|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 7 grudnia 2018 | **Piąta Runda Ewaluacyjna**  Zapobieganie korupcji oraz promowanie uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania  **Raport Ewaluacyjny**  **POLSKA** | |
|  |
|  |
| C:\Users\pincemaille\AppData\Local\Microsoft\Windows\Temporary Internet Files\Content.Outlook\KAEAU5KC\shutterstock_52485175.jpg | | |
|  | | Przyjęty przez GRECO  na 81 posiedzeniu plenarnym (Strasbourg, 3-7 grudnia 2018) | |

****

**TABLE OF CONTENTS**

[I. Podsumowanie](#_Toc532465462)

[**II.** WstęP i metodologia](#_Toc532465463)

[III. Kontekst](#_Toc532465464)

[IV. zapobieganie korupcji na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla)](#_Toc532465465)

System FUNKCJI RZĄDOWYCH [I FUNKCJI WYKONAWCZYCH NAJWYŻSZEGO SZCZEBLA](#_Toc532465466)

[System Funkcji Rządowych](#_Toc532465467)

[Status i wynagrodzenie osób pełniących funkcje wykonawcze najwyższego szczebla](#_Toc532465468)

[Polityka antykorupcyjna i polityka uczciwości, ramy prawne i instytucjonalne](#_Toc532465469)

[Polityka Antykorupcyjna I Polityka Uczciwości](#_Toc532465470)

[Ramy Prawne, Zasady Etyczne I Zasady Postępowania](#_Toc532465471)

[Ramy Instytucjonalne](#_Toc532465472)

[Świadomość](#_Toc532465473)

[Przejrzystość i nazdzór nad działaniami wykonawczymi rządu na szczeblu centralnym](#_Toc532465474)

[Dostęp Do Informacji](#_Toc532465475)

[Przejrzystość procesu stanowienia prawa](#_Toc532465476)

[Strony trzecie i lobbyści](#_Toc532465477)

[Mechanizmy kontroli](#_Toc532465478)

[konflity interesów](#_Toc532465479)

[zakaz lub ograniczenie niektórych działań](#_Toc532465480)

[Niezgodność, działalność zewnętrzna i interesy finansowe](#_Toc532465481)

[Umowy z organami państwowymi](#_Toc532465482)

[Prezenty](#_Toc532465483)

[Niewłaściwe wykorzystanie środków publicznych](#_Toc532465484)

[Niewłaściwe wykorzystanie informacji poufnych](#_Toc532465485)

[Ograniczenia po ustaniu zatrudnienia](#_Toc532465486)

[Oświadczenia dotyczące majątku, przychodów, zobowiązań i odsetek](#_Toc532465487)

[Wymagania dotyczące oświadczeń](#_Toc532465488)

[Mechanizmy Przeglądu](#_Toc532465489)

[Odpowiedzialnośc i mechanizmy egzekwowania prawa](#_Toc532465490)

[Mechanizmy egzekwowania prawa w sprawach innych niż karne](#_Toc532465491)

[Postępowanie karne i immunitety](#_Toc532465492)

[V. zapobieganie korupcji w organach ścigania](#_Toc532465493)

[organizacja i odpowiedzialność organów ścigania/policji](#_Toc532465494)

[Przegląd organów ścigania](#_Toc532465495)

[Dostęp do informacji](#_Toc532465496)

[Zaufanie społeczne do organów ścigania](#_Toc532465497)

[Związki zawodowe i organizacje zawodowe](#_Toc532465498)

[Polityka antykorupcyjna i uczciwości](#_Toc532465499)

Polityka, planowanie i instytucjonalne mechanizmy wdrażania

Środki zarządzania ryzykiem w obszarach poddatnych na korupcję

Kodeks etyki ……………………………………………………………………………………………………………………………………………….

[Operacje pod przykrycie, kontakty z informatorami i świadkami](#_Toc532465502)

[Doradztwo, szkolenia i świadomość](#_Toc532465503)

[Rekrutacja, kariera i warunki zatrudnienia](#_Toc532465504)

[Rekrutacja, mianowanie do wyższej rangi oraz zwolnienie](#_Toc532465505)

[Ocena pracy](#_Toc532465506)

[Polityka rotacji i mobilności](#_Toc532465507)

[Wynagrodzenia i świadczenia](#_Toc532465508)

[Konflikt interesów](#_Toc532465509)

[Zakaz lub ograniczenie niektórych działań](#_Toc532465510)

[Niezgodność, działalność zewnętrzna i interesy finansowe](#_Toc532465511)

[Prezenty](#_Toc532465512)

[Nadużycie środków publicznych](#_Toc532465513)

[Kontakty z osobami trzecimi, informacje poufne](#_Toc532465514)

[Ogranczenia po ustaniu zatrudnienia](#_Toc532465515)

[Oświadczenia dotyczące mienia, przychodów, zobowiązań i odsetek](#_Toc532465516)

[Mechanizmy nadzoru](#_Toc532465517)

[Obowiązki sprawozdawxcze i ochrona informatorów](#_Toc532465518)

[Procedury naprawcze dla ogółu społeczeństwa](#_Toc532465519)

[Egzekwowanie przepisów i sankcje](#_Toc532465520)

[Procedura dyscyplinarna](#_Toc532465521)

[Postępowanie karne przeciwko funkcjonariuszom policji](#_Toc532465522)

[VI. Zalecenia i działania nastepcze](#_Toc532465523)

1. **PODSUMOWANIE**

1.Badania opinii publicznej oraz odczucia obywateli oraz przedsiębiorców w Polsce w odniesieniu do korupcji na przestrzeni ostatnich lat wskazują na mieszane tendencje. W 2017 r. 58% Polaków stwierdziło, że korupcja jest powszechna i dotyka także polityków oraz policji, 83% przedsiębiorców odbiera nadmiernie ścisłe powiązania polityki z biznesem jako problematyczne. Media regularnie donoszą o podejrzeniach przekupstwa, handlu wpływami, nadużyciach władzy oraz innych aspektach uczciwości, czasem na wielką skalę, dotyczących zarówno funkcjonariuszy policji, jak i wyższych przedstawicieli rządu.

2. Przeprowadzone w ostatnich latach reformy sądownictwa oraz statusu urzędników służby cywilnej dały istotne uprawnienia władzy wykonawczej, czasem na rzecz przywrócenia uczciwości oraz zapewnienia praworządnego funkcjonowania kluczowych instytucji państwowych. Jednak GRECO przypomina, że najlepszym sposobem ochrony przed nadużywaniem władzy jest stworzenie skutecznego systemu polityki zapobiegawczej oraz kontroli i równowagi, zamiast zwiększania prerogatyw kilku organów kontrolnych i decyzyjnych na szczeblu centralnym. GRECO także przypomina, że podejście zapobiegawcze polega na reagowaniu na dane sytuacje zanim staną się one przestępstwem.

3. Rząd, we współpracy z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym (CBA), przyjął niedawno nową wersję programu antykorupcyjnego na lata 2018-2020. Mimo że pierwsza wersja pochodzi z 2002 r., a ogólna koordynacja przez CBA oraz kierownictwo Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie definiowania polityki zarządzania na szczeblu centralnym dla całego rządu, istnieje wyraźna potrzeba opracowania bardziej ambitnego podejścia w zakresie polityki etyki zawodowej dla osób pełniących funkcje kierownicze (PTEF). Potrzebna jest ogólna polityka, jak również kompleksowe zasady postępowania obejmujące między innymi prezenty i inne korzyści, konflikty interesów i działania pomocnicze, relacje z lobbystami i innymi osobami trzecimi. Musi temu towarzyszyć wdrożenie środków wspierających, w tym solidnego mechanizmu egzekwowania prawa. Należy również wzmocnić i usprawnić ustalenia Polski w zakresie składania przez PTEF oświadczeń majątkowych i deklaracji o braku konfliktu interesów, a także stworzyć centralny rejestr, który ułatwiłby publiczny dostęp do informacji. W sprawozdaniu stwierdza się również, że system immunitetów i właściwość Trybunału Stanu wymaga przeglądu w zakresie PTEF. Inne zalecane ulepszenia dotyczą przejrzystości procesu legislacyjnego rządu oraz zasad dostępu do informacji, które należy dalej rozwijać i wyposażyć w skuteczny mechanizm odwoławczy w celu zapewnienia ich skuteczności.

4. Polska musi przede wszystkim ustanowić system mianowania, awansowania i odwoływania wszystkich wyższych rangą funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej, który będzie oparty na obiektywnych kryteriach i przejrzystych procedurach. Niewystarczające wynagrodzenia przyczyniły się również do zwiększenia trudności Policji i Straży Granicznej w przyciągnięciu/utrzymaniu wykwalifikowanego i zaangażowanego personelu. Niewystarczające wynagrodzenia mogą również generować podatność na korupcję i skłaniać funkcjonariuszy do poszukiwania dodatkowych źródeł dochodu poprzez pracę dodatkową, co może generować dalsze zagrożenia (niezgodności, problematyczne stosunki z osobami trzecimi itp.). Jednocześnie należy przeprowadzić właściwą i wiarygodną ocenę ryzyka, aby pomóc w określeniu przyszłej polityki w zakresie etyki zawodowej, w tym w aktualizacji zasad postępowania (niektóre z nich zostały przyjęte wiele lat temu). Jeśli chodzi o nadzór i egzekwowanie, niedawne utworzenie Biura Nadzoru Wewnętrznego (BNW) ministerstwa właściwego do spraw wewnętrznych miało na celu podniesienie jakości nadzoru centralnego. Istnieje jednak obecnie kilka organów, którym powierzono funkcje kontrolne - CBA, BNW oraz własne organy kontroli i inspekcji organów ścigania: wymaga to teraz szybkiego wyjaśnienia ich obowiązków i funkcji kierowniczych. Jednocześnie ramy integralności nadal w nadmiernym stopniu opierają się na kierownikach zespołów i kierownikach liniowych, na przykład przy udzielaniu zezwoleń na działania pomocnicze lub pełnieniu funkcji organu dyscyplinarnego: może to prowadzić do podwójnych standardów i dodatkowego ryzyka nepotyzmu w organach egzekwowania prawa. Wśród innych usprawnień zalecanych w sprawozdaniu należy wymienić potrzebę jasnych i skutecznych zasad dotyczących ujawniania przestępstw i wykroczeń oraz ochrony osób zgłaszających.

1. **WSTĘP i METODOLOGIA**

5. Polska dołączyła do GRECO w 1999 r. i została poddana ocenie w ramach pierwszej (czerwiec 2001 r.), drugiej (listopad 2003 r.), trzeciej (czerwiec 2008 r.) i czwartej (kwiecień 2012 r.) rundy ewaluacji GRECO. Powstałe w ten sposób Raporty Oceniające, jak również kolejne Raporty o zgodności, są dostępne na stronie internetowej GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Piąta runda oceny rozpoczęła się 1 stycznia 2017 r.[[1]](#footnote-1)

6. Celem niniejszego raportu jest ocena skuteczności środków przyjętych przez władze Polski w celu zapobiegania korupcji i propagowania uczciwości w rządach centralnych (najwyższe funkcje wykonawcze) oraz w organach ścigania. Raport zawiera krytyczną analizę sytuacji, odzwierciedlającą wysiłki zainteresowanych podmiotów i osiągnięte wyniki. W sprawozdaniu wskazano możliwe niedociągnięcia i sformułowano zalecenia dotyczące poprawy sytuacji. Zgodnie z praktyką GRECO, za pośrednictwem szefa delegacji w GRECO, zalecenia są kierowane do władz Polski, które określają instytucje/organy krajowe odpowiedzialne za podjęcie wymaganych działań. W ciągu 18 miesięcy od przyjęcia niniejszego raportu Polska przedstawi sprawozdanie z działań podjętych w odpowiedzi na zalecenia GRECO.

7. W celu przygotowania niniejszego raportu zespół oceniający GRECO (*GRECO evaluation team*, zwany dalej "GET") przeprowadził wizytę na miejscu w Polsce w dniach 26 lutego - 2 marca 2018 r. i odniósł się do odpowiedzi Polski na kwestionariusz ewaluacyjny, a także innych otrzymanych informacji, w tym od społeczeństwa obywatelskiego. W skład GET wchodzili: Antoine DALLI, Chief Corporate Services w fundacji *Foundation for Tommorrow’s Schools* (Malta), Nina FORTUIN, Radca ds. Polityki, Ministerstwo Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, Departament ds. Egzekwowania Prawa, Wydział ds. Oszustw (Holandia), Mariam MAISURADZE, Doradca prawny w Departamencie Analitycznym, Dział Badań i Analiz, Sekretariat Rady Antykorupcyjnej, Ministerstwo Sprawiedliwości (Gruzja) oraz Raul VAHTRA, Szef Biura Kontroli Wewnętrznej, Estońska Policja i Straż Graniczna, Biuro Kontroli Wewnętrznej (Estonia). GET był wspierany przez Pana Romana CHLAPAKA i Pana Christophe’a SPECKBACHERA z Sekretariatu GRECO.

8. GET przeprowadził wywiady z przedstawicielami Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Kancelarii Sejmu, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz innych ministerstw, Policji, Straży Granicznej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Prokuratury Krajowej, Najwyższej Izby Kontroli (NIK), Biura Komisarza Praw Człowieka, pracowników naukowych, dziennikarzy, związków zawodowych, organizacji pozarządowych.

1. **KONTEKST**

9. Polska jest członkiem GRECO od 1999 roku. Od tego czasu została poddana czterem rundom oceny skupiającym się na różnych tematach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem korupcji. Ogólnie rzecz biorąc, Polska ma dobre wyniki we wdrażaniu zaleceń GRECO - prawie 90% zaleceń, które zostały w pełni wdrożone w pierwszej i drugiej turze, a ponad 75% w trzeciej. W czwartej rundzie oceny - dla której procedura zgodności w odniesieniu do Polski jest nadal w toku - dotychczas w pełni wdrożono ponad 40% zaleceń.[[2]](#footnote-2)

10. Badania opinii publicznej dają mieszany obraz tendencji. Jeśli chodzi o wskaźnik postrzegania korupcji Transparency International[[3]](#footnote-3), wynik Polski i globalny ranking odnotowywały stały wzrost na przestrzeni lat aż do 2015 roku, po czym w latach 2016 i 2017 nastąpił jego spadek do 36. pozycji w porównaniu do 29. pozycji w 2016 roku. Według badań opinii publicznej przeprowadzonych dla Eurobarometru na temat korupcji w 2017 r. (badania opinii publicznej oraz badania opinii przedsiębiorców)[[4]](#footnote-4), 58% Polaków uważa, że korupcja jest zjawiskiem powszechnym (liczba ta zmniejszyła się w porównaniu z poprzednimi latami, choć większość respondentów nie widzi rzeczywistej ewolucji trendów). 33% respondentów uważa, że wręczanie i przyjmowanie łapówek oraz nadużywanie władzy dla własnej korzyści jest nadal szeroko rozpowszechnione wśród polityków (średnia UE 53%), a 29% respondentów uważa, że tak jest w przypadku egzekwowania prawa (średnia UE 31%). 83% przedsiębiorstw za źródło korupcji uważa zbyt bliskie związki między polityką a biznesem (średnia UE 79). 44 proc. przedsiębiorstw zgodziło się, że korupcja jest szeroko rozpowszechniona w zamówieniach publicznych zarządzanych przez władze krajowe (średnia UE - 50 proc.), a liczba ta znacznie spadła w porównaniu z rokiem 2013 (kiedy to dwie trzecie respondentów zgodziło się na taką samą praktykę).

11. Media informowały w ostatnich latach o przypadkach podejrzeń o przekupstwo, manipulowanie wpływami, nadużycia władzy - czasem na dużą skalę[[5]](#footnote-5) - zarówno w odniesieniu do policji, jak i wyższych urzędników państwowych (w tym o braku przejrzystości ich interesów i majątku). Niektóre z nich zostały wymienione w niniejszym raporcie.

12. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wyraziły również zaniepokojenie[[6]](#footnote-6) szeregiem niedawnych wydarzeń, takich jak ataki i ograniczenia wolności słowa i pracy, presja wywierana na prywatne media itp. Według nich wielu dziennikarzy zostało zwolnionych lub zmuszonych do złożenia dymisji.

**IV.** **ZAPOBIEGANIE KORUPCJI NA SZCZEBLU CENTRALNYM (FUNKCJE WYKONAWCZE NAJWYŻSZEGO SZCZEBLA)**

**System funkcji rządowych i wykonawczych najwyższego szczebla**

*System funkcji rządowych*

13. Polska jest państwem unitarnym, rządzonym przez system, który czasem określany jest mianem półprezydenckiego, ale częściej demokracji parlamentarnej. Zgodnie z Konstytucją z dnia 2 kwietnia 1997 r. władzę wykonawczą sprawuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który jest głową państwa, oraz Rada Ministrów, na czele z premierem.

14. Zgodnie z ustaleniami GRECO, Głowa Państwa zostanie uwzględniona w 5. rundzie oceny w ramach "rządów centralnych (najwyższe funkcje wykonawcze)", gdy aktywnie uczestniczy regularnie w rozwoju i/lub wykonywaniu funkcji rządowych lub doradza rządowi w sprawie takich funkcji. Mogą one obejmować określanie i wdrażanie polityk, egzekwowanie przepisów, proponowanie i/lub wdrażanie prawodawstwa, przyjmowanie i wdrażanie ustaw/ dekretów normatywnych, podejmowanie decyzji w sprawie wydatków publicznych, podejmowanie decyzji w sprawie mianowania osób na najwyższe stanowiska wykonawcze.

15. Prezydent jest wybierany bezpośrednio przez obywateli na okres pięciu lat i może być wybrany ponownie tylko raz. Prezydent zwołuje każdy nowy parlament i w pewnych okolicznościach ma prawo do jego rozwiązania. Prezydent może podpisywać projekty ustaw lub kierować je do opinii Trybunału Konstytucyjnego. Mianuje też premiera (który jest zwykle osobą wyznaczoną przez większość parlamentarną) oraz innych członków Rady Ministrów. Prezydent może zwoływać i przewodniczyć Radzie Ministrów w poszczególnych ważnych sprawach. Prezydent może również zarządzić referenda, wprowadzić ustawodawstwo oraz dekrety i orzeczenia. Prezydent jest Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych, mianuje sędziów[[7]](#footnote-7) i nadaje stopnie naukowe profesora, działa jako najwyższy przedstawiciel państwa w stosunkach międzynarodowych oraz wykonuje prawo ułaskawienia, nadaje/usuwa nakazy i odznaczenia. Prezydent kontrasygnuje większość aktów prawnych (wraz z premierem) i podpisuje samodzielnie takie akty jak zarządzenie wyborów, utworzenie rządu, zarządzenie referendum itp.

16. We współczesnej praktyce konstytucyjnej Polski Prezydent niekoniecznie jest liderem partii, z ramienia której kandyduje na to stanowisko (ostatnim z nich był Lech Wałęsa, Prezydent w latach 1990-1995). Lider obecnej partii rządzącej nie jest również szefem rządu ani prezydentem Polski. Wszystko to wskazuje na znaczenie parlamentu i rządu w określaniu polityk krajowych. W prawie i codziennej praktyce to Premier przewodniczy pracom Rady. Również uprawnienie do rozwiązania parlamentu (Sejmu) ma pewne ograniczenia (może się to zdarzyć tylko w pewnych okolicznościach i wymaga opinii przewodniczącego Sejmu i Senatu). Od czasu transformacji demokratycznej prezydent zainicjował trzy z pięciu krajowych referendów, które zawsze wymagają późniejszego zatwierdzenia przez parlament. Odnotowano również, że istnieje stała praktyka, aby funkcja prezydenta nie przejmowała zadań wykonawczych rządu, lecz reagowała na jego inicjatywy, w zależności od osobistych wartości i przekonań prezydenta. Prowadzi to prezydenta do zawetowania ustaw[[8]](#footnote-8), w tym dwóch kontrowersyjnych projektów ustaw, ale ogólnie rzecz biorąc, władza ta nie jest zbytnio wykorzystywana, a prezydent jest postrzegany w niedawnej praktyce jako instytucja zatwierdzająca jedynie inicjatywy większości rządzącej[[9]](#footnote-9). GET został ponadto poinformowany, że Prezydent korzysta ze swoich uprawnień legislacyjnych głównie w następstwie wniosków w sprawie inicjatywy ustawodawczej przesyłanych przez instytucje chroniące prawa obywateli, takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich[[10]](#footnote-10). Na podstawie Konstytucji akty urzędowe Prezydenta wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów (poza wskazanymi wcześniej wyjątkami), który tym samym popiera odpowiedzialność za nią przed Sejmem. W sposobie, w jaki są one wykorzystywane, uprawnienia weta prezydenta nie zmieniają rządowego kierunku działania, a prezydent nie jest zaangażowany w rządowy proces decyzyjny.

17. Mimo, że prezydent ma pewne funkcje i uprawnienia rządu, GET stwierdził, że nie są one wykorzystywane w praktyce w taki sposób, aby regularnie wpływać na politykę rządu, czy to poprzez groźbę ich wykorzystania, czy też poprzez ich skuteczne wykonywanie. Nie można zatem powiedzieć, że Głowa Państwa aktywnie i regularnie uczestniczy w rozwoju i/lub wykonywaniu funkcji rządowych lub doradza rządowi w sprawie takich funkcji. Gdyby uprawnienia prezydenta były wykorzystywane w inny sposób, GET doszedłby do innego wniosku. Wynika z tego, że funkcje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie mieszczą się w kategorii "osób, którym powierzono najwyższe funkcje wykonawcze" (PTEF), o której mowa w punkcie 14. Nadszedł jednak czas, aby Polska wprowadziła standardy uczciwości i wymogi przejrzystości dla przewodniczącego i pracowników wyższego szczebla w jego gabinecie, których obecnie brakuje w niektórych obszarach.

*Status i wynagrodzenie osób pełniących funkcje wykonawcze najwyższego szczebla*

18. Rada Ministrów działa kolegialnie[[11]](#footnote-11). W jej skład wchodzą premier, wicepremierzy i ministrowie. W obecnym rządzie jest 16 ministrów płci męskiej i 6 ministrów płci żeńskiej. GET pragnie przypomnieć zalecenie Rec(2003)3 Komitetu Ministrów w sprawie zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji politycznych i publicznych, zgodnie z którym reprezentacja kobiet i mężczyzn w organach decyzyjnych w życiu politycznym lub publicznym nie powinna spaść poniżej 40%.

19. Premier reprezentuje, zarządza, koordynuje i kontroluje Radę Ministrów. Zapewnia realizację polityk i wydaje rozporządzenia. Prezes Rady Ministrów określa zakres działania poszczególnych ministrów. Ministrowie pełnią swoje funkcje tylko tak długo, jak długo zachowują zaufanie premiera. Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje szefa swojej Kancelarii, a także sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz pełnomocników rządu swojej Kancelarii. Prezes Rady Ministrów powołuje również sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu oraz pełnomocników rządu poszczególnych ministerstw na wniosek właściwych ministrów (zwolnienia tych osób mogą odbywać się bez ich inicjatywy). Premier jest przełożonym pracowników administracji rządowej.

20. Istnieją dwa rodzaje ministrów: ministrowie odpowiedzialni za poszczególne gałęzie administracji rządowej oraz ministrowie bez teki. Minister może wydawać wiążące wytyczne i wydawać polecenia szefom organów/struktur/organów administracji rządowej. Wytyczne i zarządzenia wydawane ustnie muszą być potwierdzone na piśmie. Sekretarze i podsekretarze stanu, gabinet polityczny ministra i dyrektor generalny urzędu wspomagają ministra w wykonywaniu jego zadań. Minister określa zakres ich działalności (z wyjątkiem dyrektora generalnego, którego zadania określa ustawa). Ministra zastępuje sekretarz stanu lub w razie potrzeby podsekretarz stanu. Są też tzw. doradcy społeczni, powoływani ad hoc w celu zapewnienia fachowej wiedzy w określonych dziedzinach.

21. W znowelizowanej ustawie o służbie cywilnej[[12]](#footnote-12) zniesiono zasadę otwartych i konkurencyjnych procedur rekrutacji na stanowiska wysokiego szczebla w służbie cywilnej (dyrektorzy generalni), którzy są obecnie mianowani i odwoływani przez ministra lub szefów urzędów centralnych. Podstawowe wymogi nie uległy jednak zmianie (odpowiednia wiedza podstawowa, czysty rejestr karny).

22. Poniższa tabela zawiera przegląd wynagrodzeń niektórych PTEF:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Stanowisko | Wynagrodzenie zasadnicze | Dodatek funkcyjny |
| Premier | Euro 2647 | Euro 854 |
| Wicepremier | Euro 2434 | Euro 683 |
| Minister, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów | Euro 2391 | Euro 641 |
| Sekretarz Stanu | Euro 2092 | Euro 512 |
| Podsekretarz Stanu | Euro 1879 | Euro 512 |

23. Premier, wicepremier, minister, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, sekretarz stanu, podsekretarz stanu (wiceminister) są uprawnieni do zachowania dodatkowego wynagrodzenia generowanego przez działalność w szkolnictwie wyższym lub w dziedzinie badań. W przypadku odwołania premier, wicepremier, minister, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, sekretarze i podsekretarze stanu (wiceminister) zachowują prawo do wynagrodzenia przez okres do trzech miesięcy po zakończeniu służby. Członkowie gabinetu mają prawo do premii za szczególne osiągnięcia zawodowe. Dodatek za wysługę lat - w maksymalnej wysokości 20% - obliczany jest na podstawie wynagrodzenia zasadniczego.

24. Premier korzysta z dedykowanego miejsca zamieszkania zapewnianego przez państwo. Ministrowie, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, sekretarze stanu lub podsekretarze mają również prawo do bezpłatnego zakwaterowania w pewnych okolicznościach.

25. GET został poinformowany, że członkowie rządu i inni PTEF zazwyczaj postrzegają swoje wynagrodzenie jako nieproporcjonalne do ilości pracy wynikającej z pełnionych przez nich funkcji. W związku z tym GET dowiedział się o nadużyciach w zakresie przyznawania sobie premii i innych korzyści (zob. dalej rozdział dotyczący "niewłaściwego wykorzystania środków publicznych").

**Polityka antykorupcyjna i polityka uczciwości, ramy prawne i instytucjonalne**

*Polityka antykorupcyjna i polityka uczciwości*

26. Jak podkreślono w poprzednich sprawozdaniach oceniających GRECO dotyczących Polski, w ostatnich latach podjęto szereg działań antykorupcyjnych w odniesieniu do sektora publicznego. W 2002 r. rząd przyjął pierwszy program antykorupcyjny, a obecny rząd, we współpracy z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym (CBA), przyjął nową wersję obejmującą okres 2018-2020. Z poprzedniej wersji, która obejmowała lata 2014-2019, podobno zrezygnowano po 2016 r. CBA, które jest polską agencją wyspecjalizowaną w sprawach korupcyjnych, jest odpowiedzialna za całościową koordynację jej wdrażania.

27. W czasie, kiedy miała miejsce wizyta, rząd prowadził prace nad ustawą o przejrzystości w życiu publicznym. Nie było harmonogramu jej przyjęcia. Ostatnia wersja, jaka dotarła do obywateli, z którymi spotkał się GET, dotyczyła zmian i usprawnień w takich obszarach jak: a) deklaracje majątkowe i deklaracje braku konfliktu interesów; b) zasady lobbingu; c) przejrzystość procesu stanowienia prawa; d) dostęp do informacji; e) ochrona osób zgłaszających (whistleblowers). Pojawiły się obawy, że zmiany te mogą doprowadzić do niepowodzeń w niektórych obszarach.

28. GET uzyskał potwierdzenie na miejscu, że chociaż niektóre ministerstwa wdrożyły politykę antykorupcyjną w odniesieniu do swoich pracowników, rząd i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie przyjęły do tej pory ogólnej polityki w zakresie uczciwości PTEFS. GET uważa, że taka polityka lub strategia będą na czas. Osoby pełniące funkcje kierownicze na najwyższych stanowiskach są obecnie traktowane w różny sposób zgodnie z obowiązującymi przepisami i nie istnieje nawet wykaz urzędników, których to dotyczy. Sam rząd liczy nieco ponad 20 członków, chociaż w czasie wizyty na miejscu było prawie 130 osób pełniących funkcję ministrów, wiceministrów, sekretarzy stanu lub podsekretarzy[[13]](#footnote-13). Łączna liczba PTEF, biorąc pod uwagę inne osoby o najwyższych kompetencjach kierowniczych w poszczególnych ministerstwach - zwłaszcza dyrektorów generalnych, ponieważ rola doradców politycznych jest w Polsce podobno ograniczona - jest oczywiście wyższa.

29. Poprzedni Program Antykorupcyjny Rządu przyjęty na okres do 2019 r., który nadal jest jedynym, który pojawia się na stronie internetowej CBA[[14]](#footnote-14), jest raczej ogólny i nie zawiera konkretnych celów i działań do realizacji w odniesieniu do kategorii urzędników traktowanych w niniejszym raporcie jako PTEF. GET dowiedział się, że 80% nowego programu było w rzeczywistości identyczne jak w poprzedniej wersji. Informacje dostarczone przez kilku rozmówców ministerialnych sugerowały, że każde ministerstwo dysponuje szeroką swobodą decyzyjną w wielu aspektach, w tym w zakresie określenia praktycznych konsekwencji wprowadzenia wymogów przejrzystości i uczciwości prewencyjnej (w tym wytycznych określających zakres obowiązków deklaratywnych dotyczących aktywów i interesów). Nie jest to oczywiście podejście satysfakcjonujące.

30. Kilku rozmówców potwierdziło, że Kancelaria Prezesa Rady Ministrów odgrywa wiodącą rolę w określaniu centralnych polityk zarządzania na szczeblu rządowym oraz że należy zrobić więcej, aby opracować spójne i jednolite podejście i plan działania. W świetle własnych ustaleń GET może się z tym jedynie zgodzić. Plan taki powinien być na bieżąco monitorowany i aktualizowany, np. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, przy wsparciu Centralnego Biura Antykorupcyjnego, które było odpowiedzialne za opracowanie zmienionego Programu Antykorupcyjnego na lata 2018-2020. Zakładałoby to oczywiście, że ryzyko jest właściwie oceniane w odniesieniu do różnorodności zadań realizowanych przez PTEF, czego obecnie brakuje. Na kilku spotkaniach potwierdzono, że obecne dane gromadzone i analizowane na potrzeby definiowania polityki dotyczącej uczciwości opierają się głównie na rzeczywistych przypadkach i że nie ma podejścia opartego na ryzyku. Integralną częścią takiego planu musiałyby być środki na rzecz podnoszenia świadomości. Poinformowano GET, że w czasie trwania wizyty istniały plany opracowania bardziej spójnego podejścia. Propozycje te zasługują na poparcie. **GRECO zaleca opracowanie ogólnego planu na rzecz etyki zawodowej w odniesieniu do wszystkich należycie określonych grup osób pełniących najwyższe stanowiska kierownicze, jako nadrzędnej struktury w stosunku do ustaleń dotyczących etyki zawodowej istniejących w niektórych ministerstwach, mającej na celu zapobieganie ryzyku korupcji i zarządzanie nim, w tym poprzez narzędzia reagowania w zakresie doradztwa, monitorowania i zgodności.**

*Ramy prawne, zasady etyczne i zasady postępowania*

31. Konstytucja jest podstawowym aktem prawnym regulującym postępowanie PTEF, w szczególności poprzez zasady legalności i równości wobec prawa. Od PTEF oczekuje się zatem podejmowania decyzji i wykonywania zadań urzędowych zgodnie z prawem, bez względu na osobiste lub finansowe preferencje lub korzyści.

32. Głównym aktem prawnym promującym uczciwość wśród PTEF jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniach w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Przewiduje ona wyraźne zakazy niektórych rodzajów działalności pomocniczej i wyklucza udział w kapitale zakładowym podmiotów gospodarczych przekraczający 10%, jak również członkostwo w różnych zarządach. Nakłada również obowiązek ujawniania działalności finansowej i gospodarczej. Inne stosowne przepisy to: ustawa o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r., ustawa o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 r. oraz ustawa o zamówieniach publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r.[[15]](#footnote-15) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie ram etycznych służby cywilnej nr 70 z dnia 6 października 2011 r. określa standardy etyczne administracji publicznej, ale nie obejmuje PTEF. Jak już wcześniej wspomniano, różne ministerstwa w różny sposób i w różnym zakresie zajmowały się kwestią uczciwości swoich pracowników.

33. GET zauważa, że chociaż niektóre zasady związane z etyką PTEF są objęte różnymi aktami prawnymi i regulaminami, lub sporadycznie w zasadach postępowania przyjętych w niektórych ministerstwach (które miałyby zastosowanie również do PTEF działających w ministerstwie), ramy prawne wymagają konsolidacji. Zasady etyki powinny być zawarte w jednym dokumencie skupiającym się na PTEF i obejmującym wszystkie odpowiednie zasady i zasady uczciwości, w tym (doraźny) konflikt interesów, prezenty i inne korzyści itp., wraz z konkretnymi przykładami i wskazówkami dotyczącymi postępowania w przypadku dylematów etycznych. Przyczyniłoby się to do podniesienia świadomości PTEF na temat kwestii uczciwości i pomogłoby im w proaktywnym działaniu w trudnych sytuacjach etycznych, a jednocześnie pokazałoby ich zaangażowanie na rzecz ogółu społeczeństwa. Równie ważne jest, aby społeczeństwo było informowane o istnieniu i treści tych zasad i aby obywatele wiedzieli, czego mogą oczekiwać od swoich przywódców. **GRECO zaleca opracowanie kompleksowego kodeksu postępowania dla osób pełniących najwyższe stanowiska kierownicze, obejmującego między innymi prezenty i inne korzyści oraz konflikty interesów, wraz z odpowiednimi wskazówkami zawierającymi uwagi wyjaśniające i konkretne przykłady**. Niniejsze zalecenie odnosi się do kilku kwestii poruszonych poniżej w pkt 53, 60 i 62.

*Ramy instytucjonalne*

34. Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), utworzone na mocy ustawy w 2006 r., jest centralnym organem antykorupcyjnym w Polsce. W jego skład wchodzi 880 funkcjonariuszy i pracowników. Reguluje ją ustawa o CBA, która stanowi (art. 5 i nast.), że CBA jest urzędem administracji rządowej, której szefem jest sam organ centralny tej administracji. Szef jest powoływany na 4 lata przez Prezesa Rady Ministrów z możliwością jednokrotnego przedłużenia i nadzorowany przez niego za pośrednictwem Ministra specjalnie powołanego na stanowisko Koordynatora Służb Specjalnych. Zapobieganie i wykrywanie korupcji (rozumianej jako łapówkarstwo i działalność uznawana za szkodliwą dla interesu gospodarczego państwa - art. 1) jest częścią jego podstawowych funkcji. Na mocy ustawy o utworzeniu CBA wyraźnie powierza mu się zadanie weryfikacji oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 115 § 19 kodeksu karnego. Jak wskazała GRECO w Raporcie z Trzeciej Rundy Ewaluacji w odniesieniu do Polski (temat I - oskarżenia), definicja ta jest szczególnie szeroka i elastyczna. CBA prowadzi również działania uświadamiające i edukacyjne (poprzez strony internetowe o charakterze edukacyjnym, publikacje antykorupcyjne, szkolenia, udział w projektach badawczych, konferencje, udział w zespołach rządowych, projekty finansowane przez UE). CBA prowadzi również działania analityczne i publikuje coroczną "Mapę korupcji w Polsce", przygotowywaną we współpracy z innymi instytucjami.

*Świadomość*

35. Jednym z zadań CBA jest organizowanie i wdrażanie działań mających na celu podnoszenie świadomości w kwestiach związanych z korupcją. Przygotowała projekt publikacji na temat "Korupcji politycznej", która zawiera informacje na temat ustawodawstwa oraz wytyczne dotyczące oczekiwanego postępowania. Publikacja ta jest dostępna w Internecie[[16]](#footnote-16). Ponadto na swojej stronie internetowej CBA ujawnia informacje o przypadkach naruszenia przepisów antykorupcyjnych[[17]](#footnote-17). Intranet Kancelarii Prezydenta RP zawiera informacje na temat obowiązujących przepisów i procedur antykorupcyjnych.

36. Opinia publiczna jest informowana o działaniach rządu w zakresie zapobiegania korupcji, w tym o reformach, przy okazji wydarzeń, konferencji prasowych itp. Każdy projekt aktu prawnego jest publikowany na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji. W trakcie procesu legislacyjnego odbywają się konsultacje społeczne z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi organami.

37. GET dowiedział się, że nie prowadzi się systematycznych szkoleń ani innych działań podnoszących świadomość PTEF w zakresie uczciwości. Oczekuje się od nich przede wszystkim, że będą się na bieżąco informować o istniejących przepisach i ich skutkach. Czasami wskazywano, że PTEF może pełnić swoją funkcję bez konieczności uczestniczenia w specjalnym szkoleniu na temat uczciwości. Ponadto nie istnieje żaden system doradztwa dla PTEF, nawet jeśli jakikolwiek wyspecjalizowany departament odpowiedzialny za kontrolę i nadzór, jak również doświadczeni eksperci/doradcy legislacyjni lub kierownictwo mogą w razie potrzeby udzielić wskazówek. Jak wskazano wcześniej, w niektórych ministerstwach temat etyki jest czasami poruszany w polityce wewnętrznej, poprzez działania szkoleniowe i wyznaczanie doradców etycznych, z którymi można / należy się kontaktować w przypadku dylematów etycznych. Podobno nie jest to jednak polityka ogólna. Ogólnie rzecz biorąc, ministerstwa w niewystarczającym stopniu wykorzystują własne zasoby informacyjne (dostęp przez Internet do instrukcji, przewodników, list kontrolnych itp.)[[18]](#footnote-18). Wprowadzenie wyspecjalizowanych urzędników ds. etyki zawodowej dla wszystkich ministerstw i PTEF wyraźnie poprawiłoby świadomość w kwestiach etyki zawodowej i samooceny w zakresie standardów. **GRECO zaleca (i) opracowanie mechanizmów promowania i podnoszenia świadomości w kwestiach etyki zawodowej (oraz przyszłych zasad postępowania) wśród osób pełniących najwyższe stanowiska kierownicze, w tym poprzez regularne szkolenia w zakresie etyki zawodowej; (ii) ustanowienie specjalnej, poufnej funkcji doradczej w celu udzielania tym osobom porad dotyczących etyki zawodowej, konfliktów interesów i zapobiegania korupcji.**

**Przejrzystość i nadzór nad działaniami wykonawczymi rządu na szczeblu centralnym**

*Dostęp do informacji*

38. Artykuł 61 *Konstytucji* głosi prawo dostępu do informacji publicznej, a zatem na rządzie i organach publicznych spoczywa ogólny obowiązek udostępniania takich informacji, w tym dokumentów urzędowych, w szczególności poprzez publikację w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na żądanie. W szczególności należy zapewnić dostęp do informacji publicznych dotyczących polityki krajowej i zagranicznej (w tym planowanych działań, projektów aktów prawnych i porządków obrad), spraw prawnych i organizacyjnych; rejestrów, kartotek i archiwów; rekrutacji na wolne stanowiska; wyroków sądowych; spraw budżetowych i finansowych. W szczególności ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, która ma zastosowanie do całego sektora publicznego, stanowi, że osoba występująca z wnioskiem o udzielenie informacji nie jest zobowiązana do wykazania szczególnego interesu w uzyskaniu informacji. Można odmówić dostępu w celu ochrony informacji niejawnych lub innych tajemnic chronionych prawem. Szczegółowy sposób, procedurę i terminy udostępniania informacji reguluje ustawa o dostępie do informacji publicznej oraz Kodeks postępowania administracyjnego. Informacje muszą być dostarczone w ciągu 14 dni od złożenia wniosku, a jeżeli nie jest to możliwe, osoba ta jest o tym informowana. Każda odmowa musi być należycie uzasadniona. Każda odmowa udzielenia informacji przez władze publiczne może być przedmiotem odwołania do zainteresowanego organu, organu wyższego rzędu i ostatecznie do sądu. Możliwe jest również złożenie petycji do Rzecznika Praw Obywatelskich.

39. Projekt ustawy o przejrzystości w życiu publicznym, o którym mowa w ust. 56, ma na celu m.in. wzmocnienie przejrzystości zarządzania własnością państwową oraz zmianę zasad i procedury dostępu do informacji publicznych, zasad przejrzystości w procesie stanowienia prawa oraz zasad i procedury działalności lobbingowej. Przewiduje m.in. uchylenie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Koalicja polskich organizacji pozarządowych skrytykowała niedostateczną przejrzystość i konsultacje społeczne w przygotowaniu projektu ustawy oraz niektóre jej możliwe negatywne konsekwencje[[19]](#footnote-19). Polskie władze zapewniły GET, że nawet gdyby ustawa o wolności informacji z 2001 r. została uchylona i zastąpiona ustawą o przejrzystości w życiu publicznym, większość dorobku prawnego i orzeczniczego zostałaby zachowana.

40. GET został poinformowany, że w praktyce wnioski o udzielenie informacji są często odrzucane lub pozostawiane bez odpowiedzi. Ponadto administracja czasami wymaga uiszczenia opłaty, nawet jeśli wniosek powinien być bezpłatny. Przede wszystkim wyrażono niezadowolenie z powodu braku konkretnego mechanizmu składania skarg, biorąc pod uwagę ograniczoną reakcję obecnie wyznaczonych organów odwoławczych: Rzecznik Praw Obywatelskich jest nadmiernie obciążony szeregiem innych spraw związanych z prawami człowieka, a odwołania sądowe są zazwyczaj długotrwałe. Lepszym rozwiązaniem byłoby ustanowienie specjalnego mechanizmu, wyposażonego w odpowiednie środki i gwarancje niezależności. GET przypomina, że przejrzystość administracji publicznej i działań rządowych jest ważnym elementem każdej polityki antykorupcyjnej. W związku z tym **GRECO zaleca zapewnienie niezależnego mechanizmu nadzoru w celu zagwarantowania skutecznego wdrożenia prawodawstwa dotyczącego wolności informacji.**

*Przejrzystość procesu stanowienia prawa*

41. Projekty ustaw i innych dokumentów rządowych są opracowywane i udostępniane publicznie na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach oraz Regulaminu Rady Ministrów. Projekty dokumentów rządowych, projekty ustaw i rozporządzeń oraz inne związane z nimi dokumenty są publikowane na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacyjnego na specjalnej stronie internetowej - Rządowy Proces Legislacyjny. Oczekuje się, że projekty dokumentów rządowych będą publikowane/aktualizowane na każdym etapie procesu legislacyjnego rządu (w tym w odniesieniu do konsultacji międzyresortowych i publicznych). Rada Ministrów informuje opinię publiczną o omawianych tematach i decyzjach podejmowanych w komunikatach prasowych, z wyjątkiem kwestii nieujawnianych na wniosek Prezesa Rady Ministrów[[20]](#footnote-20). Posiedzenia Rady Ministrów odbywają się przy drzwiach zamkniętych. Z posiedzeń tych nie można publicznie ujawniać żadnych informacji, chyba że Prezes Rady Ministrów wyrazi na to zgodę.

42. Podczas wywiadów na miejscu zwrócono uwagę GET na pewne niedawne tendencje, takie jak zaniedbywanie ocen skutków oraz zwiększony brak odpowiednich konsultacji społecznych lub konsultacji odbywających się w bardzo krótkim czasie, pomimo technicznej strony projektu rządowego[[21]](#footnote-21). Wskazano również, że obowiązujące przepisy zazwyczaj wymagają odpowiedniego udokumentowania kontaktów członka władzy wykonawczej (np. z lobbystami) w trakcie formalnego procesu konsultacji, ale w praktyce wymogi te można łatwo obejść, jeśli wpływ ten zostanie wywarty na wcześniejszym etapie, nawet jeśli osoby trzecie, o których mowa, posuną się tak daleko, że przedłożą własny projekt tekstu. W innych raportach wskazywano również na niedociągnięcia w zakresie właściwego dialogu / możliwości zgłaszania uwag / informacji zwrotnych na temat uwag, zaniechania publicznych przesłuchań i nadużywania przyspieszonych procedur w parlamencie[[22]](#footnote-22). W ostatnim czasie, według doniesień, różne inicjatywy rządowe - w tym dotyczące delikatnych lub złożonych reform - zostały zamaskowane jako inicjatywy parlamentarne w celu skorzystania z szybszych procedur i niższych wymagań dotyczących dokumentów towarzyszących. Najwyższa Izba Kontroli sama dobrze udokumentowała problemy związane z brakiem ocen skutków inicjatyw rządowych[[23]](#footnote-23). GET pragnie przypomnieć, że GRECO wielokrotnie podkreślała, jak ważne jest, aby procesy legislacyjne były przejrzyste i opierały się na przykład na odpowiednich konsultacjach i ocenach skutków, a także aby ograniczyć stosowanie procedury przyspieszonej, która może jedynie utrudnić zapobieganie i wykrywanie niezgodnych z prawem zmian wprowadzonych w ostatniej chwili (w tym w przypadkach, gdy nie są one przewidziane przez inicjatorów projektu). **GRECO zaleca, aby rządowe wnioski legislacyjne skutecznie uwzględniały odpowiednie ramy czasowe konsultacji i odpowiednie oceny skutków w praktyce oraz aby kontakty i uwagi otrzymane przed formalnym rozpoczęciem konsultacji były jednakowo udokumentowane.**

*Strony trzecie i lobbyści*

43. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa definiuje lobbing, przewiduje rejestrację zawodowych lobbystów[[24]](#footnote-24) oraz określa obowiązki organów publicznych w ich interakcji z lobbystami. Są oni zobowiązani do niezwłocznego publikowania informacji o profesjonalnych działaniach lobbingowych skierowanych do nich oraz do zgłaszania działań lobbingowych niezarejestrowanych podmiotów[[25]](#footnote-25). Minister właściwy do spraw administracji publicznej nakłada kary pieniężne za niezarejestrowaną działalność lobbingową. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz ministerstwa przyjęły również rozporządzenia w sprawie kontaktów z podmiotami prowadzącymi profesjonalną działalność lobbingową. Przewidują one w szczególności utworzenie jednostek wewnętrznych odpowiedzialnych za rejestrację i koordynację kontaktów z lobbystami. Rozporządzenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów opisuje rodzaje kontaktów, jakie można nawiązywać z lobbystami[[26]](#footnote-26). Pracownicy Kancelarii zobowiązani są do udokumentowania swoich spotkań z lobbystami w określonej formie. Dział Prawny Kancelarii rejestruje te spotkania, gromadzi dokumentację, formalnie weryfikuje oświadczenia lobbystów i sprawdza ich rejestrację.

44. GET z zadowoleniem przyjmuje istnienie takich środków, jak te w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Mogłyby one zainspirować inne ministerstwa, ponieważ rozumie się, że od samych PTEF, a nie tylko od pracowników, wymaga się przestrzegania takich zasad dotyczących ich zaangażowania w działalność lobbystów. I że mechanizmy te są ostatecznie skutecznie wdrażane. Rzeczywiście wydaje się, że ministerstwa nie publikują informacji o kontaktach z profesjonalnymi lobbystami[[27]](#footnote-27). Równie ważne jest także zapewnienie, aby dla samych PTEF istniały przepisy dotyczące sposobu postępowania w sytuacjach, w które zaangażowane są strony trzecie inne niż lobbyści formalnie zarejestrowani lub zidentyfikowani jako tacy. Jak wskazano w czwartej edycji Raportu Oceniającego Czwartej Rundy Ewaluacji GRECO w odniesieniu do Polski, lobbing często prowadzony jest poza obszarem regulowanym, w oparciu o (nieformalne) powiązania pomiędzy wyższymi urzędnikami a środowiskami biznesowymi. **GRECO zaleca (i) wprowadzenie szczegółowych zasad dotyczących sposobu, w jaki osoby pełniące funkcje kierownicze wyższego szczebla wchodzą w interakcje z lobbystami i innymi osobami trzecimi starającymi się wpłynąć na publiczny proces decyzyjny; oraz (ii) ujawnienie wystarczających informacji na temat celu tych kontaktów, takich jak tożsamość osoby (osób), z którą (lub w czyim imieniu) odbyło się spotkanie (spotkania) oraz konkretny temat (konkretne tematy) dyskusji.**

*Mechanizmy kontroli*

45. Ustawa o kontroli w administracji rządowej, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r.[[28]](#footnote-28), przewiduje jednolite zasady i procedury przeprowadzania kontroli w organach administracji rządowej. Prezes Rady Ministrów jest właściwy do koordynowania i nadzorowania działań kontrolnych organów administracji rządowej. Kontrole mogą być prowadzone w szczególności przez Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów (dla jednostek podległych). Wydaje się jednak, że ograniczona liczba ministerstw skutecznie wykorzystuje procedury kontroli zarządczej w celu zwiększenia wewnętrznej przejrzystości i odpowiedzialności[[29]](#footnote-29). Równolegle inne ustawy regulują procedurę przeprowadzania kontroli sektorowych (inspekcji), w tym w szczególności ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (która dotyczy nadzoru nad wykorzystaniem środków unijnych) oraz ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

46. Działalność audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych (w tym w administracji rządowej) reguluje ustawa z dnia 22 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Istnienie departamentu audytu wewnętrznego jest obowiązkowe dla administracji rządowych (dotyczy to również Kancelarii Prezesa Rady Ministrów).

47. Izba niższa parlamentu (Sejm) kontroluje działalność Rady Ministrów w zakresie określonym w Konstytucji i innych ustawach, w szczególności w zakresie wykonania budżetu, braku zaufania, wszczynania spraw przed Trybunałem Stanu (patrz ostatnia sekcja poniżej), interpelacji i pytań Prezesa Rady Ministrów i innych członków rządu, możliwości tworzenia komisji śledczych itp.

48. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) jest najwyższym organem kontroli państwowej, niezależnym od władzy wykonawczej i sądownictwa. Podlega niższej izbie parlamentu. Jej uprawnienia reguluje Konstytucja oraz ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. Urząd musi co najmniej raz na trzy lata poddawać się audytowi przeprowadzanemu przez niezależny podmiot. Urząd zdaje się cieszyć wysokim poziomem zaufania publicznego do Polski i ma szerokie możliwości kontroli sektora publicznego i podmiotów korzystających z dotacji publicznych. W swoich rocznych raportach ma również możliwość przyjrzenia się obszarom podatnym na korupcję i skierowania sprawy do organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Prezes NIK jest powoływany w głosowaniu niższej izby na sześcioletnią kadencję i korzysta z immunitetu od postępowań karnych (który może zostać uchylony przez parlament).

49. GET przyjął do wiadomości pewne obawy wyrażone w związku z ostatnimi wnioskami legislacyjnymi mającymi na celu uchylenie immunitetów przysługujących Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznikowi Praw Obywatelskich w Polsce. Zwrócono uwagę, że zmiany takie mogą wpłynąć na ochronę tych urzędników przed nadmiernym naciskiem, a tym samym osłabić te ważne niezależne instytucje. GET przypomina o znaczeniu systemu właściwej kontroli i równowagi w demokracji i ma nadzieję, że zamierzone reformy zostaną rozważone w świetle właściwej oceny ich potencjalnego wpływu na autorytet i niezależność danych organów.

**Konflikty interesów**

50. W powszechnie obowiązujących przepisach nie istnieje prawna definicja konfliktu interesów, ale kilka tekstów prawnych przewiduje obowiązek zgłaszania takich sytuacji w pewnych szczególnych okolicznościach. Na przykład w załączniku do rozporządzenia wykonawczego nr 3 Szefa Kancelarii Prezydenta w sprawie procedur antykorupcyjnych w Kancelarii Prezydenta stwierdza się, że konflikt interesów powstaje, gdy pracownik podejmujący decyzję ma lub może mieć interes osobisty (finansowy lub inny), związany z taką decyzją. Pracownicy Kancelarii, w tym doradcy, muszą zgłaszać na piśmie wszelkie konflikty interesów (osobistych interesów finansowych lub innych interesów). Mimo że rozporządzenie premiera w sprawie ram etycznych służby cywilnej nr 70 z 6 października 2011 r. zawiera przepisy mające na celu ograniczenie ryzyka konfliktu interesów (w tym pozornego konfliktu interesów), nie ma ono zastosowania do PTEF.

51. Ustawa o ograniczeniach w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne zakazuje urzędnikom wykonywania czynności zawodowych lub innych czynności mających na celu generowanie dochodu lub dochodów (zob. dalej rozdział dotyczący działalności zewnętrznej). Ustawa ta zawiera również pewne ograniczenia po okresie zatrudnienia oraz przepisy dotyczące ujawniania informacji finansowych. Deklaracje majątkowe zawierają oświadczenie o interesach finansowych, które mogą prowadzić do konfliktu interesów. Wyżej wymienione zasady i procedury mają zastosowanie do konfliktów interesów, które mogą wynikać z prywatnych interesów lub działalności innych osób pozostających w bliskim związku z PTEF lub podległych PTEF.

52. W przypadku wystąpienia konfliktu interesów ad hoc zastosowanie mają art. 24-27 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, dotyczące wyłączenia z postępowania pracownika lub organu administracji publicznej lub organu kolegialnego.

53. GET zauważa, że kodeks procedur administracyjnych jest najambitniejszym przepisem obejmującym sytuacje związane z konfliktem interesów. Jednak długa lista przypadków utraty praw dotyczy przede wszystkim osób, które są pracownikami. W przypadku ministrów i innych wyższych urzędników zasady kodeksu administracyjnego ograniczają się do pewnych sytuacji związanych z interesem majątkowym danego urzędnika. W pozostałych przypadkach obowiązujące przepisy dotyczą głównie pewnych szczególnych sytuacji związanych z dodatkowymi czynnościami oraz w odniesieniu do interesów zgłaszanych w rocznych deklaracjach majątkowych. W każdym razie nie obejmują one małżonka lub innych bliskich krewnych i w związku z tym nie mogą być wykorzystywane w możliwie najszerszym zakresie do zapobiegania konfliktom interesów publicznych i prywatnych (w przeciwieństwie do interesów ściśle osobistych). Brak ogólnej definicji i polityki w zakresie konfliktów interesów, w tym fakt, że temat ten jest często (błędnie) rozumiany jako odnoszący się do konfliktów między departamentami, został również udokumentowany w kompleksowych pracach badawczych prowadzonych przez społeczeństwo obywatelskie[[30]](#footnote-30). Wskazuje to wyraźnie na potrzebę opracowania bardziej solidnego zestawu ogólnych zasad dla wszystkich PTEF, w tym dotyczących ujawniania takich konfliktów i zarządzania nimi ad hoc. Wcześniejsze zalecenie dotyczące potrzeby przyjęcia zasad postępowania dla PTEF, obejmujących między innymi konflikty interesów, stanowiłoby odpowiedź na te obawy (zob. pkt 33).

**Zakaz lub ograniczenie niektórych działań**

*Niezgodności, działalność zewnętrzna i interesy finansowe*

54. Zgodnie z Konstytucją członek Rady Ministrów nie może wykonywać czynności niezgodnych z obowiązkami publicznymi. Podobnie ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne stanowi, że premier i ministrowie oraz ich zastępcy, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także sekretarze i podsekretarze stanu, co do zasady, nie mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych w spółkach prawa handlowego, fundacjach prowadzących działalność gospodarczą ani spółdzielniach (z wyjątkiem spółdzielni mieszkaniowych). Nie mogą też wykonywać innych zadań w spółkach prawa handlowego, jeżeli działania takie mogą prowadzić do podejrzenia, że realizują interes osobisty lub posiadają więcej niż 10% akcji lub udziałów w ogólnej strukturze własnościowej podmiotów gospodarczych.

55. Zgodnie z ustawą lustracyjną PTEF lub kandydaci na stanowiska PTEF, w tym Prezydent RP i ministrowie, a także osoby wykonawcze w Kancelariach Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów urodzone przed dniem 1 sierpnia 1972 r. są zobowiązani do składania oświadczeń o swojej pracy lub współpracy ze służbami specjalnymi w czasach reżimu komunistycznego (1944-1990). Procedura lustracji ma na celu zapobieganie narażeniu urzędników na nadmierną presję lub szantaż.

56. GET został poinformowany, że projekt ustawy o przejrzystości życia publicznego przewiduje nowe ramy dla ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej lub wykonywaniu określonych funkcji. Uchylono by również ustawę o ograniczeniach w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Projekt ustawy przewiduje, że co trzy miesiące CBA powinno monitorować stosowanie przez PTEF nowych ograniczeń. Wywiady przeprowadzone na miejscu potwierdziły, że istnieje wyraźna potrzeba wprowadzenia dodatkowych zasad i wytycznych dotyczących sposobu postępowania w pewnych sytuacjach z działaniami pomocniczymi, nawet jeśli niekoniecznie wiąże się to z widocznym wynagrodzeniem lub działalnością gospodarczą. Wymogi, zgodnie z którymi działalność pomocnicza byłaby zakazana, nawet gdyby istniało jedynie postrzeganie stronniczości lub uprzedzeń lub osobistego interesu, muszą być dalej wspierane przez wytyczne. Ważne jest, aby w odniesieniu do wszystkich PTEF stosowano bardziej spójną politykę i praktykę oraz aby odpowiedzialność za podejmowanie decyzji w sprawie niezgodnych działań pomocniczych nie pozostawała całkowicie w gestii nadzorującego PTEF lub organu. Odczucia PTEF, że ich wynagrodzenia/odszkodowania nie są współmierne do ich zadań i obowiązków, może prowadzić do większej skłonności do poszukiwania dodatkowych dochodów ze źródeł zewnętrznych, być może nawet podmiotów i przedsiębiorstw, z którymi mają do czynienia. GRECO zaleca wprowadzenie wspólnych międzyrządowych zasad i wytycznych dotyczących działań pomocniczych.

*Umowy z organami państwowymi*

57. Nie istnieją żadne szczególne zakazy lub ograniczenia dotyczące zawierania przez PTEF umów z władzami państwowymi. W tym kontekście zastosowanie ma prawo zamówień publicznych. W ramach zamówień publicznych należy unikać sytuacji konfliktu interesów lub działań nieetycznych. Osoby, których bezstronność w udzielaniu zamówień publicznych jest wątpliwa, należy wykluczyć z procesu.

*Prezenty*

58. Otrzymywanie prezentów nie jest surowo zabronione w przypadku PTEF. Jednakże przyjmowanie korzyści materialnych lub osobistych lub obietnicy ich uzyskania w związku z wykonywaniem funkcji publicznych jest przestępstwem (art. 228 kodeksu karnego).

59. Zgodnie z art. 12 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, korzyści uzyskane przez PTEF, w szczególności przez członków Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwach i w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jak również korzyści uzyskane przez małżonków ww. osób, ujawniane są w Rejestrze Świadczeń prowadzonym przez Państwowy Komitet Wyborczy. Świadczenia takie muszą być zatem deklarowane jako darowizny otrzymane od podmiotów krajowych lub zagranicznych, jeżeli ich wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia obowiązującego pracowników (lub ok. 380 zł/88 Euro), inne świadczenia przekraczające powyższą wartość, podróże krajowe i zagraniczne niezwiązane z obowiązkami służbowymi. Rejestr Świadczeń jest jawny[[31]](#footnote-31) (patrz również rozdział dalej o obowiązkach deklaratywnych).

60. GET zauważa, że nie ma konkretnych i jasnych zasad i wytycznych dotyczących prezentów, obejmujących PTEF. W praktyce istnieje również stosunkowo niska świadomość tego, co stanowi dopuszczalne i zabronione podarunki i korzyści. Zwrócono uwagę, że w "mniej poważnych" przypadkach mogą one pociągać za sobą postępowanie dyscyplinarne, ale zazwyczaj zastosowanie mają przepisy karne dotyczące przekupstwa. Wobec braku definicji i wytycznych, sprawy "mniej poważne" mogłyby być interpretowane na różne sposoby. Jednocześnie szczególnie mylące jest istnienie obowiązku zgłaszania korzyści finansowych i innych korzyści dla PTEF podlegających ustawie o ograniczeniach w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. W rzeczywistości legitymizuje to otrzymywanie dodatkowych świadczeń, finansowych lub rzeczowych, pod warunkiem, że zostaną one zgłoszone, jeżeli przekroczą określoną kwotę. Akceptacja kwot poniżej progu jest zatem całkowicie nieuregulowana. Polska musi przewidzieć ograniczoną liczbę okoliczności, w których można przyjmować prezenty i inne korzyści, na przykład dotyczące prezentów protokolarnych i symbolicznych (o niewielkiej wartości). Spójna polityka oznaczałaby również, że istnieją zasady wyceny niektórych prezentów i postępowania z prezentami, których z przyczyn praktycznych nie można zwrócić pomysłodawcy. GET usłyszał, że istnieją plany sankcjonowania przyjmowania prezentów wyłącznie sankcjami karnymi[[32]](#footnote-32). GET pragnie jednak powtórzyć, że prezenty i łapówkarstwo to dwie różne rzeczy i że korzyści płynące z zasad dotyczących prezentów mają na celu rozwiązanie sytuacji, które nie wiążą się z zamiarem popełnienia przestępstwa i/lub sytuacji, które nie przerodziły się jeszcze w łapownictwo. Polska wyraźnie potrzebuje ustanowić solidny zestaw zasad dotyczących prezentów i innych korzyści dla wszystkich PTEF, wraz z odpowiednimi wytycznymi. Zalecenie dotyczące zasad postępowania zawarte w pkt 33 odnosi się do tej kwestii.

*Niewłaściwe wykorzystanie środków publicznych*

61. Ustawa z dnia 17 sierpnia 2007 r. o finansach publicznych, ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o zamówieniach publicznych, ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ustawa budżetowa na dany rok oraz rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji przychodów, wydatków, wpływów i rozchodów oraz funduszy ze źródeł zagranicznych regulują zarządzanie funduszami publicznymi i przewidują środki mające na celu zapobieganie ich niewłaściwemu wykorzystaniu. Wszyscy szefowie jednostek sektora publicznego, w tym ministrowie, są odpowiedzialni za zapewnienie, że środki są wydatkowane w sposób celowy i opłacalny. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmują: ostrzeżenie, naganę, karę pieniężną, zakaz wykonywania funkcji związanych z przyznawaniem środków publicznych. Ponadto sprzeniewierzenie (art. 296), nadużycie władzy (art. 231) i nadużycie finansowe (art. 286) są karalne. Podmioty zarządzające środkami publicznymi, w tym ministrowie, są kontrolowane przez właściwe organy kontrolne, w tym Najwyższą Izbę Kontroli.

62. GET został poinformowany o serii ostatnich problematycznych zjawisk. Na przykład lojalność polityczna wydaje się odgrywać ważną rolę w "nagradzaniu" osób zajmujących stanowiska w przedsiębiorstwach państwowych, które są następnie wykorzystywane do sponsorowania wydarzeń politycznych lub kampanii (podobno jest to dość powszechne[[33]](#footnote-33)). Stosowanie środków dostępnych bezpośrednio dla rządu było źródłem publicznych kontrowersji, na przykład co do wysokości dodatków funkcyjnych oraz przyznawanych sobie premii. W czasie wizyty na miejscu było blisko 130 osób pełniących funkcję ministrów, wiceministrów, wiceministrów, sekretarzy stanu lub podsekretarzy, co wywołało krytykę. W niektórych przypadkach szczególnie duże premie przyznawane były sobie lub współpracownikom przez premiera i członków gabinetu. Niektórzy beneficjenci podjęli indywidualne zobowiązania do zwrotu premii i świadczeń dodatkowych. W marcu 2018 r. nowy premier zapowiedział, że ograniczy zakres funkcji rządowych o 20-25 proc. oraz że stanowiska sekretarzy stanu zostaną obsadzone urzędnikami państwowymi. Podkreślił również, że zlikwiduje niektóre z nagradzanych przez siebie korzyści i ryzyka niewłaściwego wykorzystania kart kredytowych przydzielonych do pełnienia funkcji służbowych, zwracając się o skontrolowanie wykorzystania tych kart[[34]](#footnote-34). GET może jedynie wspierać takie środki, ale ponownie wskazuje na potrzebę wspólnych działań w zakresie identyfikacji ryzyka związanego z działalnością PTEF, zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami (zob. pkt 30 i 33).

*Nadużycie informacji poufnych*

63. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych określa zasady ochrony informacji niejawnych, a kodeks karny uznaje za niezgodne z prawem ujawnianie lub wykorzystywanie informacji niejawnych (niezależnie od tego, czy są to informacje "zastrzeżone", "poufne", "tajne" czy "ściśle tajne" (art. 265 i 266). Przewidziane kary to do 5 lat pozbawienia wolności. Ustalenia te nie wymagają szczególnych uwag ze strony GET, w świetle informacji zebranych podczas wizyty.

*Ograniczenia po ustaniu zatrudnienia*

64. Ustawa o ograniczeniach w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (art. 7) przewiduje roczny okres odroczenia zatrudnienia dla urzędników, którzy chcą być zatrudnieni lub wykonywać obowiązki w przedsiębiorstwie, dla którego wydali decyzje w poszczególnych sprawach. W uzasadnionych przypadkach komisja powołana przez premiera może udzielić odstępstwa.

65. GET przypomina, że powyższa sprawa doprowadziła GRECO do wydania zalecenia w drugiej rundzie oceny, które nigdy nie zostało wdrożone na zakończenie tej rundy. GET z zadowoleniem przyjmuje fakt, że istnieją plany przedłużenia okresu możliwości odstąpienia od umowy do trzech lat. Jednakże najwyraźniej nie ma żadnych innych planów rozszerzenia obecnej utraty praw na szerszy zakres sytuacji, poza tymi opisanymi w powyższym ustępie. GET uważa, że przepisy prawne powinny zostać poddane przeglądowi w celu uwzględnienia szerszego zakresu sytuacji i osób oraz zapewnienia dłuższego okresu przedawnienia. W związku z tym **GRECO zaleca rozszerzenie zakresu stosowania przepisów dotyczących ograniczeń po ustaniu zatrudnienia, aby skutecznie radzić sobie z kolidującymi ze sobą działaniami i zapobiegać niewłaściwym przeniesieniom do sektora prywatnego po zakończeniu pełnienia funkcji osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze.**

**Oświadczenia dotyczące majątku, przychodów, zobowiązań i odsetek**

*Wymagania dotyczące oświadczeń*

66. W odniesieniu do PTEF innych niż powoływanych spośród posłów, ustawa z sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (art. 10) nakłada na "osoby zajmujące stanowiska kierownicze w rozumieniu przepisów o wynagradzaniu osób pełniących funkcje publiczne w administracji publicznej" obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego. Przez powyższe rozumie się ministrów i wiceministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz szefów urzędów ministerialnych i gabinetów politycznych (oraz Prezydenta RP). Deklaracja ta jest składana przy obejmowaniu i ustąpieniu ze stanowiska, a także co roku do dnia 31 marca. Posłowie PTEF są zobowiązani do dalszego składania oświadczeń majątkowych (do 30 kwietnia) zgodnie z ustawą z maja 1996 r. o wykonywaniu obowiązków przez posłów i senatorów sejmowych, z późniejszymi zmianami, w szczególności postanowieniami art. 35 i następnych.

67. Inne niż powołane spośród posłów PTEF inne niż powołane spośród posłów, zgodnie z ustawą o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (art. 8), są również zobowiązane do składania dalszych oświadczeń, przed powołaniem, w celu wskazania działalności prowadzonej lub planowanej do prowadzenia przez małżonka.

68. Treść oświadczeń majątkowych dotyczących PTEF będących posłami i nie będących posłami do Parlamentu Europejskiego, jest w powyższych ustawach uregulowana w sposób zwięzły i ogólny. Bardziej konkretna treść jest opisana w przykładowych formularzach, które są obecnie przewidziane w rozporządzeniu prezydenckim z czerwca 2017 r. dla PTEF niebędących parlamentarzystami oraz w załączniku do ustawy z sierpnia 2016 r. w sprawie PTEF będących parlamentarzystami. Treść jest podobna, ale nie identyczna. Przyjęty w czerwcu 2017 r. formularz obejmuje nieruchomości posiadane indywidualnie lub łącznie z małżonkiem, dochody własne zgłaszającego z ww. nieruchomości, środki pieniężne zgromadzone w walucie krajowej lub obcej, papiery wartościowe, nabycie nieruchomości sprzedanych przez państwo lub inny podmiot publiczny, członkostwo zgłaszającego w organie zarządzającym/nadzorującym/audytowym podmiotu gospodarczego oraz członkostwo w fundacji prowadzącej działalność gospodarczą, dochody z tej działalności, posiadane akcje i udziały w podmiotach gospodarczych i uzyskiwane z nich dochody, udziały w podmiotach gospodarczych przekraczające 10% łącznego udziału w kapitale zakładowym, działalność gospodarcza prowadzona samodzielnie lub w powiązaniu z innymi oraz uzyskiwane z tego tytułu dochody, majątek ruchomy przekraczający 10.000 zł (2.300 euro), zobowiązania finansowe przekraczające tę samą kwotę, inne dodatkowe informacje o działalności finansowej i uzyskiwane z niej ewentualne dochody.

69. Prezes Rady Ministrów oraz szefowie ich kancelarii składają oświadczenia majątkowe do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Pozostałe osoby zajmujące stanowiska kierownicze w Kancelariach składają oświadczenia do Szefów Kancelarii. Ministrowie i szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów składają oświadczenia do Prezesa Rady Ministrów. Sekretarze i podsekretarze stanu (oraz ewentualnie inni wyżsi rangą urzędnicy ministerialni) składają deklaracje majątkowe do właściwego ministra. Co do zasady, PTEF powoływane spośród posłów składają oświadczenia przewodniczącemu danej Izby.

70. Zgodnie z powyższymi ustawami oświadczenia składane do Parlamentu są jawne. Oświadczenia złożone przez inne PTEF są klasyfikowane jako "zastrzeżone" zgodnie z ustawą o informacjach niejawnych z 2010 roku. Zgłaszający może jednak wyrazić zgodę na publikację. Dotyczy to wszystkich osób pracujących w gabinecie premiera, a podobna praktyka - zachęcana przez biuro premiera - podobno dotyczy większości ministrów i wiceministrów. Ustawa może również przewidywać wyjątki od powyższego poufnego charakteru oświadczeń. Deklaracje te są publikowane na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz na stronach internetowych ministerstw, a także na stronach internetowych Kancelarii obu izb parlamentu (dla tych PTEF, którzy są również posłami). Zasady mające zastosowanie do oświadczeń posłów przewidują, że są one przechowywane przez 6 lat przez organy uprawnione do ich przyjmowania i udostępniane publicznie, drogą elektroniczną, przez przewodniczącego danej Izby.

71. GET z zadowoleniem przyjmuje istnienie obowiązku składania deklaracji w odniesieniu do aktywów i konfliktu interesów przez PTEF. W związku z tym obowiązujące ustalenia wymagają szeregu uwag. Po pierwsze, brak jest spójnych ram prawnych gwarantujących jawność informacji dla wszystkich PTEF. Ze względu na bezpieczeństwo prawne i w celu uniknięcia niepotrzebnych sporów prawnych należy pilnie zająć się tą kwestią[[35]](#footnote-35). Po drugie, najwyraźniej nie ma jednolitego systemu przechowywania danych. Jednak ustawa z 1997 roku, ostatnio zmieniona w lipcu 2017 roku, przewiduje utworzenie centralnego rejestru świadczeń. Ma on gromadzić dane przekazywane przez deklarujących, w tym inne informacje dotyczące darowizn, gościnności, prezentów itp. Ma być jawny i prowadzony przez Państwową Komisję Wyborczą. Ponieważ jednak deklaracje PTEF, które są również posłami, są regulowane w różny sposób, należy zwrócić uwagę, że podobny rejestr publiczny, w szczególności dla posłów do parlamentu, jest również przewidziany w ustawie z maja 1996 r. dotyczącej tylko posłów. GET jest zdania, że wielość prawnych i praktycznych rozwiązań w zakresie zbierania i przechowywania deklaracji PTEF nie jest rozwiązaniem zadowalającym. Po trzecie, brak jest wyraźnych wytycznych, w których można by sprecyzować i wyjaśnić, co ma być zadeklarowane, jak wypełnić formularze, jak mają być wyceniane niektóre aktywa, co obejmuje pojęcie majątku ruchomego i tak dalej. Dyskusje na miejscu pokazały, że istnieje wyraźna potrzeba takich wskazówek i podobno nierzadko zdarza się, że PTEF usiłują zniwelować posiadanie lub rzeczywistą wartość niektórych składników majątku ruchomego lub nieruchomego. GET zauważył, że jeżeli deklaracje mają dostarczyć wiarygodnego obrazu aktywów zgłaszającego, powinny one jasno określać inne formy produktów finansowych oferowanych obecnie na rynku (ubezpieczenia na życie, rachunki oszczędnościowe itp.) oraz inne wartościowe mienie (metale szlachetne i kamienie szlachetne, sztuka itd.). Dość uderzające było to, że niektóre deklaracje PTEF widziane przez GET nie zawierały pojedynczego (ruchomego) elementu majątku powyżej 2 300 EUR, podczas gdy inne deklaracje dotyczyły jedynie różnych samochodów zgłaszających. Władze polskie zwróciły uwagę, że projekt ustawy o przejrzystości życia publicznego zawiera szereg przepisów mających na celu ujednolicenie systemu deklaracji i wyjaśnienie różnych kwestii. Przewiduje również ujednolicony i niepowtarzalny formularz deklaracji wraz z instrukcją, jak go wypełnić. Popiera to GET.

72. Wreszcie, choć GET z zadowoleniem przyjmuje fakt, że obowiązki deklaratywne obejmują majątek będący współwłasnością małżonka, pragnie przypomnieć, że GRECO wielokrotnie zwracała uwagę na potrzebę zajęcia się również sytuacją małżonka jako takiego i innych członków rodziny pozostających na utrzymaniu. GET zauważył, że w marcu 2018 r. media zwróciły uwagę na fakt, że deklaracje majątkowe premiera nie dają wiarygodnego obrazu jego sytuacji, częściowo z powodu ostatnich zmian w reżimie własności małżeńskiej[[36]](#footnote-36). Oczywiste jest zatem, że rozszerzenie obowiązków deklaratywnych, które zostało przeanalizowane w kontekście IV rundy oceny Polski, zasługuje na ponowne rozważenie w odniesieniu do PTEF. W związku z tym **GRECO zaleca, aby (i) usprawnić istniejący obecnie system oświadczeń majątkowych dla różnych kategorii osób pełniących najwyższe stanowiska kierownicze, w szczególności poprzez wprowadzenie centralnego rejestru i towarzyszących mu wytycznych, a także aby (ii) rozważyć rozszerzenie zakresu oświadczeń majątkowych, tak aby obejmowały one również informacje o małżonkach i pozostających na utrzymaniu członków rodziny (przy założeniu, że takie informacje niekoniecznie muszą być podawane do wiadomości publicznej).**

*Mechanizmy przeglądu*

73. Biuro Ochrony w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów gromadzi i rejestruje oświadczenia złożone przez członków rządu, w szczególności nazwiska zgłaszających, daty złożenia, przyczyny złożenia oświadczenia itp. Poszczególne ministerstwa zbierają inne deklaracje wyższych urzędników (sekretarzy stanu, dyrektora generalnego itp.). Parlament zbiera deklaracje tych PTEF, którzy są parlamentarzystami.

74. Z doniesień wynika, że Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) sprawdza również w pewnym stopniu niektóre deklaracje, na przykład w przypadku wątpliwości co do ich wiarygodności i dokładności na poziomie pierwszego odbiorcy lub gdy istnieją inne podejrzenia.

75. Zdaniem GET należy wzmocnić weryfikację deklaracji. Z uzyskanych informacji wynika, że główni odbiorcy oświadczeń majątkowych w rządzie i ministerstwach jedynie sprawdzają, czy oświadczenie złożone przez daną osobę jest zgodne z oświadczeniem złożonym w latach poprzednich, co sugeruje, że sprawowany nadzór jest w większości formalny. W każdym razie iluzoryczne byłoby oczekiwanie od nich czegoś więcej, poza zapewnieniem, że PTEF, za które są oni odpowiedzialni, składają deklaracje w odpowiednim czasie. CBA jest podobno głównym wyznaczonym organem nadzoru, ale GET miał co do tego kilka wątpliwości.

76. Po pierwsze, uzyskanie wiarygodnego przeglądu jego wyników i metod pracy wydaje się trudne. Dyskusje przeprowadzone na miejscu nie pozwoliły na zebranie spójnych i wiarygodnych danych dotyczących liczby faktycznie zweryfikowanych deklaracji, rodzaju osób (w tym ewentualnie PTEF), wyników takich weryfikacji itp. Nie były również dostępne informacje na temat metodyki, którą można było ewentualnie zastosować do wyboru deklaracji, które mają być sprawdzone. Wydaje się, że w ostatecznym rozrachunku przeprowadza się tylko kilka weryfikacji, w większości przypadkowych, a liczba stwierdzonych naruszeń jest bardzo niska. Przed wizytą w GET dostarczono wykaz 12 spraw dotyczących PTEF otwartych między styczniem 2013 roku a marcem 2017 roku: w przypadku połowy z nich działania następcze i wyniki kontroli są nieznane. W przypadku pozostałych nie stwierdzono nieprawidłowości lub wysłano zawiadomienie do premiera lub prokuratora, ale nie ma dostępnych informacji na temat działań następczych. Oskarżenia zostały wycofane przez prokuratora w dwóch innych sprawach (i decyzja potwierdzona w odwołaniu). Dane dostarczone przez Prokuraturę Krajową za mniej więcej ten sam okres odnoszą się do 23 spraw dotyczących obowiązków deklaratywnych PTEF. W ich wyniku wydano cztery akty oskarżenia i dwa wyroki skazujące z karą warunkową). Powyższe dane zawsze były podawane jako przykłady, ponieważ nie istnieje skonsolidowany system sprawozdawczości i kontroli, który pozwoliłby na uzyskanie wiarygodnego obrazu zagrożeń i ewentualnych problemów związanych z obowiązkami deklaratywnymi oraz ich skuteczności.

77. Rada ds. Oceny Skutków publikuje roczne sprawozdanie z działalności i tylko ostatnie sprawozdanie za rok 2017, opublikowane wkrótce po kontroli na miejscu, odnosi się do działań związanych z obowiązkami deklaratywnymi. Jednak dane publikowane na pół strony mają głównie charakter ogólny i mają ograniczone znaczenie, ponieważ odnoszą się jedynie do liczby otrzymanych deklaracji, a także do podmiotu publicznego (5 828 z pięciu administracji/agencji). GET powiedziano, że zgodnie z niektórymi szacunkami naukowymi, CBA będzie w rzeczywistości sprawdzało tylko około 1% otrzymanych deklaracji i że będzie działało głównie na podstawie publicznych zarzutów w mediach lub raportu organizacji pozarządowej. Wszystko to wskazuje na ograniczoną skuteczność i słabą odpowiedzialność CBA w zakresie weryfikacji deklaracji wyższych urzędników. Ze względu na rosnącą liczbę urzędników, od których wymaga się złożenia deklaracji, ze względu na efektywność należy wprowadzić system elektroniczny.

78. Wreszcie należy przypomnieć, że CBA podlega władzy premiera i wyznaczonego "ministra-koordynatora ds. służb specjalnych". Szef CBA jest wyznaczony jako "centralny organ administracji rządowej" (art. 5 ustawy o CBA)[[37]](#footnote-37). Chociaż niedawna reforma służby cywilnej nie miała wpływu na zarządzanie CBA, jego obecny szef - były kandydat na posła - został powołany w ramach fali nominacji politycznych[[38]](#footnote-38). Wcześniej, zgodnie z doniesieniami mediów, kierownictwo było wielokrotnie zamieszane w kontrowersje dotyczące czynów przestępczych oraz domniemanych uprzedzeń w zakresie sądownictwa i polityki[[39]](#footnote-39). Należy podkreślić, że Komisja Europejska wyraziła podobne obawy dotyczące CBA w raportach dot. działań antykorupcyjnych z 2014 r.[[40]](#footnote-40) W tych okolicznościach, w celu zapewnienia skutecznego, wiarygodnego i odpowiedzialnego mechanizmu przeglądu, pożądana byłaby radykalna reforma. W związku z tym **GRECO zaleca ustanowienie niezależnego mechanizmu przeglądu oświadczeń majątkowych osób, którym powierzono funkcje najwyższego szczebla kierowniczego, wyposażonego w odpowiednie środki prawne, techniczne i inne w celu skutecznego i odpowiedzialnego wykonywania swoich zadań.**

**Odpowiedzialność i mechanizmy egzekwowania prawa**

*Mechanizmy egzekwowania prawa w sprawach innych niż karne*

79. Odpowiedzialność za stosowanie w codziennej praktyce obowiązujących standardów uczciwości spoczywa przede wszystkim na centralnych organach ministerstw i na właściwym ministrze, jeśli chodzi o urzędników wyższego szczebla, oraz na kancelarii premiera oraz samym premierze, jeśli chodzi o członków służb premiera i członków rządu. Jak wskazano w ustaleniach prowadzących do pierwszego zalecenia (zob. pkt 30), potrzebny jest nadrzędny system i polityka w zakresie uczciwości, aby promować kulturę uczciwości wśród wszystkich PTEF.

80. Informacje przekazane GET przed wizytą na miejscu i w jej trakcie pokazały, że przy rozpatrywaniu spraw dotyczących uczciwości w dużym stopniu opieramy się na prawie karnym. Jednak ze względu na konieczność wykazania zamiaru popełnienia przestępstwa - zgodnie z normami prawa karnego dotyczącymi dowodów - oraz ze względu na wagę i złożoność postępowania karnego, co przekłada się na długotrwałe procedury, system zapewnienia uczciwości nie może polegać wyłącznie na egzekwowaniu prawa karnego. Działania dyscyplinarne są równie ważne w celu szybkiego i proporcjonalnego reagowania na sytuację stanowiącą zagrożenie dla sektora publicznego, nawet zanim stanie się ona przestępstwem karnym, i właśnie na tym polega zapobieganie. Dlatego równie ważne jest, aby Polska wprowadziła skuteczny mechanizm egzekwowania prawa karnego w celu zapewnienia zgodności z przyszłymi zasadami postępowania i standardami uczciwości zalecanymi wcześniej (zob. pkt 33, 44, 56, 60). Może on podlegać albo władzy premiera (np. przy wsparciu organu doradczego), albo – co jest nawet lepszym rozwiązaniem - zostać powierzony niezależnej komisji. **GRECO zaleca wprowadzenie solidnego mechanizmu nadzoru i sankcji w celu skutecznego wdrażania przyszłych zasad postępowania i innych standardów zapobiegania korupcji.**

81. GET obawia się, że jeżeli projekt ustawy o przejrzystości życia publicznego zostanie przyjęty w obecnej formie, naruszenia dotyczące oświadczeń majątkowych mogą prowadzić do zbyt systematycznego nakładania sankcji karnych (np. umyślne dostarczanie fałszywych informacji). Oczywiście ważne jest, aby dysponować odpowiednimi możliwościami karania i możliwością zaangażowania organów, które są uprawnione do dostępu do informacji bankowych i innych informacji finansowych oraz do badania podejrzanych transakcji. Sankcje te powinny być jednak łagodniejsze w przypadku mniej poważnych/nieumyślnych naruszeń, które mogą być alternatywnie rozpatrywane w postępowaniu dyscyplinarnym. GET wzywa rząd do zapewnienia, by w przypadku zmiany prawodawstwa istniał szereg sankcji, które są odstraszające, ale proporcjonalne do różnych naruszeń.

*Postępowanie karne i immunitety*

82. Osoby PTEF mianowane spośród członków Parlamentu - zazwyczaj: ministrowie, sekretarze stanu - nadal korzystają z immunitetu parlamentarnego (nienaruszalność) w odniesieniu do swoich działań. Immunitet ten musi najpierw zostać uchylony na wniosek prokuratora w celu wszczęcia postępowania karnego.

83. Ponadto w przypadku niektórych PTEF istnieje przywilej jurysdykcji. Trybunał Stanu jest organem sądowym ustanowionym na mocy Konstytucji i uregulowanym m.in. ustawą o Trybunale Stanu z 1982 r. oraz uchwałą Sejmu niższej izby parlamentu z dnia 6 lipca 1982 r. w sprawie zasad działania Trybunału Stanu, która orzeka w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym (w innym składzie) w sprawie konstytucyjnej odpowiedzialności osób sprawujących najwyższe funkcje państwowe. Rozpatrywane są sprawy o naruszenie Konstytucji lub ustaw (tzw. "czyn niedozwolony konstytucyjnie") popełnione przez Prezydenta, członków rządu, szefów urzędów centralnych i innych wyższych urzędników państwowych (w szczególności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego). Ponadto rozpatruje wszystkie sprawy dotyczące prezesa i sprawy karne członków Rady Ministrów (w odniesieniu do ich obowiązków). Trybunał Stanu jest uprawniony do orzekania o wydaleniu osób ze stanowiska publicznego, orzekania nakazów zaprzestania pełnienia funkcji publicznych, o cofnięciu prawa do głosowania i kandydowania w wyborach, o cofnięciu uprzednio przyznanych medali, odznaczeń i tytułów honorowych, a w sprawach karnych orzekania kar przewidzianych w kodeksie karnym. Skład Trybunału Stanu jest ustalany na pierwszym posiedzeniu każdej nowej władzy ustawodawczej, a zatem 16 członków jest mianowanych na cztery lata przez izbę niższą, z tym wyjątkiem, że szefem Trybunału jest Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (mianowany przez Prezydenta RP na sześcioletnią kadencję). Jego/jej dwóch zastępców i 16 członków Trybunału Stanu wybiera się spoza Parlamentu. Izba niższa wybiera również prokuratora i zastępcę prokuratora, którzy mają prowadzić dochodzenie i przedstawiać zarzuty. Postępowanie przed Trybunałem Stanu składa się z trzech etapów: a) na wniosek Prezesa lub co najmniej 115 członków izby niższej, a na podstawie opinii Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej izba niższa podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania - wymaga to większości 3/5 głosów w sprawach z udziałem członka rządu, b) postępowania sądowego przed Trybunałem (rozprawa jest jawna), c) etapu egzekucyjnego[[41]](#footnote-41). Termin przedawnienia wynosi 10 lat od dnia popełnienia czynu, chyba że ustawa przewiduje dłuższy okres przedawnienia dla danego przestępstwa. Jeżeli popełniony czyn nie stanowi przestępstwa, Trybunał może ukarać daną osobę, pozbawiając ją praw wyborczych biernych i czynnych (na okres od 2 do 10 lat) lub orzekając o pozbawieniu prawa do zajmowania stanowisk kierowniczych. Trybunał może zadowolić się stwierdzeniem winy oskarżonego. Jeżeli popełniony czyn jest przestępstwem, Trybunał wymierza karę określoną w ustawie karnej.[[42]](#footnote-42)

84. GET dotyczy sposobu zaprojektowania i funkcjonowania w praktyce systemu immunitetów, z którego korzystają PTEF (osoby wyznaczone spośród posłów). Zakres immunitetów jest szeroki, ponieważ obejmuje wszelkie czyny popełnione podczas pełnienia funkcji, nawet jeśli nie są one związane z obowiązkami służbowymi. Nawet jazda z dużą prędkością i ewentualne akty przekupstwa są objęte immunitetem, ponieważ nie są one uważane za czyny "dające się odłączyć". Również czyny popełnione in flagrante delicto są objęte immunitetem, w przeciwieństwie do sytuacji w wielu innych państwach członkowskich GRECO.

85. Poinformowano GET, że w odniesieniu do procedury wnioskowania o uchylenie immunitetu nie istnieje znormalizowany model treści wniosków, a komisja parlamentarna odpowiedzialna za kwestie związane z immunitetem może żądać dostępu do całej dokumentacji (co, zdaniem GET, może prowadzić do zagrożeń dla dochodzenia/postępowania karnego). Decyzje Parlamentu opierają się na niepisanej doktrynie, zgodnie z którą a) immunitet od oskarżenia nie jest osobistym przywilejem i b) ma on zastosowanie wyłącznie do czynów, które mają wpływ na działalność parlamentarną, ale prokuratorzy i inni rozmówcy wskazali, że praktyka ta odbiega od tej doktryny. Ponadto, chociaż co do zasady decyzje parlamentarne powinny być umotywowane, nie zawsze odbywa się to w praktyce, a GET otrzymywał sprzeczne wyjaśnienia, czy wyniki dyskusji parlamentarnych i leżące u ich podstaw rozumowanie są - jako minimum - publicznie dostępne, czy też przekazywane prokuratorowi.

86. Podano różne przykłady spraw wszczętych przeciwko PTEFS (jeden minister i kilku podsekretarzy stanu) w związku z poważnymi zarzutami o nadużycia, w tym manipulowanie wpływami, w przypadku których immunitet nie został uchylony. Inne przykłady przekazane do GET pokazały, w jaki sposób immunitety mogą również wpływać na wdrażanie ustaleń prewencyjnych, w szczególności w przypadkach, gdy immunitet nie został uchylony, aby umożliwić postępowanie dotyczące towarów luksusowych nabytych podejrzanie i nieuwzględnionych w oświadczeniu o stanie majątkowym i konflikcie interesów (dany minister został ostatecznie poproszony o rezygnację w wyniku kontrowersji społecznych).

87. GET jest rozczarowany, widząc, że ponad 15 lat po tym, jak kwestia immunitetów została poruszona w pierwszej rundzie ewaluacji GRECO, pozostaje ona nadal takim problemem w Polsce. Polska musi to określić w pisemnych przepisach i zapewnić przejrzystą i opartą na obiektywnych kryteriach procedurę uchylania immunitetów, która nie oznaczałaby, że Parlament przeanalizuje treść całego dossier i omówi winę danego PTEF (lub parlamentarzysty). Jest to zadanie sądu. GET przypomina, że zgodnie z rezolucją (97)24 Komitetu Ministrów w sprawie dwudziestu wytycznych dotyczących walki z korupcją, immunitety powinny być ograniczone do zakresu niezbędnego w społeczeństwie demokratycznym, aby nie utrudniać dochodzenia, ścigania lub orzekania w sprawach o przestępstwa korupcyjne. W świetle powyższego **GRECO zaleca, aby w odniesieniu do osób pełniących najwyższe funkcje kierownicze przeprowadzić dogłębną reformę systemu immunitetów w celu ułatwienia ścigania przestępstw związanych z korupcją poprzez wyłączenie ich z zakresu immunitetów oraz poprzez zapewnienie, aby procedura uchylenia immunitetu była przejrzysta i oparta na obiektywnych i sprawiedliwych kryteriach skutecznie stosowanych w praktyce.**

88. GET miał również wątpliwości co do przywileju jurysdykcyjnego, z którego korzysta kilka PTEF (i inni urzędnicy wyższego szczebla). Po pierwsze, właściwość Trybunału Stanu nigdy nie została jasno określona (lub wyjaśniona), a spory prawne i akademickie trwają w odniesieniu do tego, co pociąga za sobą "czyn konstytucyjny". Ponadto trybunał posiada szeroką jurysdykcję do zajmowania się również wspólnymi przestępstwami, w tym czynami korupcyjnymi. W decyzji z dnia 21 lutego 2001 r. (sygn. P12/00, opublikowanej w OTK 2001/1/57) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że PTEF może być ścigany za przestępstwo powszechne przed zwykłym sądem, chyba że Parlament podejmie decyzję o wszczęciu postępowania przed Trybunałem. Prokurator musi również informować Sejm o wszelkich wszczętych postępowaniach, jeżeli uzna, że czyn karalny jest związany z obowiązkami służbowymi PTEF (art. 2 ustawy o trybunale państwowym) Prokuratorzy i przedstawiciele Sejmu uznali niejednoznaczność przepisów prawa w tych sprawach, a także, że pożądane byłoby ustalenie jasnych kryteriów, jaką ścieżkę postępowania należy zastosować w zależności od okoliczności. Chociaż w Polsce obowiązuje zasada obowiązkowego ścigania, GET uważa, że powyższa sytuacja może mieć odstraszający wpływ na działania prokuratury w szczególnie delikatnych sprawach. Ponadto niektórzy z tych, do których przemawiali przedstawiciele GET, uznali, że w przypadku wszczęcia przez trybunał dochodzenia w sprawie już rozpatrywanej przez prokuraturę, prokuratura zostanie wycofana ze sprawy. Zdaniem GET naraża to sprawy politycznie drażliwe, którymi zajmują się organy prokuratorskie, na ryzyko ingerencji politycznej.

89. Jednocześnie skuteczność Trybunału Stanu jest podważana przez szereg czynników. Na przykład procedura ta była często opisywana jako szczególnie uciążliwa, co skutkowało opóźnieniami, które mogą przekraczać czas trwania kadencji ustawodawcy (oraz mandat członków Trybunału). Decyzja o wniesieniu oskarżenia przeciwko PTEF jest zasadniczo polityczna i potencjalnie trudna do osiągnięcia ze względu na wymaganą do głosowania większość 3/5 (w 2015 r. próby wysłania ministra i innego PTEF przed trybunał nie powiodły się z tego powodu). Może to nadać nadmierną wagę rozważaniom, które mają niewiele wspólnego z meritum sprawy, nie wspominając już o tym, że skład Trybunału jest ustalany ad hoc przez niższą izbę na początku każdej kadencji.

90. Ponadto funkcjonowanie trybunału było paraliżowane przez wiele lat, gdyż izba niższa nie powołała prokuratora ani jego zastępcy. Pomimo wielu wniosków o wszczęcie postępowania przed Trybunałem, ostatnia sprawa została rozpatrzona w 2005 r., a wznowiona dopiero w 2016 r., po wyborze prokuratorów, ale praktycy, z którymi spotkał się GET, uważali, że będzie musiała zostać zamknięta ze względu na przedawnienie. Ogólnie rzecz biorąc, od 1982 r. trybunałowi udało się wydać tylko jeden wyrok w odniesieniu do dwóch urzędników, a GET nie był w stanie stwierdzić, czy w rzeczywistości doprowadziło to do tego, że więcej spraw było rozpatrywanych przez zwykłe organy sądownictwa karnego. Wiele osób, z którymi spotkało się GET, wyraziło poważne wątpliwości co do faktycznej zdolności Polski do radzenia sobie z sytuacjami i kwestiami etyki zawodowej urzędników państwowych wyższego szczebla i urzędników wybranych w wyborach. Brak jest wiarygodnych statystyk dotyczących spraw rozpatrywanych przez prokuratorów, spraw wnoszonych następnie do sądu oraz spraw ostatecznie rozstrzyganych w sprawach dotyczących PTEF. Kilka poważnych zarzutów zakończyło się rezygnacją lub zwolnieniem PTEF. Nie jest to jednak zadowalająca odpowiedź na zarzuty o korupcję i nadużycia. Jest zatem oczywiste, że istnienie dwoistego charakteru dróg proceduralnych może mieć wpływ na skuteczność reakcji wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących PTEF i że wymaga to poprawy. **GRECO zaleca zapewnienie, aby postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nie utrudniało ścigania przestępstw związanych z korupcją przed sądami powszechnymi.**

91. GET przypomina również o obawach wyrażonych przez GRECO w kontekście procedury ad hoc w odniesieniu do Polski, dotyczących zwiększonego wpływu władzy wykonawczej na wymiar sprawiedliwości i system prokuratury. Podobnie jest w przypadku Policji i innych organów ścigania, których kierownictwo wyższego szczebla jest powoływane przez rząd, a więc pod jego władzą. Patrz druga część niniejszego raportu, poświęcona organom ścigania. Obecnie cały łańcuch postępowań karnych - od śledztwa po orzekanie - narażony jest obecnie na ryzyko ingerencji politycznej, która może ostatecznie podważyć skuteczność działań antykorupcyjnych w odniesieniu do PTEF. Jednym z powodów tych różnych zmian było podobno wyeliminowanie pewnych ugruntowanych nadużyć i zwiększenie skuteczności odnośnych organów państwowych. Żaden rząd ani partia polityczna nie jest jednak nieodłącznie odporna na korupcję, a najlepszym sposobem zachowania standardów uczciwości w instytucjach państwowych jest zapewnienie systemu skutecznych kontroli i równowagi.

**V. ZAPOBIEGANIE KORUPCJI W ORGANACH ŚCIGANIA**

**Organizacja i odpowiedzialność organów ścigania/organów policji**

*Przegląd różnych organów ścigania*

92. Policja jest głównym organem ścigania w Polsce. Funkcję organów ścigania pełnią również: Straż Graniczna (ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej), Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu), Administracja Skarbowa Państwa (ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o administracji skarbowej), Centralne Biuro Antykorupcyjne (ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym), żandarmeria wojskowa (ustawa z dnia 21 sierpnia 2001 r. o żandarmerii wojskowej i wojskowych organach ścigania) oraz inne organy kontrolne, takie jak na przykład Inspekcja Handlowa i Państwowa Inspekcja Sanitarna. Niniejsze sprawozdanie koncentruje się na Policji i Straży Granicznej, które są głównymi agencjami. Wiele zagrożeń i środków antykorupcyjnych omawianych w odniesieniu do tych dwóch sił może mieć znaczenie dla szerszego kręgu organów ścigania. Polska może chcieć o tym pamiętać przy wdrażaniu sformułowanych poniżej zaleceń.

93. Polska policja (*Policja*)[[43]](#footnote-43) jest organizacją paramilitarną odpowiedzialną za dochodzenia wstępne, śledztwa i działania administracyjne oraz porządkowe. W czasie wizyty Policja zatrudniała ponad 97.000 policjantów (84% mężczyzn i 16% kobiet). Jej działalność regulują m.in. ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad organizacji i działania Komendy Głównej Policji, posterunków i innych jednostek organizacyjnych z dnia 28 września 2007 r. oraz Rozporządzenie w sprawie zasad grup zaszeregowania Policji (nr 88) z dnia 1 lutego 2011 r. (wydane przez Komendanta Głównego Policji). Organizacja Policji opiera się na zasadach centralizmu i podporządkowania hierarchicznego. W jej skład wchodzi 16 województw (wojewodów) i stolica - na czele z Komendantem - powiaty (powiat), gminy i powiaty miejskie, posterunki policji oraz centralne służby ogólne i specjalistyczne. Na czele dowództwa centralnego stoi Komendant Główny.

94. Straż Graniczna (*Straż Graniczna*)[[44]](#footnote-44), jest jednolitym i uzbrojonym organem ścigania odpowiedzialnym za nadzór granic państwowych, kontrole ruchu granicznego oraz zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji. W skład struktury wchodzi komenda główna oraz oddziały centralne (np. Biuro Spraw Wewnętrznych), dziewięć oddziałów terenowych, trzy ośrodki szkoleniowe. Działalność Straży Granicznej reguluje m.in. ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej oraz różne rozporządzenia wykonawcze. Na dzień 31 października 2018 r. Straż Graniczna zatrudniała 14 864 osoby (73,7 % mężczyzn i 26,3 % kobiet).

95. Policja i Straż Graniczna, za pośrednictwem Komendanta Głównego, składają sprawozdania Ministrowi Spraw Wewnętrznych, na przykład w formie sprawozdań rocznych (składanych w lutym każdego roku) na temat ogólnej działalności prowadzonej zgodnie z priorytetami określonymi przez Ministra / Rząd. Komendanci Główni muszą również składać coroczną deklarację (w marcu), dotyczącą kontroli zarządzania osobie odpowiedzialnej za ogólny nadzór nad tym samym ministerstwem. Ponadto jednostki kontroli wewnętrznej Policji i Straży Granicznej co roku (w lutym) składają dyrektorowi Departamentu Inspekcji, Skarg i Wniosków Ministerstwa roczne sprawozdania ze swojej działalności. Policja i SG co roku przekazują również do Ministerstwa informacje w celu sporządzenia "Raportu o bezpieczeństwie w Polsce". W zakresie sprawozdawczości finansowej obowiązują szczególne ustalenia dotyczące sprawozdawczości finansowej. Ponadto Komendant Biura Spraw Wewnętrznych corocznie do 31 stycznia składa Ministrowi Spraw Wewnętrznych sprawozdanie z działalności tego biura.

*Dostęp do informacji*

96. Policja i SG informują o swojej działalności i obowiązujących normach i politykach za pośrednictwem ich ogólnej obecności w Internecie lub specjalnych stron internetowych (np. policja prowadzi serwis informacyjny pod adresem [www.isp.policja.pl](http://www.isp.policja.pl)), za pośrednictwem mediów społecznościowych i miesięcznych biuletynów wydawanych przez kierownictwo lub wydziały komunikacji. Zarówno Policja, jak i SG korzystają z pomocy rzeczników prasowych/zespołów prasowych i rzeczników prasowych (Komendanta Głównego), z którymi media również mogą się kontaktować. Wnioski o udzielenie informacji rozpatrywane są w oparciu o ogólne ramy prawne, a mianowicie ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - patrz również pierwszy rozdział dotyczący PTEF. Na przykład Policja prowadzi serwis informacyjny pod adresem [www.policja.pl](http://www.policja.pl), a każda jednostka Policji prowadzi własną stronę internetową, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, w tym obowiązek publikowania informacji o działalności jednostki (patrz również <http://bip.kgp.policja.gov.pl/>).

*Zaufanie społeczne do organów ścigania*

97. Według badań opinii publicznej przeprowadzonych przez EUROSTAT i CBOS i zgłoszonych w Indeksie Transformacji Bertelsmanna Stiftunga (BTI) za ostatnie kilka lat, na przykład w latach 2016 i 2018[[45]](#footnote-45), ponad dwie trzecie respondentów ufa polskiej policji i jest to najwyższy wskaźnik spośród 25 instytucji publicznych wymienionych w tych badaniach. Pomimo stosunkowo wysokiego poziomu zaufania publicznego do policji, niekiedy mówi się, że firmy wyrażają niewystarczające zaufanie do aparatu bezpieczeństwa chroniącego działalność gospodarczą przed przestępczością oraz do zachowania rządów prawa[[46]](#footnote-46). Dyskusje na miejscu często potwierdzały, że postrzeganie tzw. korupcji ulicznej z udziałem funkcjonariuszy organów ścigania, a w szczególności policji (np. w związku z wykroczeniami drogowymi) w ostatnich latach znacznie spadło w porównaniu z sytuacją na początku lat 90.

98. Zarzuty dotyczące uczciwości i korupcji w bardziej wyrafinowanych i poważnych formach pojawiają się w regularnych odstępach czasu, w tym w odniesieniu do kadry kierowniczej wyższego szczebla i centralnych organów kontrolnych, również tych, które mają obowiązki antykorupcyjne[[47]](#footnote-47). W postrzeganiu wyspecjalizowanej opinii publicznej i środowiska akademickiego[[48]](#footnote-48), w szczególności, istnieje utrzymujące się zjawisko wpływu politycznego na działania policyjne w Polsce, a także negatywny wpływ, jaki może to mieć na zainteresowane agencje. GET kilkakrotnie słyszał obawy, że istnieje ogólna podobna tendencja w odniesieniu do polskiej służby cywilnej w następstwie niedawnych zmian w ustawie o służbie cywilnej przyjętych w styczniu 2016 r. (po szybkim procesie i niewystarczających konsultacjach)[[49]](#footnote-49), w wyniku czego wszyscy wyżsi urzędnicy służby cywilnej są obecnie wyłączeni z zakresu stosowania ustawy i w związku z tym mianowani i odwoływani w sposób uznaniowy. GET dowiedział się również, że Policji w ciągu zaledwie dwóch lat przewodniczyło trzech różnych komendantów głównych i zauważył, że zmiany w ścisłym kierownictwie policji były szczególnie kontrowersyjne[[50]](#footnote-50).

*Związki zawodowe i organizacje zawodowe*

99. Zarówno w Policji, jak i w SG, pracownicy mają prawo do tworzenia związków zawodowych i uczestniczenia w ich działaniach, ale prawo zabrania im strajku (ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z 1991 r.). Dla członków Policji i Straży Granicznej istnieje kilka specjalnych związków zawodowych, w tym Samorządowy Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Policji[[51]](#footnote-51) (utworzony w 1990 roku), Zarząd Zakładowy Krajowego Związku Pracowników Administracji Rządowej Komendy Głównej Straży Granicznej, Związek Zawodowy Pracowników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej.

**Polityka antykorupcyjna i uczciwości**

*Polityka, planowanie i zinstytucjonalizowane mechanizmy wdrażania*

100. Jak wskazano wcześniej (patrz: pkt 26, 29, 30), działania antykorupcyjne i polityka antykorupcyjna w Polsce są zazwyczaj określane przez kolejny Rządowy Program Antykorupcyjny. W czasie wizyty przyjęto właśnie program na lata 2018-2020 (zastępujący poprzednią wersję na lata 2014-2019), którego celem jest ograniczenie korupcji w kraju oraz rozwój prewencji, edukacji i podnoszenia świadomości.

101. Policja i Straż Graniczna na różne sposoby przyczyniają się do realizacji tego celu. SG poinformowała, że w grudniu 2014 r. jej Komendant Główny zatwierdził plan na lata 2014-2019, a za koordynację jego realizacji odpowiada szef Biura Spraw Wewnętrznych. Obejmowało to m.in. przegląd kodeksu etycznego pod kątem jego skuteczności; sporządzenie mapy korupcyjnej dotyczącej sytuacji w SG; analizę nieprawidłowości w codziennej pracy, szkolenia itp. Policja doniosła, że odbyła liczne spotkania w szkołach oraz z kierownikami i funkcjonariuszami oraz personelem Policji.

102. GET został poinformowany przez funkcjonariuszy organów ścigania, że program na lata 2014-2018 został de facto wstrzymany w 2016 r. i że w rzeczywistości trudno było wyciągnąć jakiekolwiek wnioski co do osiągnięć organów ścigania. W GET odnotowano również, że w ostatnim czasie wprowadzono pewne istotne zmiany. Oprócz istniejącego Departamentu Nadzoru, Skarg i Wniosków Ministerstwa, w listopadzie 2017 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji utworzono Biuro Nadzoru Wewnętrznego (BNW), podlegające bezpośrednio ministrowi (który powołuje i odwołuje szefa BNW). Rozpoczęło ono działalność w styczniu 2018 roku.

*Środki zarządzania ryzykiem w obszarach podatnych na korupcję*

103. Władze polskie wskazały, że zasadniczo wiodącą rolę w tym obszarze odgrywa odpowiedni wydział spraw wewnętrznych Policji i Straży Granicznej. Biuro Spraw Wewnętrznych Policji sporządza roczne sprawozdanie ze swojej działalności, które według doniesień odnosi się do zagrożeń przestępczością w Policji i zaleca ewentualne pożądane dalsze działania kierownictwa. Główne zidentyfikowane do tej pory zagrożenia dotyczą relacji z obywatelami (przekupstwo związane z funkcjami kontroli ruchu drogowego), nadużyć w związku z postępowaniami (np. przemoc i nadużywanie uprawnień przez śledczych lub podczas procedur przetargowych itp.), nadużywanie informacji. Oceny te prowadzą do dodatkowych środków zapobiegawczych i podnoszenia świadomości[[52]](#footnote-52). Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej przedstawia Komendantowi Głównemu i Ministerstwu coroczną aktualizację mapy zagrożeń korupcyjnych (zgodnie z Programem Rządu na lata 2014-2019[[53]](#footnote-53)). W szczególności zebrane dane wskazują, że funkcjonariuszami najbardziej narażonymi na korupcję są funkcjonariusze pełniący służbę w jednostkach granicznych na zewnętrznej granicy UE (granice z Ukrainą, Białorusią i Rosją). Określono również szczególne zagrożenia korupcyjne w jednostkach technicznych zajmujących się imigracją, operacjami i dochodzeniami, informacją, zasobami ludzkimi, finansami i logistyką. Ryzyko to przekłada się na zwiększony nadzór zawodowy sprawowany przez przełożonych i działania edukacyjne (w tym przez Centrum Szkoleniowe SG). Skuteczność narzędzi zarządzania ryzykiem jest oceniana wewnętrznie poprzez działania kontrolne i audytowe. Władze polskie podkreśliły również znaczenie kontroli zewnętrznych i ocen przeprowadzanych przez Ministerstwo i Najwyższy Urząd Kontroli.

104. Podczas kontroli na miejscu GET szczegółowo omówiono kwestię zarządzania ryzykiem, zwłaszcza że nie udostępniono spójnych informacji na temat różnych zdarzeń dotyczących kwestii uczciwości napotykanych w codziennej praktyce przez policję i SG. Z dyskusji wynika, że niektóre pojęcia są przede wszystkim przesadzone (zazwyczaj przekupstwo), podczas gdy inne są całkowicie ignorowane. Na przykład konflikty interesów nigdy nie były określane jako obszar zainteresowania decydentów politycznych. Po drugie, chociaż roczne sprawozdania służą uzyskaniu ogólnego obrazu zagrożeń i tendencji korupcyjnych, opierają się one głównie na faktycznie rozpatrywanych sprawach. Przedstawiciele Centralnego Biura Antykorupcyjnego potwierdzili, że do tej pory nie stosowano podejścia opartego na ryzyku, a po wizycie podkreślono, że Biuro przygotowuje nowy model prezentacji danych na temat podejścia opartego na ryzyku. Ponadto wydaje się, że duży nacisk kładzie się na sprawy karne, a z uzyskanych przez GET informacji wynika, że nie istnieje nawet centralny system gromadzenia danych (przynajmniej w ramach Policji) w celu gromadzenia danych i informacji na temat spraw dyscyplinarnych oraz wniosków, jakie należy z nich wyciągnąć. Polska wyraźnie potrzebuje bardziej ambitnego podejścia w zakresie gromadzenia i analizy informacji, które mogłyby być przydatne do identyfikacji ryzyka i zagrożeń korupcyjnych oraz do opracowania polityki wobec Policji i SG. Jak wskazano w ust. 152, nawet informacje przekazywane za pomocą anonimowych skarg mogłyby zostać wykorzystane w procesie analitycznym i wykorzystane do opracowania polityki, szkoleń, planów audytu i inspekcji itp. **GRECO zaleca, aby policja i straż graniczna przeprowadziły kompleksową ocenę ryzyka w obszarach i działaniach korupcyjnych, wykraczającą poza to, co ujawniają same sprawy karne faktycznie rozpatrywane, oraz aby dane te były wykorzystywane do proaktywnego opracowywania polityki w zakresie uczciwości i zwalczania korupcji.**

*Kodeks etyczny*

105. W 2003 r. Policja wydała "Zasady etyki zawodowej policjanta". Dokument ten określa standardy etyczne dla policjantów i kadry kierowniczej. Przysięga składana przez nowych pracowników wymaga przestrzegania tych zasad, a naruszenie tych zasad może prowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (art. 132 ustawy o Policji). Ponadto Biuro Spraw Wewnętrznych wydało przewodnik dla nowych policjantów (2015 r.), który zawiera informacje na temat postępowania w trudnych sytuacjach i unikania zagrożeń w służbie. Przewodnik ten otrzymują nowi policjanci przystępujący do służby.

106. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (art. 67, 68, 91b, 91c, 91d), zarządzenie Komendanta Głównego Straży Granicznej nr 11 o zasadach etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej z dnia 20 marca 2003 r. oraz Wytyczne komendanta głównego Straży Granicznej nr 65 w sprawie upoważniania funkcjonariuszy Straży Granicznej do podjęcia odpłatnej pracy poza służbą z dnia 17 kwietnia 2015 r. ustanawiają zasady etyki zawodowej funkcjonariuszy straży granicznej. Zgodnie z art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej funkcjonariusze straży granicznej ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie ogólnej dyscypliny zawodowej i zasad etycznych.

107. GET z zadowoleniem przyjmuje istnienie powyższych zasad i fakt, że od funkcjonariuszy organów ścigania oczekuje się ich przestrzegania w codziennej pracy. Niemniej jednak nigdy nie zostały one zaktualizowane w celu uwzględnienia nowych pojawiających się problemów i zjawisk społecznych, które mogą stanowić zagrożenie dla uczciwości funkcjonariuszy organów ścigania. Jak wskazano w niniejszym sprawozdaniu, w identyfikacji kwestii uczciwości w Polsce wyraźnie brakuje podejścia opartego na ryzyku, ponieważ nie powinno ono opierać się wyłącznie na faktycznie rozpatrywanych sprawach (karnych). Potrzebne są również szczegółowe zasady i wytyczne dotyczące sposobu postępowania w przypadku prezentów, konfliktów interesów ad hoc oraz, w szczególności, stosunków z osobami trzecimi. Te różne tematy zostały omówione w innych częściach niniejszego sprawozdania (patrz: pkt 125, 133, 136). Pożądane byłoby również, aby przepisy stały się bardziej przyjazne dla użytkownika dzięki konkretnym przykładom i wskazówkom dotyczącym codziennej działalności. GET przypomina, że najlepiej byłoby, gdyby kodeks postępowania był żywym dokumentem, stosowanym w codziennej praktyce i uaktualnianym w celu dostosowania się do zmian społecznych i nowych zidentyfikowanych zagrożeń. Powinien być również łatwo dostępny dla ogółu społeczeństwa, tak aby wszyscy obywatele byli informowani o postępowaniu oczekiwanym od członków organów ścigania. Jak wskazano w pkt 110, porad udzielają głównie przełożeni. Jednak ze względu na ich centralną rolę w wielu dziedzinach (np. zatwierdzanie działań pomocniczych, sprawy dyscyplinarne) oraz ze względu na to, że funkcjonariusz może zwracać się o wskazówki w odniesieniu do kwestii związanych z samym zarządzaniem liniowym, wyraźnie wskazane jest wprowadzenie systemu poufnego doradztwa. **GRECO zaleca aktualizację zasad postępowania Policji i Straży Granicznej w celu lepszego uwzględnienia prezentów i innych korzyści, konfliktów interesów ad hoc oraz relacji ze stronami trzecimi oraz dołączenie do nich odpowiednich komentarzy i przykładów, a także poufne doradztwo.**

*Operacje pod przykryciem i kontakty z informatorami i świadkami*

108. Ogólne ramy dla prowadzenia operacji pod przykryciem są uregulowane w przepisach ustawowych lub wykonawczych. Na przykład ustawa o Straży Granicznej zawiera przepisy dotyczące wykorzystania dokumentów i przedmiotów pochodzących z działalności przestępczej, bezpieczeństwa informacji oraz o specjalnym funduszu na finansowanie operacji. Konkretne sposoby działania są przedmiotem wewnętrznych tekstów niejawnych, takich jak instrukcje policyjne dotyczące sposobu przeprowadzania operacji pod przykryciem oraz sposobu postępowania w kontaktach z osobami trzecimi (informatorzy itp.). W związku z tym GET nie uzyskał konkretnych informacji na temat mechanizmów i procedur, które mogłyby być stosowane w celu ochrony przed niewłaściwym wykorzystaniem działań organów ścigania do osiągnięcia korzyści prywatnych.

*Porady, szkolenia i świadomość*

109. Policja i SG prowadzą wstępne szkolenia dla nowych pracowników oraz doskonalenie zawodowe poprzez Akademię Policyjną w Szczytnie oraz Ośrodki Szkoleniowe SG. Policja jest również wspierana w pracy dydaktycznej przez Instytut Badawczy. Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) poprzez dotację unijną opracowało program szkoleń antykorupcyjnych, który obejmuje zdalne nauczanie i sesje szkoleniowe oraz odpowiednie materiały, a także platformę e-learningową antykorupcyjną. GET zostały przekazane przykłady poruszanych tematów. Na przykład, jeśli chodzi o SG, szkolenie wstępne obejmuje etykę zawodową i przestępstwa służbowe popełniane przez urzędników. Podczas szkolenia w tej dziedzinie poruszany jest również temat etycznych i prawnych aspektów zapobiegania korupcji. Praktyczne szkolenia dla urzędników pierwszego stopnia dotyczą takich tematów, jak prawne i społeczne aspekty korupcji, analiza ryzyka itp. Specjalistyczne sesje szkoleniowe dla pracowników wyższego szczebla obejmują również problematykę antykorupcyjną (np. w 2016 r. odbył się kurs "Rozpoznawanie i zapobieganie korupcji w Straży Granicznej". W tym samym roku na platformie e-learningowej uruchomiono szkolenie dla funkcjonariuszy i pracowników na temat zwalczania korupcji i konfliktów interesów.

110. Strony internetowe Policji i Straży Granicznej zapewniają dostęp do aktów prawnych, zarówno ogólnych, jak i wewnętrznych, a także wiadomości. W ramach Policji i Straży Granicznej przełożeni udzielają porad etycznych, gdy jest to konieczne, ale nie ma konkretnego poufnego mechanizmu doradztwa (zob. również powyższe punkty i zalecenie dotyczące zasad postępowania).

Rekrutacja, kariera i warunki zatrudnienia

*Rekrutacja, mianowanie do wyższej rangi oraz zwolnienie*

111. Jak wskazano w akapitach wprowadzających, policja i SG są zorganizowane jako jednolity, paramilitarny korpus z wyspecjalizowaną kadrą oraz działający na określonych zasadach. Zmienny odsetek członków Policji i SG nie podlega ogólnemu systemowi kariery i stażu pracy sił zbrojnych. Na przykład w Policji około 10% pracowników to stali urzędnicy służby cywilnej, którym powierzono określone zadania (podlegają oni ogólnym zasadom służby cywilnej dotyczącym warunków rekrutacji i zatrudnienia), a kolejne 12% to pracownicy zatrudniani ad hoc (na podstawie umów - powoływani i odwoływani swobodnie przez kierownictwo, np. na podstawie art. 32 ustawy o policji). Kategorie te obejmują doradców (np. byłych wyższych rangą funkcjonariuszy), pracowników posiadających specjalistyczną wiedzę techniczną lub pracowników świadczących usługi pomocnicze.

112. Dotyczy to również kadry kierowniczej wyższego szczebla, której przedstawiciele niekoniecznie są funkcjonariuszami policji. Poniższa tabela zawiera przegląd głównych funkcji kierowniczych w Policji i SG oraz organów decydujących o mianowaniach / awansach / zwolnieniach.

|  |  |
| --- | --- |
| Komendant Główny Policji i SG | powołany i odwołany przez premiera na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych |
| Zastępcy Komendanta Głównego Policji oraz SG | powołani i odwołani przez Ministra Spraw Wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego |
| Dowódca Biura Spraw Wewnętrznych Policji + SG  Zastępcy komendantów powyższych  Dyrektorzy i zastępcy dyrektorów zarządów i wydziałów Policji + SG | powołani i odwołani przez Ministra Spraw Wewnętrznych  mianowani i odwołani przez ww. ministra na wniosek dowódcy urzędu  mianowani i odwoływani przez komendanta głównego |
| Dowódca policji regionu  Dowódca jednostki terytorialnej lub ośrodka szkoleniowego SG | mianowany i odwołany przez Ministra Spraw Wewnętrznych na wniosek głównodowodzącego |
| Regionalny zastępca dowódcy policji (do 3 osób)  Zastępca dowódcy jednostki terytorialnej lub ośrodka szkoleniowego SG | mianowany i odwołany przez komendanta głównego na wniosek dowódcy okręgu/jednostki (w przypadku policji: musi to być starszy funkcjonariusz policji) |
| Komendanci okręgu policyjnego, komendanci miejscy, komendanci komisariatów policji i ich zastępcy  Dowódcy niższej jednostki terytorialnej SG | mianowani i odwoływani przez dowódcę wyższej jednostki terytorialnej (muszą być wyższymi funkcjonariuszami policji)  mianowany i odwołany przez Komendanta Głównego na wniosek dowódcy jednostki terytorialnej |

113. Ustawa o Policji określa ogólne wymagania dla kandydatów do służby w Policji. Otwarty proces konkursowy wymaga co najmniej średniego wykształcenia, sprawności fizycznej i psychicznej, dobrej reputacji, czystego rejestru karnego. Muszą również przejść procedurę poświadczenia bezpieczeństwa osobowego obejmującą rozszerzony wywiad środowiskowy. Wybór obejmuje testy wiedzy specjalistycznej i źródłowej, test sprawności fizycznej, test psychologiczny i rozmowę kwalifikacyjną. Ustawa o Straży Granicznej oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 lutego 2006 r. regulują rekrutację i dobór funkcjonariuszy SG. Wymagania konkursu otwartego dla kandydatów do służby w SG uwzględniają motywację osobistą, wiedzę, kwalifikacje zawodowe, sprawność psychologiczną i psychofizjologiczną, dobrą reputację, czysty rejestr karny. Druga faza procedury kwalifikacyjnej obejmuje test wiedzy ogólnej, test znajomości języka obcego, test sprawności fizycznej oraz rozmowę kwalifikacyjną. Kandydaci, którzy przejdą ten etap, przechodzą następnie badania lekarskie oraz rozszerzony wywiad środowiskowy.

114. Regularna procedura lustracyjna obejmuje weryfikację dostępnych informacji dotyczących szpiegowania, terroryzmu, sabotażu, działalności politycznej, przetwarzania informacji niejawnych. Rozszerzona procedura lustracyjna (stosowana wobec Komendanta Głównego Policji i Straży Granicznej) obejmuje w szczególności weryfikację poziomu życia / dochodów, kontrolę zdrowia psychicznego, uzależnień (od alkoholu lub narkotyków). Przeprowadzenie procedury lustracyjnej wymaga pisemnej zgody osoby poddanej lustracji, a zebrane dane są informacjami niejawnymi. Wyniki procedury lustracyjnej mogą być kwestionowane u Prezesa Rady Ministrów, a następnie w sądzie. Ponadto wcześniejsza działalność każdej osoby powołanej do urzędu publicznego, urodzonej przed 1 sierpnia 1972 r., jest weryfikowana przez Biuro Lustracyjne Instytutu Pamięci Narodowej oraz Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

115. Ponieważ osoby pełniące służbę w Policji i Straży Granicznej są w dużej mierze urzędnikami państwowymi, którzy mają umowę na czas określony, awans na wyższe stanowisko jest zwykle regulowany przez ogólne programy rozwoju kariery zawodowej i opiera się na wewnętrznych ogłoszeniach o wolnych stanowiskach, rozmowach komisji rekrutacyjnych itp. Awans funkcjonariuszy do wyższej rangi uwzględnia wyniki ocen, kwalifikacje zawodowe kandydata oraz wymagania stawiane na obsadzanym stanowisku, staż pracy i tak dalej. W szczególności w niektórych przypadkach nominacja na wyższe stanowisko może nastąpić przed osiągnięciem wymaganego okresu stażu pracy, w świetle oceny funkcjonariusza i jego szczególnych kwalifikacji zawodowych lub dodatkowych umiejętności nabytych w drodze szkolenia itp.

116. Odpowiednie przepisy Policji i Straży Granicznej określają warunki zwolnienia, np. gdy warunki powołania nie są już spełnione, w przypadku oceny negatywnej lub w wyniku postępowania dyscyplinarnego. Na przykład art. 41 ustawy o Policji odnosi się do następujących okoliczności: jeżeli komisja lekarska uzna, że dana osoba jest niezdolna do służby; niezdolność wykazana w okresie służby przygotowawczej; kara dyscyplinarna polegająca na wydaleniu ze służby; prawomocny wyrok sądu orzekający o popełnieniu przestępstwa; dyskwalifikacja zawodowa orzeczona przez sąd jako środek uzupełniający; wygaśnięcie umowy o pracę, jeżeli umowa nie została przedłużona lub nie zaoferowano umowy na czas nieokreślony po zakończeniu okresu próbnego w odniesieniu do usług świadczonych na podstawie umowy; w przypadku dwóch następujących po sobie negatywnych ocen; w przypadku, gdy kierownictwo Policji stwierdzi, że "wymaga tego istotny interes służby ". Zwolnienia mogą być zaskarżone przed sądami administracyjnymi.

117. Nominacje, awanse i zwolnienia w organach ścigania pozostają szczególnie problematycznym tematem - zob. również powyższy rozdział dotyczący zaufania publicznego do organów ścigania oraz wcześniejszą tabelę, aby uzyskać szybki przegląd. GET jest zaniepokojony uznaniowym charakterem decyzji w tym obszarze. Nie przewidziano żadnych szczególnych kryteriów podejmowania decyzji o mianowaniu, innych niż wymóg prowadzenia czystego rejestru karnego i posiadania ogólnej wiedzy specjalistycznej, a często nie istnieje nawet wymóg, aby dana osoba była obecnie zatrudniona jako funkcjonariusz organów ścigania. Nie ma również obowiązku stosowania otwartego, konkurencyjnego procesu selekcji. GET miał podobne obawy co do warunków zwolnień, które pozostawiają szerokie pole do uznaniowej decyzji. Nie stosuje się również odpowiedniej procedury weryfikacyjnej. Zdaniem GET wynikająca z tego sytuacja stwarza poważne ryzyko upolitycznienia, arbitralności i nepotyzmu, co mogłoby pogorszyć obecną sytuację, w jakiej znajdują się obecnie niektóre organy ścigania, w tym demotywację i niezadowolenie, nieobjęte stanowiska, problemy dotyczące uczciwości. Mianowania, awanse i zwolnienia wyższej kadry kierowniczej Policji i Straży Granicznej powinny być lepiej uregulowane i zbliżone do statusu zwykłych funkcjonariuszy. W przypadku kadry kierowniczej wyższego szczebla można by przewidzieć określony czas trwania (np. pięć lat). **GRECO zaleca ustanowienie opartego na karierze systemu mianowania, awansowania i odwoływania wszystkich wyższych rangą funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej, opartego na obiektywnych kryteriach, właściwej weryfikacji oraz formalnym, konkurencyjnym i przejrzystym procesie, przy założeniu, że funkcja komendanta głównego może być ograniczona do określonego okresu.**

*Ocena pracy*

118. System oceny okresowej istnieje zarówno w Policji, jak i w Straży Granicznej i jest regulowany przez przepisy szczególne[[54]](#footnote-54). Oceny te przeprowadza się corocznie na początku, a następnie nie rzadziej niż raz na dwa lub trzy lata (Policja) lub co pięć lat (Straż Graniczna) w zależności od liczby lat w służbie. Oceny dokonują bezpośredni przełożeni. Ocena może być kwestionowana z wyższym przełożonym (np. w ciągu 14 dni w przypadku funkcjonariuszy policji). Oceny są zazwyczaj brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o awansach, a ocena negatywna może być podstawą do zwolnienia. Z drugiej strony, wyniki oceny nie mają wpływu na przyznawanie np. premii.

*Polityka rotacji i mobilności*

119. Nie istnieje system regularnej, okresowej rotacji lub polityki mobilności dla funkcjonariuszy policji i Straży Granicznej. Odpowiednie przepisy przewidują, że decyzje o przeniesieniu mogą być podejmowane z urzędu przez kierownictwo lub na wniosek funkcjonariuszy. Podczas gdy w GET w pełni uznaje się znaczenie polityki rotacji i mobilności w kontekście polityki uczciwości (na przykład w celu zmniejszenia ryzyka istnienia korupcyjnych departamentów i udziału w działalności przestępczej), uważa się, że na razie w Polsce istnieją inne priorytety, którymi należy się zająć.

*Wynagrodzenia i świadczenia*

120. Wynagrodzenia w organach ścigania zależą od statusu danych urzędników. Na przykład Policja zatrudnia również urzędników służby cywilnej lub pracowników, którzy nie są wynagradzani zgodnie z systemem dla służb mundurowych, który ma zastosowanie do policji i funkcjonariuszy Straży Granicznej. Niezależnie od tych różnic można powiedzieć, że nowo przyjęci funkcjonariusze, którzy nadal przechodzą szkolenie, otrzymują podstawowe miesięczne wynagrodzenie brutto w wysokości około 570 euro, podczas gdy dla młodszych funkcjonariuszy wynosi ono około 840 euro, a dla doświadczonych funkcjonariuszy nieco powyżej 1000 euro. Rzeczywiste dochody różnią się w zależności od konkretnych dodatków, np. dodatek za staż pracy, dodatek mieszkaniowy, dodatek na transport, dodatek urlopowy. Istnieją również nagrody roczne (1/12 rocznego wynagrodzenia) i nagrody jubileuszowe (po 20 latach pracy). Dla porównania, średnie wynagrodzenie brutto w Polsce w 2017 r. (III kwartał) wyniosło około 1013 euro[[55]](#footnote-55).

121. GET uważa, że chociaż system emerytur w organach ścigania jest postrzegany jako dość korzystny, to fakt, że średnie wynagrodzenia funkcjonariuszy organów ścigania są stosunkowo niskie (zwłaszcza, ale nie tylko na stanowiskach na poziomie początkowym) w porównaniu ze średnią krajową lub wynagrodzeniami w sektorze prywatnym był źródłem poważnego niezadowolenia wśród czynnych oraz nowych funkcjonariuszy. Według niektórych osób, z którymi spotkał się GET, zarówno policja, jak i Straż Graniczna mają trudności z rekrutacją oraz utrzymaniem nowych funkcjonariuszy, którzy spełnialiby oczekiwane normy. Spowodowało to znaczną liczbę wakatów, np. około 4 000 w policji w okresie, w którym miała miejsce wizyta, 6 000 w październiku 2018 r. zgodnie z materiałami prasowymi (zob. przypisy do pkt 97-98). Do tej pory kierownictwo i rząd - na szczęście - nie rozważały obniżenia tych standardów zawodowych. Z perspektywy zachowania uczciwości jasne jest, że obecna sytuacja generuje zwiększone ryzyko, jeśli funkcjonariusze zaczną szukać dodatkowych źródeł dochodu, ponieważ koszty życia rzeczywiście znacząco wzrosły w ostatnich latach lub nastąpił wzrost poczucia własnej wartości. GET został poinformowany, że istnieje zjawisko opuszczania służby przez młodych funkcjonariusz po otrzymaniu pierwszego wynagrodzenia, a także przez doświadczonych, ale zdemotywowanych funkcjonariuszy, którzy robią to samo, a także, że wielu oficerów rzeczywiście ubiegało się w ostatnich latach o pozwolenie na wykonywanie pracy dodatkowej.

122. Liczba kobiet w Policji i w mniejszym stopniu w Straży Granicznej jest nadal niska, nie wspominając o jeszcze niższym odsetku kobiet na stanowiskach kierowniczych. Negatywne stereotypy dotyczące kobiet w polskiej policji (ale także w prokuraturze i sądownictwie) zostały już odnotowane w innych raportach Rady Europy[[56]](#footnote-56). Dążenie do poprawy równowagi płci w policji, w tym na szczeblu kierowniczym i decyzyjnym, wiąże się nie tylko z wymogiem równości wynikającym z prawa międzynarodowego (zob. także pkt 18), ale może również przyczynić się do poprawy postrzegania zawodu oraz osiągania lepszych wyników (np. jakość kontaktów ze społeczeństwem i podejrzanymi, przeciwdziałanie ewentualnym kodeksom milczenia, dalszy rozwój rutynowych działań z udziałem wielu oczu).

123. W październiku 2017 r. przyjęto "Program modernizacji policji, służb celnych i granicznych, straży pożarnej i Biura Ochrony Rządu" na lata 2017-2020, którego ogólnym celem jest modernizacja tych organów i warunków pracy oraz uatrakcyjnienie karier w organach ścigania. W najbliższym czasie planowany jest przegląd wynagrodzeń w niższych grupach zaszeregowania, a do 2020 r. być może także w odniesieniu do pozostałych grup zaszeregowania[[57]](#footnote-57). Okaże się, w jaki sposób skutecznie poprawi to sytuację. W GET odnotowano, że w październiku ubiegłego roku, tj. rok po przyjęciu powyższego programu, od 20 000 do 30 000 policjantów (w zależności od źródeł) przyłączyło się do masowych demonstracji zorganizowanych w celu zaprotestowania w szczególności przeciwko niskim płacom w sektorze publicznym[[58]](#footnote-58). Władze poinformowały, że w listopadzie 2018 r. zawarto porozumienie dla służb mundurowych, przewidujące średni wzrost o 650 zł (151 euro) na jedno stanowisko w 2019 r. i o 500 zł (117 euro) na stanowisko w 2020 r. GET oczekuje na wdrożenie tych umów. GET uważa, że Polska musi poprawić sytuację z powodów wymienionych powyżej. Jednocześnie ważne jest, aby w przypadku wzrostu dochodów w niższych grupach zaszeregowania, skala wynagrodzeń w oparciu o stopnie/grupy zaszeregowania/staż pracy zachowała margines awansu do czasu przejścia urzędnika na emeryturę. **GRECO zaleca poprawę warunków zatrudnienia w Policji i Straży Granicznej (i) poprzez opracowanie dodatkowych środków mających na celu poprawę równowagi płci na wszystkich szczeblach i we wszystkich sektorach oraz (ii) poprzez przegląd skali wynagrodzeń, tak aby ustalić bardziej atrakcyjne płace dla niższych szczebli, przy jednoczesnym utrzymaniu stymulującego marginesu rozwoju w trakcie całej kariery zawodowej.**

**Konflikty interesów**

124. Nie ma ogólnej definicji ani ramowej polityki w zakresie konfliktu interesów. Jednak w wielu tekstach poruszane są sytuacje, które mogą wiązać się z konfliktem interesów. W szczególności:

- Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa o ograniczeniach w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne określają listę sytuacji, które mogą prowadzić do konfliktu interesów;

- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie ram etycznych służby cywilnej nr 70 z dnia 6 października 2011 r. zawiera różne przepisy mające na celu ograniczenie występowania ewentualnych konfliktów interesów

- ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach nadzoru Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1996 r. stanowi, że jednostki organizacyjne podlegające Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, w tym Policja i Straż Graniczna, nie mogą brać udziału w żadnej działalności, w tym w działalności gospodarczej, jeżeli taka działalność mogłaby prowadzić do wykorzystywania władzy publicznej, informacji służbowej lub źródeł publicznych do celów niezwiązanych ze służbą lub w sposób sprzeczny z celem instytucji;

- Załącznik do dekretu nr 11 Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy Straży Granicznej z dnia 20 marca 2003 r. stanowi, że funkcjonariusz Straży Granicznej nie powinien łączyć interesów publicznych i prywatnych podczas pełnienia swoich obowiązków; nie jest związany żadnymi zobowiązaniami w związku ze swymi zadaniami; nie może podejmować działań niezgodnych z zadaniami służbowymi w służbie na służbie i po niej;

- Zasady etyki zawodowej funkcjonariuszy Policji z 2003 r. stanowią, że funkcjonariusz Policji powstrzymuje się od korupcji we wszystkich jej formach, nie może wykorzystywać swojego zawodu w celach prywatnych.

- Decyzja nr 65 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wytycznych dotyczących kontroli stanowi, że kontrolerzy powinni być wyłączeni z udziału w kontroli, jeżeli wyniki kontroli mogą być związane z jego prawami i obowiązkami lub prawami i obowiązkami osób (formalnie) powiązanych (małżonka, krewnego); sprawą kontroli związaną z jego (dawnymi) obowiązkami (od 1 roku). Decyzję o wykluczeniu administratora danych podejmuje się z urzędu w dowolnym momencie w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do bezstronności na pisemny wniosek kierownika jednostki certyfikującej, kierownika zespołu kontrolnego, administratora danych lub szefa jednostki kontrolowanej.

- Artykuł 91b ustawy o straży granicznej: Funkcjonariusze i pracownicy Straży Granicznej mają obowiązek informowania swoich przełożonych o tym, czy ich małżonkowie lub osoby pozostające w tym samym gospodarstwie domowym wykonują pracę lub inną działalność zarobkową w służbie detektywistycznej lub ochroniarskiej, obejmują akcje lub przedsiębiorstwa lub są wykonawcami w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o zamówieniach publicznych na rzecz organów i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra spraw wewnętrznych i administracji.

125. W GET zwraca się uwagę na różnorodność obowiązujących przepisów, które mogą przyczynić się do ograniczenia sytuacji problematycznych. Zauważa jednak, że wobec braku ogólnego podejścia lub definicji konfliktu interesów, ujawnianie ad hoc sytuacji, które nie są wyraźnie przewidziane w różnych ustawach (i co należy robić w takich sytuacjach), nie jest przedmiotem działań. Ponadto ocena sytuacji i rozwiązywanie konfliktów zbyt często pozostawia się w gestii organu nadzoru, podczas gdy powinna to być również decyzja/ inicjatywa danej osoby. Kwestią tą zajmowałoby się wcześniejsze zalecenie dotyczące zasad postępowania.

**Zakaz lub ograniczenie niektórych działań**

*Niezgodności, działalność zewnętrzna i interesy finansowe*

126. Funkcjonariuszom Policji i Straży Granicznej nie wolno wstępować do partii politycznej (Straż Graniczna, art. 68; Ustawa o Policji, art. 63). W odniesieniu do Straży Granicznej dalsze przepisy stanowią, że należy zgłaszać członkostwo w krajowych stowarzyszeniach, natomiast członkostwo w zagranicznych organizacjach, stowarzyszeniach lub stowarzyszeniach międzynarodowych musi być zatwierdzone przez komendanta Straży Granicznej.

127. Policjant nie może podejmować płatnego zatrudnienia poza służbą bez zgody przełożonego lub podejmować działań lub zajęć sprzecznych ze zobowiązaniami wynikającymi z ustawy o Policji lub podważających zaufanie do Policji (art. 62 ustawy o Policji). Podobnie funkcjonariusze Straży Granicznej nie mogą podejmować równolegle czynności zarobkowych bez zgody przełożonego (art. 67 ustawy o Straży Granicznej). Wytyczne Komendanta Głównego Straży Granicznej (nr 65) stanowią, że działalność taka jest niezgodna z obowiązkami służbowymi, jeżeli jest uważana za sprzeczną z interesem służby lub niezgodną z wykonywanymi obowiązkami i zasadami etycznymi, lub stanowi zagrożenie dla prestiżu i dobrej reputacji służby, lub podważa zaufanie do bezstronności itp.

128. Jednocześnie, jak wskazano w pierwszej części niniejszego raportu, ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne stanowi, że osoby pełniące takie funkcje nie mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, fundacji prowadzących działalność gospodarczą lub spółdzielni (z wyjątkiem spółdzielni mieszkaniowych). Nie mogą również wykonywać innych zadań w spółkach prawa handlowego, jeżeli działania takie mogą prowadzić do podejrzenia, że realizują interes osobisty lub posiadają więcej niż 10% akcji lub udziałów w ogólnej strukturze własnościowej podmiotów gospodarczych.

129. Art. 24-27 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, dotyczące wyłączenia z postępowania pracownika lub organu administracji publicznej lub organu kolegialnego. Artykuł. 7 par. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o prawach pracowników urzędów Ministra Spraw Wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez Ministra, reguluje, że jednostki organizacyjne urzędów obsługujące właściwego Ministra Spraw Wewnętrznych, Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i Obrony Cywilnej, w tym związki zawodowe, funkcjonariuszy i pracowników ww. jednostek, nie uczestniczą w żadnej działalności, w tym w działalności gospodarczej, jeżeli będzie to wymagało wykorzystania przez organ władzy publicznej informacji służbowej, informacji służbowej lub środków publicznych do realizacji celów pozapaństwowych lub w sposób sprzeczny z ich celem.

130. GET uważa, że działania równoległe są kolejnym problematycznym zagadnieniem. Dyskusje na miejscu pokazały, że wyrażano różne poglądy, przy czym niektórzy rozmówcy uznali, że zasady są stosowane/interpretowane w sposób restrykcyjny (działalność zewnętrzna jest z zasady zakazana), podczas gdy inni potwierdzili, że liczba wniosków o zezwolenie na dodatkową pracę ogromnie wzrosła w wyniku niewystarczających wynagrodzeń. Zarówno w policji, jak i w Straży Granicznej, zazwyczaj do przełożonego lub kierownika jednostki należy wydanie zgody lub odmowa możliwości wykonywania dodatkowej działalności. System jest zatem silnie zdecentralizowany, a GET nie mógł uzyskać przeglądu stosowanych praktyk, ponieważ żaden centralny organ zarządzający lub administracyjny nie przechowuje takich informacji. Nie jest również jasne, jaka jest praktyka w przypadku zakwestionowania odmowy i w jaki sposób przełożeni sprawują jakąkolwiek dalszą czujność w odniesieniu do już zatwierdzonej dodatkowej działalności. Ponadto zdecentralizowane podejście może prowadzić do niespójności decyzyjnej w organizacji. **GRECO zaleca opracowanie usprawnionego systemu wydawania zezwoleń na działania dodatkowe (odpłatne lub nie) w Policji i Straży Granicznej, który obejmowałby skuteczne działania następcze po wydaniu zezwolenia.**

*Prezenty*

131. Odpowiedzi na kwestionariusz i kilku polskich interlokutorów zaangażowanych w działania organów ścigania odwoływały się do przepisów art. 228 Kodeksu karnego, który penalizuje zarówno samo otrzymanie (lub przyjęcie obietnicy) korzyści majątkowej w ramach pełnienia funkcji publicznych (pociąga to za sobą od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności), jak i sam czyn, gdzie stanowi ono nagrodę za działanie lub zaniechanie działania, z naruszeniem lub bez naruszenia obowiązków (kara jest wyższa niż wyżej wymieniona) danego urzędnika. Stwierdzono, że powyższe przepisy ustanawiają politykę „zero tolerancji” w odniesieniu do wszelkich prezentów, a niektórzy uważają, że w związku z tym nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowych przepisów lub wewnętrznych wytycznych w tym zakresie.

132. Podczas rozmów na miejscu, GET ostatecznie otrzymał sprzeczne informacje, zgodnie z którymi przepisy administracyjne faktycznie przewidywałyby system uzyskania uprzedniego zezwolenia od kierownictwa wyższego szczebla w odniesieniu do niektórych świadczeń, takich jak świadczenia związane z gościnnością, ale najwyraźniej był to inny temat związany ze sponsorowaniem wydarzeń przez agencję. Inne przepisy - zawarte na przykład w ustawie o policji i zasadach etyki zawodowej policji - miałyby podobno dotyczyć pospolitych korzyści, takich jak posiłek, przysługa itp. GET nie mógł jednak potwierdzić istnienia takich zasad, a niektórzy rozmówcy ostatecznie przyznali, że prezenty pozostają nieuregulowanym zagadnieniem i że kwestia ta była dotychczas omawiana z Biurem Antykorupcyjnym bezskutecznie. Po wizycie odniesiono się do ustawy z 1997 r. o ograniczeniach w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, która wymaga od niektórych wyższych urzędników (na przykład dyrektorów generalnych oraz komendanta głównego Straży Granicznej oraz ich małżonków) zgłaszania świadczeń otrzymywanych do centralnego rejestru zarządzanego przez Krajową Komisję Wyborczą, jednak pomijając ograniczony zakres tych ustaleń, nie są one w stanie zapewnić mechanizmu wykonawczego/karania w przypadku ich nieprzestrzegania.

133. GET przypomina, że GRECO regularnie wyrażała obawy co do nadmiernego polegania na przepisach prawa karnego w zakresie regulacji oferowania i przyjmowania prezentów i innych korzyści. Zwłaszcza ze względu na zasadniczą różnicę między łapówkami a prezentami, ze względu na konieczność wykazania zamiaru popełnienia czynu przestępczego - zgodnie z normami prawa karnego dotyczącymi dowodów - ze względu na nieproporcjonalnie duże obciążenie postępowaniem karnym w odniesieniu do czynów wiążących się z niewielkimi korzyściami, a także ze względu na fakt, że przepisy prawa karnego zazwyczaj nie mogą dostarczyć wskazówek niezbędnych do radzenia sobie z różnymi sytuacjami, które mogą zaistnieć w codziennej praktyce. Ważne jest zatem, aby Polska wypełniła tę lukę w kontekście mechanizmów prewencyjnych i wprowadziła spójne zasady dotyczące darowizn, którym towarzyszyć będą odpowiednie wytyczne wyjaśniające, jak stosować i interpretować te zasady, na przykład w odniesieniu do darowizn związanych ze współpracą międzynarodową lub wspólną uprzejmością, jak postępować z darowiznami, których nie można przyjąć itp. W przypadku braku dokumentów wyjaśniających pracownicy musieliby interpretować przepisy dla siebie lub zwrócić się do swojego przełożonego o poradę. Wszystko to może prowadzić do niespójnych praktyk w danej organizacji. Wcześniejsze zalecenie odnoszące się do zasad postępowania dotyczyłoby tej kwestii.

*Nadużycie środków publicznych*

134. Zasady regulujące niewłaściwe wykorzystanie funduszy publicznych zostały określone w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - patrz ust. 61 dotyczący PTEF. Ta tematyka nie wymaga szczególnych uwag ze strony GET.

*Kontakty z osobami trzecimi, informacje poufne*

135. Kwestie (niewłaściwego) wykorzystania informacji poufnych reguluje przede wszystkim ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. Informacje uznawane za "niejawne" mogą być udostępniane jedynie osobom posiadającym odpowiednie poświadczenie bezpieczeństwa osobowego i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nie obowiązków służbowych. Ponadto bezprawne ujawnienie informacji poufnych stanowi przestępstwo karne, zagrożone karą grzywny lub pozbawienia wolności do lat 2 (art. 266 kk) lub nawet pozbawienia wolności do lat 5 lub 8 (w przypadku informacji niejawnych lub ujawnienia podmiotowi zagranicznemu). Nieumyślne ujawnienie stanowi również przestępstwo, podlegające niższym sankcjom. Przepisy specyficzne dla Policji lub Straży Granicznej zawierają niekiedy dodatkowe zabezpieczenia, np. art. 91d ustawy o Straży Granicznej stanowi, że funkcjonariusz Straży Granicznej na urlopie (naukowym itp.) nie może wykorzystywać informacji uzyskanych zawodowo w celu uzyskania korzyści materialnych lub osobistych, nawet w związku z inną możliwością zatrudnienia.

136. GET zauważył, że przeciek informacji / nieuprawniony dostęp do danych pozostaje poważnym zagrożeniem w kontekście egzekwowania prawa w Polsce, gdyż miały miejsce takie przypadki. W tym kontekście, a także ze względu na fakt, że kontakty ze stronami trzecimi najwyraźniej nie są regulowane, Polska musi zapewnić podjęcie dodatkowych środków w celu lepszego radzenia sobie z ochroną informacji, w tym w przypadkach, gdy wnioski lub prośby pochodzą z zaufanych źródeł, takich jak koledzy i przełożeni, lub być może również od byłych kolegów, którzy przenieśli się do sektora prywatnego. Wcześniejsze zalecenie odnoszące się do zasad postępowania dotyczyłoby tej kwestii.

*Ograniczenia po ustaniu zatrudnienia*

137. Zgodnie z art. 91c ustawy o Straży Granicznej byli funkcjonariusze Straży Granicznej, których opis obowiązków zawodowych obejmował czynności związane z zamówieniami publicznymi lub którzy pozostają w związku małżeńskim lub w bliskim związku z wykonawcą, nie mogą brać udziału w przetargach dla Straży Granicznej przez okres trzech lat od zakończenia służby. Odstępstwo może jednak zostać przyznane przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. Policja polska nie zgłosiła żadnych podobnych ustaleń. Ogólnie rzecz biorąc, wydaje się, że działania po ustaniu zatrudnienia nie są generalnie monitorowane przez Policję i Straż Graniczną, na przykład poprzez systematyczne tzw. wywiady związane z odejściem w celu ustalenia intencji odchodzącego funkcjonariusza lub przyczyn odejścia, które mogłyby stanowić dodatkową informację zwrotną dla kierownictwa i decydentów organów ścigania na temat funkcjonowania jednostki terytorialnej lub wyspecjalizowanego wydziału, poziomu motywacji i niezadowolenia pracowników itd.

**Oświadczenia dotyczące mienia, przychodów, zobowiązań i odsetek**

138. Kwestia ta jest regulowana przez szereg różnych tekstów zarówno dla policji, jak i Straży Granicznej[[59]](#footnote-59). Funkcjonariusze Policji oraz funkcjonariusze i pracownicy Straży Granicznej mają obowiązek składania rocznego oświadczenia majątkowego do 31 marca za rok poprzedni, a także na każde żądanie kierownictwa. Informacje przekazywane są w formie pisemnej na standardowych formularzach papierowych, a ich treść jest podobna dla Policji i Straży Granicznej, ponieważ dotyczy źródeł i poziomu dochodów, majątku finansowego, nieruchomości, wszelkiej działalności gospodarczej, jak również funkcji wykonywanych w spółce handlowej lub spółdzielni. Należy również zadeklarować majątek będący współwłasnością małżonka. Zobowiązania (pożyczki, długi) należy zgłaszać wyłącznie w Straży Granicznej. Treść oświadczeń musi być opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej (Dziennik Urzędowy) bez podawania takich informacji jak data i miejsce urodzenia, adres, lokalizacja nieruchomości. Wydaje się, że w praktyce publikowane są tylko oświadczenia najwyższych urzędników centralnych i regionalnych. Specjalna decyzja (nr 66) z kwietnia 2016 r. została wydana przez Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie analizy danych zawartych w oświadczeniach o sytuacji finansowej. W odniesieniu do Policji zakres kontroli został określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie trybu postępowania w zakresie oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy Policji oraz trybu publikowania oświadczeń osób pełniących funkcje policyjne. Tekst ten podobno określa procedurę wyznaczania funkcjonariuszy właściwych do ochrony informacji, którzy są upoważnieni do przeglądu informacji zawartych w oświadczeniach, procedurę przeglądu oświadczeń (którą obecnie przeprowadza 10 pracowników Biura Bezpieczeństwa Informacji).

139. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi na miejscu, policja i Straż Graniczna podlegają różnym konsekwencjom w przypadku naruszenia obowiązków deklaratywnych. Członkowie Policji ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną, w tym zwolnienie (ponieważ wielu pracowników nie jest policjantami, w 2013 r. konieczne było uchwalenie dla nich specjalnych zasad). Członkowie Straży Granicznej byliby zwykle pociągnięci do odpowiedzialności karnej za podanie fałszywych danych, z sankcjami sięgającymi od grzywny, ograniczenia wolności, pozbawienia wolności i pozbawienia wolności na okres od 1 roku do 5 lat pozbawienia wolności. Osoby pełniące funkcje kierownicze w Policji i Straży Granicznej, objęte ustawą z 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej w przypadku fałszywych oświadczeń lub innych naruszeń.

140. Pomimo wielu przepisów przyjętych na przestrzeni lat, praktycy spotykający się na miejscu nie byli w stanie dostarczyć GET dokładnych i wiarygodnych informacji na temat tego, w jaki sposób zorganizowana jest weryfikacja oświadczeń w przypadku funkcjonariuszy organów ścigania, kto ponosi główną odpowiedzialność w tym zakresie i co pociąga za sobą weryfikacja w praktyce. Nie były również dostępne żadne informacje na temat wyników takich weryfikacji. Dyskusje na miejscu również dały niespójny obraz sytuacji. Niektórzy rozmówcy wspomnieli, że osobami/organami odpowiedzialnymi są szefowie jednostek Policji i Biura Ochrony Informacji Straży Granicznej. W innych przypadkach stwierdzono, że bezpośredni przełożony (Policja) ma za zadanie zweryfikować deklaracje i dokonać formalnej oceny potwierdzającej lub nie poprawność deklarowanych informacji; w przypadku, gdy nie może znaleźć przekonujących wyjaśnień, kieruje sprawę do Komendanta Głównego. Potwierdzono również, że ponieważ w praktyce przełożony nie ma czasu na przeprowadzanie takich ocen, może skierować sprawę do innego zespołu w celu jej rozpatrzenia (lub też może przekazać sprawę do centralnego działu odpowiedzialnego za sprawy wewnętrzne). W momencie przyjmowania niniejszego raportu władze powołały się również na art. 62 ust. 4 ustawy o Policji, zgodnie z którym analiza deklaracji należy do wewnętrznego inspektora nadzoru. Niektórzy powoływali się również na istnienie jakiegoś centralnego przeglądu w Policji i w Straży Granicznej, na podstawie otrzymanych oświadczeń, ale nie mogły one być bardziej szczegółowe. Inni rozmówcy wskazali wreszcie, że Centralne Biuro Antykorupcyjne, oprócz kontroli przeprowadzanych w Policji i Straży Granicznej, przeprowadza również dalsze wyrywkowe kontrole.

141. Zdaniem GET należy dokonać przeglądu systemu nadzoru w tym konkretnym obszarze, ponieważ odpowiednie obowiązki i sposoby kontroli i weryfikacji nie są jasno określone i nie są rozumiane przez wielu praktyków sprawujących funkcje kontrolne i zarządcze. Ponadto, jeśli chodzi o Policję, pozostawienie głównej odpowiedzialności całkowicie zdecentralizowanej w rękach szefów jednostek lub bezpośrednich przełożonych deklarujących (bez względu na rzeczywistość), którzy są źle przygotowani do wykonywania takiego zadania w uzupełnieniu do ich codziennych funkcji kierowniczych, nie jest rozwiązaniem zadowalającym. Istnieje również ryzyko, że w praktyce stosowane są podwójne standardy i coraz większa liczba funkcjonariuszy i pracowników Policji i Straży Granicznej poszukuje dodatkowych źródeł dochodu, a liczba wniosków o wykonywanie czynności dodatkowych, zgodnie z uzyskanymi informacjami, wzrosła. **GRECO zaleca wprowadzenie solidnego i skutecznego systemu weryfikacji oświadczeń majątkowych i deklaracji o braku konfliktu interesów.**

**Mechanizmy nadzoru**

*Ogólne mechanizmy nadzoru*

142. Policja i Straż Graniczna znajdują się pod ogólnym nadzorem Ministerstwa / Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Minister może zatem kontrolować organy lub jednostki pod jego zwierzchnictwem. Kilka innych organów lub agencji pełni również funkcję kontrolną (poprzez audyty, inspekcje i oceny) w odniesieniu do siedziby głównej i innych jednostek Policji i Straży Granicznej, w tym Najwyższy Urząd Kontroli, Rzecznik Praw Człowieka, organy sądowe, Państwowa Inspekcja Pracy, Urząd do Spraw Cudzoziemców, Główny Inspektor Sanitarny, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych itd.

143. Jak potwierdziły rozmowy na miejscu, Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), które jest centralnym organem policji administracji rządowej, nadzorowanym przez Prezesa Rady Ministrów, może również przeprowadzać kontrole i inspekcje w odniesieniu do Policji i Straży Granicznej. CBA było odpowiedzialne za opracowanie nowego Programu Antykorupcyjnego przyjętego na początku 2018 roku.

144. Nie istnieją konkretne ustalenia dotyczące zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w ogólny nadzór nad organami ścigania w Polsce. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które spotkały się z GET wskazały, że brały udział w opracowaniu poprzednich edycji krajowego programu antykorupcyjnego oraz że były zaangażowane w monitorowanie jego realizacji. Nie miało to już miejsca w przypadku nowego programu przyjętego w 2018 r.

*Szczególne organy nadzoru Policji i Straży Granicznej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji*

145. W odniesieniu do **Policji** głównymi departamentami odpowiedzialnymi za ogólny nadzór i realizację działań dotyczących kwestii uczciwości są: a) **Biuro Kontroli** Komendy Głównej Policji zatrudnia 42 funkcjonariuszy (w tym 7 kobiet) oraz 27 urzędników służby cywilnej oraz pracowników na umowę o pracę (19 kobiet); b) **Biuro Spraw Wewnętrznych Policji** (BSWP) podejmuje i koordynuje działania operacyjne i dochodzeniowo-śledcze oraz działania prewencyjne w zakresie zapobiegania korupcji w stosunku do funkcjonariuszy i pracowników policji. Gromadzi, przetwarza i analizuje również informacje na temat działalności przestępczej w Policji. Jednostki organizacyjne są obecne w strukturach regionalnych Policji. BSWP zatrudniała w czasie wizyty 296 funkcjonariuszy (51 kobiet) i 92 urzędników lub pracowników na umowę o pracę (41 kobiet). BSWP jest zarządzane przez dyrektora i dwóch zastępców dyrektora. BSWP wydaje roczne sprawozdania ze swojej działalności, które zawierają dane statystyczne i inne informacje o przestępstwach i tendencjach kryminalnych w Policji oraz informacje o działaniach prewencyjnych. Sprawozdania zawierają również propozycje zmian prawnych i regulacyjnych oraz ulepszeń w zakresie procedur roboczych. Nowe zasady funkcjonowania BSWP zostały przyjęte po wizycie rozporządzeniem ministerialnym nr 49 z dnia 27 lipca 2018 r.

146. W odniesieniu do **Straży Granicznej** są to: a) **Biuro Kontroli Komendy Głównej Straży Granicznej**, które przeprowadza inspekcje i audyty jednostek organizacyjnych Straży Granicznej. b) **Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej**, utworzone w listopadzie 2017 r.[[60]](#footnote-60), zajmujące się wykrywaniem, zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości, w tym korupcji, popełnianej przez funkcjonariuszy i Straż Graniczną, oraz ściganiem jej sprawców. Reguluje ją Zarządzenie nr 33 Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie przepisów Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej z dnia 2 czerwca 2009 roku. Biurem kieruje dyrektor, który podlega bezpośrednio Komendantowi Głównemu Straży Granicznej. Oddziały lokalne są obecne w każdej jednostce terenowej Straży Granicznej, podlegają bezpośrednio dyrektorowi Biura Spraw Wewnętrznych. W zakresie ustalonym przez Inspektora Audytorów Wewnętrznych obejmuje on również funkcjonariuszy i pracowników Policji. W czasie wizyty zatrudniała 117 funkcjonariuszy, w tym 86 mężczyzn i 31 kobiet, 9 pracowników służby cywilnej (9 kobiet) oraz 2 stanowiska pomocnicze (1 mężczyzna + 1 kobieta). Nowe zasady funkcjonowania Biura Kontroli Wewnętrznej Straży Granicznej zostały przyjęte po wizycie rozporządzeniem ministerialnym nr 50 z dnia 27 lipca 2018 r.

147. W dniu 9 listopada 2017 r. minister właściwy do spraw wewnętrznych zmienił ustawę z dnia 21 czerwca 1996 r. o niektórych pracownikach oraz funkcjonariuszach i pracownikach urzędów nadzorowanych przez ministra. Nowa znowelizowana ustawa, zatytułowana Ustawa o specjalnych formach nadzoru Ministra Spraw Wewnętrznych, przewiduje utworzenie nowego **Biura Nadzoru Wewnętrznego (BNW)** pod bezpośrednim kierownictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, do sprawowania nadzoru nad Policją, Strażą Graniczną, Służby Ochrony Państwa i Państwową Strażą Pożarną. BNW rozpoczęło działalność w styczniu 2018 r. i oczekuje się, że BNW będzie zatrudniać łącznie 50 osób (w czasie wizyty mianowano już 22 osoby). BNW ma za zadanie prowadzić dochodzenia i postępowania dyscyplinarne; identyfikować, zapobiegać i wykrywać przestępstwa z udziałem funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB); weryfikować kandydatów na określone stanowiska; prowadzić dochodzenia w sprawie bezpieczeństwa i kontrolować dochodzenia w sprawie bezpieczeństwa prowadzone przez Policję, Straż Graniczną i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa; zapewnienie wykonania obowiązków dotyczących oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy policji, SG i RCB, jak również ich analizy przez właściwych przełożonych hierarchicznych (o ile nie stoi to w sprzeczności z kompetencjami Centralnego Biura Antykorupcyjnego); kontrola działań zgodnych z prawem i zasadami etycznymi funkcjonariuszy organów ścigania w związku z potrzebą zapewnienia przestrzegania praw człowieka i wolności obywateli; kontrola przestrzegania przez funkcjonariuszy zasad etyki zawodowej oraz gromadzenia i przetwarzania danych osobowych.

148. Zdaniem GET jasne jest, że konieczne są zdecydowane działania w celu poprawy ogólnego systemu nadzoru policji i SG. Po pierwsze, często dublują się funkcje służb odpowiedzialnych za sprawy wewnętrzne policji i SG, z nowo utworzoną BNW i ostatecznie z CBA. GET został także poinformowany, że część personelu departamentów spraw wewnętrznych policji i SG zostanie przeniesiona do nowo utworzonego BNW, co sugeruje, że ich kompetencje zostaną ograniczone. Jednocześnie struktury Policji i SG odpowiedzialne za sprawy wewnętrzne nie są już odpowiedzialne przed odpowiednim komendantem głównym, ale bezpośrednio przed ministrem i wydaje się, że podlegają mu za pośrednictwem wyżej wymienionego BNW (nie było to całkowicie jasne w czasie wizyty, biorąc pod uwagę tymczasowy charakter przepisów wykonawczych przyjętych w styczniu). W konstelacji tej nie zdefiniowano na nowo odpowiednich ról i przywództwa w definiowaniu właściwego podejścia opartego na ryzyku oraz polityki dotyczącej kwestii uczciwości funkcjonariuszy organów ścigania.

149. Po drugie, jeśli chodzi o dochodzenia wewnętrzne, zwłaszcza w kontekście spraw dyscyplinarnych, sytuacja jest jeszcze bardziej problematyczna, ponieważ każdy bezpośredni przełożony ponosi główną odpowiedzialność za podejmowanie decyzji w sprawie postępowania. Wobec braku jasnych wytycznych dyscyplinarnych istnieje ryzyko stosowania podwójnych standardów, podobnie jak to miało miejsce wcześniej w niniejszym sprawozdaniu w odniesieniu do weryfikacji oświadczeń majątkowych, zatwierdzania prezentów i działań pomocniczych itp. Wywiady wykazały, że zastosowano różne podejścia, a niektórzy rozmówcy wskazali nawet, że prokurator jest niemal systematycznie zaangażowany. Zdaniem GET jest to wysoce niezadowalające. Wszystko to również wyraźnie pokazuje, w jaki sposób podejście jest fragmentaryczne, jeśli chodzi o monitorowanie zgodności z codziennymi wymogami. Powinna istnieć wyraźniejsza granica między reakcją administracyjną (wewnętrzną) i karną w sprawach dyscyplinarnych. Należy również jaśniej rozgraniczyć środki, które mogą być nakładane przez bezpośredniego przełożonego (np. ostrzeżenie) oraz co uzasadnia przeprowadzenie dochodzenia i systematyczne zaangażowanie organu centralnego, najlepiej organu odpowiedzialnego za sprawy wewnętrzne. **GRECO zaleca (i) doprecyzowanie obowiązków organów zajmujących się kwestiami uczciwości i nadzorem Policji i Straży Granicznej oraz (ii) wdrożenie spójnego podejścia dyscyplinarnego w oparciu o wspólne wytyczne.**

150. Wreszcie, nowo utworzone BNW jest upoważnione do otrzymywania wszelkich niezbędnych informacji od Policji i Straży Granicznej w celu wykonywania swoich funkcji, a obowiązkiem ministra jest informowanie go o swoich ustaleniach i postępowaniach. GET uzyskał potwierdzenie, że minister może teraz za pośrednictwem BNW żądać szerokiego zakresu informacji, w tym informacji o planowanych lub trwających dochodzeniach. Rozmówcy wyjaśnili, że celem tej zmiany było zwiększenie możliwości i jakości nadzoru sprawowanego przez ministra w przypadku, gdy w sprawę zaangażowani są wyżsi funkcjonariusze policji ze względu na reputację komendy policji[[61]](#footnote-61). Zdaniem GET otwiera to jednak również drzwi do informacji szczególnie chronionych dotyczących toczących się dochodzeń, które mogą zostać ujawnione/być przedmiotem przecieku, a następnie niewłaściwie wykorzystane w celu ingerencji w niektóre sprawy. GET zachęca polskie władze do stałej kontroli tej kwestii w celu zapewnienia, aby odpowiednie zabezpieczenia prawne zapobiegały gromadzeniu i niewłaściwemu wykorzystywaniu szczególnie chronionych informacji dotyczących konkretnych spraw za pośrednictwem Biura Nadzoru Wewnętrznego.

**Obowiązki sprawozdawcze i ochrona informatorów**

151. GET nie mógł uzyskać wiarygodnego obrazu istniejących obowiązków sprawozdawczych w policji i SG. Straż Graniczna wskazała na przykład, że jeżeli pracownik posiada wiedzę na temat czynu korupcyjnego, powinien poinformować swojego bezpośredniego przełożonego, a następnie podjąć odpowiednie kroki proceduralne. Sprawozdanie można również sporządzić w Departamencie Spraw Wewnętrznych bez zachowania zasady hierarchii. Można również zgłosić się do innych organów ścigania, takich jak prokuratura, policja, Centralne Biuro Antykorupcyjne, a kwestie te reguluje kodeks postępowania karnego. W szczególności prokurator może zastosować pewne środki ochronne. Zwrócono również uwagę, że niezgłoszenie przez funkcjonariusza Straży Granicznej przestępstwa korupcyjnego jest uznawane za niewykonanie obowiązków służbowych. W związku z tym, zgodnie z art. 135 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, mogą być przeciwko niemu wszczęte działania dyscyplinarne, a funkcjonariuszowi może zostać postawiony zarzut, zgodnie z art. 231 kodeksu karnego. W odniesieniu do Policji, GET zauważył, że Zasady etyki zawodowej z 2003 r. (zasada 24) stanowią, że "policjant nie powinien akceptować, tolerować ani ignorować zachowań policji, które mogłyby naruszać etykę zawodową".

152. Podczas rozmów na miejscu GET uzyskał potwierdzenie, że nie ma konkretnych i wystarczająco jasnych przepisów dotyczących zgłaszania niewłaściwych zachowań w Policji i SG oraz ochrony tych, którzy w dobrej wierze dokonaliby takiego ujawnienia - innych niż poprzez prawo karne. Takie ustalenia są ważne w każdej instytucji egzekwującej prawo, zwłaszcza gdy istnieje ryzyko współudziału wewnątrz instytucji oraz kultura milczenia, która zapobiegłaby takiemu ujawnieniu i która może prowadzić do działań odwetowych wobec informatora (ze strony kolegów lub kierownictwa). Niektórzy z przedstawicieli GET mówili o potwierdzeniu istnienia takich kodeksów milczenia. Jednocześnie brak jasnych zasad prowadzi do tego, że według doniesień wiele organów jest odpowiedzialnych za otrzymywanie doniesień i wskazówek: nowo utworzone BNW podlegające Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, urzędy odpowiedzialne za sprawy wewnętrzne w policji i SG, CBA, prokurator, bezpośredni przełożony i kierownictwo wyższego szczebla. To zamieszanie może mieć skutek odstraszający wśród pracowników organów ścigania zainteresowanych zgłoszeniem sprawy. Kiedy Polska wprowadzi odpowiedni system zgłaszania podejrzeń, należy wyraźnie zaprojektować kanały zgłaszania podejrzeń i zapewnić środki ochrony przed działaniem odwetowym - również ukrytym. Równie ważne jest wprowadzenie odpowiedniego monitoringu w celu zapewnienia przestrzegania zasad przez pracowników wszystkich kategorii/szczebli. **GRECO zaleca ustanowienie przejrzystego procesu ujawniania przestępstw, wykroczeń i naruszeń dyscyplinarnych w Policji i Straży Granicznej, wraz z odpowiednimi środkami ochrony przed działaniami odwetowymi.**

**Procedury naprawcze dla ogółu społeczeństwa**

153. Prawo obywateli do wnoszenia skarg jest zagwarantowane w Konstytucji (art. 63)[[62]](#footnote-62). Kodeks postępowania administracyjnego reguluje kwestie związane z postępowaniem ze skargami i wnioskami[[63]](#footnote-63), jak również kompetencje władz w zakresie rozpatrywania skarg[[64]](#footnote-64). Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i postępowania w przypadkach skarg oraz wniosków z dnia 8 stycznia 2002 r. uszczegóławia postępowanie w sprawie skarg i wniosków: mogą one być składane w formie pisemnej za pomocą dowolnych środków (w tym poczty elektronicznej), jak również ustnie - w tym przypadku sporządza się formalny, dosłowny protokół ze wszystkimi danymi dotyczącymi danej osoby. Skargi anonimowe (brak imienia, nazwiska i adresu powoda) nie mogą być przyjmowane zgodnie z ust. 8 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (styczeń 2002).

154. Jak wskazano wcześniej, istnieje szereg organów podlegających Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Policji i Straży Granicznej, które mogą przyjmować skargi. Poza systemem organów ścigania, Rzecznik Praw Człowieka (Rzecznik Praw Obywatelskich) jest niezależnym organem właściwym do przyjmowania zgłoszeń o naruszeniach praw człowieka popełnionych przez organy egzekwowania prawa i inne organy. GET uzyskał informację, że w Policji skargi dotyczące konkretnych funkcjonariuszy są rozpatrywane przez komendanta policji właściwej jednostki terenowej/lokalnej, który następnie decyduje, czy sprawa wymaga wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na jego szczeblu, czy też wymaga skierowania sprawy do departamentu spraw wewnętrznych w celu dalszego dochodzenia. Po wizycie władze polskie wskazały, że skargi zawierające zarzuty popełnienia przestępstwa przez funkcjonariusza policji należy niezwłocznie przesłać do Biura Spraw Wewnętrznych lub do właściwej prokuratury.

155. Po wizycie władze polskie poinformowały, że chociaż anonimowe skargi są niedopuszczalne, na poziomie SG ich treść jest jednak wykorzystywana na różne sposoby. Skarga może być przekazana do właściwej jednostki terenowej w celu dalszej wstępnej weryfikacji, informacje mogą być wykorzystane do celów analitycznych, do opracowania polityki, a nawet w kontekście szkoleń. GET wyraża ubolewanie, że anonimowe skargi nie mogą być rozpatrywane i że na poziomie policji nie są one nawet brane pod uwagę do celów analitycznych (analiza ryzyka, ukierunkowane audyty i inspekcje, projektowanie polityki, podnoszenie świadomości, szkolenia itp. Ważne informacje, które mogłyby wskazywać na kwestie systemowe lub problemy w konkretnych działaniach i jednostkach mogą zatem zostać całkowicie utracone. Zdaniem GET informacje przekazywane anonimowo powinny być nadal w jakiś sposób akceptowane i analizowane. Szczególnie w odniesieniu do działań Policji, Polska może chcieć głębiej rozważyć tę kwestię, w ramach zalecanych wcześniej analiz ryzyka oraz (ponownego) opracowania polityki zapewnienia uczciwości dla Policji i SG.

**Egzekwowanie przepisów i sankcje**

*Procedura dyscyplinarna*

156. Ustawa o Policji i ustawa o Straży Granicznej określają obowiązujące ramy dyscyplinarne, które są szczegółowo uregulowane w rozporządzeniach ministerialnych z dnia 13 lutego 2014 r. i 28 czerwca 2002 r. dotyczących odpowiednio funkcjonariuszy policji i Straży Granicznej. Postępowanie dyscyplinarne może być wszczęte niezależnie od odpowiedzialności karnej za ten sam czyn. Sankcje dyscyplinarne obejmują: naganę, zakaz opuszczania miejsca zamieszkania, ostrzeżenie o niedostatecznej zdolności do służby na aktualnie zajmowanym stanowisku, przeniesienie na niższe stanowisko, obniżenie stopnia, zwolnienie ze służby. Zgodnie z art. 135 ustawy o Straży Granicznej funkcjonariusze straży granicznej ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie dyscypliny zawodowej, nieprzestrzeganie zasad etyki zawodowej, a w szczególności poszanowania godności, i dobrego imienia służby oraz w innych przypadkach wskazanych w akcie prawnym. Sankcje i logika mechanizmów dyscyplinarnych są podobne do tych stosowanych przez Policję.

157. W Policji postępowanie dyscyplinarne może być wszczęte w ciągu 90 dni przez przełożonego działającego z urzędu, na wniosek bezpośredniego przełożonego lub kierownika wyższego szczebla, na wniosek sądu lub prokuratora albo obywatela, który twierdzi, że jest ofiarą (o podjętej decyzji zostanie poinformowany i może ją zaskarżyć). Przestępstwa dyscyplinarne ulegają przedawnieniu po upływie roku. Odpowiedzialny przełożony wyznacza funkcjonariusza do prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, które zostaje zakończone w ciągu 30 dni (termin ten może być jednokrotnie przedłużony przez komendanta głównego). Śledczy sporządza sprawozdanie, na podstawie którego przełożony dyscyplinarny wydaje decyzję o uniewinnieniu lub ukaraniu. W przypadku zwolnienia ze służby przełożony dyscyplinarny wzywa oskarżonego na rozprawę. Oskarżony ma prawo do wniesienia odwołania od decyzji. Jeżeli decyzję lub uchwałę wydaje Komendant Główny Policji, nie ma możliwości odwołania lub złożenia zażalenia, poza zwróceniem się do Komendanta Głównego o ponowne rozpatrzenie sprawy.

158. GET zauważył, że sporządzanie skonsolidowanych i wiarygodnych statystyk dotyczących spraw dyscyplinarnych i karnych z udziałem funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej pozostaje wyzwaniem dla polskich organów ścigania. GET nie mógł uzyskać takich danych przez kilka lat w celu zbadania możliwych tendencji i oceny skuteczności mechanizmów dyscyplinarnych. Być może dlatego, że dane nie są gromadzone centralnie przez departament odpowiedzialny za zasoby ludzkie i zarządzanie aktami osobowymi/dyscyplinarnymi, a także ze względu na liczbę organów właściwych do prowadzenia spraw dyscyplinarnych (przełożony hierarchiczny, sprawy wewnętrzne, inny organ - zwłaszcza w Policji[[65]](#footnote-65)). Ponadto podczas rozmów na miejscu kilku rozmówców odmówiło dostarczenia danych ze względu na ich poufny charakter. W momencie przyjmowania niniejszego sprawozdania władze polskie poinformowały, że SG jest w trakcie tworzenia centralnego rejestru zawierającego dane dotyczące spraw dyscyplinarnych.

159. Pomijając potrzebę wyjaśnienia odpowiednich ról i usprawnienia mechanizmów dyscyplinarnych, które zostały wcześniej omówione i doprowadziły do wydania zalecenia (zob. pkt 149), GET zauważył, że liczba wykroczeń dyscyplinarnych pozostaje wysoka, zwłaszcza w policji. Jednocześnie odsetek spraw, w których nie wszczęto ani nie zakończono żadnego postępowania, wydaje się nienormalnie wysoki. Podobnie jak liczba uniewinnień, co może wskazywać na pewne problemy w jakości postępowań dyscyplinarnych i ich wynikach. Nadszedł czas, aby Polska podjęła właściwą analizę przyczyn tak wysokiego odsetka spraw zamkniętych i uniewinnień.

*Postępowanie karne przeciwko funkcjonariuszom policji*

160. Straż graniczna i funkcjonariusze policji nie korzystają z immunitetów i innych przywilejów. Poniższa tabela zawiera przegląd zarzutów dotyczących korupcji wniesionych przeciwko funkcjonariuszom SG w latach 2012-2016:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Oskarżenia wniesione przeciwko funkcjonariuszom Straży Granicznej*** | | | | |
|  | Artykuł 228 kk  (przekupstwo bierne) | Artykuł 231 kk  (przekroczenie uprawnień) | Artykuł 231 kk, § 2  (forma kwalifikowana - z uwagi na osobiste korzyści) | Artykuł 258 kk  (udział w zorganizowanej grupie) |
| **2012** | 16 | 3 |  | 1 |
| **2013** | 4 |  | 1 |  |
| **2014** |  | 5 | 4 | 2 |
| **2015** |  | 1 | 1 | 3 |
| **2016** |  |  | 4 |  |
| Łącznie | 20 | 9 | 10 | 6 |

161. Według rocznego sprawozdania wewnętrznego Policji za rok 2016 o popełnienie przestępstwa podejrzewano łącznie 420 funkcjonariuszy policji (402 w 2015 r.), w tym łącznie 1 111 domniemanych przestępstw (1 098 w 2015 r.). W rezultacie postawiono w stan oskarżenia 307 osób. Przestępstwa korupcyjne (przekupstwo, handel wpływami, przestępstwo na szkodę interesu publicznego lub prywatnego) stanowiły 32% ogółu przestępstw, pozostałe to przestępstwa związane z dokumentami urzędowymi, mieniem, informacjami chronionymi, życiem lub zdrowiem, narkotykami, przemocą. Największą kategorię spraw stanowiły sprawy związane z ruchem drogowym. W chwili przyjęcia niniejszego raportu władze polskie przekazały zaktualizowane dane za rok 2017, z których wynika, że ściganych było 241 policjantów. Podkreślili oni, że przestępstwa korupcyjne (przekupstwo, handel wpływami, nadużywanie funkcji dla zysku materialnego) stanowiły 47% ogólnej liczby przestępstw.

**VI. ZALECENIA I DZIAŁANIA NASTĘPCZE**

162. W świetle ustaleń niniejszego raportu GRECO kieruje do Polski następujące zalecenia:

*W odniesieniu do rządu na szczeblu centralnym (funkcje najwyższego szczebla)*

**i. opracowanie ogólnego planu w zakresie kwestii uczciwości w odniesieniu do wszystkich należycie określonych grup osób pełniących najwyższe stanowiska kierownicze, stanowiącego nadrzędną strukturę w stosunku do ustaleń dotyczących etyki zawodowej istniejących w niektórych ministerstwach, mającego na celu zapobieganie ryzyku korupcji i zarządzanie ryzykiem korupcji, w tym poprzez reagujące środki w zakresie doradztwa, monitorowania i zgodności** (pkt 30);

**ii. opracowanie kompleksowego kodeksu postępowania dla osób pełniących najwyższe stanowiska kierownicze, obejmującego między innymi prezenty i inne korzyści oraz konflikty interesów, wraz z odpowiednimi wytycznymi zawierającymi uwagi wyjaśniające i konkretne przykłady** (pkt 33);

**iii. (i) opracowanie mechanizmów promowania i podnoszenia świadomości w kwestiach etyki zawodowej (oraz przyszłych zasad postępowania) wśród osób pełniących najwyższe stanowiska kierownicze, w tym poprzez regularne szkolenia w zakresie etyki zawodowej; (ii) ustanowienie specjalnej, poufnej funkcji doradczej w celu udzielania tym osobom porad na temat etyki zawodowej, konfliktów interesów i zapobiegania korupcji** (ust. 37);

**iv. zapewnienie istnienia niezależnego mechanizmu nadzoru gwarantującego skuteczne wdrażanie prawodawstwa dotyczącego wolności informacji** (ust. 40);

**v. zapewnienie, aby rządowe wnioski legislacyjne skutecznie uwzględniały odpowiednie ramy czasowe konsultacji i odpowiednie oceny skutków w praktyce oraz aby kontakty i uwagi otrzymane przed formalnym rozpoczęciem konsultacji były jednakowo udokumentowane** (ust. 42);

**vi. (i) wprowadzenie szczegółowych zasad dotyczących sposobu, w jaki osoby pełniące najwyższe funkcje kierownicze wchodzą w interakcje z lobbystami i innymi stronami trzecimi pragnącymi wywierać wpływ na publiczny proces decyzyjny; oraz (ii) ujawnienie wystarczających informacji na temat celu tych kontaktów, takich jak tożsamość osoby (osób), z którą (lub w czyim(-ich) imieniu) odbywało się spotkanie(-a) oraz konkretny(-e) temat(-y) dyskusji** (pkt 44);

**vii. wprowadzenie wspólnych międzyrządowych zasad i wytycznych dotyczących działań pomocniczych** (pkt 56);

**viii. rozszerzenie zakresu stosowania przepisów dotyczących ograniczeń po ustaniu zatrudnienia w celu skutecznego radzenia sobie z kolizją działań i zapobiegania niewłaściwym przeniesieniom do sektora prywatnego po zakończeniu pełnienia funkcji przez osoby pełniące funkcje kierownicze** (pkt 65);

**ix. (i) obecnie obowiązujący system oświadczeń majątkowych dla różnych kategorii osób pełniących funkcje kierownicze wyższego szczebla należy uprościć, w szczególności poprzez wprowadzenie centralnego rejestru i towarzyszących mu wytycznych, oraz zapewnić łatwy publiczny dostęp do tych informacji, a także (ii) należy rozważyć rozszerzenie zakresu oświadczeń majątkowych, tak aby obejmowały one również informacje na temat małżonków i członków rodziny pozostających na utrzymaniu (przy założeniu, że takie informacje niekoniecznie musiałyby być podawane do wiadomości publicznej)** (pkt 72);

**x. ustanowienie niezależnego mechanizmu kontroli oświadczeń majątkowych osób, którym powierzono funkcje najwyższego szczebla kierowniczego, wyposażonego w odpowiednie środki prawne, techniczne i inne w celu skutecznego i odpowiedzialnego wykonywania jego zadań** (ust. 78);

**xi. wprowadzenie solidnego mechanizmu nadzoru i sankcji w celu skutecznego wdrażania przyszłych zasad postępowania i innych norm zapobiegania korupcji** (pkt 80);

**xii. w odniesieniu do osób pełniących najwyższe funkcje kierownicze należy przeprowadzić dogłębną reformę systemu immunitetów w celu ułatwienia ścigania przestępstw związanych z korupcją poprzez wyłączenie ich z zakresu immunitetów oraz poprzez zapewnienie, że procedura uchylenia immunitetu jest przejrzysta i oparta na obiektywnych i sprawiedliwych kryteriach skutecznie stosowanych w praktyce** (pkt 87);

**xiii. zapewnienie, by postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nie utrudniało ścigania przestępstw związanych z korupcją przed sądami powszechnymi** (pkt 90);

*W odniesieniu do organów ścigania*

**xiv. policja i straż graniczna powinny przeprowadzić kompleksowe oceny ryzyka w obszarach i działaniach korupcyjnych, wykraczające poza to, co ujawniają same sprawy karne faktycznie rozpatrywane, oraz że dane te są wykorzystywane do proaktywnego opracowywania polityki w zakresie kwestii uczciwości i polityki antykorupcyjnej** (pkt 104);

**xv. zasady postępowania Policji i Straży Granicznej powinny być zaktualizowane w celu lepszego uwzględnienia prezentów i innych korzyści, doraźnych konfliktów interesów i relacji ze stronami trzecimi oraz aby towarzyszyły im odpowiednie komentarze i przykłady, a także poufne doradztwo** (pkt 107);

**xvi. ustanowienie opartego na karierze systemu mianowania, awansowania i odwoływania wszystkich wyższych rangą funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej, opartego na obiektywnych kryteriach, właściwej weryfikacji oraz formalnym, konkurencyjnym i przejrzystym procesie, przy założeniu, że funkcja komendanta głównego może być ograniczona do określonego terminu** (ust. 117);

**xvii. poprawa warunków zatrudnienia w Policji i Straży Granicznej i) poprzez opracowanie dodatkowych środków mających na celu poprawę równowagi płci na wszystkich szczeblach i we wszystkich sektorach oraz ii) poprzez przegląd skali wynagrodzeń w celu ustalenia bardziej atrakcyjnych płac dla niższych szczebli, przy jednoczesnym utrzymaniu stymulującego marginesu rozwoju w trakcie całej kariery zawodowej** (ust. 123);

**xviii. opracowanie usprawnionego systemu wydawania zezwoleń na dodatkową działalność (odpłatną lub nie) w Policji i Straży Granicznej, co wymagałoby skutecznych działań następczych po wydaniu zezwolenia** (ust. 130);

**xix. wprowadzenie solidnego i skutecznego systemu weryfikacji oświadczeń majątkowych i deklaracji o braku konfliktu interesów** (pkt 141);

**xx. (i) wyjaśnienie odpowiednich obowiązków organów zajmujących się kwestiami uczciwości i nadzorem nad Policją i Strażą Graniczną oraz (ii) wdrożenie spójnego podejścia dyscyplinarnego w oparciu o wspólne wytyczne** (pkt 149);

**xxi. ustanowienie przejrzystego procesu ujawniania przestępstw, uchybień i naruszeń dyscyplinarnych w Policji i Straży Granicznej, wraz z odpowiednimi środkami ochrony przed działaniami odwetowymi** (ust. 152).

163. Zgodnie z art. 30 ust. 2 Regulaminu, GRECO zwraca się do władz Polski o przedstawienie do dnia 30 czerwca 2020 r. sprawozdania na temat środków podjętych w celu realizacji powyższych zaleceń. Środki te zostaną ocenione przez GRECO w ramach specjalnej procedury zgodności.

164. GRECO zwraca się również do władz polskich o jak najszybsze wydanie zezwolenia na publikację niniejszego raportu oraz o publiczne udostępnienie jego tłumaczenia na język narodowy.

1. Więcej informacji na temat metodologii znajduje się w Kwestionariuszu Oceny dostępnym na stronie internetowej GRECO. [↑](#footnote-ref-1)
2. Dane te przedstawiają w skrócie sytuację w zakresie wdrażania zaleceń GRECO w momencie formalnego zamknięcia procedur zgodności. Kraj ten mógł zatem wdrożyć pozostałe zalecenia po formalnym zamknięciu procedury zgodności. Informacje na temat aktualizacji można znaleźć na stronie internetowej GRECO: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/poland> [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017> [↑](#footnote-ref-3)
4. Zobacz <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&search=corruption> [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://www.thenews.pl/1/9/Artykul/153728,Wideranging-corruption-scandal-hits-Polish-ministries> [↑](#footnote-ref-5)
6. Zobacz na przykład <https://freedomhouse.org/report/special-reports/assault-press-freedom-poland>

   <http://citizensobservatory.pl/ustawa/open-letter-to-the-college-of-commissioners-regarding-the-situation-in-poland/> or <https://www.indexoncensorship.org/2016/05/polands-political-cleansing-of-journalists/> [↑](#footnote-ref-6)
7. W tym Pierwszych Prezesów Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. [↑](#footnote-ref-7)
8. Od 4 do 27 wet na kandencję

   Zobacz np. <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/weta-prezydentow-kto-ile-zglosil,759688.html> [↑](#footnote-ref-8)
9. <https://www.politico.eu/article/andrzej-duda-pis-poland-a-new-check-on-polish-governments-power-the-president/> [↑](#footnote-ref-9)
10. W 2017 r. 15 z 20 inicjatyw legislacyjnych dotyczyło spraw społecznych, narodowego dnia Żydów, bezpłatnej pomocy prawnej przed sądem, trudności w spłacie kredytów przez kredytobiorców itp. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów oraz uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin Rady Ministrów określają organizację wewnętrzną i regulamin Rady Ministrów. [↑](#footnote-ref-11)
12. W dniu 23 stycznia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej i niektórych innych ustaw [↑](#footnote-ref-12)
13. Zobacz np. <https://www.politico.eu/article/polish-pm-mateusz-morawiecki-cuts-17-ministry-jobs-amid-bonus-pay-outcry/> [↑](#footnote-ref-13)
14. Ostatnio był konsultowany 1 listopada 2018 r. [↑](#footnote-ref-14)
15. *Ustawa o zamówieniach publicznych* przewiduje wykluczenie osób, których bezstronność w udzielaniu zamówień publicznych jest kwestionowana i wymaga pisemnego oświadczenia o wystąpieniu lub braku okoliczności mogących skutkować brakiem bezstronności. [↑](#footnote-ref-15)
16. <https://cba.gov.pl/ftp/filmy/CBA_Korupcja_polityczna.pdf> [↑](#footnote-ref-16)
17. <https://cba.gov.pl/en> [↑](#footnote-ref-17)
18. <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Conflict%20of%20interest%20in%20the%20Polish%20government%20administration.pdf> [↑](#footnote-ref-18)
19. <http://citizensobservatory.pl/ustawa/draft-law-on-transparency-in-public-life/> oraz

    <http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/11/Opinia_24_10_2017_EN.pdf> [↑](#footnote-ref-19)
20. Artykuł 22 ustawy z dnia 6 sierpnia 1998 r. o Radzie Ministrów [↑](#footnote-ref-20)
21. W tym projekt ustawy o przejrzystości w życiu publicznym, gdzie organizacje pożytku publicznego otrzymały zaledwie kilka dni na przekazanie informacji zwrotnej. [↑](#footnote-ref-21)
22. <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/XI_Komunikat_OFL.pdf> [↑](#footnote-ref-22)
23. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16190,vp,18712.pdf> [↑](#footnote-ref-23)
24. W rejestrze opublikowanym w Biuletynie Informacji Publicznej. [↑](#footnote-ref-24)
25. Grzywna w wysokości od 720 do 12 000 EUR, która może zostać nałożona wielokrotnie, jeżeli działalność lobbyingu zawodowego jest kontynuowana bez rejestracji [↑](#footnote-ref-25)
26. W związku z zainteresowaniem pracami nad projektem aktu normatywnego, wnioskiem o rozpoczęcie inicjatywy legislacyjnej, przedstawieniem opinii lub wnioskiem o zwołanie posiedzenia [↑](#footnote-ref-26)
27. Zob. <https://transparentlobbying.org/co-wiemy-o-lobbingu-w-polsce-1/>. W 2015 r. 19 ministerstw i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów miały opublikować informacje o kontaktach z lobbystami. Jednak aż sześć instytucji nie ujawniło takich informacji. [↑](#footnote-ref-27)
28. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092). [↑](#footnote-ref-28)
29. <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Conflict%20of%20interest%20in%20the%20Polish%20government%20administration.pdf> [↑](#footnote-ref-29)
30. Zobacz: <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Conflict%20of%20interest%20in%20the%20Polish%20government%20administration.pdf> [↑](#footnote-ref-30)
31. <http://rk.pkw.gov.pl/> [↑](#footnote-ref-31)
32. Projekt ustawy o przejrzystości życia publicznego wydaje się przewidywać sankcje karne jedynie za przyjmowanie prezentów. [↑](#footnote-ref-32)
33. <https://uk.reuters.com/article/uk-poland-economy-politics/polands-ruling-party-tightens-grip-on-big-state-firms-idUKKBN1CF0AE> [↑](#footnote-ref-33)
34. Zobacz np. <https://www.politico.eu/article/polish-pm-mateusz-morawiecki-cuts-17-ministry-jobs-amid-bonus-pay-outcry/> oraz <https://www.pap.pl/en/news/news,1315124,we-will-reduce-number-of-govt-officials-by-20-25-pct---pm.html> [↑](#footnote-ref-34)
35. Zgłaszający, który złożył oświadczenie, może złożyć odwołanie w celu zachowania poufności informacji. Decyzję o ochronie podejmuje osoba zbierająca oświadczenie, ale Minister Sprawiedliwości może uchylić decyzję o ochronie (art. 10 ust. 3a ustawy antykorupcyjnej). [↑](#footnote-ref-35)
36. Zobacz <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/mateusz-morawiecki-ukrywa-majatek-oswiadczenia-majatkowe-morawieckiego/gftg7ye> [↑](#footnote-ref-36)
37. <https://cba.gov.pl/ftp/filmy/Act_on_CBA__end_of_2014.pdf> [↑](#footnote-ref-37)
38. <http://inside-poland.com/t/friends-family-and-party-favourites-of-polands-government-appointed-to-200-top-jobs-while-pms-husband-heads-25-billion-zloty-school-charity/> [↑](#footnote-ref-38)
39. <https://polandinenglish.info/38115171/former-anticorruption-bureau-chief-charged>

    <http://thenews.pl/1/9/Artykul/201962,Anticorruption-chief-abused-power-court-rules>

    <http://inside-poland.com/t/the-president-the-pardon-and-the-crooked-anti-corruption-boss-polands-government-takes-on-independence-of-the-courts-again/> [↑](#footnote-ref-39)
40. <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_poland_chapter_en.pdf> [↑](#footnote-ref-40)
41. Za wykonanie orzeczenia sądu okręgowego w Warszawie odpowiedzialny jest prezes Trybunału, który przekazuje wyrok ostateczny sądowi okręgowemu w Warszawie. [↑](#footnote-ref-41)
42. <http://www.sejm.gov.pl/english/prace/okno5.htm> [↑](#footnote-ref-42)
43. <http://www.policja.pl/> [↑](#footnote-ref-43)
44. <https://www.strazgraniczna.pl/> [↑](#footnote-ref-44)
45. <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/pol/ity/2016/itr/ecse/> [↑](#footnote-ref-45)
46. <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/poland>

    <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/POL/> [↑](#footnote-ref-46)
47. <http://thenews.pl/1/9/Artykul/363817,Former-police-chief-detained-by-anticorruption-police>

    <http://thenews.pl/1/9/Artykul/298127,Exintelligence-officer-detained-in-corruption-probe>

    <http://thenews.pl/1/9/Artykul/342697,Polish-police-officers-suspected-of-tipoffs-over-road-accidents> [↑](#footnote-ref-47)
48. Stanisław Mazur, Michał Możdżeń i Marek Oramus: "Instrumentalne i ideologiczne upolitycznienie wyższych stanowisk w służbie cywilnej w Polsce i jego wybrane konsekwencje” ([”The Instrumental and Ideological Politicisation of Senior Positions in Poland’s Civil Service and its Selected Consequences”](https://doi.org/10.2478/nispa-2018-0003))

    Zobacz też: Ryszard Bełdzikowski: "Etyka i patologia w polskiej policji - aspekty zawodowe i polityczne" ([“Ethics and pathology in the Polish police – professional and political aspects”](http://www.wsfip.edu.pl/docs/biezacynumer/ZN2_2016/ZN_WSFiP_2_2016_4_Ryszard_Beldzikowski.pdf)):

    "Zgodnie z prawem funkcjonariusz policji nie może być członkiem żadnej partii politycznej (art. 63 ustawy o policji), co jest powszechnie przyjętym standardem. W Polsce jednak dla każdej partii, która wygrywa wybory parlamentarne, Policja jest zawsze ważną zdobyczą, którą natychmiast przejmuje w posiadanie. W rzeczywistości oznacza to wyznaczanie osób, które będą łatwo kształtowane i manipulowane przez ich politycznych mecenasów oraz zwalnianie wszystkich, którzy zostali wyznaczeni przez zstępującą administrację. Fala wymiany personelu na szczeblu wykonawczym po zmianie władzy sięga od prowincji do powiatów. Znaczna liczba zwolnionych funkcjonariuszy w wieku 45-55 lat nie otrzymuje żadnych ofert pracy i jest zmuszona do przejścia na emeryturę. Taka polityczna ruletka wysyła bardzo zły przekaz moralny, który jest bardzo źle odbierany zarówno przez samą Policję, jak i przez szeroką publiczność. Takie praktyki są praktycznie nieznane w administracji krajów cywilizowanego świata.

    Wspomniane wyżej metody sprawowania władzy politycznej (lub, mówiąc dokładniej, władzy partii politycznej) nad Policją prowadzą do moralnego rozkładu i załamania integralności jej otoczenia. W takiej sytuacji nierzadko zdarza się, że wybitni specjaliści, eksperci, ludzie z pasją są odsuwani od służby. Co gorsza, niektórzy funkcjonariusze są zmuszeni do odejścia po brutalnym lekceważeniu, po nałożeniu sankcji prokuratorskich, oszczerstw i fałszywych oskarżeń. W ten sposób dwóch funkcjonariuszy Centralnego Biura Śledczego Piotr Wróbel i Karol Prasołowski zostali wyeliminowani i zapomniani, również Dariusz Loranty z Policji Metropolitalnej w Warszawie musiał opuścić służbę w podobnej atmosferze. Nie są to pożądane standardy, które zachęcałyby młodych funkcjonariuszy do lojalności, profesjonalizmu i etyki. Widzą, że nie opłaca się być wiarygodnym, podnosić kwalifikacje, bo to nie zajmie ani jednego miejsca w drabinie kariery. Tylko ochrona patrona politycznego gwarantuje promocję i uznanie". [↑](#footnote-ref-48)
49. Zobacz np. <https://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-risk_of_politicizatin_in_polish_civil_service-2016-03-24.pdf> [↑](#footnote-ref-49)
50. Zobacz np. <http://thenews.pl/1/9/Artykul/248507,New-police-chief-for-Poland> [↑](#footnote-ref-50)
51. <http://nszzp.pl/> [↑](#footnote-ref-51)
52. Na przykład w 2014 r. policja wydała [przewodnik dotyczący zapobiegania korupcji dla policjantów służących na drogach](http://policja.pl/pol/bswp/profilaktyka-korupcyjn/121212,Poradnik-dla-rozpoczynajacych-sluzbe-w-Policji.html) [↑](#footnote-ref-52)
53. Link do [tłumaczenia automatycznego on-line programu](https://translate.google.com/translate?depth=1&hl=fr&rurl=translate.google.com&sl=pl&sp=nmt4&tl=en&u=https://cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Uchwala_nr_37_Rady_Ministrow_z_dnia_1_kwietnia_2014_r__w_sprawie_Rzadowego_Programu_Przeciwdzialania_Korupcji_na_lata_2014___2019__M_P__2014_poz__299_.pdf&xid=17259,15700022,15700124,15700149,15700186,15700191,15700201,15700214), patrz strona 12 i przypis 15 [↑](#footnote-ref-53)
54. Na przykład w przypadku Straży Granicznej są one przeprowadzane zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie okresowej oceny funkcjonariuszy Straży Granicznej. [↑](#footnote-ref-54)
55. Źródło: Główny Urząd Statystyczny [↑](#footnote-ref-55)
56. Zobacz <https://www.coe.int/de/web/commissioner/-/poland-slow-down-and-consult-on-legislation-to-avoid-human-rights-backsliding> [↑](#footnote-ref-56)
57. <http://www.thenews.pl/1/9/Artykul/349445,Poland-needs-more-police> oraz <https://bscpostgrads.wordpress.com/2017/10/25/police-reforms-and-community-policing-in-poland-2017-2020-by-monika-baylis/> [↑](#footnote-ref-57)
58. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-02/polish-police-join-protest-for-higher-pay-before-local-elections> oraz <https://www.reuters.com/article/us-poland-protests/polish-policemen-protest-demanding-pay-rises-idUSKCN1MC1RT> [↑](#footnote-ref-58)
59. Podstawowe wymagania określone są w ustawie o Policji (art. 62) i ustawie o Straży Granicznej (art. 91a). [↑](#footnote-ref-59)
60. Ustawą z dnia 27 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników Urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz urzędników i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw z dnia 9 listopada 2017 r., która weszła w życie z dniem 27 stycznia 2018 r. [↑](#footnote-ref-60)
61. <http://wsfip.edu.pl/docs/biezacynumer/ZN2_2016/ZN_WSFiP_2_2016_4_Ryszard_Beldzikowski.pdf> [↑](#footnote-ref-61)
62. "Każdy ma prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, w interesie własnym lub w interesie innej osoby - za jego zgodą - do organów władzy publicznej, jak również do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywaniem przez nie określonych obowiązków w dziedzinie administracji publicznej". [↑](#footnote-ref-62)
63. Artykuł 227 ustawy stanowi, że "przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie ze strony właściwych organów lub ich pracowników w zakresie prawidłowego wykonywania swoich zadań, naruszenie zasad państwa prawa lub interesów skarżących, jak również przewlekłe lub biurokratyczne prowadzenie spraw". [↑](#footnote-ref-63)
64. Artykuł 229 [↑](#footnote-ref-64)
65. Po wizycie GET przekazano następujące dane liczbowe za rok 2016: zidentyfikowano łącznie 7 096 wykroczeń dyscyplinarnych, co odpowiada ponad 7% funkcjonariuszy Policji. 5 5 568 dotyczyło naruszenia dyscypliny zawodowej, a 1 064 naruszenia dyscypliny zawodowej w połączeniu z przestępstwem karnym lub innym. 464 sprawy dotyczyły naruszenia etyki zawodowej. Wszczęto jednak tylko 1811 postępowań dyscyplinarnych (z czego 152 w stosunku do kadry kierowniczej), a kary zostały wydane w 557 sprawach (195 uniewinnionych, a w 509 sprawach zwolnionych z kary). Główne nałożone kary to nagana (449) i pouczenie (65). W 2017 r. liczba przewinień dyscyplinarnych wyniosła 8483, z czego wszczęto 2269 postępowań dyscyplinarnych, a liczba nałożonych kar dyscyplinarnych wyniosła 788. [↑](#footnote-ref-65)