



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Obrony Narodowej

KON.410.008.02.2021

Pan
gen. dyw. Tomasz Poluch
Komendant Główny
Żandarmerii Wojskowej

ul. Jana Ostroroga 35
01-163 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/007 Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 18, F +48 22 444 54 78
kon@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej (KGŻW) ul. Jana Ostroroga 35, 01-163 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 1 stycznia 2018 r. Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej jest gen. dyw. Tomasz Połuch
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki realizacji zadań „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020”. 2. Realizacja „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020”. 3. Efekty realizacji „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020”.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze związane z realizacją „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020”.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej
Kontroler	Jerzy Gasiński, doradca ekonomiczny, na podstawie legitymacji służbowej nr 18551.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane w KGŻW na rzecz realizacji „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 - 2020” ³ .
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>Zapewniono warunki organizacyjno-prawne i finansowe dla realizacji RPPK. Koordynacja i monitoring wdrażania Programu prowadzone były poprzez weryfikację sprawozdań. NIK nie wnosi uwag do realizowanych przez ŻW działań wynikających z RPPK. W ramach zadania nr 5 „Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne” podejmowano działania dotyczące szkolenia personelu jednostek logistycznych i innych, w których mogą występować podwyższone zagrożenia korupcyjne. W szkoleniu na platformie e-learning na dzień 31 grudnia 2020 r. uczestniczyły 13.003 osoby. W ramach zadania 7. „Wdrożenie rozwiązań dot. współdziałania oraz koordynacji organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji” KGŻW przekazywała do CBA m.in. informacje, że w 2020 r. jednostki Żandarmerii Wojskowej wszczęły lub przyjęły do prowadzenia 43 postępowania przygotowawcze. Zarzutami objęto 37 osób.</p> <p>Przedsięwzięcia profilaktyczne w zakresie przeciwdziałania korupcji dla żołnierzy oraz pracowników resortu obrony narodowej realizowane były na podstawie zapotrzebowań dowódców/szefów jednostek i instytucji wojskowych, a także doraźnie.</p> <p>Podejmowane działania dotyczące przedłużenia funkcjonowania "Programu profilaktycznego w zakresie przeciwdziałania korupcji w resorcie obrony narodowej na lata 2016-2019 r." do 2020 r., tak aby był on zbieżny z zakończeniem „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 - 2020”, należy uznać za celowe. Zaproponowane rozwiązanie nie generowało żadnych skutków finansowych i pozwoliło na jednoczesne zakończenie i podsumowanie programu resortowego z programem rządowym.</p>

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. Dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 (M.P. z 2018 r. poz. 12). Dalej: RPPK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki realizacji zadań „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020”.

Opis stanu faktycznego

Żandarmeria Wojskowa działa na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych jako wyodrębniona i wyspecjalizowana służba wchodząca w skład Sił Zbrojnych RP. Zadania Żandarmerii Wojskowej zostały określone w art. 4 ww. ustawy. Do zadań, które wiążą się z obszarem kontroli zaliczyć należy:

- zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz innym zjawiskom patologicznym;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń, w tym skarbowych;
- ujawnianie i ściganie sprawców oraz zabezpieczanie dowodów tych przestępstw i wykroczeń.

Zadania te realizowane są poprzez prowadzenie działalności profilaktycznej w SZ RP, wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych, czynności procesowych w zakresie i na zasadach przewidzianych w przepisach o postępowaniu karnym oraz współdziałanie z innymi podmiotami, w tym m.in. Centralnym Biurem Śledczym Policji (CBŚP), Centralnym Biurem Antykorupcyjnym (CBA), Służbą Kontrwywiadu Wojskowego (SKW). Żandarmeria Wojskowa w zakresie zwalczania korupcji może wykonywać działania proaktywne (profilaktyczne oraz operacyjno-rozpoznawcze) i reaktywne (dochodzeniowo-śledcze i operacyjno-rozpoznawcze).

W celu realizacji ustawowych zadań oraz w odpowiedzi na potrzebę wypracowania efektywnych narzędzi profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania korupcji w SZ RP wspólnie z ówczesnym Biurem ds. Procedur Antykorupcyjnych MON, KGŻW opracowała i wdrożyła w resorcie obrony narodowej kompleksową strategię edukacji antykorupcyjnej, która miała stanowić dopełnienie działań w zakresie zwalczania i ścigania przestępstw o charakterze korupcyjnym. Powstał „Program profilaktyczny w zakresie przeciwdziałania korupcji w resorcie obrony narodowej na lata 2016 – 2019”⁵, który został pozytywnie zaopiniowany przez CBA. Program ten swoim zakresem wpisuje się w realizację „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020” i stanowi implementację krajowej polityki antykorupcyjnej.

(akta kontroli str. 41-81)

Sposób realizacji zadań wynikających z RPPK na lata 2018 – 2020 został określony w „Programie profilaktycznym w zakresie przeciwdziałania korupcji w resorcie obrony narodowej na lata 2016 – 2019”, opracowanym we współpracy z Biurem ds. Procedur Antykorupcyjnych MON⁶. Ponadto Biuro Ministra Obrony Narodowej w październiku 2018 r. przekazało do SKW projekt Planu realizacji zadań / działań RPPK na lata 2018 – 2020, z prośbą o jego akceptację oraz spowodowanie przekazania go do Centralnego Biura Antykorupcyjnego. W projekcie planu uwzględniono realizację zadań, dla których realizatorem wiodącym miał być resort obrony narodowej tj. zadania nr 5, działania nr 5.2 i 5.3.

Minister Obrony Narodowej w dniu 25 stycznia 2019 r. wyraził zgodę na przedłużenie obowiązywania „Programu profilaktycznego w zakresie przeciwdziałania korupcji w resorcie obrony narodowej na lata 2016-2019 r.” do 2020 r. Realizatorem tego programu była Żandarmeria Wojskowa.

(akta kontroli str. 82-84, 203-204, 212-215)

Głównym zamierzeniem przedmiotowego dokumentu było wprowadzenie nowych, systemowych rozwiązań służących przeciwdziałaniu zagrożeniom korupcyjnym w postaci

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ M.P. poz. 299.

⁶ Obecnie Wydział ds. Procedur Antykorupcyjnych i Informacji o Praniu Pieniędzy w Biurze MON.

jednolitego programu działań edukacyjnych dedykowanego dla resortu obrony narodowej oraz usystematyzowanie i ugruntowanie istniejących już narzędzi profilaktycznych. Celem Programu profilaktycznego było promowanie w resorcie obrony narodowej właściwych, pod względem etyki służbowej, postaw antykorupcyjnych opartych na standaryzowanej edukacji. W ramach Programu realizowane były głównie działania edukacyjne adresowane do kadry Sił Zbrojnych RP i pracowników (szkolenia, pogadanki, warsztaty, konferencje i spotkania robocze), ukierunkowane na pogłębianie świadomości w zakresie identyfikacji zagrożeń korupcyjnych i umiejętności reagowania.

W zarządzeniu nr 134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynowania i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej nie został wskazany jako członek tego Zespołu.

Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu nie powierzył Komendantowi Głównemu ŻW wykonywania czynności, służących realizacji zadań tego Zespołu.

Zgodnie z punktem 4.3.1. „I poziom – Koordynatorzy realizacji Programu” stanowiska koordynujące realizację Programu wymagały obligatoryjnego utworzenia w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wszystkich ministerstwach i urzędach centralnych mających status realizatorów Programu. Mając na względzie, że Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej nie jest centralnym organem administracji państwowej - w Komendzie Głównej ŻW (KGŻW) stanowisko koordynatora nie zostało utworzone.

Zgodnie z pkt 4.3. Programu na lata 2018 – 2020 (podrozdział Zadania do realizacji w ramach poziomów I – III) do zadań koordynatorów przypisano opracowanie, w ciągu 30 dni od dnia wyznaczenia do pełnienia funkcji koordynatora lub wydania upoważnienia, planu realizacji zadań/działania zawierających mierniki, zakresy odpowiedzialności i harmonogram prac (wraz z terminami, oceną ryzyka oraz szacunkowymi kosztami wykonania).

ŻW nie została wskazana, jako realizator wiodący w żadnym z działań ujętych w zatwierdzonym przez Szefa CBA „Planie realizacji zadań i działań RPPK na lata 2018-2020”.

Żandarmeria Wojskowa nie była informowana, czy koordynator ze szczebla MON opracował przedmiotowe dokumenty w ramach realizacji zadań koordynatora RPPK na lata 2018 – 2020. Nie była informowana także czy koordynator wnioskował o wprowadzenie do planów realizacji działań ewentualnych zmian i czy szef zespołu roboczego sporządził plan i harmonogram realizacji zadań lub działań i czy sporządził półroczne i roczne sprawozdania z realizacji zadań lub działań wraz z wnioskami.

Żandarmeria Wojskowa realizowała następujące działania:

- 5.2 – Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów;
- 5.3. Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych lub nadzorowanych.

ŻW nie posiada wiedzy czy koordynator występował z wnioskiem do właściwego członka Zespołu o utworzenie, na potrzeby realizacji określonych zadań lub działań doraźnych, zespołów roboczych, a także czy realizator wiodący zapewnił obsługę merytoryczną i biurową poszczególnych zespołów roboczych. Realizacja zadań RPPK na lata 2018 – 2020 prowadzona była przy wykorzystaniu dotychczasowych zasobów kadrowych, z uwzględnieniem kompetencji oraz właściwości w zakresie realizacji zadań antykorupcyjnych. Nie wprowadzono zmian prawno-organizacyjnych.

Żołnierze i pracownicy swoje zadania wykonywali na podstawie Karty Opisu Stanowiska Służbowego oraz zakresów obowiązków, nadanych rozkazem Komendanta Głównego ŻW. Realizacja zadań w ramach RPPK wpisywała się w ich zakres obowiązków.

Zakresy obowiązków pracowników realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania korupcji:

- w rozkazie Komendanta Głównego ŻW nr 6 z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie nadania zakresów obowiązków w części dotyczącej stanowiska specjalista o nr identyfikacyjnym NIS GA 001002860040 zawarto, że do jego obowiązków należy m.in., opracowywanie programów profilaktycznych realizowanych przez Komendę Główną ŻW i podległe terenowe jednostki organizacyjne ŻW w zakresie: przeciwdziałania korupcji

- i utrzymania dyscypliny wojskowej;
- w rozkazie Komendanta Głównego ŻW nr 85 z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie nadania zakresów obowiązków w części dotyczącej stanowiska specjalista o nr identyfikacyjnym NIS GA 001002800110 bezpośrednio podlegającemu Szefowi Oddziału Profilaktyki zawarto, że do jego obowiązków należy m.in., opracowywanie programów profilaktycznych realizowanych przez Komendę Główną ŻW i podległe terenowe jednostki organizacyjne ŻW w zakresie: przeciwdziałania korupcji i utrzymania dyscypliny wojskowej.

(akta kontroli str. 267-270)

W Żandarmerii Wojskowej zadania związane z przeciwdziałaniem korupcji w SZ RP realizują żołnierze i pracownicy z pionów funkcjonalnych: dochodzeniowo-śledczego, prewencyjnego oraz operacyjno-rozpoznawczego.

Ustalono, że nie ma możliwości wskazania dokładnej liczby zaangażowanych osób w program rządowy, jak i wpisujący się w niego resortowy. Realizowany był przez Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej, terenowe jednostki organizacyjne ŻW (Oddziały ŻW, Wydziały ŻW) oraz Placówki ŻW, co pozwoliło na wdrożenie profilaktyki korupcyjnej w jednostkach i instytucjach wojskowych zlokalizowanych na terenie całego kraju.

W ocenie KGŻW liczba osób zaangażowanych w realizację programu była adekwatna do zadań oraz działań, jakie Żandarmeria Wojskowa miała wykonywać w ramach programu.

(akta kontroli str. 15-16)

ŻW przekazywała informacje o realizacji zadania nr 5 „Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne” do MON.

W ramach struktur ŻW funkcjonuje system meldunkowy zapewniający systematyczne przekazywanie informacji dotyczących działań antykorupcyjnych z jednostek terenowych ŻW do KGŻW w okresach tygodniowych, miesięcznych, kwartalnych, półrocznych oraz rocznych, jak również w meldunkach bieżących, w przypadku podejmowania określonych działań związanych ze zwalczaniem korupcji.

Powyższy system transferu informacji obejmuje zjawiska korupcyjne, związane z funkcjonowaniem resortu i SZ RP w ujęciu statystycznym, jak również opisowym.

Oprócz przedstawienia struktury przestępczości korupcyjnej, liczby jej sprawców w poszczególnych grupach osobowych objętych właściwością ŻW, rodzajach sił zbrojnych i instytucjach podległych MON, prezentowane są opisy i analizy form przestępczości korupcyjnej, obejmujące ujawnione w kolejnych okresach meldunkowych modus operandi sprawców, rodzaje i obszary działalności, w które przestępczość ta godzi. Stanowi to podstawę do efektywnego ukierunkowywania działalności profilaktycznej.

Wynikiem powyższych procesów przetwarzania informacji są opracowania danych dotyczących korupcji, które stanowią jeden z głównych punktów analiz stanu dyscypliny w SZ RP opracowywanych za kolejne okresy półroczne i roczne.

Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej przesyła corocznie do Szefa CBA (zgodnie ze wskazaniami określonymi przez tę instytucję) dane o przestępczości korupcyjnej w Siłach Zbrojnych RP, prezentowane w ujęciu statystycznym, jak również opisowym.

Zgodnie z Planem RPPK na lata 2018 – 2020 realizacja zadań, dla których realizatorem wiodącym jest resort obrony narodowej, tj. zadania nr 5, działania nr 5.2 i 5.3, Żandarmeria Wojskowa była współrealizatorem czynności, które wynikały z zadań ustawowych.

(akta kontroli str.16-20)

Z uwagi na stan pandemii COVID-19 i zagrożenie rozprzestrzeniania się wirusa, w okresie od dnia 30 marca 2020 r. do dnia 29 maja 2020 r. realizowanie zajęć profilaktycznych było zawieszona, natomiast w późniejszym okresie realizacja czynności w znacznym stopniu ograniczona była sytuacją epidemiczną i związanymi z nią obostrzeniami. W związku z sytuacją epidemiologiczną opracowano wspólnie z Wydziałem ds. Procedur Antykorupcyjnych BMON i wdrożono na Platformie e-learning resortu obrony narodowej szkolenie z zakresu przeciwdziałania korupcji. Materiał skierowany jest do wszystkich żołnierzy i pracowników i kończy się testem.

(akta kontroli str. 28, 30-31)

Działania, które podejmowała Żandarmeria Wojskowa w ramach realizacji programu, wynikały z zadań ustawowych, w związku z powyższym nie ponoszono dodatkowych kosztów. W sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zaplanowano i wydatkowano następujące środki budżetowe przeznaczone na realizację zadania 11.1.7 – Zabezpieczenie systemu szkolenia i wykorzystanie doświadczeń: w 2018 r. wykonano 11.696,2 tys. zł, w 2019 r. 12.491,9 tys. zł i w 2020 r. 14.636,7 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 29, 581)

Dokumenty, w których zawarto treści dotyczące realizacji przeciwdziałania korupcji przez Żandarmerię Wojskową:

- podręcznik normujący prowadzenie działalności profilaktycznej wprowadzony rozkazem nr 91 Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego w Żandarmerii Wojskowej „Zasad prowadzenia działalności profilaktycznej przez Żandarmerię Wojskową” oraz rozkazem nr 1 Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej z dnia 3 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego w Żandarmerii Wojskowej „Zasad prowadzenia działalności profilaktycznej przez Żandarmerię Wojskową”, gdzie jako sprawującego nadzór nad działalnością profilaktyczną wskazano Szefa Oddziału Profilaktyki KGŻW a w jednostkach terenowych ŻW, jako odpowiedzialnych za prowadzenie działalności profilaktycznej wyznaczono komendantów Oddziałów i Wydziałów ŻW;
- wytyczne specjalistyczne Szefa Zarządu Prewencji do działalności na dany rok.

(akta kontroli str. 216-266)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podejmowane w celu zapewnienia warunków organizacyjno-prawnych i finansowych dla realizacji RPPK. Koordynacja i monitoring wdrażania Programu prowadzone były poprzez weryfikację sprawozdań. NIK zauważa, że chociaż nie włączono Komendanta Głównego do prac Międzyresortowego Zespołu i nie wyznaczono koordynatora programu, Żandarmeria realizując resortowy Program profilaktyczny wpisujący się w RPPK na lata 2018-2020 posiadała strukturę organizacyjną pozwalającą na realizację działań określonych w Planie realizacji zadań i działań.

OBSZAR

2. Realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020

Opis stanu
faktycznego

„Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 - 2020” realizowany był przez terenowe jednostki organizacyjne (dalej: tj.) ŻW (Oddziały ŻW, Wydziały ŻW) oraz Placówki ŻW, co umożliwiło na dotarcie z działaniami profilaktycznymi do jednostek i instytucji wojskowych zlokalizowanych na terenie całego kraju. Nadzór i koordynacja działań realizowana była przez Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej, przy wsparciu merytorycznym Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych MON (później: Wydziału ds. Procedur Antykorupcyjnych BMON).

W ramach tego „Programu” działania określone w zadaniu 5 zostały realizowane przez Żandarmerię Wojskową poprzez:

- szkolenia w jednostkach i instytucjach wojskowych nt.: odpowiedzialności karnej za czyny korupcyjne, sposobów reagowania i przeciwdziałania sytuacjom o charakterze korupcyjnym, niekaralnych form korupcji tj. nepotyzmu, kumoterstwa, konfliktów interesów i specyfiki zagrożeń korupcyjnych w środowisku wojskowym. Działania skupione były na promowaniu właściwych postaw etycznych i wykształceniu w odbiorcach umiejętności właściwej diagnozy i reagowania na sytuacje korupcjogenne;
- cykliczne szkolenia dla żołnierzy ŻW prowadzących działalność profilaktyczną na rzecz Sił Zbrojnych RP, w celu podnoszenia ich kompetencji i przygotowywania do prowadzenia szkoleń w jednostkach wojskowych (m.in. z zakresu wystąpień publicznych);

- organizowanie w Komendzie Głównej ŻW spotkania Grupy Sterującej, w celu wymiany doświadczeń oraz koordynacji współpracy pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem korupcji. W spotkaniach udział brali przedstawiciele Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Komendy Głównej Policji, Wojskowego Biura Badań Społecznych oraz Wydziału ds. Procedur Antykorupcyjnych BMON;
- opracowywanie, pozyskiwanie i dystrybuowanie materiałów profilaktycznych wspomagających realizację celów edukacyjnych (tj. wydawnictwa, ulotki, broszury, prezentacje multimedialne do samodzielnego kształcenia);
- inicjowanie badań ankietowych przez Wojskowe Biuro Badań Społecznych nt. postrzegania zjawiska korupcji w środowisku wojskowym, co stanowiło uzupełnienie opracowywanych analiz i było wykorzystywane w ukierunkowywaniu działalności profilaktycznej;
- opracowanie, wspólnie z Wydziałem ds. Procedur Antykorupcyjnych BMON i wdrożenie na Platformie e-learning resortu obrony narodowej, szkolenia z zakresu przeciwdziałania korupcji.

Organizacja działań w zakresie prowadzenia profilaktyki antykorupcyjnej została powierzona Zarządowi Prewencji KGŻW, a w szczególności pionowi prewencji (struktury prewencyjne terenowych jednostek ŻW), który został wskazany, jako główny realizator RPPK, a nadzór wykonawczy nad jego realizacją został powierzony Komendantowi Głównemu ŻW przy pomocy Szefa Zarządu Prewencji.

W ramach podnoszenia kwalifikacji żołnierzy Żandarmerii Wojskowej, realizujących pracę profilaktyczną w terenowych jednostkach organizacyjnych ŻW, zorganizowano wspólnie z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Zarządem Dochodzeniowo-Sledczym m.in szkolenia z zakresu przeciwdziałania korupcji w 2019 r. – szkolenie zorganizowane przy wsparciu CBA (przeszkolono 18 żołnierzy ŻW).

(akta kontroli str. 13)

Zasady realizowania profilaktyki przeciwdziałania korupcji w jednostkach i instytucjach wojskowych zostały zobrazowane na przykładzie Mazowieckiego Oddziału Żandarmerii Wojskowej w latach 2018-2020.

Przedsięwzięcia profilaktyczne w zakresie przeciwdziałania korupcji – zadanie 5 - dla żołnierzy oraz pracowników resortu obrony narodowej realizowane były na podstawie zapotrzebowań dowódców/szefów jednostek i instytucji wojskowych oraz doraźnie według potrzeb zarówno wynikających ze strony Żandarmerii Wojskowej, jak i jednostek/instytucji wojskowych. Dla określenia potrzeb dowódców/szefów oraz w celu sporządzenia planu pracy profilaktycznej na kolejny rok, komendant każdego Oddziału/Wydziału ŻW corocznie kieruje do dowódców/szefów stacjonujących na obszarze działania OŻW/WŻW propozycję tematów zajęć z prośbą o zapotrzebowanie konkretnej tematyki na kolejny rok szkoleniowy. Potrzeby dowódców/szefów jednostek i instytucji wojskowych w zakresie zajęć dotyczących przeciwdziałaniu korupcji znajdują odzwierciedlenie w planach pracy profilaktycznej na dany rok.

Zajęcia realizowane były w formie wykładów i pogadanek na podstawie przygotowanych i zatwierdzonych planów konspektów oraz prezentacji multimedialnych. Np. celem, zgodnie z planem-konspektem, przeprowadzenia zajęć z żołnierzami zawodowymi i pracownikami wojska jednostek wojskowych na terenie odpowiedzialności Mazowieckiego Oddziału ŻW w Warszawie (MOŻW) w 2018 r. było zapoznanie uczestników z:

- przejawami korupcji w SZ RP;
- przypadkami korupcji w SZ RP;
- odpowiedzialnością karną za przyjmowanie korzyści materialnych;
- niekaralnymi formami korupcji.

Termin i miejsce prowadzenia zajęć, ilość oraz rodzaj uczestników (żołnierze lub pracownicy resortu ON) odnotowane były w elektronicznej bazie danych. Takich szkoleń MOŻW przeprowadził w 2018 r. – 37, w 2019 r. – 47 i 2020 r. – 33.

(akta kontroli str. 409-553)

Przypisane działania realizowano w następujący sposób:

- Wdrożono wyniki analiz zasadności opracowania odrębnego programu edukacji albo

włączenia tematyki antykorupcyjnej do obowiązujących już programów i standardów poprzez przedłużenie obowiązywania Programu profilaktycznego w zakresie przeciwdziałania korupcji w resorcie obrony narodowej oraz opracowanie, zatwierdzenie i rozpoczęcie implementacji nowego Programu Edukacji Antykorupcyjnej o charakterze stałym.

- W ramach RPPK w zakresie przeciwdziałania korupcji w resorcie obrony narodowej zrealizowano:
 - wdrażanie działań prewencyjnych i profilaktycznych w zakresie podnoszenia świadomości społecznej nt. przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym;
 - ujednoczenie istniejących już narzędzi profilaktycznych oraz wprowadzenie nowych rozwiązań zapobiegających występowaniu zjawiska korupcji w postaci szeroko rozumianych działań edukacyjnych w skali całego resortu obrony narodowej;
 - intensyfikację prowadzonych czynności profilaktycznych, ze szczególnym uwzględnieniem wojskowych oddziałów gospodarczych realizujących zadania związane z zakupem i gospodarowaniem mieniem wojskowym.
- Przeprowadzono, z inicjatywy KG ŻW, przez Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, dodatkowe badania ankietowe z zakresu przestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych i przeciwdziałania korupcji w resorcie obrony narodowej, obejmujące żołnierzy i pracowników resortu ON, którzy w sekcjach bezpośrednio związanych z zakupem i gospodarowaniem sprzętem wojskowym zajmują stanowiska kierownicze lub funkcyjne.
- Wdrożono szkolenie e-learningowe na Platformie Portalu Resortu Obrony Narodowej w listopadzie 2020 r. Materiał skierowany był do wszystkich żołnierzy i pracowników resortu obrony narodowej i kończył się testem. W 2020 r. objęto szkoleniem e-learningowym personel jednostek logistycznych i innych, w których mogą występować podwyższone zagrożenia korupcyjne. Szkolenie na platformie e-learningowej na dzień 31 grudnia 2020 r. ukończyło 13.003 pracowników/żołnierzy⁷.

(akta kontroli str. 23, 145-154, 189-191)

Żandarmeria Wojskowa, jako stały element składowy większości Polskich Kontyngentów Wojskowych (PKW), permanentnie realizuje czynności w obszarze przeciwdziałania, wykrywania i zwalczania korupcji w rejonie misji wojskowych. W czasie trwania operacji poza granicami kraju wystąpienie ewentualnego zjawiska o charakterze korupcyjnym jest ciągle monitorowane przez ŻW. Realizując RPPK w zakresie przeciwdziałania korupcji w resorcie Obrony Narodowej, ŻW intensywnie prowadzi działalność edukacyjną, poprzez organizację szkoleń, konferencji, warsztatów, podczas których promowane są wzorce właściwych postaw oraz mechanizmów pozwalających zapobiegać zjawisku korupcji w wojsku.

W ciągu ostatnich 5 lat nie odnotowano spraw karnych o charakterze korupcyjnym popełnionych przez żołnierzy lub pracowników wojska w strukturze kontyngentów wojskowych. W czasie planowania i przygotowania PKW analizowane są możliwe zagrożenia korupcyjne w trakcie prowadzonych operacji. W związku z tym jednym z elementów procesu przygotowania PKW jest aktywne uczestnictwo przedstawicieli ŻW w procesie szkolenia, a także w instruktazu przed wylotem w rejon misji.

(akta kontroli str. 184-187)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia realizację Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020 przez ŻW. Przedsięwzięcia profilaktyczne w zakresie przeciwdziałania korupcji dla żołnierzy oraz pracowników resortu obrony narodowej realizowane były na podstawie zapotrzebowań dowódców/szefów jednostek i instytucji wojskowych oraz doraźnie według potrzeb zarówno wynikających ze strony Żandarmerii Wojskowej, jak i jednostek/instytucji wojskowych.

⁷ Dane zawarte w Sprawozdaniu z realizacji zadań/działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020.

3. Efekty realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020

Opis stanu faktycznego

W „Sprawozdaniu z realizacji zadań/działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020” sporządzonym przez MON w zakresie realizacji zadania nr 5 „Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne” przez Żandarmerię Wojskową wykazano, że w działaniu:

- 5.2 – Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów – zgodnie z planem wdrożono wyniki analiz poprzez przyjęcie nowego programu oraz przedłużenie okresu obowiązywania programu istniejącego;
- 5.3. Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych lub nadzorowanych – zgodnie z planem wdrożono dodatkowe szkoleniowe i profilaktyczne dla jednostek podległych.

W Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020 Żandarmerii Wojskowej przypisano zadanie 7. „Wdrożenie rozwiązań dot. współdziałania oraz koordynacji organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji”. Do zadania w RPPK przypisano następujące działania:

- 7.2 – Opracowywanie cyklicznych raportów dotyczących obszarów, w których występuje przestępczość korupcyjna oraz zagrożonych taką przestępczością z uwzględnieniem wyników badań opinii społecznej;
- 7.4 – Opracowanie jednolitych dla służb i organów ścigania standardów gromadzenia danych i opracowań statystycznych dotyczących przestępczości korupcyjnej;
- 7.5 – Organizacja cyklicznych szkoleń, warsztatów i konferencji w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Miernikiem głównym było opracowanie corocznie – w trakcie realizacji Programu i po jego zakończeniu – raportu dotyczącego obszarów, w których występuje przestępczość korupcyjna oraz zagrożonych taką przestępczością.

Centralne Biuro Antykorupcyjne mając na względzie przekazanie realizacji działania 7.2 Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, które dotyczyło opracowania cyklicznych raportów dotyczących obszarów, w których występuje przestępczość korupcyjna oraz zagrożonych taką przestępczością, zwróciło się z prośbą o współpracę i wymianę doświadczeń z Żandarmerią Wojskową w przygotowaniu podobnych raportów i sprawozdań.

Ponadto, poinformowało o zamiarze powołania do realizacji działania 7.2 grupy roboczej składającej się z przedstawicieli podmiotów wskazanych w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020 jako głównych realizatorów współpracujących. W związku z tym poprosiło o wskazanie osób, które mogłyby aktywnie uczestniczyć w spotkaniach grupy, mających na celu wypracowanie metodologii przygotowywania raportów.

Żandarmeria Wojskowa poinformowała CBA, że w toku spotkań grupy roboczej ds. opracowywania raportów dotyczących przestępczości korupcyjnej przedstawi swoje doświadczenia nabyte w praktyce przygotowywania tego rodzaju dokumentów.

Współpraca w ramach powyższej grupy stanowić będzie dla ŻW cenną okazję do zapoznania się z praktyką innych formacji w dziedzinie opracowywania analiz dotyczących korupcji. Do udziału w pracach grupy roboczej ds. opracowywania raportów dotyczących przestępczości korupcyjnej wyznaczony został żołnierz ŻW. Nie był on dotychczas zaproszony przez CBA do prac w grupie roboczej.

ŻW nie określała i nie uczestniczyła w ustalaniu mierników w planie.

(akta kontroli str. 23,189-191)

Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego w okresie trwania „Programu” przysyłał do KGŻW pisma⁸, w których zawarto m. in., „że w związku z przygotowaniem kolejnej publikacji pn.

⁸ Pisma Szefa CBA nr M-L-6067/2018 z dnia 14 maja 2018 r.; nr M-L-4652/19 z dnia 28 maja 2019 r.; nr M-L-5227/2020

Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce zwracam się do Pana Komendanta z prośbą o przekazanie danych obejmujących przestępstwa określone w art. 228-230a, 231 § 2, art. 271 § 3 i art. 305 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁹.

W pismach¹⁰ KGŻW przekazywała ww. informacje. dopisać Np. w odpowiedzi za 2020 r. zawarto m.in. „jednostki Żandarmerii Wojskowej wszczęły lub przyjęły do prowadzenia 43 (w 2018 r. – 68, w 2019 r. - 58) postępowań przygotowawcze w następujących kategoriach przestępstw:

- nadużycie uprawnień w celu osiągnięcia korzyści majątkowej - 26;
- przyjęcie i udzielenie korzyści majątkowej - 8;
- poświadczenie nieprawdy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej - 6;
- płatna protekcja - 3.

W postępowaniach zarzutami objęto 37 (w 2018 r. – 58, w 2019 r. - 57) osób. Wymienionym osobom zarzucono m.in. przyjęcie korzyści majątkowych lub uzyskanie nienależnych korzyści finansowych na łączną kwotę nie mniejszą niż 283 tys. zł.

Z naruszeniem prawa o zamówieniach publicznych podpisano umowy na łączną kwotę nie mniejszą niż 80.597 tys. zł.

Ustalone w omawianym okresie działania korupcyjne polegały na:

- przyjmowaniu przez funkcjonariuszy publicznych korzyści majątkowych od przedstawicieli firm uczestniczących w przetargach lub świadczących usługi na rzecz ron, w zamian za udzielenie istotnych informacji o zamówieniach publicznych, w tym o wysokości kwot przeznaczonych na zamówienia oraz za wyrażenie zgody na zawiżenie kosztów inwestycji;
- zakłócaniu przetargów publicznych poprzez wchodzenie w porozumienie żołnierzy lub pracowników RON z przedsiębiorcami i zmianę kryteriów oceniania ofert;
- poświadczeniu nieprawdy, co do sposobu wykonania prac w protokole odbioru robót budowlanych, przez co ustalone osoby uzyskiwały nienależną korzyść majątkową;
- powoływaniu się na wpływy w instytucjach wojskowych i oferowaniu pośrednictwa w załatwieniu przyjęcia do służby wojskowej lub uzyskaniu określonego stanowiska służbowego, w zamian za uzyskanie korzyści majątkowych;
- niedopełnieniu obowiązków w zakresie nadzoru nad pracami budowlanymi w celu osiągnięcia korzyści majątkowej;
- przekroczeniu przez funkcjonariuszy publicznych uprawnień w celu osiągnięcia korzyści majątkowej poprzez:
 - zakup sprzętu specjalistycznego, który nie spełniał warunków zawartych w SIWZ;
 - wykorzystywanie sprzętu oraz pojazdów służbowych do celów prywatnych;
 - wydawanie podwładnym poleceń wykonywania w godzinach służbowych zadań pozasłużbowych w tym prac budowlanych na prywatnych posesjach;
 - bezpodstawne wystawianie zwolnień oraz zaświadczeń lekarskich o czasowej niezdolności do pracy.

W ocenie ŻW zagrożenie przestępczością korupcyjną w wojsku utrzymuje się na niezmiennym, wysokim poziomie, na co wskazuje m.in. wciąż duża, pomimo ubiegłorocznego spadku, liczba prowadzonych spraw karnych o takie czyny. Jak wykazują analizy tego zjawiska największe zagrożenie niesie bezprawne wpływianie na wynik przetargów, odbiorów sprzętu i wyposażenia wojskowego niespełniającego wymagań oraz prac remontowo - budowlanych.

(akta kontroli str. 93-119)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK nie wnosi uwag do realizowanych przez ŻW zadań wynikających z Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018 – 2020. W ramach zadania nr 5 „Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne” podejmowano

z dnia 24 czerwca 2020 r.; nr M-L-4293/2021 z dnia 25 maja 2021 r.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.

¹⁰ Pisma Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej nr 10427/ZD-Ś/18 z dnia 3 lipca 2018 r.; nr 9696/ZD-Ś/19 z dnia 10 lipca 2019 r.; nr 8574/ZD-Ś/20 z dnia 20 lipca 2020 r.; nr 7008/ZD-Ś/21 z dnia 8 lipca 2021 r.

działania dotyczące szkolenia e-learningowego personelu jednostek logistycznych i innych, w których mogą występować podwyższone zagrożenia korupcyjne. W ramach zadania 7. „Wdrożenie rozwiązań dot. współdziałania oraz koordynacji organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji” KGŻW przekazywała do CBA następujące informacje: np. za 2020 r. „jednostki Żandarmerii Wojskowej wszczęły lub przyjęły do prowadzenia 43 postępowania przygotowawcze. Zarzutami objęto 37 osób.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag, ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pana Generała, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Panu Generalowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, 20 stycznia 2022 r.

Kontroler
Jerzy Gasiński
doradca ekonomiczny



podpis

p.o. DYREKTOR
Departament Obrony Narodowej


Janusz Klimek

