

## **CZWARTA RUNDA OCENY**

### **Zapobieganie korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów**

### **RAPORT ZGODNOŚCI POLSKA**

**Przyjęty przez GRECO podczas 66 posiedzenia plenarnego  
(Strasbourg, 8-12 grudnia 2014 r.)**

#### **I. WSTĘP**

1. W Raporcie Zgodności oceniono środki, jakie władze w Polsce podjęły w celu wdrożenia zaleceń wydanych w Raporcie Ewaluacyjnym Czwartej Rundy dotyczącej Polski, który przyjęto podczas 57 posiedzenia plenarnego GRECO (15-19 października 2012 r.) i opublikowano dnia 25 stycznia 2013 r., po jego autoryzacji przez Polskę (Greco Eval IV Rep (2012) 4E). Czwarta Runda Oceny GRECO dotyczy „Zapobiegania korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów”.
2. Zgodnie z Regulaminem GRECO, władze w Polsce przedstawiły Raport Sytuacyjny dotyczący środków podjętych w celu spełnienia rekomendacji. Raport ten wpłynął dnia 2 lipca 2014 r. i wraz z otrzymanymi później informacjami służył on jako podstawa dla przygotowania Raportu Zgodności.
3. GRECO wybrało Portugalię oraz Republikę Czeską do wskazania Sprawozdawców dla celów procedury zgodności. Wyznaczono następujących Sprawozdawców: p. Daniela MARINHO PIRES ze strony Portugalii oraz p. Helenę LIŠUHOVÁ ze strony Republiki Czeskiej. Przy sporządzaniu Raportu Zgodności wspomagał ich Sekretariat GRECO.
4. W Raporcie Zgodności oceniono wykonanie każdego z zaleceń zawartych w Raporcie Ewaluacyjnym i określono ogólny poziom ich realizacji. Wykonanie pozostałych zaleceń (które wdrożono częściowo lub wcale) będzie ocenione na podstawie kolejnego Raportu Sytuacyjnego, jaki przedstawią władze w ciągu 18 miesięcy od przyjęcia obecnego Raportu Zgodności.

#### **II. ANALIZA**

5. W Raporcie Ewaluacyjnym GRECO skierowało do Polski 16 zaleceń. Poniżej omówiono zgodność z tymi zaleceniami.

#### *Zapobieganie korupcji w odniesieniu do parlamentarzystów*

6. Władze w Polsce wskazują, że wkrótce po przyjęciu Raportu Ewaluacyjnego, właściwe organy Kancelarii Sejmu i Senatu<sup>1</sup> sporządziły analizy dotyczące właściwych kroków, jakie należy podjąć w celu wypełnienia tych zaleceń. Przekazały je właściwym komisjom parlamentarnym, tj. Komisji

---

<sup>1</sup> Tj. Biuro Analiz Sejmowych oraz Biuro Spraw Senatorskich.

Etyki Poselskiej, Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich oraz sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz do senackiej Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich, które w trakcie szeregu spotkań omówiły wnioski z analiz.

7. W oparciu o wyniki dyskusji, Biuro Spraw Senatorskich opracowało projekt ustawy zmieniającej ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawę o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.<sup>2</sup> Dnia 7 maja 2014 r. ww. komisje wystąpiły z wnioskiem do Marszałka Senatu o wszczęcie procedury ustawodawczej w odniesieniu do tego aktu. Projekt ustawy został przekazany do konsultacji poszczególnym resortom oraz innym zainteresowanym organom państwowym, które przedstawiły swoje opinie na temat projektu i w czerwcu 2014 r. odbyło się wspólne posiedzenie Komisji Regulaminowej oraz Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich, poświęcone temu projektowi. Władze wskazują, że planowane są dalsze prace nad projektem.

#### **Zalecenie (i)**

8. *GRECO zaleciło zwiększenie przejrzystości relacji parlamentarzystów z lobbystami i innymi osobami trzecimi, które próbują wywierać wpływ na proces legislacyjny, w tym również w związku z posiedzeniami podkomisji parlamentarnych.*
9. Władze informują, że zgodnie z ww. projektem ustawy, art. 14 ust. 3 Ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa otrzyma następujące brzmienie: „zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingsowej na terenie Sejmu i Senatu oraz w odniesieniu do posłów i senatorów określają odpowiednio regulamin Sejmu i regulamin Senatu” (zmiany zostały podkreślone). Wyjaśniają one, że ta zmiana ma na celu stworzenie podstawy prawnej dla przyjęcia stosownych zasad postępowania posłów i senatorów w odniesieniu do lobbystów. Władze dodają, że na tej podstawie, senacka Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich opracowała projekt zmian do Regulaminu w odniesieniu do senatorów i zostały one przekazane senatorom w celu uzyskania ich opinii w kwietniu 2014 r. Projektowane zmiany przewidują wobec senatorów obowiązek powiadamiania Marszałka Senatu o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty prowadzące działalność lobbingsową oraz jaki skutek chcą osiągnąć te podmioty, jak również publikację tych informacji przez Marszałka na stronie internetowej Senatu. Władze wskazują, że do momentu przyjęcia projektowanej ustawy zawieszono zostały dalsze prace nad projektem zmian w Regulaminie w odniesieniu do senatorów, gdyż oba te projekty są ze sobą powiązane.
10. GRECO przyjmuje przedstawione informacje, zgodnie z którymi przygotowano już projekt ustawy zmieniający przepisy dotyczące działalności lobbingsowej oraz projekt zmian w Regulaminie w odniesieniu do senatorów. Wynika z niej, że celem tych propozycji jest zwiększenie zakresu przepisów dotyczących działalności lobbingsowej, które w obecnej formie koncentrują się na wymogach odnoszących się do samych lobbystów, tak, aby odnosiły się one także do zachowań, jakich oczekuje się od posłów i senatorów w stosunku do lobbystów. O ile takie działania zmierzają w kierunku zgodnym z zaleceniami, GRECO ubolewa nad tym, że reforma jest wciąż na bardzo wczesnym etapie, a poza tym nie zaprojektowano nawet jeszcze zmian w Regulaminie w odniesieniu do posłów. Jeśli chodzi o zmiany w regulaminie dotyczące senatorów, władze mogą chcieć dopracować jeszcze obecnie projektowane, dość zwięzłe przepisy (np.

---

<sup>2</sup> Projekt ustawy (dok. Nr 629) dostępny jest na stronie internetowej Senatu:  
<http://www.senat.gov.pl/prace/senat/inicjatywy-ustawodawcze/pozostale-inicjatywy/>

wprowadzając ramy czasowe dla wymogu ujawniania informacji w odniesieniu do senatorów). Oczywistym jest, że należy zrobić znacznie więcej, aby spełnić wymogi, jakie nakłada to zalecenie.

11. GRECO podsumowuje, że zalecenie (i) nie zostało wykonane.

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

12. *GRECO zaleciło i) uzupełnienie Zasad Etyki Poselskiej o jasne wskazówki dla posłów dotyczące konfliktów interesów (np. ich definicje i/lub rodzaje) i powiązanych tematów (w tym zwłaszcza przyjmowania prezentów i innych korzyści, zakazu łączenia stanowisk, dodatkowych zajęć i udziałów/interesów finansowych, niewłaściwego wykorzystywania informacji i środków publicznych, obowiązku składania oświadczeń majątkowych oraz postawy wobec osób trzecich, takich jak lobbyści – z podaniem rozbudowanych przykładów); oraz ii) wprowadzenie takich standardów etycznych i postępowania również wśród senatorów oraz rozpowszechnienie ich w gronie senatorskim.*
13. Władze twierdzą, że Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich opracowała projekt uchwały zawierającej projekt zasad etyki dla senatorów. Władze informują, że zawieszone zostały dalsze prace nad projektem uchwały do czasu przyjęcia ww. ustawy, o której mowa w zaleceniu (i) – ponieważ właściwe organy Senatu chciałyby rozpatrzyć wszystkie projekty w ramach jednego procesu.
14. GRECO przyjmuje do wiadomości przekazane informacje. Z uwagi na bardzo wczesny etap reformy, zważywszy, że nie podjęto żadnych działań w odniesieniu do posłów na Sejm, GRECO nie może uznać, że to zalecenie wykonano choćby częściowo. Ze względu na dość zwarte proponowane zasady dla senatorów, wzywa się władze do uwzględnienia w ramach dalszych prac nad projektem szczegółowych wymogów zalecenia oraz ich uzasadnienia zawartego w Raporcie Ewaluacyjnym.
15. GRECO podsumowuje, że zalecenie (ii) nie zostało wykonane.

#### **Zalecenie (iii)**

16. *GRECO zaleciło, zarówno w odniesieniu do posłów, jak i senatorów, opracowanie jasno zdefiniowanego mechanizmu deklarowania potencjalnych konfliktów interesów parlamentarzystów – z uwzględnieniem interesów członków najbliższej rodziny – w związku z konkretnymi przepisami prawnymi (projektami).*
17. Władze ponownie odniosły się do projektowanych zmian w Regulaminie w odniesieniu do senatorów – patrz wyżej, zalecenie (i), stwierdzając, że zawierają one także propozycje mające na celu spełnienie wymogów zalecenia (iii).
18. GRECO przyjmuje do wiadomości przekazane informacje. Z uwagi na bardzo wczesny etap reformy, zważywszy że nie podjęto żadnych działań w odniesieniu do posłów na Sejm, GRECO nie może uznać, że to zalecenie wykonano choćby częściowo.
19. GRECO podsumowuje, że zalecenie (iii) nie zostało wykonane.

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

20. GRECO zaleciło rozważenie poszerzenia zakresu oświadczeń majątkowych parlamentarzystów w taki sposób, aby uwzględniały one informacje na temat majątku małżonków, członków rodziny na utrzymaniu parlamentarzysty oraz, w stosownych przypadkach, innych bliskich krewnych (przy założeniu, że takie informacje nie musiałyby być podawane do wiadomości publicznej).
21. Władze twierdzą, że ww. Komisje w Sejmie i Senacie (patrz wyżej, pkt 6) omówiły i przeanalizowały możliwość poszerzenia zakresu informacji zawartych w deklaracjach majątkowych o informacje o majątku bliskich osób, jednak nie wyraziły one zgody na poszerzenie tego zakresu. Komisje wzięły pod uwagę w szczególności: 1) Ustawę o zmianie ustawy o samorządzie lokalnym oraz innych ustaw z dnia 23 listopada 2002 r. oraz stosowne orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r. (K 20/03), zgodnie z którym wymóg dotyczący przedstawiania przez urzędników (samorządowych) informacji dotyczących członków najbliższej rodziny skutkowałoby naruszeniem Konstytucji; 2) szereg przygotowanych w przeszłości projektów ustaw mających na celu ujawnianie w oświadczeniach majątkowych składanych przez urzędników państwowych informacji na temat majątku członków rodziny, a także opinie na ich temat wydane przez szereg instytucji, m.in. przez Kancelarię Sejmu, Radę Legislacyjną przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Pełnomocnika Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych. Wymóg przedstawiania przez funkcjonariuszy publicznych informacji o sytuacji majątkowej członków rodziny, o którym mówi ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. oraz różne projekty ustawodawcze były poddane ocenie Trybunału Konstytucyjnego oraz powyższych instytucji pod kątem ich niezgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, prawa do ochrony prywatności i praworządności.
22. Z uwagi na to właściwe komisje parlamentarne, w kontekście rozważanych zaleceń, omówiły możliwe modyfikacje poprzednich projektów, a w szczególności w odniesieniu do ewentualnych ograniczeń zakresu przekazywanych informacji dotyczących sytuacji majątkowej osób bliskich, katalogu członków rodziny, do których odnosiliby się informacje oraz publicznego ujawniania przekazywanych informacji. Doszły jednak do wniosku, że gromadzenie informacji o członkach rodziny funkcjonariuszy publicznych stwarzałoby trudności w praktyce, z uwagi na tendencję do rozluźniania się więzi rodzinnych, podczas gdy funkcjonariuszom publicznym groziłaby odpowiedzialność dyscyplinarna lub nawet karna w przypadku nieprzedstawienia pełnej informacji. Ponadto podniesiono argument, że jakiegokolwiek ograniczenia w publicznym ujawnianiu oświadczeń majątkowych, nawet jeśli uzasadnione ochroną prywatności, spotykałyby się z krytyką ze strony opinii publicznej i mogłyby mieć negatywny wpływ na zaufanie społeczeństwa do organów państwa.
23. GRECO przyjmuje do wiadomości przekazane informacje, z których wynika, że właściwe komisje parlamentarne omówiły możliwość poszerzenia zakresu oświadczeń majątkowych składanych przez parlamentarzystów o informacje o sytuacji majątkowej członków rodziny, jednak odrzuciły możliwość przeprowadzenia takiej reformy, głównie z uwagi na kwestie ochrony prywatności i trudności praktyczne. O ile GRECO z należytą uwagą przyjęło argumenty przedstawione przez władze, to jednak żałuje tej decyzji i chciałoby przypomnieć wątpliwości wyrażone w Raporcie Ewaluacyjnym, dotyczące możliwości obejścia obecnych przepisów dotyczących przejrzystości poprzez przekazywanie majątku członkom najbliższej rodziny. Dlatego GRECO zachęca władze do dalszej analizy tej kwestii, zwracając uwagę na fakt, że inne państwa europejskie znalazły sposób na zrównoważenie konfliktu praw i interesów (przejrzystość vs prywatność i kwestie praktyczne). Pamiętając jednak o tym, że zalecenie nakazywało jedynie „rozważenie” poszerzenia zakresu deklaracji majątkowych, GRECO musi w podsumowaniu stwierdzić, że do zalecenia (iv) odniesiono się w sposób zadowalający.

### **Zalecenie (v)**

24. *GRECO zaleciło zrewidowanie mechanizmu monitoringu przestrzegania przez parlamentarzystów standardów etycznych i postępowania – w tym zasad dotyczących konfliktów interesów i powiązanych obszarów – w celu zwiększenia jego efektywności, w szczególności poprzez uproszczenie systemu poszczególnych zaangażowanych organów i zapewnienie im niezbędnych zasobów finansowych oraz kadrowych.*
25. Władze wskazują, że odbyły się konsultacje pomiędzy Ministerstwem Sprawiedliwości, Prokuraturą Generalną, Ministerstwem Finansów i organami skarbowymi, Centralnym Biurem Antykorupcyjnym oraz Krajową Radą Sądownictwa, mające na celu wypracowanie skoordynowanego modelu analizy i współpracy pomiędzy organami zaangażowanymi w badanie oświadczeń majątkowych. Następnie wszczęto szereg działań, w szczególności Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało projekt ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne, która ma na celu ujednolicenie zasad dotyczących oświadczeń majątkowych, a także uproszczenie i zwiększenie przejrzystości i skuteczności systemu kontroli tych oświadczeń.<sup>3</sup> Projekt jest obecnie w fazie konsultacji rządowych, ministerstwa i inne zainteresowane organy państwowe przedstawiły swoje opinie.
26. GRECO zauważa, że jedynym zgłoszonym środkiem jest kontrola oświadczeń majątkowych; przygotowano projekt ustawy, jednak nie został on jeszcze zatwierdzony przez rząd. Biorąc pod uwagę, że zakres zalecenia był znacznie szerszy, gdyż miało ono na celu zreformowanie całego mechanizmu monitorowania w zakresie standardów etycznych i standardów postępowania parlamentarzystów, GRECO nie może uznać, że to zalecenie wykonano choćby częściowo.
27. GRECO podsumowuje, że zalecenie (v) nie zostało wykonane.

### **Zalecenie (vi)**

28. *GRECO zaleciło, zarówno w odniesieniu do posłów, jak i senatorów, (i) powołanie specjalnego zaufanego doradcy, którego zadaniem będzie udzielanie parlamentarzystom porad w zakresie kwestii etycznych i możliwych konfliktów interesów w związku z konkretnymi sytuacjami; oraz (ii) organizowanie dla wszystkich parlamentarzystów konkretnych i okresowych szkoleń dotyczących kwestii etycznych i konfliktów interesów.*
29. Władze ponownie odniosły się do projektowanych zmian w Regulaminie w odniesieniu do senatorów (patrz wyżej, zalecenie (i)) twierdząc, że obejmują one także propozycje mające na celu spełnienie wymogów określonych w zaleceniu (vi).
30. GRECO przyjmuje do wiadomości przekazane informacje. Z uwagi na bardzo wczesny etap reformy oraz w braku konkretnych informacji o projekcie zmian w Regulaminie dotyczącym senatorów, a także zważywszy, że nie podjęto żadnych działań w odniesieniu do posłów na Sejm, GRECO nie może uznać, że to zalecenie wykonano choćby częściowo.
31. GRECO podsumowuje, że zalecenie (vi) nie zostało wykonane.

---

<sup>3</sup> Szczegółowe informacje poniżej, w zaleceniu ix.

**Zalecenie (vii)**

32. GRECO zaleciło uzupełnienie „Zbioru zasad etyki zawodowej sędziów”, poprzez wprowadzenie właściwych wytycznych w odniesieniu do konfliktu interesów (np. definicje lub rodzaje) oraz związanych z tym kwestii (w tym głównie przyjmowanie prezentów i innych korzyści, niełączenie stanowisk, dodatkowa działalność).
33. Władze informują, że Krajowa Rada Sądownictwa (KRS), która odpowiada za przyjęcie zasad etyki zawodowej sędziów oraz sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem tych zasad przez sędziów omówiła możliwe sposoby spełnienia wymogów rekomendacji. KRS doszła do wniosku, że uzupełnienie „Zbioru zasad etyki zawodowej sędziów” o definicję lub przykłady konfliktu interesów nie jest zasadne, ponieważ kodeksy postępowania regulują już m.in. wyłączenie sędziego od orzekania w sprawie w sytuacji konfliktu interesów lub zakaz wykonywania niektórych rodzajów działalności dodatkowej lub pełnienia dodatkowych funkcji, a także nie jest możliwe przewidzenie wszystkich potencjalnych zachowań nieetycznych w tym kontekście. W związku z tym KRS zbadała inne możliwości osiągnięcia celu zalecenia, jak np. publikacja na swojej stronie internetowej orzeczeń sądów dyscyplinarnych w sprawach konfliktu interesów. Jednak z uwagi na fakt, że Sąd Najwyższy, który funkcjonuje jako sąd drugiej instancji w sprawach dyscyplinarnych publikuje już takie postanowienia w dorocznie wydawanym zbiorze orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych dotyczących sędziów oraz na stronie internetowej, KRS doszła do wniosku, że nie ma potrzeby powielania takiego ujawnienia i że ograniczy się do poinformowania opinii publicznej, za pośrednictwem swojej strony internetowej, o powyższej publikacji Sądu Najwyższego.
34. GRECO zauważa, że KRS przeanalizowała możliwe środki mające na celu wskazanie wytycznych w odniesieniu do konfliktu interesów oraz że postanowiła zwrócić na swojej stronie uwagę na publikacje orzeczeń Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych dotyczących sędziów. GRECO chce podkreślić, że zalecenie wymagało szczególnie zapewnienia wytycznych w odniesieniu do szeregu kwestii, jak konflikt interesów, przyjmowanie prezentów i innych korzyści, niełączenia stanowisk oraz dodatkowej działalności, które zostały uregulowane w szeregu aktów prawnych, ale nie zostały uzupełnione praktycznymi wytycznymi zawartymi w dokumencie takim jak istniejący „Zbiór zasad etyki zawodowej sędziów” lub innym dokumencie uzupełniającym. Zachęca się władze do dołożenia starań, aby uwzględnić powyższe wymogi. Z uwagi na brak konkretnych działań, GRECO nie może uznać, że to zalecenie wykonano choćby częściowo.
35. GRECO podsumowuje, że zalecenie (vii) nie zostało wykonane.

**Zalecenie (viii)**

36. GRECO zaleciło rozważenie możliwości rozszerzenia informacji w oświadczeniach majątkowych sędziów o dane dotyczące majątku małżonków, innych członków rodziny będących na utrzymaniu oraz tam, gdzie to właściwe, innych członków najbliższej rodziny.
37. Władze informują, że możliwość poszerzenia zakresu oświadczeń majątkowych sędziów o informacje dotyczące stanu majątkowego członków ich rodzin została przeanalizowana przez właściwe departamenty Ministerstwa Sprawiedliwości, jednak nie znaleziono realnego

rozwiązania. Podobnie jak w analizie przeprowadzonej w odniesieniu do parlamentarzystów, zgodnie z opisanym wyżej zaleceniem (iv), wzięto pod uwagę wcześniejsze doświadczenia, mianowicie ustawę z dnia 23 listopada 2003 r. oraz powiązane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego<sup>4</sup>, a także szereg projektów ustaw dotyczących oświadczeń majątkowych składanych przez sędziów. Władze podkreślają, że Trybunał Konstytucyjny (w kontekście obowiązku ujawniania spoczywającym na przedstawicielach władz samorządowych) zakwestionował możliwość przekazywania dokładnych informacji dotyczących stanu majątkowego członków rodziny stwierdzając, że wymaganie od funkcjonariuszy, aby gromadzili takie informacje jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jeśli chodzi o proporcjonalność środków stosowanych w społeczeństwie demokratycznym. Władze odniosły się także do stwierdzeń Trybunału Konstytucyjnego mówiących o tym, że z praktyki życia publicznego w Polsce wynika, że ujawnianie zachowań nieetycznych bądź niezgodnych z prawem nie ogranicza tych ostatnich. W podsumowaniu władze stwierdziły, że prewencyjny charakter ewentualnego poszerzenia zakresu oświadczeń majątkowych sędziów byłby co najwyżej bardzo ograniczony.

38. Z powyższych powodów władze dążyły do zwiększenia funkcjonalności i skuteczności istniejącego systemu oświadczeń majątkowych innymi sposobami, opierając się na obecnych zasobach i strukturach. W wyniku tych rozważań opracowano projekt ustawy mający na celu wzmocnienie istniejącego reżimu, m.in. poprzez ujednolicenie systemu oświadczeń dla wszystkich kategorii urzędników, wyjaśnienie terminów używanych w stosownych przepisach, upublicznienie oświadczeń majątkowych i wzmocnienie ich kontroli i egzekwowania.<sup>5</sup>
39. GRECO przyjmuje do wiadomości przekazane informacje, zgodnie z którymi możliwość poszerzenia zakresu oświadczeń majątkowych sędziów o informacje o sytuacji majątkowej członków ich najbliższej rodziny została przeanalizowana i w efekcie stwierdzono, że nie ma takiej możliwości z uwagi na wątpliwości natury konstytucyjnej oraz trudności praktyczne. Chociaż GRECO przyjęło do wiadomości argumentację władz, to ubolewa nad tym faktem i zachęca władze do dalszych rozważań w tej kwestii, pamiętając o tym, że inne państwa europejskiej znalazły sposób na to, aby zrównoważyć konflikt praw i interesów. Jednak, z uwagi na fakt, że zalecenie wymagało jedynie „rozważenia” poszerzenia zakresu oświadczeń majątkowych, GRECO musi uznać, że zalecenie (viii) zostało wykonane w sposób zadowalający.

### **Zalecenie (ix)**

40. *GRECO zaleciło podjęcie niezbędnych prawnych, instytucjonalnych lub praktycznych środków, lub też usprawnienie obowiązujących środków w celu zapewnienia dogłębnej analizy oświadczeń majątkowych sędziów oraz wzmocnienia charakteru zapobiegawczego analizy oświadczeń majątkowych. Powinno to obejmować większą współpracę wszystkich odpowiednich organów kontroli.*
41. Władze wskazują, że w celu opracowania skoordynowanego modelu analizy i współpracy pomiędzy organami zaangażowanymi w badanie oświadczeń majątkowych, przeprowadzono konsultacje pomiędzy Ministerstwem Sprawiedliwości, Prokuraturą Generalną, Ministerstwem Finansów i organami kontroli skarbowej, Centralnym Biurem Antykorupcyjnym oraz Krajową Radą Sądownictwa.<sup>6</sup> Instytucje te dokonały analizy stosownych przepisów prawnych oraz ich stosowania w praktyce oraz zbadały różne możliwości spełnienia wymogów określonych w zaleceniu. Uznały, że wraz ze zmianami legislacyjnymi, należy stworzyć wytyczne na piśmie

<sup>4</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r. (K 20/03).

<sup>5</sup> Szczegóły, patrz zalecenie (ix).

<sup>6</sup> Patrz, zalecenie (v).

mające na celu wyjaśnienie istniejących zasad odnoszących się do oświadczeń majątkowych oraz ujednolicenie praktyki. Ponadto, doszły one do wniosku, że bardziej stosowne byłoby wzmocnienie współpracy organów zaangażowanych w analizowanie oświadczeń majątkowych, niż powierzenie tej odpowiedzialności jednemu organowi centralnemu.

42. Władze twierdzą, że na podstawie ww. rozważań, w marcu 2014 r. Ministerstwo Finansów opracowało dokument pt. „Zasady postępowania z oświadczeniami majątkowymi osób zobowiązanych do ich złożenia, podlegającymi kontroli skarbowej” i rozesłała go wśród organów kontroli skarbowej.<sup>7</sup> Zasady opierają się na obowiązującym ustawodawstwie i odnoszą się do oświadczeń majątkowych parlamentarzystów, sędziów, prokuratorów, a także innych funkcjonariuszy państwowych, których dotyczy obowiązek składania oświadczeń majątkowych. Dotyczą one kategorii osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń majątkowych, zakresu informacji, jakie powinny zawierać oświadczenia, składania oświadczeń, ich analizowania przez urzędy skarbowe oraz kwestii proceduralnych, a także przechowywania oświadczeń majątkowych oraz dokumentów powiązanych. Zasady zawierają objaśnienie stosownej terminologii i zawierają wytyczne w zakresie analizy oświadczeń przez organy kontroli skarbowej, w których wyjaśnia się cel poszczególnych etapów analizy oraz ich zakres, określa źródła informacji do wykorzystania (w tym określone bazy danych, dane z organów samorządowych oraz informacje bankowe), a także dokumenty i informacje<sup>8</sup>, które należy uwzględnić w celu porównania danych zawartych w tych dokumentach oraz w oświadczeniach majątkowych. Wreszcie, Zasady wskazują działania, jakie powinny podjąć organy kontroli skarbowej w przypadku poważnych wątpliwości co do legalnego pochodzenia majątku ujawnionego w oświadczeniach.
43. Ponadto, władze powołują się na wspomniany w punkcie dot. zalecenia (v) projekt ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne, który przygotowało Ministerstwo Sprawiedliwości i jest on obecnie w fazie konsultacji międzyresortowych.<sup>9</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy odnosi się wprost do zaleceń GRECO i wyjaśnia, że celem projektu jest ujednolicenie systemu oświadczeń majątkowych dla wszystkich kategorii zawodów w odniesieniu do składania oświadczeń, ich analizowania oraz kwestii odpowiedzialności. Projekt reguluje m.in. kwestie analizowania oświadczeń majątkowych, w tym dokumentów do uwzględnienia przy porównywaniu danych, koordynowania analizy i współpracy stosownych organów z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym i urzędami skarbowymi. W tym zakresie projekt zobowiązuje organ lub osobę upoważnioną do przyjmowania oświadczeń majątkowych do przekazania kopii oświadczeń majątkowych złożonych w dany roku Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu i urzędowi skarbowemu w przypadku wątpliwości odnośnie do wiarygodności przedstawionych informacji, a ponadto, do przesłania Biuru kopii 5% wyłonięnych losowo oświadczeń, celem dokonania ich szczegółowej analizy.
44. GRECO z zadowoleniem przyjmuje rozmaite środki, które podjęto z udziałem różnych zainteresowanych organów celem zreformowania systemu monitorowania w odniesieniu do oświadczeń majątkowych składanych przez sędziów oraz inne kategorie zainteresowanych osób.

<sup>7</sup> Prokurator Generalny także opracował wytyczne dotyczące oświadczeń majątkowych, patrz zalecenie xiv.

<sup>8</sup> W tym dane pochodzące z rejestrów (zwłaszcza w odniesieniu do uczestnictwa w spółkach, działalności gospodarczej, osobistych lub firmowych rachunkach bankowych), informacje o źródłach i wysokości dochodu (zwłaszcza zeznania podatkowe, oświadczenia podatnika i roczne informacje, roczne informacje od płatników) oraz informacje nt. składników majątku (zwłaszcza informacje nt. zakupionych lub sprzedanych składników majątku (oświadczenia PCC), dane i informacje dot. posiadanych papierów wartościowych, posiadanych, zakupionych lub sprzedanych nieruchomości (CZM, zeznania dot. podatków od spadku i darowizny), aplikacje VAT-24 etc.).

<sup>9</sup> Projekt ustawy jest dostępny na następującej stronie Rządowego Centrum Legislacji:  
<http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/230491>



GRECO akceptuje podejście wybrane przez władze, aby wzmocnić współpracę pomiędzy zaangażowanymi organami raczej niż powierzać to zadanie jednemu organowi wiodącemu. Okazuje się, że opracowane przez Ministerstwo Finansów Zasady dotyczące kontroli oświadczeń majątkowych przez organy kontroli skarbowej dostarczają kilka narzędzi umożliwiających znaczące wzmocnienie szczegółowej kontroli oświadczeń, m.in. poprzez określenie szerokiego zakresu źródeł informacji, jakie należy uwzględnić oraz współpracę z innymi zaangażowanymi organami. Ponadto, GRECO zauważa, że projekt ustawy przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości stanowi m. in. aby przekazywać pewną liczbę losowo wybranych oświadczeń majątkowych Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu do dalszej analizy, a tym samym bezpośrednio odpowiada na sugestie zawarte w Raporcie Ewaluacyjnym. GRECO zachęca władze do podjęcia wysiłków, aby jak najszybciej przyjąć te przepisy oraz zapewnić ich skuteczne działanie w praktyce.

45. GRECO podsumowuje, że zalecenie (ix) zostało częściowo zrealizowane.

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

46. *GRECO zaleciło i) wprowadzenie odpowiedzialności karnej za umyślne podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym oraz ii) podjęcie środków w celu zapewnienia, by postępowania dyscyplinarne dotyczące niewłaściwego postępowania sędziów kończyły się przed upływem kresu przedawnienia, takich jak odpowiednie wydłużenie okresu przedawnienia lub przerwanie lub zawieszenie terminu przedawnienia w określonych okolicznościach.*
47. Władze informują, że Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało projekt ustawy zmieniającej ustawę o ustroju sądów powszechnych (usp)<sup>10</sup>, aby m.in. uwzględnić zalecenie (obie jego części). Uzasadnienie do projektu ustawy odnosi się wprost do zaleceń GRECO. Projekt złożono w parlamencie w dn. 14 sierpnia 2014 r. i jest on obecnie przedmiotem prac parlamentarnych.
48. Szczególnie w odniesieniu do pierwszej części zalecenia, władze informują, że art. 1 ust. 28 projektu zmieni art. 87 usp, tak aby w sposób wyraźny mówił on o odpowiedzialności karnej w przypadku celowego podania fałszywych informacji przez sędziów w oświadczeniach majątkowych. Zgodnie z projektem ustawy, art. 87 § 9 sformułowany byłby następująco: „Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym, o którym mowa w § 1, skutkować będzie odpowiedzialnością karną na podstawie art. 233 § 1 kodeksu karnego”. Zgodnie z tym drugim przepisem, „kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.
49. W odniesieniu do drugiej części zalecenia, Ministerstwo Sprawiedliwości przeprowadziło analizę obejmującą m.in. dane statystyczne dotyczące postępowań dyscyplinarnych w stosunku do sędziów. Zgodnie z danymi dostarczonymi przez Krajową Radę Sądownictwa, w latach 2011-2013 było prowadzonych 208 postępowań dyscyplinarnych i tylko w pięciu sprawach, które nie dotyczyły ani wykroczeń, ani przestępstw, postępowanie zakończono z powodu upływu okresu przedawnienia. Na podstawie tych informacji, Ministerstwo Sprawiedliwości wywnioskowało, że kwestia przedawnienia nie stanowi poważniejszego problemu w kontekście postępowań dyscyplinarnych w praktyce. Zdecydowało więc nie proponować przedłużenia okresu przedawnienia, ale raczej wyeliminowanie możliwości nienakładania sankcji dyscyplinarnych w

---

<sup>10</sup> Projekt ustawy jest dostępny na następującej stronie Rządowego Centrum Legislacji:  
<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/199291/199299/199300/dokument99446.pdf>

sprawach, gdzie postępowanie dyscyplinarne nie zostało zakończone w przeciągu 3 lat. Art. 1 ust 31 ww. projektu ustawy uchylałby tym samym art. 108 ust. 2 zd. 2 usp, który stanowi: „Jeżeli jednak przed upływem terminu, o którym mowa w § 1 (trzy lata), sprawa nie została prawomocnie zakończona, sąd dyscyplinarny orzeka o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego, umarzając postępowanie w zakresie wymierzenia kary dyscyplinarnej”. Władze twierdzą, że ten zapis nie znajduje właściwego uzasadnienia i nie ma analogicznych zapisów w aktach prawnych odnoszących się do innych grup zawodowych, a także, że jego uchylenie przyczyniłoby się do zwiększania skuteczności postępowania, ponieważ nie byłoby już możliwości uniknięcia kary dyscyplinarnej.

50. GRECO przyjmuje do wiadomości informacje przedstawione w zakresie opracowywania projektu ustawy zmieniającej usp, która jednoznacznie mówiłaby o odpowiedzialności karnej sędziów za składanie fałszywych oświadczeń lub zatajanie prawdy w oświadczeniach majątkowych – zgodnie z wymogami pierwszej części zalecenia – i wyeliminowałaby możliwość uniknięcia kary dyscyplinarnej w przypadku nierozstrzygnięcia sprawy przed sądem dyscyplinarnym w ciągu trzech lat. Wydawałoby się, że te ostatnie ustalenia stanowiłyby odpowiedź na wątpliwości leżące u podstaw drugiej części zalecenia, mianowicie w odniesieniu do opóźnień w postępowaniu dyscyplinarnym. GRECO zachęca władze do podjęcia wysiłków, aby niezwłocznie przyjąć projekt ustawy.
51. GRECO podsumowuje, że zalecenie (x) zostało częściowo wdrożone.

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

52. *GRECO zaleciło (i) zapewnienie ciągłego szkolenia sędziów w zakresie: konfliktu interesów, zasad dotyczących prezentów, zakazu lub ograniczenia dodatkowej działalności, oświadczeń majątkowych i interesów prywatnych poprzez zapewnienie szkoleń, na których omawiane będą przykłady praktyczne oraz ii) zapewnienie odpowiedniego doradztwa w ramach systemu sądownictwa w celu podniesienia świadomości sędziów i zapewnienia im poufnej porady nt. kwestii związanych z zasadami etycznymi i postępowania, w szczególności w zakresie wskazanym w pkt i) - w odniesieniu do konkretnych okoliczności, mając na uwadze potrzebę jednolitych rozwiązań w sferze krajowej.*
53. W odniesieniu do pierwszej części zalecenia, władze informują, że zgodnie z planem szkoleń Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP) na 2013 r., zorganizowano dwa szkolenia na temat zasad etyki zawodowej sędziów i prokuratorów w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków zawodowych, jak w sytuacjach pozazawodowych (w dn. 25-27 października 2013 r. i w dn. 4-6 listopada 2013 r.): w sesjach tych uczestniczyło 120 sędziów i prokuratorów i były one poświęcone kwestiom związanym z zawodem sędziego i prokuratora na podstawie stosownych ustaw i zasad etyki. Obejmowały one także kwestie odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz zachowań zgodnych z powagą urzędu. W trakcie szkolenia przedstawiono i omówiono orzecznictwo sądów dyscyplinarnych. Brak jest projektów programów na najbliższe lata, ale KSSiP potwierdziła swoją wolę oraz potrzebę dalszego szerzenia wiedzy na temat norm etycznych obowiązujących sędziów i prokuratorów. Ponadto, podobnie jak we wcześniejszych latach, w 2013 oraz 2014 roku KSSiP uwzględniła w programie szkoleń dla nowo mianowanych sędziów kwestie etyki zawodowej i planuje kontynuację tych szkoleń w kolejnych latach. Władze dodają, że KSSiP dąży także do zwiększenia świadomości sędziów (i prokuratorów) w zakresie etyki zawodowej poprzez publikacje poświęcone temu tematowi dostępne na jej stronie internetowej. Od czasu przyjęcia w 2012 r. Raportu Ewaluacyjnego, KSSiP opublikowała trzy kwartalniki zawierające artykuły na temat określenia granic spodziewanych zachowań sędziów w

świetle obowiązujących przepisów, zasad etycznych oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego i doktryny prawa.

54. W odniesieniu do drugiej części zalecenia, KRS zbadała możliwość zapewnienia sędziom właściwego doradztwa. Doszła ona do wniosku, że sędziowie, którzy są członkami Komisji Etyki Zawodowej KRS byłiby predestynowani do doradzania sędziom w kwestiach związanych z konfliktem interesów. W wyniku tego, 10 członków Komisji wyznaczono do realizacji tego zadania. Udzielają oni odpowiedzi na pytania sędziów i informują, jakie zachowania mogą stanowić naruszenie zasad etyki. Władze wskazują, że oprócz takiego indywidualnego doradztwa, KRS organizuje doroczną konferencję skierowaną do zastępców rzeczników dyscyplinarnych w sądach powszechnych, podczas której ma miejsce wykład poświęcony zasadom etyki. Ponadto KRS wydaje kwartalniki, które także odnoszą się do zasad etyki i są dostępne na stronie internetowej KRS.
55. GRECO przyjmuje do wiadomości przedstawione informacje. Wynika z nich, że sędziom i prokuratorom zapewniono pewne szkolenia na temat etyki oraz zachowań oraz że zawierały także analizę spraw rozstrzygniętych przez sądy dyscyplinarne. Ponadto, wydano i udostępniono na stronie internetowej KRS kilka publikacji dotyczących zasad etyki obowiązujących sędziów. Jednak z uwagi na to, że w sumie tylko 120 sędziów i prokuratorów uczestniczyło w szkoleniu oraz że było ono zorganizowane tylko w 2013 r., GRECO nie może uznać pierwszej części zalecenia za w pełni zrealizowaną. W odniesieniu do drugiej części zalecenia, GRECO z zadowoleniem przyjmuje decyzję o powierzeniu sędziom zasiadającym w Komisji Etyki Zawodowej KRS funkcji doradczych szczególnie w odniesieniu do kwestii konfliktu interesów. Podsumowując, GRECO spodziewa się regularnego kontynuowania szkoleń na temat etyki i postępowania i ma nadzieję, że nowa usługa doradcza skierowana do sędziów będzie w pełni wykorzystywana.
56. GRECO uznaje zalecenie (xi) za częściowo wdrożone.

*Zapobieganie korupcji w odniesieniu do prokuratorów.*

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

57. *GRECO zaleciło (i) rozpowszechnienie „Zbioru zasad etyki zawodowej prokuratora” wśród wszystkich prokuratorów i udostępnienie społeczeństwu; oraz (ii) uzupełnienie go w taki sposób, by zawierał właściwe wytyczne w odniesieniu do konfliktu interesów (np. definicje lub rodzaje) oraz związane z tym kwestie (w tym głównie przyjmowanie prezentów i innych korzyści, niełączenie stanowisk oraz dodatkowa działalność).*
58. W odniesieniu do pierwszej części zalecenia, władze wskazują, że po przyjęciu „Zbioru zasad etyki zawodowej prokuratorów”, został on rozdyskrebowany w prokuraturach w celu przekazania wszystkim podległym prokuratorom. Ponadto w miesięczniku dla prokuratorów „Prokuratura i Prawo” (Nr 1/2013) znalazł się artykuł na temat Zbioru Zasad. Ponadto, zwrócono uwagę opinii publicznej na Zbiór Zasad, który zaprezentowano w polskiej telewizji (TVP 24) 20 września 2012 r., dzień po przyjęciu Zbioru. Wreszcie, Krajowa Rada Prokuratury (KRP) opublikowała Zbiór na swojej stronie internetowej.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Patrz: <http://krp.gov.pl/zbiór-zasad/uchwała-nr-468-2012-krajowej-rady-prokuratury-z-dnia-19-wrzesnia-2012-r-w-sprawie-uchwalenia-zbioru-zasad-etyki-zawodowej-prokuratorow.html>

59. W odniesieniu do drugiej części zalecenia, władze informują, że KRP, jako organ odpowiedzialny za opracowanie i przyjęcie zasad etyki dla prokuratorów, zbadała kwestię uzupełnienia „Zbioru zasad etyki zawodowej prokuratora” o definicję oraz rodzaje konfliktów interesów, a także kwestie doradztwa dla prokuratorów w zakresie zasad postępowania, w szczególności w odniesieniu do przyjmowania prezentów, niełączenia stanowisk oraz dodatkowej działalności. Jednak KRP doszła do wniosku, że takie środki nie były zasadne. Uznała ona, że kwestia konfliktu interesów nie mogła być uogólniona w definicji, ani odpowiednio zilustrowana przykładami oraz że nie było potrzeby powielania w Zbiorze istniejących już przepisów dotyczących powiązanych kwestii, takich jak przyjmowanie prezentów, czy ograniczeń co do prowadzenia dodatkowej działalności. Władze zbadają inne możliwości realizacji tego zalecenia.
60. GRECO stwierdza, że „Zbiór zasad etyki zawodowej prokuratorów” został rozdyskrebowany pomiędzy prokuratorów i upubliczniony *m.in.* w internecie, zgodnie z pierwszą częścią zalecenia. W odniesieniu do drugiej części zalecenia, GRECO wyraża zdecydowaną opinię, że dalsze wskazówki, z uwzględnieniem przykładów praktycznych, tak jak to istnieje już w innych krajach, byłoby korzystne, z punktu widzenia podnoszenia świadomości prokuratorów na temat ryzyka korupcji oraz dawałoby możliwości rozwiązań w przypadku konfliktu interesów.
61. GRECO uznaje, że zalecenie (xii) zostało częściowo wykonane.

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

62. *GRECO zaleciło rozważenie możliwości rozszerzenia informacji w oświadczeniach majątkowych składanych przez prokuratorów w taki sposób, by objęły również informacje na temat majątku małżonków, członków rodziny będących na ich utrzymaniu oraz, w razie konieczności, innych członków najbliższej rodziny.*
63. Władze wskazują, że Prokuratura Generalna oraz Ministerstwo Sprawiedliwości zbadały kwestię tego, czy zakres oświadczeń majątkowych prokuratorów można byłoby poszerzyć, aby obejmowały one informacje o stanie majątkowym najbliższych osób. Analizy i dyskusje w tej kwestii odbywały się jednocześnie z dyskusjami dotyczącymi oświadczeń majątkowych sędziów, ponieważ Ministerstwo Sprawiedliwości jest organem uprawnionym do inicjatywy ustawodawczej zarówno w odniesieniu do sędziów, jak i prokuratorów<sup>12</sup>, a omawiane kwestie były tożsame dla obu profesji. W związku z tym, informacje przedstawione w punkcie dot. zalecenia (viii) są także ważne w odniesieniu do oświadczeń majątkowych prokuratorów. Jeśli chodzi o sędziów, władze doszły do wniosku, że rozszerzenie zakresu takich oświadczeń w zalecanym kierunku nie byłoby możliwe, biorąc pod uwagę wymogi konstytucyjne oraz wspomniane wyżej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, które podkreślało zasadę proporcjonalności, poszanowania prywatności i praworządności.<sup>13</sup>
64. GRECO przyjmuje do wiadomości przedstawione informacje, zgodnie z którymi rozważono możliwość poszerzenia zakresu oświadczeń majątkowych prokuratorów, aby uwzględniały informacje dotyczące stanu majątkowego osób najbliższych, jednak z uwagi na wątpliwości natury konstytucyjnej oraz trudności praktyczne uznano, że nie ma takiej możliwości. Pomimo, że GRECO należyte uwzględniła argumenty przedstawione przez władze, to jednak ubolewa nad taką decyzją i zachęca władze do dalszych rozważań tej kwestii, mając na względzie, że inne państwa europejskie znalazły sposób na zbilansowanie konfliktu praw i interesów. Jednak z

<sup>12</sup> Wszelkie projekty przepisów dotyczących prokuratorów Ministerstwo Sprawiedliwości tworzy po konsultacjach z Prokuraturą Generalną.

<sup>13</sup> Patrz wyżej, zalecenia (iv) i (viii) w odniesieniu do parlamentarzystów i sędziów.

uwagi na fakt, że zalecenie wymagało jedynie „rozważenia” możliwości rozszerzenia informacji w oświadczeniach majątkowych, GRECO musi uznać, że zalecenie (xiii) zostało potraktowane w sposób zadowalający.

#### **Zalecenie (xiv)**

65. *GRECO zaleciło i) wyraźne określenie w prawie kompetencji Krajowej Rady Prokuratury w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem przez prokuratorów zasad etycznych, a także wyposażenie Rady w odpowiednie środki i uprawnienia w tym zakresie; oraz ii) przyjęcie właściwych środków prawnych, instytucjonalnych lub praktycznych lub usprawnienie obowiązujących środków w celu zapewnienia dogłębnej analizy oświadczeń majątkowych prokuratorów oraz wzmocnienia charakteru zapobiegawczego analizy oświadczeń majątkowych. Powinno to obejmować większą współpracę wszystkich odpowiednich organów kontroli.*
66. W odniesieniu do pierwszej części zalecenia, władze informują, że w Ministerstwie Sprawiedliwości i w Prokuraturze Generalnej prowadzono dyskusje na temat zakresu kompetencji KRP, które zaowocowały przygotowaniem projektu ustawy o prokuraturze. Przewiduje się, że projekt ustawy zastąpi obecną Ustawę o prokuraturze z dnia 25 czerwca 1985 r. Po jej przyjęciu przez Komitet Rady Ministrów, projekt zatwierdził Minister Sprawiedliwości i przedstawił go rządowi. Obecnie projekt jest w fazie uzgodnień rządowych.<sup>14</sup>
67. Projekt przewiduje nowe uprawnienia KRP, m.in. prawo do badania zażaleń na naruszenie niezależności prokuratorów oraz do przyjmowania uchwał obligujących rzecznika dyscyplinarnego do przekazania wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego.<sup>15</sup> Władze wyjaśniają, że naruszenie niezależności prokuratora stanowi poważne naruszenie zasad etyki i może np. wynikać z sytuacji konfliktu interesów. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy, zażalenie będą rozpatrywane przez zespół 2-5 członków KRP uprawnionych do prowadzenia dochodzenia w celu stwierdzenia faktu naruszenia niezależności prokuratora, w tym m.in. do przesłuchiwania świadków. Biorąc to pod uwagę, że takie postępowanie można uznać za wstępną fazę postępowania dyscyplinarnego, proponuje się, aby było ono prowadzone zgodnie z przepisami kodeksu postępowania karnego, zapewniając tym samym uczestnikom odpowiedni poziom ochrony ich praw. Zgodnie z projektem ustawy, wyniki tego postępowania zostaną przedstawione KRP, która może przyjąć uchwałę, jak wskazano wyżej.
68. W odniesieniu do drugiej części zalecenia, władze odnoszą się do informacji przedstawionych w odniesieniu do sędziów (patrz wyżej, zalecenie (ix)). W szczególności, w 2014 r., Ministerstwo Finansów opracowało Zasady analizowania oświadczeń majątkowych przez organy kontroli skarbowej, które dają szereg narzędzi wzmacniających szczegółową kontrolę oświadczeń oraz umożliwiających współpracę z innymi zainteresowanymi organami, a Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało projekt ustawy o oświadczeniach majątkowych osób pełniących funkcje publiczne, który stanowi m.in., że co roku pewna ilość wyłonionych losowo oświadczeń przesyłana jest do Centralnego Biura Antykorupcyjnego w celu szczegółowej analizy.
69. Władze dodają, że w dn. 21 października 2013 r., Prokuratura Generalna wydała także wytyczne dotyczące oświadczeń majątkowych, które przekazano wszystkim prokuratorom apelacyjnym (którym prokuratorzy przedkładają swoje oświadczenia). W szczególności Prokurator Generalny zwrócił uwagę na wymogi formalne odnoszące się do oświadczeń majątkowych oraz do

<sup>14</sup> Projekt jest dostępny na stronie Rządowego Centrum Legislacji:

<http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/52748>

<sup>15</sup> Art. 59.1 pkt 1 projektu ustawy.

obowiązku terminowego ich złożenia. W odniesieniu do weryfikacji oświadczeń, podkreślił on potrzebę analizy także zawartości złożonych oświadczeń m.in. poprzez porównywanie danych z danymi zawartymi we wcześniejszych oświadczeniach oraz zwrócenia się do prokuratorów o pisemne wyjaśnienia w przypadku pojawienia się wątpliwości co do ich sytuacji majątkowej. Wreszcie poprosił prokuratorów apelacyjnych o analizę oświadczeń w ustawowym terminie i o przesłanie ich kopii do organów kontroli skarbowej niezwłocznie po dokonaniu ich analizy.

70. GRECO z zadowoleniem przyjmuje opracowanie projektu ustawy powierzającego KRP wyraźne uprawnienia do nadzorowania stosowania przez prokuratorów zasad etyki, zgodnie z wymogami wynikającymi z pierwszej części zalecenia i wzywa władze do podjęcia wysiłków celem niezwłocznego przyjęcia tej ustawy. GRECO ponadto przyjmuje do wiadomości rozmaite środki podjęte w celu zreformowania systemu kontroli oświadczeń majątkowych składanych przez prokuratorów oraz pozostałe kategorie osób, których ten obowiązek obejmuje (druga część zalecenia), w tym zasady i wytyczne opracowane przez Ministerstwo Finansów oraz Prokuratora Generalnego, a także projekt ustawy o oświadczeniach majątkowych składanych przez osoby wykonujące funkcje publiczne. GRECO odnosi się do swoich uwag zawartych w powyższym zaleceniu (ix) w odniesieniu do sędziów i wzywa władze do podjęcia wysiłków w celu niezwłocznego przyjęcia projektu ustawy i zapewnienia skutecznego stosowania nowych przepisów.

71. GRECO uznaje zalecenie (xiv) za częściowo zrealizowane.

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

72. *GRECO zaleciło i) wprowadzenie odpowiedzialności karnej za umyślne podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym oraz ii) podjęcie środków w celu zapewnienia, by postępowania dyscyplinarne dotyczące niewłaściwego postępowania prokuratorów kończyły się przed upływem okresu przedawnienia, takich jak odpowiednie wydłużenie okresu przedawnienia lub przerwanie bądź zawieszenie terminu przedawnienia w określonych okolicznościach.*
73. Władze powołują się na przygotowanie projektu ustawy o prokuraturze, który powinien zastąpić obecną Ustawę o prokuraturze z dn. 25 czerwca 1985 r., patrz wyżej, zalecenie (xiv). Informują, że projekt ustawy zawiera przepisy stanowiące odpowiedź na obie części zalecenia.
74. W szczególności, w odniesieniu do pierwszej części zalecenia, uzasadnienie do projektu ustawy odnosi się wprost do zalecenia GRECO i wyraźnie stanowi, że art. 125 § 8 projektu ustawy mówiłby wprost o odpowiedzialności karnej w przypadku celowego podania nieprawdziwych informacji przez prokuratorów w oświadczeniach majątkowych. Zgodnie z powyższym projektowanym zapisem, „fałszywe oświadczenie lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym, o którym mowa w § 1 podlega odpowiedzialności karnej na podstawie art. 233 § 1 kodeksu karnego”. Zgodnie z tym drugim przepisem, „kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.
75. W odniesieniu do drugiej części zalecenia, władze wskazują, że ww. projekt ustawy ma na celu wprowadzenie nowego systemu sądów dyscyplinarnych w celu decentralizacji postępowania dyscyplinarnego, zwiększenia liczby sądów dyscyplinarnych oraz ich skuteczniejszego orzekania. Władze spodziewają się, że reforma doprowadzi do przyspieszenia postępowań dyscyplinarnych i ostatecznie zapobiegnie sytuacjom, w których postępowanie zostaje zakończone z powodu upływu okresu przedawnienia – w odróżnieniu od obecnej sytuacji, w której jest trochę

problemów, m.in. niedobory kadrowe w sądach dyscyplinarnych. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy, najważniejszą zmianą jest wprowadzenie mieszanego modelu sądownictwa dyscyplinarnego – w pierwszej instancji decyzje wydawane byłyby przez zawodowe sądy dyscyplinarne, podczas gdy sądy apelacyjne oraz Sąd Najwyższy pełniłyby funkcję sądów dyscyplinarnych II instancji. Projekt ustawy proponuje szereg dodatkowych środków mających na celu usprawnienie i podniesienie skuteczności postępowań dyscyplinarnych w odniesieniu do prokuratorów, jak obowiązek informowania o powodach niedochowania trzymiesięcznego terminu na zakończenie postępowania dyscyplinarnego w pierwszej instancji oraz zasada, zgodnie z którą w postępowaniu dotyczącym przedłużenia zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych, brak stawienia przez prokuratora nie uniemożliwia rozpoznania sprawy.

76. GRECO przyjmuje do wiadomości przedstawione informacje w odniesieniu do przygotowania projektu ustawy o prokuraturze, która wprost przewidywałaby odpowiedzialność karną prokuratorów za podawanie fałszywych informacji lub zatajanie prawdy w oświadczeniach majątkowych – zgodnie z pierwszą częścią zalecenia – i wprowadzałaby zasadniczą reformę sądownictwa dyscyplinarnego mającą na celu zapewnienie skutecznego orzekania w sprawach dyscyplinarnych w odniesieniu do prokuratorów. Wydaje się, że ta reforma daje możliwości zapobiegania opóźnień w postępowaniach dyscyplinarnych i eliminowania możliwości uniknięcia sankcji dyscyplinarnych w przypadku niezakończenia sprawy przed sądem dyscyplinarnym w ciągu trzech lat, a tym samym odpowiada na wątpliwości leżące u podstaw drugiej części zalecenia. GRECO zachęca władze do podjęcia wszelkich możliwych działań celem niezwłocznego przyjęcia tej ustawy.
77. GRECO stwierdza, że zalecenie (xv) zostało częściowo wdrożone.

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

78. *GRECO zaleciło i) zapewnienie ciągłego szkolenia prokuratorów na temat konfliktu interesów, zasad dotyczących prezentów, zakazu lub ograniczania pewnych działalności, oświadczeń majątkowych i interesów prywatnych, poprzez oferowanie szkoleń prezentujących przykłady praktyczne; oraz ii) ustanowienie właściwego doradztwa w ramach prokuratur w celu podniesienia świadomości prokuratorów oraz zapewnienia im poufnej porady nt. kwestii związanych z zasadami etycznymi i postępowania, w szczególności w zakresie wskazanym w pkt i) w odniesieniu do danych okoliczności, mając na uwadze potrzebę jednolitych rozwiązań w sferze krajowej.*
79. W odniesieniu do pierwszej części zalecenia, władze odniosły się do ww. informacji o dwóch szkoleniach w 2013 r. w odniesieniu do zasad etyki zawodowej sędziów i prokuratorów w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych, a także poza służbą, które zorganizowała KSSiP dla 120 sędziów i prokuratorów (patrz wyżej, w punkcie dot. zalecenia (xi). KSSiP zapewniła o swojej woli, a także potwierdziła potrzebę dalszego propagowania znajomości standardów etycznych pośród sędziów i prokuratorów.
80. W odniesieniu do drugiej części zalecenia, władze informują, że Prokuratura Generalna zbadała możliwość wprowadzenia rozwiązania podobnego do tego, jakie przyjęła KRS w zakresie poufnego doradztwa oferowanego sędziom (patrz wyżej, punkt dot. zalecenia (xi). Dotychczas Prokuratura Generalna nie znalazła właściwego sposobu na jego wdrożenie.
81. GRECO przyjmuje do wiadomości fakt zapewnienia sędziom i prokuratorom pewnych szkoleń na temat etyki oraz zasad postępowania i spodziewa się, że takie szkolenia będą regularnie

kontynuowane (pierwsza część zalecenia). W odniesieniu do zapewnienia specjalistycznego doradztwa w prokuraturach (druga część zalecenia), GRECO ponagla władze, aby przyspieszyły wprowadzanie stosownego rozwiązania, które zgodnie z Raportem Ewaluacyjnym jest najwyraźniej konieczne dla podniesienia świadomości prokuratorów w zakresie kwestii etyki i zasad postępowania, zapewnienia poufnego doradztwa i wypracowania ogólnego porozumienia i jednolitej praktyki w zakresie zapobiegania konfliktom interesów oraz rozwiązywania takich konfliktów.

82. GRECO uznaje zalecenie (xvi) za częściowo zrealizowane.

### III. WNIOSKI

83. **W świetle powyższego, GRECO stwierdza, że Polska zrealizowała w sposób zadowalający lub podjęła zadowalające działania zaledwie w trzech z szesnastu zaleceń zawartych w Raporcie Ewaluacyjnym Czwartej Rundy.** W odniesieniu do pozostałych zaleceń, siedem zostało częściowo zrealizowanych, natomiast sześciu nie zrealizowano.

84. W ujęciu szczegółowym, w zakresie zaleceń (iv), (viii) i (xiii) podjęto zadowalające działania, zalecenia (ix), (x), (xi), (xii), (xiv), (xv) oraz (xvi) zostały częściowo zrealizowane, natomiast nie zrealizowano zaleceń (i), (ii), (iii), (v), (vi) i (vii).

85. W odniesieniu do parlamentarzystów, przygotowano projekty ustaw, które odpowiadają niektórym wątpliwościom leżącym u podstaw zaleceń mających na celu zwiększenie przejrzystości kontaktów parlamentarzystów z lobbystami oraz wzmocnienie mechanizmu monitorowania w kontekście kontroli oświadczeń parlamentarzystów. Jednak aby w pełni zrealizować zalecenia, należałoby zmienić regulaminy obu izb Parlamentu. GRECO ubolewa, że dotychczas nie wprowadzono takich zmian w odniesieniu do posłów, a jedynie w odniesieniu do senatorów, w formie projektów. Oczywiście jest, że należy zrobić znacznie więcej, aby odpowiednio wykonać zalecenia, a tym samym wzmocnić zapobieganie konfliktom interesów oraz zapewnić etyczne działanie parlamentarzystów. Wzywa się władze do zwiększenia wysiłków mających na celu zrealizowanie rozpoczętych reform.

86. W odniesieniu do sędziów i prokuratorów, Polska wkroczyła w proces znaczących reform: Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało projekty ustaw, które, jeśli zostaną przyjęte, zmienią Ustawę o ustroju sądów powszechnych, zastąpią obecną Ustawę o prokuraturze i wprowadzą Ustawę o oświadczeniach majątkowych osób pełniących funkcje publiczne, uwzględniając zalecenia GRECO. Projekty te powierzą m.in. Krajowej Radzie Prokuratury klarowne uprawnienia do nadzorowania stosowania przez prokuratorów zasad etyki; zharmonizują system składania przez sędziów, prokuratorów oraz inne osoby oświadczeń majątkowych; wzmocnią kontrolę takich oświadczeń; wprowadzą odpowiedzialność karną za podawanie fałszywych informacji w oświadczeniach majątkowych sędziów i prokuratorów oraz zapewnią środki mające na celu zapobieganie opóźnieniom w postępowaniach dyscyplinarnych. Proces legislacyjny połączony jest z dodatkowymi środkami, jak opracowanie przez Ministerstwo Finansów oraz Prokuratora Generalnego wytycznych dotyczących oświadczeń majątkowych, zorganizowanie szkoleń dla sędziów i prokuratorów w zakresie etyki i zasad postępowania oraz prowadzenia funkcji doradczych dla sędziów przez członków Krajowej Rady Sądownictwa, w szczególności w zakresie zagadnień dotyczących konfliktu interesów; GRECO ma nadzieję, że podobne rozwiązanie będzie także miało miejsce w odniesieniu do prokuratorów. Wydaje się, że władze polskie mają wyraźny zamiar zrealizowania znacznej większości zaleceń opracowanych przez GRECO we właściwym czasie i należy je tylko wspierać w dążeniach do zrealizowania tego celu.



87. W świetle powyższego, GRECO przyjmuje do wiadomości, że w związku z obecnym brakiem ostatecznych rezultatów, konieczny jest dalszy znaczący i widoczny postęp w odniesieniu do parlamentarzystów oraz kontynuowanie działań podjętych w odniesieniu do sędziów i prokuratorów, który pokaże, że możliwy jest akceptowalny poziom realizacji zaleceń w ciągu następnych 18 miesięcy. Biorąc pod uwagę, że w toku jest kilka znaczących reform i uznając, że władze polskie będą w dalszym ciągu podejmować wysiłki w tym zakresie, GRECO uznaje, że obecny niski poziom realizacji zaleceń nie jest „niezadowolający w wymiarze globalnym” w rozumieniu Zasady 31 ust. 8.3 Regulaminu GRECO. GRECO wzywa Przewodniczącego polskiej delegacji do przedstawienia dodatkowych informacji dotyczących realizacji zaleceń (i), (ii), (iii), (v), (vi), (vii), (ix), (x), (xii), (xiv), (xv) i (xvi) do dnia 30 czerwca 2016 r.
88. Wreszcie, GRECO wzywa władze polskie do wyrażenia zgody na niezwłoczne opublikowanie tego raportu, przetłumaczenie go na swój język oficjalny oraz upublicznienie jego tłumaczenia.