadzenie określonych czynności operacyjnych oraz żądać informacji o wynikach czynności operacyjnych prowadzonych przez BSWP i BSWSG w stosunku do podmiotów nadzorowanych. BSWP i BSWSG podlegają odpowiednio Komendantowi Głównemu Policji i Komendantowi Głównemu Straży Granicznej, ale ich komendanci są mianowani przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Zmiany prawne zostały ponadto uzupełnione o dwa rozporządzenia dotyczące pracy BSWP i BSWSG<sup>16</sup>.
102. Ponadto w październiku 2020 r. weszła w życie ustawa o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Ustawa ta stanowi ustawową podstawę dla przepisów o postępowaniu dyscyplinarnym zawartych dotychczas w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zmieniającym ustawę o Straży Granicznej oraz ustawę o Policji w celu optymalizacji postępowania dyscyplinarnego, zapewnienia skuteczności przełożonych w utrzymaniu odpowiedniego poziomu wykonywania służby oraz ujednolicenia postępowania dyscyplinarnego we wszystkich służbach mundurowych.
103. Na podstawie tej ustawy z dniem 1 stycznia 2021 r. weszły w życie zmiany w ustawie o Straży Granicznej, które m.in. precyzują, czym jest przewinienie dyscyplinarne oraz że funkcjonariusze Straży Granicznej podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od ewentualnej odpowiedzialności karnej<sup>17</sup>. Ponadto nowelizacja

---

<sup>16</sup> Zarządzenie Nr 49 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Biura Spraw Wewnętrznych Policji oraz Zarządzenie Nr 50 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie regulaminu Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej.

<sup>17</sup> Przykładowo zmiany w ustawie o Straży Granicznej przewidują, że naruszenie dyscypliny służbowej lub nieprzebranie zasad etyki zawodowej stanowi przewinienie dyscyplinarne oraz wyjaśniają, że naruszeniem dyscypliny służbowej jest naruszenie przepisów lub niedopełnienie obowiązków wynikających z przepisów prawa, w tym zarządzeń i poleceń wydawanych przez przełożonych na podstawie tych przepisów. Stanowi to uzupełnienie otwartego katalogu naruszeń dyscypliny służbowej. Okres nałożenia kary dyscyplinarnej zostaje

wprowadza instytucję rzeczników dyscyplinarnych, którzy są odpowiedzialni za prowadzenie postępowania dyscyplinarnego na podstawie postanowienia o wszczęciu postępowania przez przełożonego dyscyplinarnego i przedstawiają sprawozdanie z wyników postępowania przełożonemu dyscyplinarnemu (który ostatecznie wydaje rozstrzygnięcie)<sup>18</sup>. Rzecznicy dyscyplinarni są powoływani przez przełożonych dyscyplinarnych na okres czterech lat spośród pracowników etatowych<sup>19</sup>. Obecnie w strukturach Straży Granicznej jest 306 rzeczników dyscyplinarnych. Ponieważ zawsze są to osoby z innej jednostki organizacyjnej niż osoby objęte postępowaniem, pozwala to na prowadzenie bardziej bezstronnych postępowań.

104. Ponadto w czerwcu 2019 r. opracowano przewodnik dobrych praktyk w zakresie prowadzenia postępowań dyscyplinarnych w Straży Granicznej, który został opublikowany na portalu intranetowym Straży Granicznej przed nowelizacją ustawy o Straży Granicznej. Nawet jeśli nowelizacja reguluje już w sposób bardziej szczegółowy postępowanie dyscyplinarne, zaplanowano aktualizację niniejszego poradnika w świetle znowelizowanych przepisów i doświadczeń z praktyki. Przeprowadzono e-szkolenia w zakresie nowego postępowania dyscyplinarnego (do końca stycznia 2021 r. 124 funkcjonariuszy straży granicznej zostało przeszkolonych w zakresie nowego postępowania).
105. W odniesieniu do Policji wyżej wymieniona ustawa o szczególnych rozwiązaniach wspierających służby mundurowe nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych nie doprowadziła do dalszych zmian w ustawie o Policji. Władze wskazują, że po przeprowadzeniu analizy prawnej stwierdzono, że kompetencje organów odpowiedzialnych za kwestie uczciwości w strukturach Policji nie budzą wątpliwości, a zatem nie uznano za konieczne wprowadzenia zmian do obowiązujących przepisów w tym zakresie. Trwają jednak prace nad kolejnym rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie niektórych zagadnień związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do policjantów.

---

dotatkowo wydłużony do dwóch lat. Ponadto zmiany mają na celu wzmocnienie praw funkcjonariuszy, m.in. poprzez skrócenie okresu przechowywania protokołów z rozmów dyscyplinarnych (do pięciu miesięcy), umożliwienie uznania dwóch lub większej liczby incydentów dyscyplinarnych w krótkim odstępie czasu za jedno przewinienie dyscyplinarne oraz przyznanie obwinionym funkcjonariuszom prawa do sporządzania kserokopii akt postępowania dyscyplinarnego.

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 135d ustawy o Straży Granicznej przełożonymi dyscyplinarnymi są Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (w stosunku do Komendanta Głównego, Komendanta Głównego Straży Granicznej i jego zastępców), Komendant Główny (w stosunku do wszystkich funkcjonariuszy Straży Granicznej), komendanci oddziałów wewnętrznych, oddziałów Straży Granicznej, ośrodka szkolenia i aresztu śledczego (którzy sprawują władzę dyscyplinarną w stosunku do funkcjonariuszy wszystkich podległych jednostek) oraz dowódcy jednostki organizacyjnej do spraw misji poza granicami kraju (którzy sprawują władzę dyscyplinarną w stosunku do funkcjonariuszy jednostki organizacyjnej). Z wyjątkiem postępowania dyscyplinarnego wszczętego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendant Główny Straży Granicznej może do dnia wydania postanowienia o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego przejąć to postępowanie lub przekazać je innemu przełożonemu dyscyplinarnemu.

<sup>19</sup> Ustawa określa także dodatkowe kryteria dotyczące tego, kto może być powołany na stanowisko rzecznika dyscyplinarnego, w jakich okolicznościach rzecznik dyscyplinarny nie może brać udziału w postępowaniu oraz w jaki sposób funkcjonariusz, wobec którego toczy się postępowanie, może złożyć wniosek o wyłączenie rzecznika dyscyplinarnego.



106. Jeśli chodzi o pierwszą część zalecenia GRECO z zadowoleniem przyjmuje informacje na temat roli BNW (nowego organu, który utworzono w momencie przyjęcia Raportu ewaluacyjnego), które wyjaśniają również kwestię podporządkowania BSWP i BSWSG. Przypomina jednak, że jedna z głównych obaw wyrażonych w tym względzie w Raporcie ewaluacyjnym dotyczyła częstego powielania funkcji przez różne organy odpowiedzialne za sprawy wewnętrzne. Możliwe, że kwestia ta jest już doprecyzowana w dwóch wspomnianych wyżej zarządzeniach, ale bez dalszych informacji GRECO nie może jeszcze stwierdzić, że pierwsza część zalecenia została uwzględniona w pełnym zakresie.
107. Jeśli chodzi o drugą część zalecenia GRECO docenia fakt, że dzięki ustawie o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i odpowiednim zmianom w ustawie o Straży Granicznej nastąpiło doprecyzowanie obowiązków w zakresie postępowań dyscyplinarnych w Straży Granicznej oraz że wdrażane jest bardziej spójne podejście dyscyplinarne. Nie wydaje się jednak, aby podobne kroki podjęto w odniesieniu do Policji, w związku z czym GRECO nie może stwierdzić, że ta część zalecenia została zrealizowana.
108. GRECO stwierdza, że zalecenie xx zostało wdrożone częściowo.

#### **Zalecenie xxi.**

109. *GRECO zaleciła ustanowienie jasnego procesu ujawniania przestępstw, wykroczeń i naruszeń dyscyplinarnych w Policji i Straży Granicznej, wraz z odpowiednimi środkami ochrony przed odwetem.*
110. Władze polskie informują, że Policja powołała grupę roboczą (do której przystąpił również Pełnomocnik Straży Granicznej ds. Ochrony Praw Człowieka, Równego Traktowania i Etyki Zawodowej) w celu opracowania środków mających ukierunkowanych na rozwiązanie problemu tzw. „źle rozumianej solidarności zawodowej” (tj. kodeksu milczenia) oraz usprawnienia bezpiecznego zgłaszania nieprawidłowości. Prace tej grupy roboczej uległy spowolnieniu ze względu na pandemię Covid-19, ale dotychczas opracowano wewnętrzny dokument roboczy dotyczący sygnalistów w Policji, który analizuje warunki bezpiecznego informowania o nieprawidłowościach i zawiera zalecenia dotyczące dalszych działań.
111. Ponadto, bardziej szczegółowo w odniesieniu do środków ochrony przed odwetem, w ramach działania 4.1 Programu Przeciwdziałania Korupcji przewiduje się przygotowanie i wdrożenie przepisów prawnych dotyczących ochrony sygnalistów, mając również na uwadze transpozycję dyrektywy UE 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii. Do czasu wprowadzenia tych zmian legislacyjnych w Policji trwają prace nad wprowadzeniem dalszej ochrony sygnalistów w wewnętrznych procedurach przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji (oznaczających m.in., że działania odwetowe wobec sygnalisty w miejscu pracy mogą być przejawem dyskryminacji) w celu zapewnienia ochrony przed próbami odwetu oraz udostępnienia pomocy prawnej lub psychologicznej. Prace te są uzupełniane różnymi środkami mającymi na celu

podniesienie świadomości na temat znaczenia zgłaszania nieprawidłowości, ochrony osób zgłaszających nieprawidłowości oraz kultury organizacyjnej opartej na uczciwości (w tym konieczności przełamania kodeksu milczenia)<sup>20</sup>.

112. GRECO odnotowuje wysiłki podejmowane przez Policję w celu ochrony sygnalistów poprzez procedury przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji, zwiększanie świadomości znaczenia informowania o nieprawidłowościach i promowanie kultury uczciwości, w oczekiwaniu na zmiany legislacyjne wspomniane w rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji. Niezależnie od tego, że GRECO docenia te działania, nie może jednak stwierdzić, że obecnie ustanowiono jasny proces ujawniania przestępstw, wykroczeń i naruszeń dyscyplinarnych w Policji i Straży Granicznej (który, jak wskazano w Raporcie ewaluacyjnym, obejmowałby szczegółowe i wystarczająco jasne przepisy zobowiązujące funkcjonariuszy do zgłaszania niewłaściwych zachowań, a także jasne kanały zgłaszania i środki ochrony przed odwetem). GRECO nie jest zatem w stanie stwierdzić, że zalecenie to zrealizowano, chociażby częściowo.

113. GRECO stwierdza, że zalecenie xxi nie zostało wdrożone.

### **III. WNIOSKI**

114. **W związku z powyższym GRECO stwierdza, że Polska w zadowalający sposób wypełniła tylko jedno z dwudziestu jeden zaleceń zawartych w Raporcie ewaluacyjnym piątej rundy.** Pięć zaleceń wdrożono częściowo, zaś 15 nie wdrożono. W szczególności zalecenie xvii zostało zrealizowane w sposób zadowalający, zalecenia ii, ix, xiv, xv i xx zostały zrealizowane częściowo, zaś zalecenia i, iii-viii, x-xiii, xvi, xviii, xix i xxi nie zostały zrealizowane.

115. Jeśli chodzi o najwyższe funkcje wykonawcze godne ubolewania jest to, że tylko dwa zalecenia zostały częściowo wdrożone. Wyraźnie widać, że w odpowiedzi na zalecenia GRECO podjęto jedynie działania o ograniczonym zakresie. Wdrażanie koncentrowało się głównie na działaniach przedstawionych w Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, który to program był już realizowany w momencie przyjęcia Raportu ewaluacyjnego. Niestety apel GRECO o przyjęcie bardziej ambitnego podejście do polityki uczciwości osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze pozostał bez odzewu. Podjęto wprawdzie kroki w celu wdrożenia różnych działań w ramach Programu Przeciwdziałania Korupcji, ale tylko w ograniczonym stopniu rozwiązują one problemy leżące u podstaw zaleceń GRECO, ponieważ w znacznym stopniu nie są wystarczająco ukierunkowane na osoby pełniące najwyższe funkcje wykonawcze.

---

<sup>20</sup> Działania w tym zakresie obejmują m.in. dodawanie materiałów na temat znaczenia i ochrony sygnalistów w różnych programach szkoleń zawodowych i innych, rozpoczęcie w Policji kampanii informacyjnej ukierunkowanej na zmianę mentalności (w tym przełamanie ewentualnej tzw. niebieskiej ściany milczenia oraz pozytywnych skutków sygnalizacji w interesie państwa i obywateli), m.in. poprzez zamieszczenie tematu „Przełamując milczenie” w wydaniu magazynu „Policja 997” z maja 2020 r.; różnorodne działania przełożonych wszystkich szczebli mające na celu budowanie kultury organizacyjnej opartej na uczciwości (m.in. promowanie postaw antykorupcyjnych, publikowanie informacji w prasie policyjnej w intranecie, poruszanie tematów na naradach, odprawach i szkoleniach); opracowywane są również plany przeprowadzenia badań ankietowych wśród policjantów, pracowników i ich przełożonych w celu zdiagnozowania, jakie działania są niezbędne do usprawnienia ustalonego procesu ujawniania przestępstw, wykroczeń i przewinień dyscyplinarnych w Policji.

GRECO wzywa władze do podjęcia bardziej zdecydowanych działań w celu uwzględnienia zaleceń i podstawowych problemów przedstawionych w Raporcie ewaluacyjnym.

116. Bardziej pozytywne działania podjęła Policja i Straż Graniczna, przy czym szczególnie Policja wykazała się godnymi uwagi wysiłkami na rzecz poprawy swoich metod identyfikacji zagrożeń korupcyjnych oraz zmiany swojej polityki i metod pracy w odpowiedzi na te zagrożenia. Oba organy są na etapie aktualizacji swoich zasad postępowania i podjęły kroki w kierunku ustanowienia mechanizmów poufnego doradztwa. Zarówno w Policji, jak i w Straży Granicznej poprawiono warunki zatrudnienia (w szczególności w zakresie skali uposażenia), a w Straży Granicznej osiągnięto lepszą równowagę płci (przy czym Policja również podjęła pozytywne działania, które — miejmy nadzieję — doprowadzą w końcu do podobnych rezultatów). W Straży Granicznej wprowadzenie zmian do ustawy o Straży Granicznej przewidziało bardziej spójne podejście do postępowań dyscyplinarnych, m.in. poprzez powołanie rzeczników dyscyplinarnych. Tematy, w których postępy są niewielkie lub nie ma ich wcale, dotyczą głównie obszarów, w których potrzebne są dalsze przepisy, takich jak działalność dodatkowa, system oświadczeń o stanie majątkowym i ochrona sygnalistów, lub w których istnieje zasadnicza różnica zdań co do potrzeby rozwiązania problemów, takich jak proces mianowania wyższej kadry kierowniczej w Policji i Straży Granicznej — który GRECO określiła w swoim Raporcie ewaluacyjnym jako jeden z najważniejszych priorytetów. Potrzebne są również dalsze informacje, aby sprawdzić, czy nastąpiło doprecyzowanie zakresu odpowiedzialności różnych organów zaangażowanych w nadzór wewnętrzny w obu agencjach (w szczególności po utworzeniu Biura Nadzoru Wewnętrznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych). Można też zrobić więcej, aby zapewnić jasny proces ujawniania wykroczeń w Policji i Straży Granicznej (w oczekiwaniu na ewentualne rozwiązania, które zaproponuje grupa robocza ds. przełamania tzw. złe pojętej solidarności zawodowej).
117. W związku z powyższym GRECO zauważa, że konieczne są dalsze postępy w celu wykazania zadowalającego poziomu zgodności z zaleceniami w ciągu najbliższych 18 miesięcy. Zgodnie z Regułą 31 zmienioną bis, ustęp 8.2 Regulaminu GRECO, GRECO zwraca się do Szefa Delegacji Polski o przedstawienie dodatkowych informacji dotyczących wdrożenia nierozstrzygniętych zaleceń, tj. zaleceń od i do xvi oraz od xviii do xxi, do dnia 30 września 2022 r.
118. Wreszcie GRECO zwraca się do władz Polski o jak najszybsze zezwolenie na publikację raportu, przetłumaczenie go na język narodowy i podanie tłumaczenia do wiadomości publicznej.