

# **II KONFERENCJA ANTYKORUPCYJNA**

Realizacja działań antykorupcyjnych  
w resorcie obrony narodowej

**MATERIAŁY POKONFERENCYJNE**



Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej  
Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej

# **II KONFERENCJA ANTYKORUPCYJNA**

Realizacja działań antykorupcyjnych  
w resorcie obrony narodowej

**MATERIAŁY POKONFERENCYJNE**

**Redakcja naukowa**

*pplk Roman Wykurz*

Warszawa 2017

Recenzenci:

**gen. bryg. Tomasz Poluch**  
**gen. bryg. dr Robert Jędrychowski**  
**plk Marcin Fitas**  
**plk Tomasz Kajzer**  
**plk Wojciech Łomnicki**  
**dr Kazimierz Ostaszewski**

Projekt okładki:

**Katarzyna Wyderkiewicz**

Redakcja techniczna i skład:

**Katarzyna Wyderkiewicz**  
**Kamila Cholewińska**

Wydawca:

**Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej**  
[www.zw.wp.mil.pl](http://www.zw.wp.mil.pl)

Druk i oprawa:

**Drukarnia Wydawnictw Specjalnych**  
ul. płk. Kazimierza Leskiego 5  
01-485 Warszawa

## SPIS TREŚCI

### **mjr Marek Chruściel**

|   |    |
|---|----|
| Wojsko jako podatny grunt dla korupcji.....       | 7  |
| Profilaktyka korupcji w środowisku wojskowym..... | 12 |

### **plk Tomasz Piekarski, ppłk Jacek Korpusik, ppor. Radosław Woźniak**

|   |    |
|---|----|
| Funkcjonowanie oświadczeń o stanie majątkowym w Siłach Zbrojnych RP –<br>teraźniejszość i kierunki rozwoju..... | 19 |
|---|----|

### **Marcin Waszak**

|  |    |
|--|----|
| „Pakt uczciwości” jako narzędzie zapobiegające korupcji w zamówieniach<br>publicznych. Koncepcja, cele i zastosowanie..... | 33 |
|--|----|

### **Grzegorz Kiec**

|  |    |
|--|----|
| Pojęcia „funkcjonariusza publicznego”, „osoby pełniące funkcję publiczną”<br>oraz „korzyści majątkowej i osobistej” w orzecznictwie i literaturze..... | 51 |
|--|----|

### **Maciej Wnuk**

|  |    |
|--|----|
| Inicjatywy antykorupcyjne NATO i partnerów międzynarodowych..... | 59 |
|--|----|

### **mjr Marek Chruściel**

|  |    |
|--|----|
| Korupcja w wojsku – odpowiedzialność żołnierzy zawodowych za czyny<br>o charakterze korupcyjnym..... | 75 |
|--|----|

### **mjr Wojciech Kozłowski, kpt. Edmund Młynarczyk**

|   |     |
|---|-----|
| Planowanie działalności grupy operacyjno-procesowej – aspekty praktyczne..... | 119 |
|---|-----|



**mjr Marek Chruściel**

## **Wojsko jako podatny grunt dla korupcji**



**mjr Marek Chruściel** – starszy wykładowca Cyklu Szkolenia Prawa w Centrum Szkolenia Żandarmerii Wojskowej w Mińsku Mazowieckim. Zainteresowania zawodowe – całokształt zagadnień związanych z działalnością Żandarmerii Wojskowej.

Twierdząc, że gdzie duże pieniądze tam i ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych, a im większa ich ilość tym ryzyko wyższe, to przyznać można, że ryzyko wystąpienia korupcji w wojsku jest bardzo duże. Od 2010 roku mówi się powszechnie, że wojsko dąży do pełnej profesjonalizacji, która przejawia się nie tylko uzawodowieniem armii lecz także dokonywaniem zakupów nowoczesnego sprzętu wojskowego, który zastąpić ma uzbrojenie i wyposażenie postkomunistyczne, które jest już przestarzałe i nie nadąża za wymogami nowoczesnego pola walki. Modernizacja polskiej armii, to nie tylko uzbrojenie, to także umundurowanie, system szkolenia, informatyzacja, a także infrastruktura. Zakup jakiegokolwiek nowego sprzętu pociąga za sobą domino zakupowe rzeczy powiązanych. Przykładem może być zakup samolotów bojowych F-16 stacjonujących w Poznaniu, czy samolotów transportowych Hercules stacjonujących w Powidzu, dla wojska. Należało wybudować nowe hangary, pasy startowe wyposażone w systemy nawigacji, zbudować system ochrony,

zainwestować ogromne pieniądze w szkolenie pilotów, czy personelu naziemnego. Podobnym przykładem jest wprowadzenie do polskiej armii czołgów Leopard 2, w które wyposażona jest Dywizja Pancerna ze Świątoszowa, czy KTO ROSOMAK stanowiące trzon wyposażenia chociażby dla Brygady Zmechanizowanej w Międzyrzeczu. Przecież nawet tak nowoczesny sprzęt kiedyś się zużywa, a zakup części, podzespołów wymusza kolejne nakłady finansowe.

Chęć posiadania nowoczesnej armii, zdolnej do realnego odparcia ewentualnego ataku przeciwnika stawia większe wymogi finansowe, czego przykładem jest podniesienie wysokości corocznych nakładów finansowych państwa na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej do poziomu nie niższego niż 2% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego<sup>1</sup>. Oznacza to, że państwo każdego roku licząc od 2016 przeznaczać ma na potrzeby armii około 40 mld zł. 20% z tych środków przeznaczanych jest na modernizację techniczną, w tym na realizację 19 programów operacyjnych<sup>2</sup>.

Jest to kwota, której wydatkowanie nie może pozostać bez kontroli i nadzoru, także organów ścigania. Już w 2013 roku Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) jako służba specjalna do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych<sup>3</sup>, wskazało sektor obronny jako jeden z obszarów

---

<sup>1</sup> Por. art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2015, poz. 1716 j.t.

<sup>2</sup> Por. ibidem, oraz Uchwała Nr 164 Rady Ministrów z dnia 17 września 2013 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych”, M.P. z 2013, poz. 796, ze zm.

<sup>3</sup> Por. art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U.2014.1411 z późn. zm.



najbardziej narażonych na korupcję<sup>4</sup>. Jak słusznie wskazano, z uwagi na ograniczenia związane z wymogami obronności oraz ochrony informacji niejawnych, brak jest transparentności postępowań, które często wyłączone są spod przepisów ustawy Prawa zamówień publicznych z powodu swobodnej interpretacji pojęcia „podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa”, co może sprzyjać występowaniu korupcji. Jest tak ze względu na przesłankę określoną w art. 346 ust. 1 lit. b traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>5</sup>. Tryb pozyskiwania sprzętu wojskowego regulują decyzje o charakterze wewnętrznym<sup>6</sup>.

Poza wydatkami na obronność Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, gro pieniędzy przeznaczanych jest na zapewnienie bieżących zadań i potrzeb jednostek i instytucji wojskowych. Zaczynając od zakupu przysłowiowej pinezki, przez zakupy pojazdów wojskowych, zakupy umundurowania, wyposażenia, żywności, komputerów, po remonty całych kompleksów wojskowych i wydatkowanie na ich ochronę. Tak jak wydatki na uzbrojenie, które powinny być pod szczególnym nadzorem służb przeznaczonych do ścigania przestępstw korupcyjnych, tak pozostałe wydatki, których w wojsku realizowanych jest tysiące dziennie, powinny być pod nadzorem służb porządku i bezpieczeństwa publicznego zajmujących się ściganiem sprawców przestępstw korupcyjnych w wojsku. Z przyczyn fizycznych nadzór ten nie jest możliwy i skuteczny.

---

<sup>4</sup> Por. „Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce”, Opracowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Warszawa 2013, s. 27-31.

<sup>5</sup> Por. Traktat Wspólnoty Europejskiej, dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z 31 marca 2001 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.

<sup>6</sup> Por. Decyzja Nr 72/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie pozyskiwania sprzętu wojskowego i usług dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. Urz. MON z 2013, poz 78, ze zm; Decyzja Nr 367/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 września 2015 r. w sprawie zasad i trybu udzielania w resorcie obrony narodowej zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa Inspektorat Uzbrojenia, Dz. U. MON z 2015, poz. 265.

Wydatkowanie publicznych środków nie jest jedynym obszarem narażonym na ryzyko wystąpienia korupcji. Do 1 stycznia 2010 roku służba w Siłach Zbrojnych RP była obowiązkowa, dlatego do tego czasu zagrożeniem były niezgodne z prawem zachowania zmierzające do uchylecia się od jej pełnienia, różnymi sposobami. Po tym czasie profesjonalizacja Sił Zbrojnych RP zaczęła dotyczyć także stanów osobowych poprzez wprowadzenie armii zawodowej, pełnionej jako służba stała lub kontraktowa<sup>7</sup>. Podwyższenie uposażeń żołnierzy zawodowych, wzrost bezrobocia spowodowany ogólnoswiatowym kryzysem gospodarczym wpłynął na to, że służba stała się bardziej atrakcyjna. Zaczęto wówczas obserwować sytuację zupełnie odwrotną jak sprzed 2010 roku, a mianowicie młodym ludziom, kuszonym stabilizacją służby, zaczęło zależeć na dostaniu się do armii, czasami za wszelką cenę.

Kolejnym polem do nadużyć w Siłach Zbrojnych RP jest kwalifikacja żołnierzy i pracowników wojska do udziału w misjach poza granicami kraju<sup>8</sup>. Służbowy wyjazd na misję, placówkę dyplomatyczną, czy do pełnienia służby w strukturach międzynarodowych jest okazją do rozwoju zawodowego oraz zarobieniem dodatkowych, często niemałych pieniędzy, dlatego chętnych do takiego wyjazdu jest znacznie więcej niż miejsc do obsadzenia. Sposób naboru nie jest unormowany, a kryteria zmienne.

Z wyjazdem po za granice kraju, oraz z wyznaczaniem na stanowiska służbowe związane jest posiadanie zaświadczenia potwierdzającego znajomość języka obcego. Od jego posiadania uzależniony jest, często awans, czy skierowanie na kurs oficerski, czy podoficerski. Od 1999 roku

---

<sup>7</sup> art. 3 Ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, Dz.U.2003.179.1750 z późn. zm.

<sup>8</sup> art. 2 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, Dz.U.1998.162.1117.

kiedy Polska stała się członkiem NATO wzrosło znaczenie znajomości języka obcego, zwłaszcza angielskiego. Do naszego kraju coraz częściej przyjeżdżają żołnierze Paktu Północnoatlantyckiego na ćwiczenia, szkolenia, narady, czy do służby w centrach szkolenia. Można przyznać, że obecność żołnierzy państw obcych na polskich poligonach, jednostkach wojskowych jest stała. Posiadanie świadectwa znajomości języka obcego, a najlepiej z najwyższą sprawnością, jest pewnego rodzaju przepustką do lepiej płatnego, bardziej predysponowanego stanowiska.

Proces informatyzacji, choć wolniej niż w innych dziedzinach życia publicznego, także i w wojsku staje się bardziej dynamiczny. Większe inwestycje w informatyzację związane są z biurokracją w obronności, rozbudowanym systemem meldunkowym, sprawozdawczości, ewidencji, a także przejściem z „papierowego” komunikowania się w dokumenty elektroniczne. Wprowadzanie nowych technologii przejawia się także w systemach szkolenia poprzez coraz powszechniejsze używanie symulatorów, trenażerów oraz prowadzeniem ćwiczeń w większym stopniu opierających się na symulacjach komputerowych, niż na realnym użyciu wojska w działaniach poligonowych. Konieczność informatyzacji staje się także okazją dla nieuczciwych osób świadczących usługi w tym względzie. Przykładem może być narzucanie zawyżonych cen przez sprzedawców, czy opracowywanie SIWZ pod konkretnego oferenta. Przebiegłość działania może polegać na wprowadzaniu w błąd niezorientowanych osób zamawiających co do wymagań technicznych sprzętu informatycznego, a także celowe wiązanie umową w długoletnie serwisowanie o obsługę programową.

Ryzyko wystąpienia korupcji w wojsku związane jest nie tylko z dużą pokusą ze strony biorących i dających, lecz z brakiem odpowiedzialności

żołnierzy i pracowników wojska, zajmujących się pośrednio lub bezpośrednio dysponowaniem środków publicznych, za wydatkowanie pieniędzy które nie należą do nich. Gdyby osoby zajmujące się zakupami miały dysponować swoimi pieniędzmi z pewnością oglądałyby każdą złotówkę kilka razy zanim by ją wydały. Cudze pieniądze wydaje się łatwiej, a osoby dopuszczające się korupcji czynnej doskonale zdają sobie z tego sprawę.

### **Profilaktyka korupcji w środowisku wojskowym**

Różnorodność i skala występujących w Siłach Zbrojnych obszarów zagrożeń korupcyjnych wskazuje, że współcześnie efektywne przeciwdziałanie korupcji wymaga współdziałania aparatu ścigania, wymiaru sprawiedliwości oraz instytucji realizujących działania profilaktyczne. Istotnym jest również wdrażanie i realizowanie kompleksowych strategii antykorupcyjnych, które ściśle określają zadania zarówno w zakresie zwalczania i wykrywania zjawisk o charakterze korupcyjnym w Polsce, jak również kwestii budowania właściwej kultury etycznej w życiu publicznym. Rola profilaktyki i edukacji korupcyjnej w zapobieganiu tego zjawiska została wyraźnie określona w dokumencie zawierającym krajową strategię antykorupcyjną tj. *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019*, nakładającym na poszczególne resorty, instytucje i służby zadania w zakresie przeciwdziałania korupcji w kraju. Jednym z założeń programu jest intensyfikacja profilaktyki antykorupcyjnej, ponieważ zauważono, że lepsze efekty w ograniczaniu zjawiska osiąga się poprzez realizację działań ukierunkowanych na właściwą edukację

i promowanie wysokich standardów etycznych, niż jedynie poprzez działania ukierunkowane na zwalczanie jej skutków, czyli działania wykrywcze.<sup>9</sup>

Żandarmeria Wojskowa zgodnie z ustawowymi uprawnieniami realizuje, obok CBA, Policji, ABW, SG czy SKW, zadania związane z wykrywaniem przestępstw i wykroczeń o charakterze korupcyjnym.<sup>10</sup> Doskonałym uzupełnieniem tych działań, zmierzając do eliminowania wszelkich patologii społecznych występujących w wojsku, jest prowadzona na rzecz Sił Zbrojnych profilaktyka korupcyjna na bazie kompleksowego programu profilaktycznego.

*Program profilaktyczny w zakresie przeciwdziałania korupcji w resorcie obrony narodowej na lata 2016-2019* został opracowany przez Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej oraz Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnym MON z zamiarem wdrożenia rozwiązań systemowych zapobiegających występowaniu zjawiska korupcji w środowisku wojskowym. Za opracowaniem programu stała również chęć usystematyzowania, ujednoczenia, ale także ugruntowania już istniejących narzędzi profilaktycznych oraz wprowadzenie nowych rozwiązań systemowych zapobiegających występowaniu korupcji w postaci szeroko rozumianych działań edukacyjnych, w skali całego resortu obrony narodowej.

Program swoim zakresem wpisuje się w realizację *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019* i stanowi implementację krajowej polityki antykorupcyjnej, określonej ww. dokumentem, w Ministerstwie Obrony Narodowej. *Rządowy Program*

---

<sup>9</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019, Załącznik do uchwały nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. (poz. 299), s. 7.

<sup>10</sup> art. 4, ust. 1, pkt. 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1483).

*Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019* wskazuje resort obrony narodowej jako podmiot zobowiązany do współdziałania w zakresie realizacji zadań związanych z wzmocnieniem działań prewencyjnych i edukacyjnych oraz w obszarze zwalczania korupcji w Siłach Zbrojnych RP.

Prace nad dokumentem resortowym rozpoczęto w kwietniu 2015 r., a następnie w dniu 26 lutego 2016 r. program został zatwierdzony przez Ministra Obrony Narodowej p. Antoniego Macierewicza. Informacja o jego wdrożeniu została przekazana do terenowych jednostek organizacyjnych ŻW. *Program profilaktyczny w zakresie przeciwdziałania korupcji w resorcie obrony narodowej na lata 2016-2019* został zaopiniowany przez Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Priorytetem Programu jest promocja właściwych postaw antykorupcyjnych w resorcie obrony narodowej, edukacja polegająca na poszerzaniu wiedzy żołnierzy i pracowników resortu obrony narodowej w zakresie współczesnych form korupcji, propagowanie prewencyjnych rozwiązań systemowych zapobiegających korupcji i konfliktom interesów, jak również wzmocnienie i wspieranie właściwych postaw etycznych. Program ma za zadanie nadać wspólny kierunek działaniom antykorupcyjnym realizowanym we wszystkich jednostkach organizacyjnych resortu obrony narodowej.

Dokument jest adresowany przede wszystkim do żołnierzy Sił Zbrojnych RP oraz pracowników resortu. W ramach Programu realizowane są głównie działania edukacyjne i profilaktyczne tj. szkolenia, warsztaty, konferencje, spotkania robocze ukierunkowane na pogłębianie świadomości personelu SZ RP w zakresie identyfikacji oraz umiejętności świadomego i odpowiedzialnego reagowania na zagrożenia korupcyjne. W okresie

obowiązywania Programu, tj. luty-październik 2016 r., zrealizowano łącznie 486 zajęć edukacyjnych, w których uczestniczyło 11 749 żołnierzy i 3 771 pracowników ron.

Ponadto w ramach Programu prowadzone są, przez Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, badania społeczne na reprezentatywnej próbie żołnierzy zawodowych i pracowników resortu, których celem jest przedstawienie nastrojów i opinii osób badanych na temat korupcji i jej form.

Program jest pierwszym tak kompleksowym dokumentem określającym realizację działań w zakresie edukacji antykorupcyjnej w resorcie obrony narodowej. Jest również odpowiedzią na potrzebę poszerzania działań profilaktycznych o obszary stające się coraz powszechniejszymi zagrożeniami dla przestrzegania dyscypliny wojskowej oraz funkcjonowania jednostek i instytucji wojskowych. Program jednocześnie odpowiada na zapotrzebowanie dowódców jednostek wojskowych, którzy wskazywali na potrzebę edukacji w obszarze antykorupcyjnym.

Podsumowaniem działań realizowanych w ramach Programu, ale także elementem służącym promowaniu właściwych postaw etycznych i wymianie doświadczeń pomiędzy instytucjami realizującymi zadania w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz poszukiwaniu nowych rozwiązań w tym zakresie, jest organizowana corocznie przez Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej oraz Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych MON konferencja antykorupcyjna. Do udziału w sesjach plenarnych zapraszani są przedstawiciele instytucji i organów realizujących zadania związane z szerokorozumianym przeciwdziałaniem korupcji w Polsce m.in. CBA, Policji, Prokuratury Krajowej, Straży Granicznej czy Służby Więziennej.



Fot. 1. II Konferencja Antykorupcyjna, Warszawa 18.10.2016 r.

W otwarciu II Konferencji Antykorupcyjnej udział wziął Minister Obrony Narodowej, który podczas wystąpienia inauguracyjnego podkreślił rolę budowania i kształtowania kultury etycznej życia publicznego w procesie walki z korupcją. Zdaniem Antoniego Macierewicza „fundamentem walki z korupcją jest przywrócenie systemu wartości, w którym korupcja jest powszechnie potępiona, nie tylko w oświadczeniach doraźnych, ale także jako stan zagrażający nie tylko jednostce, lecz i narodowi”.<sup>11</sup> Konferencja była okazją do podjęcia debaty na temat skuteczności realizowanych praktyk antykorupcyjnych, stosowanych narzędzi prewencyjnych, a także przyczyniła się do integracji środowiska związanego z przeciwdziałaniem korupcji w Siłach Zbrojnych RP.

<sup>11</sup> [www.mon.gov.pl/aktualnosci/artukul/najnowsze/dzialania-antykorupcyjne-w-resorcie-obrony-c2016-10-18/](http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/artukul/najnowsze/dzialania-antykorupcyjne-w-resorcie-obrony-c2016-10-18/) dostęp: 27.12.2016 r.





Fot. 2. II Konferencja Antykorupcyjna, Warszawa 18.10.2016 r.

Mówiąc o przeciwdziałaniu korupcji w Siłach Zbrojnych RP należy wspomnieć o ważnym narzędziu prewencyjnym funkcjonującym w resorcie obrony narodowej jakim jest analiza oświadczeń o stanie majątkowym składanych przez żołnierzy, którą wykonuje Żandarmeria Wojskowa. Analiza ta pokazuje pełen obraz majątku żołnierza w szczególności na stanowiskach związanych z gospodarowaniem mieniem, wydatkowaniem środków finansowych oraz z realizacją zamówień publicznych. Obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy publicznych odgrywa dużą rolę w skutecznej walce z korupcją, ponieważ pozwala na podstawie prowadzonej w tym zakresie analizy, zapobiegać wykorzystywaniu zajmowanego stanowiska dla osiągnięcia prywatnych korzyści oraz potencjalnym stratom powodowanym występowaniem konfliktu interesów. Taki system daje pełną transparentność działań i podnosi zaufanie do naszego środowiska.

Funkcjonujące w Żandarmerii Wojskowej narzędzia, służące przeciwdziałaniu korupcji mają za zadanie tworzyć środowisko wojskowe odporne na zagrożenia korupcyjne i pozwalać na dotarcie do obszarów potencjalnie zagrożonych korupcją w wojsku. Natomiast stosowanie w tym przedmiocie odpowiedniej profilaktyki z pewnością wzmacnia świadomość standardów etycznych w środowisku wojskowym, podnosi jakość i poziom relacji społecznych, a także przyczynia się do zmniejszenia liczby sytuacji korupcjogennych w jednostkach i instytucjach wojskowych.

**plk Tomasz PIEKARSKI**  
**pplk Jacek KORPUSIK**  
**ppor. Radosław WOŹNIAK**

## **Funkcjonowanie oświadczeń o stanie majątkowym w Siłach Zbrojnych RP – terażniejszość i kierunki rozwoju**



**plk Tomasz PIEKARSKI** – Szef Oddziału Oświadczeń Majątkowych Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej. Poprzednio pełnił służbę wojskową na stanowisku Szefa Wydziału Planowania Budżetowego Z-cy Szefa Oddziału Finansów KGŻW. Jest absolwentem Wyższej Szkoły Oficerskiej Służb Kwatermistrzowskich w Poznaniu oraz Wydziału Zarządzania Akademii Ekonomicznej w Poznaniu. Ukończył również studia podyplomowe z zakresu finansów i opodatkowania przedsiębiorstw w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie oraz kurs polityki budżetowej resortu obrony narodowej w Akademii Obrony Narodowej. Autor obowiązujących w Siłach Zbrojnych procesów związanych z ewidencją i analizą oświadczeń o stanie majątkowym składanych przez żołnierzy.



**pplk Jacek KORPUSIK** – Z-ca Szefa Oddziału Szef Wydziału Analizy Oświadczeń Majątkowych. Absolwent Wydziału Cybernetyki Wojskowej Akademii Technicznej. Ukończył również studia podyplomowe z zakresu informatycznych systemów zarządzania

w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Uczestnik wielu projektów informatycznych z zakresu systemów ewidencji dochodzeniowo-śledczej, operacyjnej oraz prewencyjnej. Opiniuje i doradza jako ekspert w prowadzonych przez ŻW procedurach i postępowaniach. Autor aplikacji do ewidencji i analizy oświadczeń majątkowych.



**ppor. Radosław WOŹNIAK** – młodszy oficer Wydziału Analizy Oświadczeń Majątkowych. Absolwent Wydziału Cybernetyki Wojskowej Akademii Technicznej, a obecnie jej doktorant. W Oddziale Oświadczeń Majątkowych pełni obowiązki Administratora Systemu Informatycznego. Zdobywca Nagrody Ministerstwa Cyfryzacji za prezentację: „Identyfikacja i klasyfikacja cyberataków na aplikację końcowego użytkownika w administracji publicznej”.

### **Streszczenie**

Składanie oświadczeń o stanie majątkowym nie jest fanaberią lecz przejawem jawności życia publicznego w demokratycznym państwie. Zastosowanie tego narzędzia w Siłach Zbrojnych wpisuje się w całokształt działań systemowych i uregulowań prawnych, tworzonych i akceptowanych na szczeblu międzynarodowym oraz krajowym. Skuteczność oddziaływania tego elementu tarczy antykorupcyjnej zależy w dużej mierze od przyjętych metod analitycznych oraz wspomagających je narzędzi informatycznych. W treści artykułu przedstawiono stosowane w Żandarmerii Wojskowej procedury związane z ewidencją i analizą oświadczeń o stanie majątkowym składanych przez zobowiązanych żołnierzy. Opisano również w jakim

kierunku i jakie działania należy podjąć w tym obszarze aktywności antykorupcyjnej.

Obowiązek ujawniania majątku jest skutecznym elementem walki z korupcją, stanowiącym zaporę przeciwko wykorzystywaniu funkcji publicznych czy stanowisk służbowych do osiągnięcia prywatnych korzyści. Podstawową jego formą, stosowaną w wojsku, jest wypełnianie oświadczeń o stanie majątkowym. Cel ich składania nie budzi żadnych wątpliwości. Jest nim przede wszystkim zapewnienie jawności i przejrzystości życia zawodowego poprzez umożliwienie sprawowania kontroli majątkowej nad żołnierzami, którzy realizują obowiązki służbowe. Przesyłanie tych dokumentów ma z jednej strony przeciwdziałać korupcji, z drugiej zaś wzmocnić zaufanie do bezinteresowności i uczciwości osób je składających oraz zapewniać im ochronę przed nieuzasadnionymi pomówieniami o nadużycia. Ich analiza daje pełen obraz majątku przez cały okres służby zobowiązanego żołnierza i obejmuje wszystkie stanowiska związane z wydatkowaniem środków publicznych, a w szczególności z realizacją zamówień na rzecz wojska.

Obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym regulowany jest Ustawą z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>12</sup>. Obejmuje oficerów, z wyjątkiem oficerów zajmujących stanowiska służbowe sędziów sądów wojskowych oraz stanowiska prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, oraz podoficerów pełniący zawodową służbę wojskową w organach finansowych i logistycznych. Oświadczenia majątkowe żołnierze zawodowi składają Ministrowi Obrony Narodowej co roku do 31 marca, według stanu na dzień

---

<sup>12</sup> Art. 58 Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1726).

31 grudnia roku poprzedniego, za pośrednictwem Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej. Na dzień dzisiejszy obowiązkiem tym objętych jest około 27 000 żołnierzy. Analizą przedmiotowych dokumentów zajmuje się, funkcjonujący w strukturze Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej Oddział Oświadczeń Majątkowych. Pracuje on na największym w kraju zbiorze tego rodzaju danych, poddając je analizie w jednym miejscu przy zastosowaniu jednolitych metod analitycznych.

Analiza tak dużej ilości danych możliwa jest dzięki zaprojektowanej w oddziale bazy danych i opracowywanym od 10 lat aplikacjom pod wspólną nazwą „Majątek”. Umożliwiają one elektroniczną ewidencję danych z oświadczeń majątkowych, zestawianie informacji z poszczególnych lat w arkusze „analityczne” oraz archiwizację dokumentów. Bez narzędzi informatycznych niemożliwe byłoby zarejestrowanie tak dużej liczby dokumentów w krótkim czasie, nie mówiąc już o ich analizie.

### **Monitorowanie procesu składania oświadczeń o stanie majątkowym.**

Proces składania oświadczeń o stanie majątkowym co roku rozpoczyna się od przygotowania wykazu żołnierzy zobowiązanych. Zgodnie z zarządzeniem Ministra Obrony Narodowej w sprawie szczegółowych warunków i trybu składania oświadczeń o stanie majątkowym żołnierzy zawodowych, dowódcy jednostek wojskowych wykonują go w formie elektronicznej i przesyłają drogą służbową. Zbiorczy wykaz Komendantowi Głównemu przekazuje Dyrektor Departamentu Kadr.

Początki jego tworzenia były trudne ponieważ dokument przygotowany w arkuszu kalkulacyjnym, wielokrotnie scalony i przerabiany na różnych szczeblach, zawierał liczne błędy począwszy od powielania tych samych nazwisk, błędnych PESEL żołnierzy czy braku wykazów z całych jednostek. Jego zaimportowanie do systemu „Majątek” wymagało

kilkumiesięcznej obróbki gwarantującej kompletność i spójność danych. Sytuacja uległa diametralnej poprawie w 2014 r. po wprowadzeniu w Siłach Zbrojnych systemu kadrowego SEW ON-LINE, w którym wprowadzono moduł dedykowany do automatycznego generowania wykazów żołnierzy. Opracowanie nowoczesnego rozwiązania było pomysłem Oddziału Oświadczeń Majątkowych i efektem dobrej współpracy w tym zakresie z Departamentem Kadr MON i Biurem Ewidencji Osobowej WP. W latach 2012–2013 wspólnie wypracowano założenia projektowe, opracowano nowy moduł i po przeprowadzeniu testów wdrożono do funkcjonowania w Siłach Zbrojnych RP. Zastosowanie tego rozwiązania uprościło i zautomatyzowało procedury sporządzania wykazu żołnierzy zobowiązanych oraz wpłynęło na jakość danych, która uległa zdecydowanej poprawie.

Każde składane oświadczenie o stanie majątkowym jest rejestrowane bezpośrednio w systemie „Majątek”. Forma papierowa tylko raz przechodzi przez ręce pracowników oddziału w trakcie digitalizacji, następnie jest archiwizowana. Od tego momentu wszystkie operacje odbywają się w środowisku elektronicznym.

Żandarmeria Wojskowa może pochwalić się dużą skutecznością w egzekwowaniu obowiązku składania oświadczeń majątkowych. Wywiązuje się z niego ponad 99,5% zobowiązanych żołnierzy. Jest to m.in. zasługą obowiązujących do 2014 r. bardzo restrykcyjnych zapisów zgodnie, z którymi żołnierza zwalniało się ze służby wojskowej w przypadku niezłożenia oświadczenia o stanie majątkowym w terminie 14 dni od otrzymania jednorazowego upomnienia. Obecnie jest to przewinienie dyscyplinarne, ale niedopełnienie obowiązku może skutkować problemami w uzyskaniu poświadczenia bezpieczeństwa.

Podstawową grupą osób, które nie składają oświadczeń stanowią żołnierze, którzy po wypowiedzeniu stosunku służbowego odeszli z wojska

i nie było możliwości wyegzekwowania od nich realizacji ustawowego zapisu.

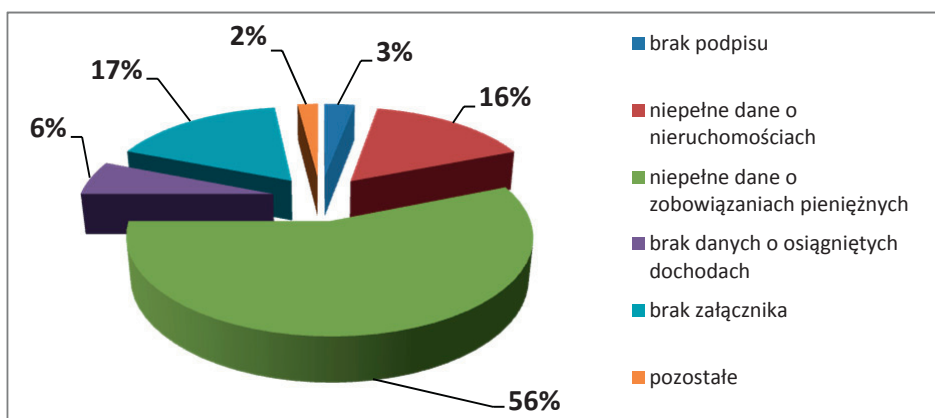
### **Rzetelność i kompletność złożonych oświadczeń o stanie majątkowym.**

Wszystkie składane oświadczenia podlegają analizie pod względem kompletności i rzetelności ich wypełnienia. Co roku wzywanych jest około 1 200 żołnierzy do uzupełnienia dokumentów.

Do najczęściej stwierdzanych błędów należy brak informacji w zakresie:

- warunków, na jakich zaciągnięto zobowiązania finansowe;
- niepełnych danych o posiadanych nieruchomościach;
- brak załącznika o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka;
- dochodów żołnierzy z tytułu służby wojskowej w kraju, poza jego granicami i innych dochodów objętych małżeńską wspólnością majątkową<sup>13</sup> (Rys. 1);

**Rysunek Nr 1.** Zestawienie procentowe najczęściej popełnianych błędów w oświadczeniach o stanie majątkowym.\*



\*Opracowanie własne przygotowane na podstawie danych z bazy „Majątek”.

<sup>13</sup> Art. 58, Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1726) stanowi, że oświadczenie o stanie majątkowym dotyczy majątku odrębnego żołnierza oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową.



Należy stwierdzić, że systematycznie poprawia się rzetelność wypełniania przez żołnierzy oświadczeń o stanie majątkowym (w 2009 r. – 4 319 żołnierzy wezwano do uzupełnienia dokumentów). Jest to efekt prowadzenia kompleksowych działań mających na celu podniesienie świadomości żołnierzy w zakresie idei składania oświadczeń, u podstaw której leży potrzeba transparentności sytuacji majątkowej oraz zapobiegania patologiom we wszystkich miejscach, gdzie mogą one powstawać, a także upowszechnienie wiedzy z zakresu zasad prawidłowego sporządzania oświadczeń majątkowych. Do najskuteczniejszych elementów należy zaliczyć prowadzenie we współpracy z dowódcami jednostek i instytucji wojskowych szkoleń jak również działanie, przez cały rok, telefonicznego punktu informacyjnego, w którym eksperci udzielają żołnierzom informacji i porad z zakresu wypełniania przedmiotowych dokumentów.

Ważnym elementem edukacyjnym, ze względu na dostępność, jest również witryna [www. Żandarmerii Wojskowej](http://www.Zandarmerii.Wojskowej) w Internecie oraz sieci MILNET-Z, na której można zapoznać się z obowiązującymi przepisami normującymi problematykę składania oświadczeń majątkowych przez żołnierzy (wraz z komentarzem Oddziału Oświadczeń Majątkowych), pobrać druki i wzory dokumentów oraz materiały szkoleniowe do prowadzenia zajęć w ramach szkolenia doskonalącego kadry.

Dodatkowo opracowano aplikację „Interaktywny Formularz Oświadczenia” przeznaczoną dla żołnierzy zobowiązanych do składania oświadczeń. Aplikacja w formie kreatora, przeprowadza użytkownika przez proces sporządzania i wydruku dokumentu. Umożliwia zapisanie wprowadzonych informacji i ich wykorzystanie do sporządzania kolejnych oświadczeń. Zawiera opracowany na podstawie wieloletnich doświadczeń żandarmerii obszerny system pomocy, który w formie

komentarzy wyjaśnia zapisy, szczególnie te, z których interpretacją żołnierze mają największe problemy.

Należy również stwierdzić, że obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym na trwałe wpisał się w kalendarz stałych zadań żołnierza podobnie jak rozliczenia podatkowe.

### **Analiza oświadczeń o stanie majątkowym<sup>14</sup>.**

Celem analizy oświadczeń o stanie majątkowym żołnierzy jest wykrywanie anomalii ekonomicznych. Polega ona na porównywaniu treści dokumentów złożonych w danym roku z treścią poprzednich oświadczeń, a w uzasadnionych przypadkach z informacjami zawartymi w powszechnych rejestrach państwowych, pozwalającymi ocenić wiarygodność zawartych w nich danych i legalność pochodzenia deklarowanego majątku<sup>15</sup>.

Do analizy wykorzystywana jest wchodząca w skład systemu „Majątek” aplikacja umożliwiająca automatyczne porównywanie oświadczeń, wyliczanie rat kredytów, dochodów netto, kursów walut itp. Dla urealnienia wyników analizy przyjmuje się publikowane w roczniku statystycznym, średnie koszty utrzymania gospodarstwa domowego. Tak przygotowany arkusz porównawczy podlega każdorazowo ocenie przez analityka, następnie jest zapisywany i przechowywany w systemie przez 6 lat.

---

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 4, ust. 1, pkt. 4a Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1483 j.t.) zadaniem ŻW jest dokonywanie analizy oświadczeń majątkowych i przedstawianie Ministrowi Obrony Narodowej wniosków w tym względzie.

<sup>15</sup> Sposób prowadzenia analizy określony jest w § 9a Zarządzenia Nr 70/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie form, metod, sposobów i środków wykonywania czynności służbowych przez żołnierzy Żandarmerii Wojskowej Dz. Urz. MON 2001.21.175 (ze zmianami: Dz. Urz. MON: 2008.14.173; 2012.11).

W związku z wątpliwościami, co roku wzywanych jest do wyjaśnień ok. 1000 żołnierzy. W przypadku stwierdzenia:

- przyrostu majątku niemającego pokrycia w dochodach, informacje przekazywane są do Zarządu Kryminalnego Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej,
- popełnienia wykroczenia karnoskarbowego – do urzędów skarbowych,
- możliwości niedawania rękojmi zachowania tajemnicy – do SKW.

W uzasadnionych przypadkach dane z oświadczeń majątkowych są przekazywane do ABW, CBA, SKW prokuratury, sądów i jednostek Żandarmerii Wojskowej.

Wnioski z analizy oświadczeń o stanie majątkowym żołnierzy przedstawia się Ministrowi Obrony Narodowej.

### **Kierunki ewoluowania analizy oświadczeń.**

W wyniku wieloletnich doświadczeń z analizy dokumentów nasuwają się dwa zasadnicze kierunki, w których powinny zmierzać zmiany mające na celu wzmocnienie oddziaływania antykorupcyjnego oświadczeń majątkowych:

- w środowisku prawnym, w którym funkcjonują oświadczenia;
- w środowisku informatycznym, w zakresie budowy systemu i zastosowania algorytmów umożliwiających wykrywanie anomalii zachowań.

Konieczność wprowadzenia zmian w systemie prawnym jest wynikiem dokonanego przeglądu aktów prawnych obowiązujących w Siłach Zbrojnych RP, w trakcie którego zidentyfikowano luki oraz słabości

systemowe. Zdiagnozowano dwa obszary przepisów wymagające interwencji legislacyjnej.

### **I obszar – składanie oświadczeń o stanie majątkowym.**

Źródłem słabości oddziaływania antykorupcyjnego oświadczeń o stanie majątkowym w wojsku jest brak sankcji karnej za podanie nieprawdy w dokumencie. Żołnierz zawodowy dopuszczający się podania nieprawdy odpowiada wyłącznie dyscyplinarnie. Rozwiązanie takie jest niedoskonałe zarówno ze względu na nieadekwatność kary dyscyplinarnej w stosunku do czynu, jak i ze względu na nieuchronność kary. Ustawa o dyscyplinie wojskowej dopuszcza reagowanie dyscyplinarne w ciągu roku od popełnienia czynu, podczas gdy analiza oświadczeń majątkowych może trwać nawet do 6 lat (zgodnie z ustawą o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych). W wielu więc przypadkach bezkarność będzie wynikiem przedawnienia karania. Ponadto ukarać dyscyplinarnie można wyłącznie żołnierza w służbie czynnej – z założenia bezkarni pozostają żołnierze, którzy podali nieprawdę w oświadczeniu majątkowym, ale przed ukaraniem dyscyplinarnym odeszli z czynnej służby wojskowej z różnych powodów. Właściwym wydaje się aby oświadczenia o stanie majątkowym składane były pod rygorem odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdy o której mowa w art. 14. Ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

### **II obszar analiza oświadczeń o stanie majątkowym.**

Realizując analizę oświadczeń majątkowych Żandarmeria Wojskowa korzysta z uprawnienia do żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i organów administracji rządowej w zakresie realizacji ustawowych zadań (art. 17 ust. 1 pkt 12 Ustawy o Żandarmerii Wojskowej

i wojskowych organach porządkowych). Jednak z powodu luki prawnej w przepisach Ordynacji podatkowej organy skarbowe unikają udzielania tego typu informacji na potrzeby analizy oświadczeń majątkowych (urzędy skarbowe udostępniają Żandarmerii Wojskowej dane w zakresie niezbędnym do prowadzenia postępowań sprawdzających prowadzonych na podstawie przepisów o ochronie informacji niejawnych – zgodnie z art. 297 ust. 1 pkt. 7 oraz art. 298 pkt. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa).

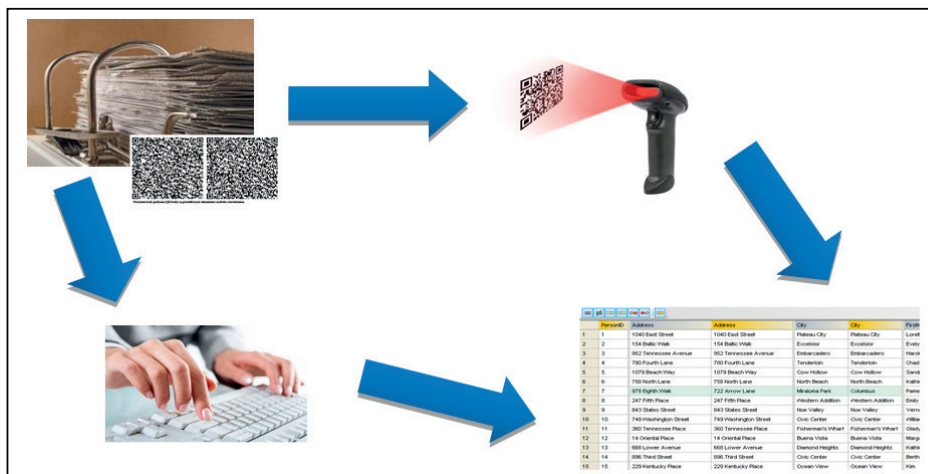
Celowym wydaje się dokonanie zmiany w Ordynacji podatkowej w zakresie podstaw żądania danych od organów podatkowych, polegającej na wyraźnym stworzeniu możliwości udostępniania Żandarmerii Wojskowej przez te organy – w zakresie niezbędnym do analizy oświadczeń o stanie majątkowym, danych o dochodach żołnierzy oraz ich małżonków w zakresie objętym małżeńską wspólnością majątkową.

Zachodzi również konieczność dokonywania zmian w środowisku informatycznym. Szybki rozwój techniczny oraz wielkość zarządzanej przez oddział bazy danych wymusza z jednej strony wprowadzanie nowych rozwiązań organizacyjnych i technicznych, a z drugiej umożliwia zastosowanie nowych metod badawczych do analizy dokumentów.

Obecnie funkcjonujący zestaw jednostanowiskowych aplikacji opracowywanych w miarę pojawiających się potrzeb, w trakcie kilku lat w różnych technologiach stał się trudno utrzymywalny i wymaga modernizacji technologicznej. Problemy te zaowocowały decyzją o wykonaniu nowej wersji oprogramowania w postaci aplikacji dostępnej z przeglądarki www w ramach wewnętrznej sieci lokalnej oddziału. Zmiany rozpoczęto od opracowania nowej architektury systemu „Majątek” uwzględniającej wszystkie elementy procesu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym. Pierwszym elementem nowego systemu jest

Interaktywny Formularz Oświadczenia – aplikacja przeznaczona dla żołnierzy zobowiązanych do złożenia oświadczenia. Aplikacja pozwala na sporządzenie i wydrukowanie dokumentu wraz z nadrukiem zawierającym zakodowane dane w formie QR kodu. Zastosowanie takiego rozwiązania wraz z udostępnieniem funkcji skanowania kodów dwuwymiarowych dla pracowników oddziału skróci procedurę rejestracji i digitalizacji oświadczeń poprzez wyeliminowanie konieczności przepisywania danych.

**Rysunek Nr 2.** Schemat procesu wprowadzania danych do zbioru „Majątek” z wykorzystaniem QR kodów\*.



\*Opracowanie własne.

Kolejnym etapem będzie opracowanie nowej wersji modułu monitorowania składania oświadczeń, analizy i udostępniania dokumentów. Wdrożenie wszystkich funkcjonalności w nowej technologii uporządkuje procesy przepływu danych i znacząco uprości procedury zarządzania systemem.

Równocześnie zostanie wymieniany kluczowy sprzęt, który dostarczy odpowiedniej mocy obliczeniowej, wystarczającej do poszerzenia zakresu analizy przyjmowanych dokumentów.

Drugim kierunkiem aktywności projektowej będzie opracowanie algorytmu uzupełniającego obecnie prowadzoną analizę oświadczeń opartą o badanie obszaru finansowego życia żołnierzy, o metody analizy behawioralnej. Polegać ona będzie na wykrywaniu i badaniu zachowań odbiegających od norm zdefiniowanych w oparciu o szersze spectrum zgromadzonych danych.

Analiza behawioralna w zakresie dyscypliny naukowej informatyki jest dziedziną, która dotyczy badań wzorców zachowania osób na podstawie odpowiednio przetworzonych danych. Może dotyczyć danych luźno powiązanych lub związanych ze sobą w zakresie szerszego kontekstu, ale także sekwencji lub kombinacji zachowania związanego z określonym celem<sup>16</sup>.

Zastosowanie mechanizmu analizy behawioralnej jest możliwe dzięki gromadzonym już zasobom danych zgodnie ze standardem Oddziału Oświadczeń Majątkowych. Stanowi to pierwszy, podstawowy etap budowy tej metody.

Kolejnym krokiem będzie opracowanie wskaźników norm wg określonych grup żołnierzy dla poszczególnych rodzajów majątku. Podział żołnierzy na grupy społeczne można uzyskać na podstawie stopni wojskowych, stanu rodziny, adresów zamieszkania i pełnienia służby, stanowisk lub rodzajów jednostek wojskowych.

Trzeci etap polegać będzie na określeniu wzorców zachowania żołnierzy dla wybranych rodzajów składników majątku. Wzorce dotyczyć

---

<sup>16</sup> Longbing Cao, *Behavior Informatics and Analytics: Let Behavior Talk*, “*IEEE International Conference on Data Mining Workshops*” (2008).

będą w głównej mierze dynamiki zmian majątku, czyli czynności związanych z posiadaniem, zbywaniem i nabywaniem jego składników (nieruchomości, zasobów pieniężnych, papierów wartościowych, mienia ruchomego, zobowiązań pieniężnych i dochodów). Skuteczne próby podobnego podejścia zostały przeprowadzone w oddziale już w 2013 roku.

Wynikiem opisanych działań będzie wyznaczenie zbiorów żołnierzy wykazujących znaczne przyrosty lub spadki w wartościach dla poszczególnych rodzajów składników majątku według przyjętych norm w zdefiniowanych grupach oraz wyznaczenie części wspólnych wyekstrahowanych obszarów danych. Na tej podstawie będzie można zidentyfikować żołnierzy odbiegających wielokryterialnie od standardowych wzorców zachowania, w tym wykraczających lub niespełniających przyjętych norm dla określonych grup. Porównanie uzyskanych wyników z prowadzoną już analizą ekonomiczną pozwoli wyróżnić osoby o podejrzanej anomalii.

Podsumowując, instytucje zbierające oświadczenia o stanie majątkowym w całym kraju posiadają obszerne zbiory danych o ogromnym potencjale analitycznym, który jak dotąd, z różnych powodów jest wykorzystywany w znikomym stopniu. Właściwe umocowanie prawne gwarantujące wysoki poziom wiarygodności danych oraz zastosowanie dedykowanych narzędzi informatycznych może spowodować, że ich analiza stanie się skutecznym środkiem oddziaływania antykorupcyjnego.



**Marcin Waszak**

## **„Pakt uczciwości” jako narzędzie zapobiegające korupcji w zamówieniach publicznych. Koncepcja, cele i zastosowanie**



**Marcin Waszak** – politolog, socjolog, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, wieloletni współpracownik think tanków i organizacji pozarządowych zajmujących się przejrzystością życia publicznego. W latach 2010-2014 koordynator projektów i analityk Instytutu Spraw Publicznych. Od 2014 r. jako członek Programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego realizuje projekty międzynarodowe, których wiodącymi tematami są przeciwdziałanie konfliktowi interesów w instytucjach publicznych, ochrona sygnalistów i zagrożenia korupcyjne w zamówieniach publicznych. Autor licznych raportów i analiz z zakresu problematyki wyborczej, polityki antykorupcyjnej i dysfunkcji administracji publicznej. Od 2016 r. koordynator projektu „Pakty uczciwości – mechanizm obywatelskiej kontroli na rzecz ochrony funduszy UE, faza II” w Fundacji Batorego.

## Streszczenie

W tekście analizuje się najważniejsze cechy paktu uczciwości jako porozumienia między publicznymi i prywatnymi podmiotami wspomagającego walkę z korupcją i innymi nieprawidłowościami w wybranym zamówieniu publicznym. Autor przybliży jego pierwotne założenia oraz dotychczasowe doświadczenia z wdrażania paktów w innych krajach. Odpowiada na pytanie w jaki sposób można optymalnie wykorzystać właściwości tego mechanizmu. Jednocześnie pisze o perspektywach dalszego upowszechniania się idei paktu jako środka prewencyjnego. Wspomina przy tym potencjalne korzyści płynące ze stosowania paktów uczciwości dla wszystkich jego stron jak również jego ograniczenia.

Inwestycje wprowadzane w drodze zamówień publicznych przez instytucje publiczne narażone są na szereg nieprawidłowości, choćby ze względu na znaczący odsetek środków publicznych, które konsumują, wielu zaangażowanych aktorów i ograniczone możliwości ich kontroli. W szczególności sprzyja to zagrożeniu korupcją, która przynosi efekt w postaci naruszenia zasad konkurencyjności i wzrostu kosztów realizacji zamówień. Zagrożenia te występują na każdym etapie ich realizacji, obejmującej identyfikację potrzeb zamówienia, przygotowanie przetargu, czas na składanie ofert, ich ocenę, zawarcie kontraktu z wykonawcą, okres realizacji zamówienia i jego odbiór. Główne obszary ryzyk i praktyki uprawdopodobniające pojawienie się korupcji zostały opisane dość szczegółowo przez badaczy tego zjawiska.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> M. Fazekas, I. J. Toth, L. P. King, *Corruption manual for beginners*. “*Corruption techniques*” in public procurement with examples from Hungary [http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2013/12/Fazekas-Toth-King\\_Corruption-manual-for-beginners\\_v2\\_2013.pdf](http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2013/12/Fazekas-Toth-King_Corruption-manual-for-beginners_v2_2013.pdf), dostęp 23.11.2016

Ponadto na wysokie ryzyko korupcji w zamówieniach publicznych zwracały uwagę w swoich raportach takie organizacje jak Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Organizacja Narodów Zjednoczonych (UN), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie czy Komisja Europejska.<sup>18</sup> Jednocześnie wskazują one, że zagrożenie korupcją w zamówieniach można w sposób istotny zniwelować, jeśli są one organizowane w zgodzie z zasadami dobrego rządzenia takimi jak przejrzystość (ang. *transparency*) czy rozliczalność władz publicznych (ang. *accountability*).<sup>19</sup> Z myślą o ich wzmacnianiu stosuje się różnorodne narzędzia antykorupcyjne, do których zalicza się m.in. zawieranie specjalnych porozumień z oferentami i wykonawcą, zwanych też paktami uczciwości.<sup>20</sup>

### **Idea paktów uczciwości**

Pakt uczciwości to koncepcja stworzona i rozwijana od lat 90. XX wieku przez Transparency International (TI), międzynarodową organizację pozarządową zajmującą się przeciwdziałaniem korupcji. Idea ta narodziła się z myślą o zminimalizowaniu ryzyka praktyk korupcyjnych w zamówieniach publicznych i początkowo funkcjonowała pod nazwą tzw. wysp uczciwości („islands of integrity”). Na początku paktów uczciwości były testowane przede

---

<sup>18</sup> Zob. *Handbook on combating corruption*, OSCE 2016; *EU Anti-Corruption Report*, EU 2014; *UNDP Global Anti-Corruption Initiative (Gain) 2014-2017*, UNDP 2014; *Fighting corruption and promoting integrity in public procurement*, OECD 2005.

<sup>19</sup> R. A. Burton, *Improving Integrity in Public Procurement. The role of transparency and accountability* [w:] *Fighting corruption and promoting integrity in public procurement*, OECD 2005

[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/fighting-corruption-and-promoting-integrity-in-public-procurement\\_9789264014008-en#.WF5K3rnTHIU](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/fighting-corruption-and-promoting-integrity-in-public-procurement_9789264014008-en#.WF5K3rnTHIU), dostęp 24.12.2016

<sup>20</sup> *Integrity in Public Procurement. Good practice from A to Z*, OECD 2007, s. 87 <http://www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf>, dostęp 16.11.2016

wszystkim w państwach rozwijających się takich jak Ekwador, Argentyna czy Panama, gdzie korupcja występuje na dużą skalę, a dodatkowo ma ona charakter zinstytucjonalizowany. U podstaw stosowania tego narzędzia znalazło się założenie, że w sytuacji powszechności („morza”) korupcji wskazane jest, aby została wyodrębniona enklawa („wyspa”) wolna od praktyk korupcyjnych, od których publicznie odżegnąją się zarówno podmioty publiczne jak i biznes.<sup>21</sup> Przełamanie korupcyjnego schematu ma doprowadzić do rozpowszechnienia się dobrych praktyk i ich adaptacji także w innych obszarach życia gospodarczego danego państwa. Założenia paktów uczciwości wpisują się także w logikę tzw. „teorii zmiany” („*theory of change*”), która zakłada, że warunkiem osiągnięcia długofalowych celów i wpływu na rzeczywistość jest podejmowanie sprofilowanych aktywności i dążenie do osiągnięcia konkretnych rezultatów w mniejszej skali.<sup>22</sup> Stąd pojedyncze zobowiązanie głównych interesariuszy zamówienia do postępowania w sposób etyczny, przy zaangażowaniu strony społecznej obejmującej podatników jak i bezpośrednich beneficjentów danej inwestycji, ma być motorem społecznej zmiany. Mimo że sam pakt ma jednostkowy charakter, gdyż dotyczy jednego wybranego zamówienia publicznego i ograniczonego kręgu instytucji i firm prywatnych, w ostateczności ma ułatwić podniesienie standardów przejrzystości i rozliczalności w całym systemie zamówień publicznych, pomóc zbudować zaufanie społeczne wokół procedur przetargowych, docenić wartość pieniądza wydawanego w ramach

---

<sup>21</sup> UNODC, Global programme against corruption conference: *Prevention: An effective toll against corruption*. Vienna, December 1999, s. 27

<https://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp2.pdf>, dostęp 16.11.2016

<sup>22</sup> Model ten, zbudowany na przyczynowo-skutkowych zależnościach między działaniami, ich efektami i celami był już przymierzany do projektowania antykorupcyjnych polityk. Zob. *UNDP Global Anti-Corruption Initiative (Gain) 2014-2017*, UNDP 2014 s. 55 [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/globalanticorruption\\_final\\_web2.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/globalanticorruption_final_web2.pdf), dostęp 15.11.2016

publicznych inwestycji czy uczynić klimat dla inwestorów bardziej przyjaznym.

### **Cele i funkcje paktu**

Nadrzędnym celem paktu uczciwości jest zabezpieczenie danego zamówienia publicznego przed korupcją i innymi nadużyciami wpływającymi na jego prawidłowy przebieg. Dotyczy to szczególnie charakterystycznych dla zamówień publicznych nadużyć, w tym wręczania i otrzymywania korzyści majątkowych w zamian za konkretne decyzje, układania specyfikacji faworyzującej jednego z oferentów, stosowania zmów cenowych, nieuzasadnionego zawyżania wartości zamówienia czy działania w sytuacji konfliktu interesów. Pakt ma stanowić ramy reguł gry rynkowej jasnych i takich samych dla wszystkich graczy, którzy ze swojej strony zgadzają się postępować w sposób uczciwy i przejrzysty. Na cel nadrzędny według metodologii TI składają się cele szczegółowe, czyli: (1) powstrzymanie firm ubiegających się o kontrakt od wręczania korzyści majątkowych, które mają na celu wpłynąć na wynik przetargu oraz (2) umożliwienie państwu zakup dóbr i usług po bardziej urealnionej, niższej cenie, bez ponoszenia kosztów korupcyjnej renty.<sup>23</sup> Ten pierwszy cel jak twierdzą pomysłodawcy Paktu jest możliwy do osiągnięcia wówczas, gdy uczestnicy przetargu zyskują pewność, że inni konkurenci rywalizują z nimi w sposób dopuszczalny prawem a także, gdy przedstawiciele zamawiającego przestają oczekiwać dodatkowych korzyści, podejmując decyzje w ramach przejrzystych procedur.

---

<sup>23</sup> *The Integrity Pact. A powerful tool for clean bidding*, Transparency International 2009, s. 1, [http://www.transparency.org/files/content/tool/IntegrityPacts\\_Brochure\\_EN.pdf](http://www.transparency.org/files/content/tool/IntegrityPacts_Brochure_EN.pdf) dostęp 11.10.2016

Na pierwszy plan wysuwa się funkcja prewencyjna paktu, polegająca na zapobieganiu nadużyć rozumianych szeroko jako przypadki korupcji, defraudacji środków publicznych, składania nieprawdziwych oświadczeń czy fałszowania dokumentacji. Pakt pełni też funkcję integracyjną, tzn. poprawnie wykonany pilotaż paktu może doprowadzić do ustanowienia nowych standardów, które następnie staną się częścią całego systemu zamówień publicznych. Ponadto instytucje wdrażające pakt raz przetestowane i sprawdzone zasady będą skłonne wykorzystać także przy dokonaniu innych zamówień. Jako trzecią równie ważną funkcję należy wymienić informacyjno-edukacyjną. Pakt w założeniu ma też podnosić świadomość społeczną na temat zasad prawidłowego przeprowadzania zamówień publicznych. Wiedza ta może przełożyć się na większe zaufanie w stosunku do publicznych zamawiających i całego systemu zamówień publicznych.

### **Podstawowe elementy paktu**

Idea paktu opiera się na publicznej przysiędze dokonywanej przez wszystkie strony porozumienia, w którym zobowiązują się nie inicjować i nie uczestniczyć w działaniach o charakterze korupcyjnym, a także przestrzegać dodatkowych standardów transparentności i uczciwości poza tymi, które wynikają z przepisów prawa. Dla paktu uczciwości nie jest przewidziana jedna forma prawna, gdyż zależy ona od tego, na co pozwalają ramy prawne i praktyka stosowania zamówień publicznych w danym państwie, a także od woli stron przystępujących do porozumienia. Po pierwsze pakt może przyjmować formę umowy cywilnoprawnej między podmiotami, która określa ich wzajemne prawa i obowiązki. Przy czym może być to umowa dwustronna z uwzględnieniem różnych konfiguracji stron podpisujących pakt: 1) pomiędzy zamawiającym a organizacją monitorującą; 2) pomiędzy

zamawiającym a każdym ze startujących w przetargu podmiotów; 3) pomiędzy zamawiającym a wykonawcą czy wreszcie umowy te mogą być traktowane łącznie jako składające się na jeden pakt uczciwości. Po drugie pakt uczciwości może zostać zawarty w dokumentacji przetargowej jako osobna klauzula, która stanie się wiążąca dla wybranego w postępowaniu wykonawcy. Po trzecie pakt uczciwości może przybrać formę jednostronnej deklaracji, podpisywanej w identycznej formie przez oferentów, wykonawców i instytucje zamawiające. Formuła może mieć też charakter zapraszający i otwarty, zakładający że każdy podmiot powiązany z realizacją zamówienia podwykonawcy, darczyńca, inwestor czy podwykonawca ma prawo do niego przystąpić. Zarówno forma jak i treść paktu jest wcześniej przedmiotem negocjacji między podpisującymi go stronami.

Do podstawowych komponentów paktu uczciwości zalicza się: obowiązki i prawa instytucji zamawiającej, prawa i obowiązki niezależnego monitora, zobowiązania wykonawcy lub składających oferty, metody rozwiązywania sporów między stronami porozumienia, zasady komunikowania i upubliczniania informacji, zachęty dla podmiotów dobrowolnie przystępujących do paktu, a także sankcje za jego nieprzestrzeganie, jeżeli są one dopuszczalne przez prawo. Te ostatnie mogą być stosowane jedynie wobec podmiotów, które zgodziły się do paktu przystąpić.<sup>24</sup> W tym kontekście należy pamiętać, że pakt musi być jednocześnie zgodny z istniejącymi przepisami kryminalnymi, cywilnymi, dyscyplinarnymi czy administracyjnymi, nie może ich w żaden sposób modyfikować ani

---

<sup>24</sup> W niektórych krajach takich jak Włochy czy Korea firmy trafiły na tzw. „czarną listę” za nieprzestrzeganie paktu. *The Integrity Pact. A powerful tool for clean bidding*, Transparency International 2009, s. 6  
[http://www.transparency.org/files/content/tool/IntegrityPacts\\_Brochure\\_EN.pdf](http://www.transparency.org/files/content/tool/IntegrityPacts_Brochure_EN.pdf), dostęp 10.11.2016

zastępować. Pakt nie ogranicza się do określenia zasad współpracy między jego stronami, ale może nakładać na nie dodatkowe obowiązki, związane np. z wdrożeniem wewnątrz organizacji przystępujących do paktu kodeksu etycznego czy też polityki ochrony sygnalistów (*whistleblowers*). Oznacza to też, że niektóre postanowienia paktu mają swoje konsekwencje dla podwykonawców i kontrahentów współpracujących z wykonawcą poprzez to, że ich pracownicy także uzyskują możliwość korzystania z bezpiecznych kanałów zgłaszania nadużyć wykrytych w związku z realizacją zamówienia.

### **Niezależny monitor**

Gwarancją powodzenia paktu uczciwości ma być przede wszystkim jego monitorowanie przez zatrudnionych do tego celu niezależnych obserwatorów lub wybrane organizacje społeczne. Choć zdarzały się przypadki realizacji paktu, w których niezależny monitor nie uczestniczył, to jednak jest to komponent niezbędny dla realizacji jego celów w sposób możliwie kompleksowy.<sup>25</sup> Monitoring to podejmowane w sposób ciągły działania mające na celu dostarczenie rzetelnego, bezstronnego opisu realizacji paktu uczciwości, ocenę jego przystawalności do pragmatyki systemu zamówień publicznych, wypracowanie na podstawie przebiegu realizacji paktu zaleceń dla całego systemu zamówień publicznych a także interweniowanie w przypadku naruszenia umowy między stronami. Celem samym w sobie i miarą powodzenia monitoringu nie jest liczba wykrytych nadużyć czy przypadków łamania prawa – ma on przede wszystkim dyscyplinować wszystkie strony do przestrzegania postanowień paktu. Nie zastępuje także działających z mocy prawa organów kontroli czy wewnętrznego audytu, a jedynie je uzupełnia.

---

<sup>25</sup> *Integrity in Public Procurement. Good practice from A to Z*, OECD 2007, s. 87 <http://www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf>, dostęp 24.12.2016



Na podstawie postanowień paktu monitor uzyskuje szczególny status obserwatora w ramach realizacji zamówienia, uzyskując uprawnienia kontrolne w stosunku do jego wykonawców i instytucji zamawiającej. Prawa monitora obejmują m.in. swobodny dostęp do wszystkich niezbędnych informacji pozwalających stwierdzić czy zachodzi podejrzenie stosowania nieuczciwych praktyk. W stosunku do wykonawców monitor może wymagać np. dostarczenia kopii umów podpisanych z podwykonawcami, ujawnienia wydatków związanych z uczestnictwem w postępowaniu przetargowym, informacji o usługach i płatnościach mających związek z udziałem w postępowaniu przetargowym czy też listy opłacanych przedstawicieli. Natomiast instytucja zamawiająca zapewnia monitorowi dostęp do dokumentacji przetargowej, informacji o pozyskiwanych z zewnątrz usługach związanych z przygotowaniem i implementacją zamówienia, składzie komisji przetargowej, otrzymanych ofertach, korespondencji z uczestnikami przetargu, treści raportów ewaluacyjnych i audytorskich, skarg, pytań i protestów nadsyłanych przez wykonawców czy zmianach dokonywanych w harmonogramie inwestycji. Monitorowi przyznaje się też prawo obserwacji uczestniczącej, co oznacza, że jego przedstawiciele mają wstęp na posiedzenia prac komisji przetargowej czy prawo wizytacji na placu budowy. Drugą obok obserwacji funkcją monitora jest przekazywanie informacji o stanie realizacji zamówienia publicznego. Monitor podnosi alarm w sytuacji wystąpienia nadużycia lub podejrzenia nadużycia, informując o tym fakcie partnerów paktu, opinię publiczną lub gdy jest to zasadne także organy ścigania. Udział monitora w pakcie poprawia komunikację między wykonawcą i instytucją zamawiającą, jak również umożliwia lepszy przepływ informacji o przebiegu zamówienia do opinii publicznej, relacjonując je z punktu widzenia obiektywnego obserwatora. Wreszcie monitor może pełnić w pakcie także funkcję moderatora

w relacjach między zamawiającym a firmami zgłaszającymi swoje oferty w przetargu lub wykonawcą i wspomagać rozwiązywanie sporów w zakresie wywiązywania się z postanowień paktu uczciwości.

Należy pamiętać, że monitor musi także przestrzegać pewnych zasad, które będą gwarantować jego bezstronność oraz to, że poprzez swoje działania nie zakłóci konkurencji między podmiotami. Istnieje takie zagrożenie w przypadku, gdy dojdzie do ujawnienia informacji o szczegółach postępowania przed ogłoszeniem przetargu czy też wynajęci przez Monitora konsultanci będą działać w sytuacji konfliktu interesów, np. świadcząc jednocześnie usługi dla wykonawcy. Dlatego w pakcie obok praw Monitora znajdują się też wiążące go zakazy i zobowiązania wobec instytucji zamawiającej.

### **Zastosowanie paktu w praktyce**

Koncept paktu uczciwości pozostawia dużą elastyczność w jego stosowaniu, tak aby był on możliwy do wdrożenia w każdym sektorze i na każdym typie kontraktu. Pakt stosowany był już w kontraktach na roboty budowlane, przetargach dotyczących zaopatrzenia, usług publicznych, konsultacjach inżynierskich i architektonicznych, a nawet w procesie wydawania pozwoleń, koncesji czy licencji.<sup>26</sup> Nie oznacza to, że wszystkie rodzaje zamówień tak samo dobrze nadają się do przeprowadzenia pilotażu paktu uczciwości i że każde z nich w równym stopniu tego wymagają.

Preferowane jest objęcie paktem uczciwości projektu o dużym znaczeniu dla gospodarki i/lub szczególnie ważnego z punktu widzenia społeczeństwa czy

---

<sup>26</sup> *Integrity pacts in public procurement. An implementation guide*, Transparency International, s. 20  
[https://issuu.com/transparencyminternational/docs/2013\\_integritypactguide\\_en?e=2496456/7491429](https://issuu.com/transparencyminternational/docs/2013_integritypactguide_en?e=2496456/7491429), dostęp 16.11.2016

lokalnej społeczności. Co za tym idzie istotne jest kryterium kosztowności danego zamówienia na tle krajowego lub lokalnego budżetu, tj. jak duża skala środków zostanie objęta obywatelską kontrolą. Jako kryterium wyboru zamówienia szczególnie wymagającego paktu uznaje się też poziom ryzyka korupcji występującego w danym sektorze lub stopień postrzegania danego sektora jako skorumpowanego. Ponadto wskazane jest, aby pakt uczciwości zawiązany przy takim typie kontraktu, gdzie może wnieść największą wartość dodaną, np. gdzie występuje finansowanie mieszane, ze środków rządowych i samorządowych i różne wymogi dotyczące transparentności i rozliczalności, po to, aby ujednoczyć standardy w tym zakresie.<sup>27</sup> Objęcie paktem projektów realizowanych w lokalnej skali w większym stopniu mobilizuje bezpośrednich beneficjentów inwestycji do angażowania się w działania monitoringowe. Z drugiej strony trzeba też pamiętać o ograniczeniach związanych ze skutecznym wdrażaniem paktu uczciwości. Upilnowanie realizacji paktu w sytuacji zbyt skomplikowanego i obszernego zamówienia może bowiem okazać się ponad możliwości i zasoby organizacji monitorujących jak również instytucji zamawiających.

Niezwykle ważne jest, aby pakt uczciwości obejmował wszystkie fazy procesu zamówień publicznych, poczynając od identyfikacji potrzeb zamówienia a na odbiorze zamówienia kończąc. Na każdym w poszczególnych etapów zamówienia występuje bowiem inna grupa ryzyk. Pominięcie jednego z nich, nawet jeżeli przez wszystkie pozostałe pakt uczciwości prowadzony był prawidłowo, pozostawia wątpliwości, że negatywne zjawiska dotyczyły właśnie tego niezmonitorowanego fragmentu zamówienia publicznego. Takie wybiórcze podejście podnosi też ryzyko, że pakt uczciwości będzie służył wykonawcy i instytucji zamawiającej jako

---

<sup>27</sup> Ibidem, s. 32

listek figowy, jedynie dla celów wizerunkowych i przypodobania się opinii publicznej, ale bez faktycznego przełożenia na rzeczywistość.

Na początku pakt były wdrażane głównie w krajach rozwijających się takich jak Argentyna, Kolumbia, Ekwador, Indonezja, Meksyk czy Pakistan. Według danych TI zostało nimi objętych już ponad 300 różnego typu zamówień publicznych, z których często były to duże projekty budowlane<sup>28</sup>. W niektórych krajach pakt uczciwości sprawdził się do tego stopnia, że zinstytucjonalizowano jego stosowanie i tak jak miało to miejsce w Indiach rządowa komisja ds. zwalczania korupcji nakazała podmiotom sektora bankowego, ubezpieczeniowego i finansowego zawieranie paktów uczciwości i powoływanie z zewnątrz niezależnych monitorów jako stałą praktykę.<sup>29</sup> W Polsce pierwsza próba zastosowania paktu uczciwości miała miejsce w 2006 r., wtedy podobne porozumienie towarzyszyło przygotowywaniu przez Ministerstwo Obrony Narodowej przetargu na zakup floty powietrznej dla VIP-ów, które jednak w skutek odwołania postępowania przetargowego nie było dalej realizowane.

### **Pakt jako narzędzie ochrony funduszy europejskich**

W 2015 r. Komisja Europejska zdecydowała się sprawdzić czy pakt uczciwości może skutecznie zapobiegać nieprawidłowościom przy finansowaniu inwestycji publicznych w ramach funduszy strukturalnych

---

<sup>28</sup> *Curbing Corruption in Public Procurement. A practical guide*, s. 27  
[http://www.acec.ca/source/2014/november/pdf/2014\\_AntiCorruption\\_PublicProcurement\\_Guide\\_EN.pdf](http://www.acec.ca/source/2014/november/pdf/2014_AntiCorruption_PublicProcurement_Guide_EN.pdf), dostęp 28.11.2016

<sup>29</sup> *Integrity Pact in India. Glancing back and looking forward*. Transparency International India, s. 8  
<http://integritypact.in/pdf/Integrity%20Pact%20in%20India-Glancing%20Back%20and%20Looking%20Forward.pdf>, dostęp 28.11.2016

i funduszy spójności. Szacuje się, że blisko jedna piąta wartości PKB krajów Unii Europejskiej wydawana jest w drodze ogłaszanych przez instytucje publiczne postępowań przetargowych na różnego rodzaju dobra, prace i usługi. Według danych z 2011 r. podawanych przez Komisję Europejską suma wydatków związanych z zamówieniami publicznymi o wartości powyżej progu którego stosuje się unijne przepisy zamówień publicznych wynosiła 425 bilionów euro.<sup>30</sup> O tym że obszar ten wymaga szczególnej profilaktyki antykorupcyjnej świadczą chociażby badania przywołane w antykorupcyjnym raporcie Komisji, zgodnie z którymi praktyki korupcyjne mogą podrażać koszty zamówienia w niektórych przypadkach nawet o 50%.<sup>31</sup> Wysokie ryzyko wystąpienia korupcji w zamówieniach publicznych potwierdzają też badania Eurobarometru z 2015 r., w których 34% firm ze wszystkich krajów Unii Europejskiej zadeklarowało, że wystąpienie korupcji uniemożliwiło im zwycięstwo w przetargu (w Polsce ten odsetek wyniósł 32%).<sup>32</sup> W tym samym badaniu jako bardzo rozpowszechnione praktyki w zamówieniach wskazano specyfikację szytą na miarę konkretnego oferenta (59%), niejasne kryteria oceny (54%) oraz zaistnienie konfliktu interesów podczas procedury wyboru ofert (53%).

W rezultacie uruchomiono projekt Pakty Uczciwości – mechanizm obywatelskiej kontroli na rzecz ochrony funduszy UE, etap II (*Integrity Pacts – civil control mechanisms for safeguarding EU funds, Phase 2*), którego

---

<sup>30</sup> *Annual Public Procurement Implementation Review 2013*. Commission Staff Working Document (2014) 262 final, 1.08.2014, s. 5  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/implementation/20140820-staff-working-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20140820-staff-working-document_en.pdf), dostęp 10.11.2016

<sup>31</sup> *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-Corruption Report*, s. 21 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf), dostęp 15.11.2016

<sup>32</sup> *Flash Eurobarometer 428*  
<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/search/corruption/surveyKy/2084>, dostęp 15.11.2016

realizacja przewidziana jest do końca 2019 r.<sup>33</sup> W drodze konkursu Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) Komisji Europejskiej przekazała 15 organizacjom społecznym środki na realizację 17 pilotażów paktów uczciwości w 11 państwach Unii Europejskiej. Monitorowane projekty dotyczą 9 różnych sektorów gospodarki takich jak transport, służba zdrowia czy edukacja, których łączna wartość wynosi 920 milionów euro. Działania organizacji koordynuje Transparency International Secretariat w Berlinie.

Wskutek otwartego konkursu zorganizowanego przez Komisję Europejską organizacją monitorującą postępowanie przetargowe oraz realizację wybranego zamówienia kolejowego w Polsce została Fundacja im. Stefana Batorego. W drodze negocjacji między DG REGIO, Transparency International, Ministerstwem Rozwoju, Fundacją a spółką PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. paktem uczciwości ostatecznie objęto przetarg i realizację zamówienia na modernizację linii kolejowej na odcinku Częstochowa-Zawiercie finansowany ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko i prowadzony przez PKP PLK. Polski pakt uczciwości składa się z dwóch zasadniczych modułów, tj. osobnego porozumienia między Fundacją Batorego a Polskimi Liniami Kolejowymi oraz klauzuli umieszczonej w specyfikacji istotnych warunkach zamówienia wiążącej dla przyszłego wykonawcy zamówienia. Pilotaż ten ma mieć przede wszystkim eksperymentalny charakter i pokazać możliwości wykorzystania paktu uczciwości w celu ochrony środków UE przed korupcją i nadużyciami oraz zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności w procesie wydatkowania tych funduszy.

---

<sup>33</sup> Więcej: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/#1), dostęp 10.11.2016

### **Konsekwencje wdrożenia paktu**

Na poprawnej realizacji paktu uczciwości mogą skorzystać wszystkie jego strony, choć jest on nakierowany przede wszystkim na to, aby przynieść pozytywną zmianę nie tylko dla jednostkowych podmiotów, ale całego ich otoczenia. Do głównych benefitów w wymiarze społecznym zalicza się zapewnienie mechanizmu kontroli nad efektywnym wydatkowaniem funduszy publicznych w ramach danego zamówienia. W dalszej kolejności może to oznaczać wzrost transparentności rozdzielania środków publicznych i zbudowanie nowych standardów dla całego systemu zamówień. Sukces paktu uprawdopodobnia przychyłność politycznych decydentów, która otwiera też drogę do bardziej systemowych zmian. Zrealizowany z powodzeniem pakt może więc stanowić bodziec do reform instytucjonalnych, usprawnienia obsługi interesariuszy w ramach e-zamówień, uproszczenia procedur administracyjnych i bardziej kompleksowych regulacji.<sup>34</sup> Podniesienie świadomości społeczeństwa w obszarze realizacji zamówień publicznych, wiedzy na temat procedur daje perspektywę prowadzenia przez media i organizacje społeczne bardziej profesjonalnej kontroli zamówień w przyszłości i większej ilości inicjatyw monitoringowych. Obywatele zyskują większy dostęp do informacji publicznej na temat przetargów.

Wśród potencjalnych korzyści paktu wymienia się wreszcie to, że jest w stanie uchronić społeczeństwo przed alternatywnymi kosztami korupcji dotyczącej dane zamówienie w dwóch wymiarach: policzalnym i niepoliczalnym. Koszty policzalne dotyczą marnotrawstwa środków

---

<sup>34</sup> *Integrity Pact in India. Glancing back and looking forward*, s. 11  
[https://issuu.com/transparencyminternational/docs/2013\\_integritypactguide\\_en?e=2496456/7491429](https://issuu.com/transparencyminternational/docs/2013_integritypactguide_en?e=2496456/7491429), dostęp 16.11.2016

finansowych i wzrostu cen inwestycji.<sup>35</sup> Dużo poważniejsze w skutkach mogą być jednak koszty niepoliczalne, dotyczące alokacji środków inwestycyjnych nie uwzględniającej potrzeb społecznych, dewastacji środowiska naturalnego, naruszenia norm bezpieczeństwa, podważenia zaufania do instytucji publicznych czy utraty przez rząd społecznej legitymizacji.

To, co instytucje kontraktujące mogą zyskać na wprowadzeniu paktu uczciwości, to przede wszystkim korzyści w wymiarze wizerunkowym, poprawa zaufania do ich działań w zakresie wydawania środków budżetowych, otwarcie nowych kanałów komunikacji z wykonawcą i opinią publiczną. Zamawiający otrzymuje w ten sposób dostęp do opinii i wiedzy eksperckiej konsultantów pracujących przy monitorowaniu paktu. Doświadczenie związane z realizacją paktów uczciwości pokazuje, że ewentualne obawy o to, że jest to czynnik opóźniający organizację postępowań przetargowych nie do końca są zasadne. Odwrotnie, pakt pozwala minimalizować ryzyko opóźnień w projekcie identyfikując problem na odpowiednio wczesnym etapie. Objęcie zamówienia paktem uczciwości daje też ten efekt, że więcej podmiotów przesyła swoje oferty w postępowaniu, nabierając przekonania, iż jest ono „czyste” i jego wyniki nie zostały przesądzone wcześniej. Tym samym rzadsza staje się sytuacja, w której mamy do czynienia tylko z jednym oferentem w postępowaniu, co automatycznie budzi podejrzenia o to czy zostały zachowane reguły konkurencyjności.<sup>36</sup> Jak pokazuje przykład Meksyku, wdrożenie

---

<sup>35</sup> Na Węgrzech wydatki publiczne na pięć do tej pory zmonitorowanych zamówień w ramach paktów uczciwości okazały się mniejsze o 30-60% od pierwotnie zakładanych kosztów. Zob. Wywiad *Open Data + Integrity Pact = Clean contracts* <http://www.transparencymonitoring.eu/2016/10/open-data-integrity-pacts-clean-contracts/>, dostęp 11.09.2016

<sup>36</sup> Wywiad *Open Data + Integrity Pact = Clean contracts*



rekomendacji autorstwa społecznych monitorów pozwoliło jednemu z zamawiających o 50% zwiększyć liczbę oferentów w kolejnych przetargach oraz dokonać poważnych oszczędności.<sup>37</sup>

Wreszcie na pakcie uczciwości mogą skorzystać wykonawcy. Zyskują pewność, że ich konkurenci nie posługują się nielegalnymi praktykami w celu odebrania im szans na wygranie przetargu. Z pomocą Monitora mają też szansę rozbudować i udoskonalić swoją wewnętrzną infrastrukturę etyczną. Jeśli jednak złamią postanowienia paktu, muszą liczyć się też z jego negatywnymi konsekwencjami w postaci poniesienia określonych sankcji.<sup>38</sup>

Pakt uczciwości może mieć pozytywny wpływ na obywateli, instytucje publiczne jak również podmioty sektora prywatnego. Należy jednak pamiętać, że samo zawarcie paktu nie gwarantuje tego, że korupcja zostanie wyeliminowana z danego zamówienia, co pokazuje przykład budowy lotniska Berlin-Brandenburg. W tym przypadku pakt podpisany w 2005 r. z kierownictwem lotniska nie uchronił publicznej inwestycji od rażących zaniedbań, które podniosły jej koszty i wydłużyły czas oddania jej do użytku.<sup>39</sup>

Pakt uczciwości, który w warunkach jednego zamówienia stanowi realną pomoc w walce z korupcją, w warunkach innego może okazać się jedynie parawanem, za którym stwarzając pozory uczciwości interesariusze przetargu ukrywają swoje nieczyste intencje. Pozostaje zatem narzędziem

---

<sup>37</sup> *Procurement Monitoring Guide: A tool for civil society*. Transparency International USA 2012, s. 24

<sup>38</sup> W niektórych krajach takich jak Włochy czy Korea firmy trafiły na tzw. „czarną listę” za nieprzestrzeganie paktu. *The Integrity Pact. A powerful tool for clean bidding*, Transparency International 2009, s. 6

[http://www.transparency.org/files/content/tool/IntegrityPacts\\_Brochure\\_EN.pdf](http://www.transparency.org/files/content/tool/IntegrityPacts_Brochure_EN.pdf), dostęp 10.11.2016

<sup>39</sup> *Top Berlin Official Accused of Bribery*, <http://www.againstcorruption.eu/articles/top-berlin-airport-official-accused-bribery/>, dostęp 24.12.2016

niedoskonałym, nieustannie testowanym i modyfikowanym przez coraz to nowe państwa i instytucje ponadnarodowe, adoptowanym do potrzeb i wymagań różnych systemów zamówień publicznych. W dużej mierze od efektów trwających obecnie prób wdrażania paktu zależy będzie, czy stanie się on powszechnie przyjętą praktyką i wiarygodnym mechanizmem przeciwdziałania korupcji w zamówieniach.

**Grzegorz Kiec**

**Pojęcia „funkcjonariusza publicznego”, „osoby pełniące funkcję publiczną” oraz „korzyści majątkowej i osobistej”  
w orzecznictwie i literaturze**



**Grzegorz Kiec** – prokurator Prokuratury Rejonowej Warszawa – Wola delegowany do Wydziału do spraw Wojskowych Prokuratury Okręgowej w Warszawie, Szef Stowarzyszenia Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej.

**Streszczenie**

Niniejszy artykuł jest próbą przybliżenia zakresu pojęciowego funkcjonariusza publicznego i osoby pełniące funkcję publiczną oraz rozróżnienia pojęć korzyści osobistej od korzyści majątkowej na gruncie ich definicji kodeksowej. Autor dokonuje przeglądu literatury i bogatego orzecznictwa w powyższym zakresie, wskazując na rozbieżności interpretacyjne. Kilka zdań poświęconych jest także zwyczajowemu kontratypowi dowodu wdzięczności wraz z próbą odróżnienia zachowań akceptowalnych od przestępnych.

Proste, jakby się zdawało pojęcia „funkcjonariusz publiczny” oraz „osoba pełniąca funkcję publiczną”, mimo umieszczenia w słowniczku kodeksu karnego definicji, w praktyce przysparzają szeregu problemów, których odzwierciedleniem jest bogate orzecznictwo i literatura.

Dla przypomnienia, zgodnie z art. 115 § 13 kk funkcjonariuszem publicznym jest:

- 1) Prezydent RP,
- 2) poseł, senator, radny,
- 3) poseł do Parlamentu Europejskiego,
- 4) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy,
- 5) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych,
- 6) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba, że pełni czynności wyłącznie usługowe,
- 7) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej (czyli jednostkę organizacyjną, której funkcje społeczne można przyrównać do funkcji organów administracji rządowej, organu państwowego lub samorządowego np. ZUS),

- 8) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej,
- 9) osoba pełniąca czynną służbę wojskową,
- 10) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba, że pełni wyłącznie czynności usługowe.

Artykuł 115 § 19 definiuje pojęcie „osoby pełniącej funkcję publiczną” i jest nią funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba, że wykonuje czynności wyłącznie usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą RP umowę międzynarodową.

„Funkcję publiczną” pełnią osoby, które wykonują powierzone im przez instytucje państwowe lub samorządu terytorialnego zadania i przez to uzyskują znaczny wpływ na treść decyzji o charakterze ogólnospołecznym. Cechą wyróżniającą funkcję publiczną jest posiadanie określonego zakresu uprawnień, pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej. Z pojęciem „pełnienia funkcji publicznej” wiąże się więc szerszy zakres desygnatów niż pojęciem „funkcjonariusz publiczny” (wyrok SA w Łodzi AKa sygn. 250/00).

Istnieje problem w odniesieniu do osób sprawujących kierownicze stanowiska w jednostkach gospodarczych opartych na mieniu Skarbu Państwa. W literaturze dostrzec można co najmniej dwa przeciwstawne stanowiska poparte poważnymi argumentami (wyrok SN z 26.11.2009 r. sygn. IV KK 141/09).

Dla możliwości ustalenia, czy dana osoba pełni funkcję publiczną istotne jest ustalenie normatywnych podstaw jej działalności (ustawowe upoważnienie, przepis prawa publicznego) oraz dysponowanie przez nią – dla realizowania statutowych zadań – środkami publicznymi.

Przykłady osoby pełniącej funkcję publiczną z orzecznictwa.

- członek zarządu jednoosobowej spółki Skarbu Państwa mającej postać jednostki górnictwa węglowego (postanowienie SN z 30.09.2010 r. I KZP 16/10),
- lekarz zatrudniony nawet w niepublicznej placówce służby zdrowia, który poświadcza w zakresie okoliczności dotyczących stanu zdrowia w zaświadczeniu N-9, stanowiącym załącznik do wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego przed ZUS o wydanie orzeczenia o niezdolności do pracy (wyrok SA we Wrocławiu z 16.12.2009 r. II Aka 373/09). Dotyczy to również lekarzy w zakresie wystawiania zwolnień, skierowania do sanatorium, ale nie w sytuacjach typowo leczniczych,
- bankowiec zatrudniony w prywatnym banku na stanowisku naczelnika Wydziału Kredytów, czy zastępcy dyrektora oddziału takiego banku, który dysponuje środkami publicznymi, a to z powodu, że większościowym udziałowcem takiego banku jest państwowa osoba prawna (wyrok SA w Katowicach z 12.03.2008 r. II Aka 356/07),
- nauczyciel akademicki, gdy wykonuje obowiązki z ustawy o szkolnictwie wyższym, gdyż stanowi to jedno z konstytucyjnych zadań państwa (SN z 25.06.2004 r. sygn. V KK 74/04). Przykładowo nauczyciele pełniący funkcję rekrutacyjną na studia, w przypadku

uczelni niepublicznych tylko wtedy, gdy zajmują się administrowaniem ta uczelnią,

- w skrócie kontroler biletów jako osoba upoważniona przez przewoźnika, utworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego ze środków publicznych, w ramach prowadzonej gospodarki komunalnej w formie spółki prawa handlowego (postanowienie SN z 23.10.2003 r. sygn. IV KK 265/02),
- prezes spółdzielni mieszkaniowej ale tylko w zakresie takich czynności, które wiążą się z dysponowaniem środkami publicznymi (wyrok SN z 19.06.2002 r. V KKN 195/00),
- dyrektor przedsiębiorstwa państwowego (uchwała SN z 18.10.2001 r. sygn. I KZP 9/01),
- diagnosta ze stacji kontroli pojazdów, co wynika z ustawowego uprawnienia do wpisywania w dowodzie rejestracyjnym terminu kolejnego badania, a tym samym przedłużenia okresu dopuszczenia pojazdu do ruchu. Dodatkowo, istnieje imienne upoważnienie organu publicznego. Nadto, uprawnienia diagnostów uregulowane są w ustawie prawo o ruchu drogowym (wyrok SN z 22.11.1999 r. sygn. KKN 346/97),
- członek komisji konkursowej opiniującej wnioski o przydzielenie przez władze gminy zlecenia na wykonywanie robót publicznych (R Stefański Prok. i Pr. 2000/11),
- doradca lub ekspert rządowy (R Stefański Prok. i Pr. 2000/11).

Pojęcie korzyści majątkowej i osobistej pojawia się w przepisach kilkakrotnie stanowiąc znamię przestępstw:

- sprzedajności pełniącego funkcję publiczną (art. 228 kk),
- przekupstwa (art. 229 kk),

- płatnej protekcji (art. 230 kk),
- pośrednictwa w płatnej protekcji (art. 230a kk),
- korupcji gospodarczej (art. 296a kk).

Definicję ustawową pojęcia korzyści majątkowej i osobistej zawiera art. 115 § 4 kk, który w dość lakoniczny sposób wskazuje, że „korzyścią majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogo innego”.

O majątkowym charakterze korzyści decyduje to, że ma ona wartość ekonomiczną, wyrażoną kwotą pieniężną, której precyzyjne określenie nie zawsze jest możliwe (teza 3 postanowienia SN z 13.02.2008 r. III KK 369/07).

Wartość mienia stanowiącego przedmiot czynu winna być oceniana (liczona) w odniesieniu do czasu popełnienia przestępstwa, a nie odniesiona do czasu orzekania (postanowienie SA w Lublinie sygn. II Akz 118/98).

Jeżeli dane świadczenie jest świadczeniem należnym, legalnym (nie ma charakteru korzyści majątkowej), to przekonanie osoby przyjmującej o odmiennym charakterze wręczanego mu przysporzenia nie uczyni z niego korzyści majątkowej w rozumieniu art. 228 i 229 kk (A. Barczak Oplustil artykuł Cz. PKINP 2009/3/96).

W opracowaniu M. Iwańskiego „Zwyczaj jako okoliczność wyłączająca bezprawność wręczania i przyjmowania prezentów przez pracowników służby zdrowia i nauczycieli” – zwyczaj jest przedstawiony jako kontratyp pozaustawowy. Czyn polegający na wręczeniu lub przyjęciu prezentu przy zachowaniu warunków zwyczaju nie może być określany jako zabroniony. Zakaz kreowany przez normę sankcjonowaną interpretowaną



z art. 228 lub 229 kk ulega ograniczeniu przez normę prawa zwyczajowego o charakterze pozwalającym. Nie można przyjąć, że czyn legalny realizuje znamiona typu czynu zabronionego.

Natomiast R. Krajewski w „Zwyczajowe dowody wdzięczności jako okoliczność uchylająca bezprawność” słusznie wywodzi, że na pewno dowodem wdzięczności nie mogą być pieniądze, nawet gdyby w grę wchodziła niewielka kwota równoważna wartości przedmiotów akceptowalnych jako dowody wdzięczności.

R. Krajewski wskazując na niejednoznaczność zwyczajowego kontratypu dowodu wdzięczności wyróżnia pewne cechy, występowanie których powinno ułatwić odróżnienie zachowań akceptowalnych od przestępnych. Należą do nich:

- zwyczajowa akceptowalność dowodu wdzięczności,
- nieznaczna jego wartość,
- jest wręczany po dokonaniu czynności,
- nie jest oczekiwany przez obdarowanego, a tym bardziej obdarowany nie uzależnia swojego zachowania od jego otrzymania.

Na uwagę zasługuje także wyrok SA w Lublinie, z 13.10.2009 r. teza 3 – nie ma w istocie żadnych podstaw faktycznych do prezentowania poglądu, że obyczaj wynagradzania lekarzy za ratowanie życia lub zdrowia jest powszechnie przyjęty i traktowany jako norma społeczna, skoro lekarz za pracę jest wynagradzany należycie w ramach publicznego systemu ochrony zdrowia w związku ze świadczeniem pracy w jednostkach finansowanych ze środków publicznych.



**Maciej Wnuk**

## **Inicjatywy antykorupcyjne NATO i partnerów międzynarodowych**



**Maciej Wnuk** – od 11 lat w administracji rządowej. Przez 2 lata koordynował reformy antykorupcyjne w Ministerstwie Obrony Narodowej, gdzie stworzył Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych, zreformował system przetargowy i opracował kodeks postępowania w relacjach z sektorem zbrojeniowym.

Przez 7 lat koordynował działania antykorupcyjne w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, wdrażając m.in. System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. Przez 3 lata odpowiadał także za zarządzanie ryzykiem i wdrażanie rozwiązań modernizacyjnych.

Od 2007 roku ekspert NATO-wskiego programu Building Integrity in Defence. Członek grupy roboczej, która wypracowała procedurę samooceny zagrożeń korupcyjnych w sektorze obronnym. W ramach NATO-wskich grup eksperckich analizował systemy przeciwdziałania korupcji w resortach obrony narodowej Bośni i Hercegowiny, Ukrainy, Chorwacji i Łotwy.

Do roku 2005 w sektorze samorządowym i pozarządowym: Radny Warszawy, inspektor kontroli wewnętrznej w Urzędzie Dzielnicy Śródmieście, członek zarządu Transparency International Polska.

Autor szeregu publikacji, m.in. pierwszego poradnika dla pracowników administracji rządowej „Konflikt interesów – czym jest i jak go unikać?”, analizy „Jakiej strategii antykorupcyjnej Polska potrzebuje?”, serii „Obywatelski poradnik antykorupcyjny”. Współautor m.in.: „Poradnika dostępu do informacji publicznej” i raportu „Korupcjogenne elementy w wybranych przepisach prawnych regulujących funkcjonowanie samorządu gminnego”.

Absolwent Wydziału Fizyki Uniwersytetu Warszawskiego.

### **Streszczenie**

Międzynarodowe programy zapobiegania korupcji w sektorze obronnym prowadzone są już od dekady. NATO-wski program Building Integrity in Defence wspomaga kraje członkowskie i partnerskie w ocenie skali problemu i we wdrażaniu reform antykorupcyjnych. Warszawski szczyt sojuszu przyjął Building Integrity Policy, która będzie podstawą dla wdrażania podobnych rozwiązań w strukturach paktu. Brytyjski oddział Transparency International współpracuje zarówno z rządami, jak i firmami sektora obronnego. Dwa rankingi opracowane przez TI pozwalają ocenić poziom ryzyk korupcyjnych na tle innych krajów. W ostatnich latach szkoleniowo-analityczne ośrodki antykorupcyjne powołano także w Norwegii i na Ukrainie. Wiele dobrych rozwiązań zagranicznych jest możliwych do wykorzystania w Polsce.

Od połowy ubiegłej dekady Transparency International i NATO prowadzą programy zapobiegania korupcji w sektorze obronnym. Kolejne inicjatywy na tym polu podjęła także Norwegia, a ostatnio Ukraina.

## 1. NATO Building Integrity in Defence

NATO-wski program zapobiegania korupcji w sektorze obrony i bezpieczeństwa narodził się w roku 2007. Jego nazwa („*building integrity*” można przetłumaczyć jako „budowanie prawości” lub „budowanie uczciwości”) podkreśla pozytywne przesłanie programu: nacisk nie jest kładziony na zwalczanie korupcji („*fight against corruption*”), ale na budowanie uczciwych instytucji i sił zbrojnych, w których nadużycia i zachowania nieetyczne będą marginesem.

Przez 9 lat program był prowadzony na zasadzie dobrowolnej współpracy członków i partnerów sojuszu. Polska od początku należała do jednego z tzw. krajów wiodących przedsięwzięcia, wspólnie z Wielką Brytanią i Szwajcarią, a następnie także Norwegią i Belgią.



W pierwszych latach działania program wypracował trzy narzędzia, użyteczne dla krajów zainteresowanych reformami antykorupcyjnymi.

Pierwszym jest tygodniowy moduł szkoleniowy z podstaw antykorupcji w sektorze obronnym, przeznaczony dla kadry oficerskiej (stopień pułkownika) i cywilnych odpowiedników (poziom dyrektora departamentu). Moduł uzyskał akredytację NATO Allied Command Transformation w Norfolk i został wprowadzony m.in. do programu NATO School Oberammergau czy Peace Support Operations Training Centre w Sarajewie.

Drugą inicjatywą było opracowanie kompendium najlepszych praktyk budowania prawości w sektorze obrony i bezpieczeństwa. Kompendium zostało wydane przez szwajcarski *think tank* *The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*. Obok wersji angielskiej i francuskiej przetłumaczono je także na szereg języków krajów partnerskich. Są one dostępne do pobrania w Internecie na stronie:

<http://www.dcaf.ch/Publications/Building-Integrity-and-Reducing-Corruption-in-Defence>

Trzecim narzędziem było opracowanie metodyki oceny ryzyka etyczno-korupcyjnego w sektorze obronnym. Składa się ona z dwóch części: kwestionariusza samooceny oraz zasad przeprowadzenia przeglądu partnerskiego przez ekspertów NATO. Jest dostępna w Internecie na stronie:

[http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_118004.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_118004.htm)



Proces oceny składa się z czterech podstawowych faz. Pierwszą jest wypełnienie przez kraj biorący udział w przeglądzie kwestionariusza samooceny. Obejmuje on 52 zagadnienia, zawierające zazwyczaj po kilka pytań, w 8 obszarach tematycznych: od zasad i praktyki cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi, przez krajową i resortową politykę antykorupcyjną, po obszary szczególnie narażone na ryzyka korupcyjne, takie jak polityka kadrowa, finanse, planowanie, zakupy i operacje wojskowe.

Po wypełnieniu, kwestionariusz jest przekazywany do kwatery głównej NATO, gdzie podlega analizie przez międzynarodowy zespół ekspertów. Eksperci odwiedzają następnie kraj uczestniczący w samoocenie, aby na miejscu przedyskutować poszczególne zagadnienia z kompetentnymi oficerami i personelem cywilnym. Po wizycie eksperci przygotowują raport oceniający poziom odporności instytucji podlegających ocenie na zagrożenia

korupcyjne, wskazują mocne i słabe strony systemu oraz przedstawiają rekomendacje.

Czwartym krokiem powinno być podjęcie przez właściwe instytucje krajowe kroków w celu wdrożenia wypracowanych rekomendacji.

Dotychczas proces oceny ryzyka ukończyło 14 krajów: 6. obecnych członków sojuszu (Bułgaria, Chorwacja, Norwegia, Węgry, Łotwa i w 2015 roku Polska) oraz 8. partnerów (Afganistan, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Gruzja, Macedonia, Mołdawia, Ukraina i Serbia). W większości krajów ocenie podlegał resort obrony narodowej, ale niektóre zgłosiły do przeglądu także inne instytucje z sektora bezpieczeństwa narodowego, takie jak policja, straż graniczna, gwardia narodowa czy służby specjalne.

Oprócz przedsięwzięć skierowanych do wszystkich członków i partnerów sojuszu program realizuje także trzy inicjatywy regionalne: dla Afganistanu, Bałkanów Zachodnich i Ukrainy. Każda składa się z szeregu projektów dostosowanych do specyficznych potrzeb państwa lub regionu. Przykładowo, jednym z przedsięwzięć realizowanych na Ukrainie jest wspólny projekt programów BI i DEEP (*Defence Enhancement Education Programme*) dotyczący wdrożenia tematyki prawości i antykorupcji do programu kształcenia i wychowania w Akademii Wojsk Lądowych we Lwowie.





Innym ważnym projektem, będącym w końcowej fazie realizacji, jest opracowanie podstawy programowej nauczania w zakresie etyki i antykorupcji (*Building Integrity Reference Curriculum*). Będą się na nią składały cztery bloki tematyczne:

1. Rozumienie pojęcia korupcji i wpływu środowiska służby dla budowy postaw etycznych.
2. Dobre zarządzanie w administracji publicznej, jako czynnik ograniczający ryzyka korupcyjne.
3. Zarządzanie zasobami ludzkimi, finansami i zakupami, jako obszarami szczególnie podatnymi na korupcję i nadużycia.
4. Przeciwdziałanie korupcji w operacjach prowadzonych przez siły zbrojne (pokojowych, stabilizacyjnych i wojennych).



### Building Integrity Reference Curriculum

Podstawa programowa nauczania w zakresie etyki i antykorupcji

Prace w końcowej fazie

Cztery bloki tematyczne:

1. Rozumienie korupcji i środowiska budowy postaw etycznych.
2. Dobre zarządzanie w administracji publicznej.
3. Zarządzanie zasobami ludzkimi, finanse i zakupy.
4. Operacje i działania militarne.

6

Jak wspomniałem wyżej, pierwsze lata funkcjonowania programu miały charakter dobrowolnego pilotażu, w którym przedsięwzięcia dotyczące etyki i ograniczania korupcji były podejmowane równoległe do podstawowych działań obronnych sojuszu, jego członków i partnerów. Po sukcesie fazy pilotażowej rosła świadomość potrzeby wdrażania tematyki BI do podstawowej aktywności paktu, jak się często mówi: do jego DNA.

Podstawą dla tych działań będzie polityka budowania prawości (*Building Integrity Policy*) przyjęta na szczycie NATO w Warszawie. Uznaje ona, że BI jest ważnym elementem aktywności sojuszu i powinno stać się integralną częścią działania jego struktur i agencji. Zachęca także państwa członkowskie do wypracowywania, na zasadzie dobrowolności, przejrzystych procedur narodowych. Obecnie trwają prace

na przygotowaniu planu działania, wdrażającego te założenia w kolejnych latach.



### Building Integrity Reference Curriculum

Podstawa programowa nauczania w zakresie etyki i antykorupcji

Prace w końcowej fazie

Cztery bloki tematyczne:

1. Rozumienie korupcji i środowiska budowy postaw etycznych.
2. Dobre zarządzanie w administracji publicznej.
3. Zarządzanie zasobami ludzkimi, finanse i zakupy.
4. Operacje i działania militarne.

6

Polityka jest dostępna na stronie:

[http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_135626.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_135626.htm?selectedLocale=en)

## **2. Transparency International Defence & Security, Londyn, Wlk. Brytania**

Transparency International jest wiodącą, międzynarodową, antykorupcyjną organizacją pozarządową. Jej oddział brytyjski prowadzi program zapobiegania korupcji w sektorze obrony i bezpieczeństwa już od roku 2004. Organizacja dla realizacji celów współpracuje z rządami (przede

wszystkim ministerstwami obrony narodowej, spraw wewnętrznych i odpowiednikami BBN), organizacjami międzynarodowymi oraz przedsiębiorstwami z branży zbrojeniowej. Współpraca zazwyczaj zaczyna się od podnoszenia poziomu świadomości partnera w zakresie przyczyn i skutków korupcji oraz metod przeciwdziałania. Może mieć to formę Dnia Wysokiego Kierownictwa (Senior Leaders' Day) – cyklu prezentacji i warsztatów dla decydentów wysokiego szczebla.



Od 2004 - program zapobiegania korupcji w sektorze obrony i bezpieczeństwa

Praca z (i nad) rządami, firmami zbrojeniowymi, org. międzynarodowymi.

Edukacja



Badania i publikacje



2013, 2015 – rankingi systemów antykorupcyjnych:

- rządów (Ministerstw ON)
- przedsiębiorstw branży obronnej

Dane publiczne + udostępnione dane wewnętrzne

7

Ministerstwa i organizacje zdecydowane wdrażać reformy antykorupcyjne mogą uzyskać w tym zakresie wsparcie eksperckie. Jedną z ostatnich inicjatyw TI UK jest powołanie komitetu monitorującego realizację programu antykorupcyjnego MON Ukrainy, złożonego z ekspertów lokalnych i międzynarodowych.

Programom szkoleniowym różnego szczebla towarzyszą badania i publikacje. Są one do pobrania na stronie: <http://ti-defence.org/publications/>

Jedną z ciekawych inicjatyw organizacji było opracowanie dwóch rankingów, dotyczących poziomu ryzyk korupcyjnych w resortach obrony i w przedsiębiorstwach zbrojeniowych poszczególnych krajów. Warto podkreślić, że rankingi mierzą poziom ryzyka, a nie rzeczywistej korupcji (ta jest jak bowiem wiadomo przestępstwem ukrytym). Aby go określić badane są zabezpieczenia antykorupcyjne wdrożone przez poszczególne instytucje lub firmy. Wykorzystywane są dane publicznie dostępne oraz dobrowolnie udostępnione przez badanych.



<http://government.defenceindex.org/>  
<http://companies.defenceindex.org/>

8

Polski resort obrony został sklasyfikowany w roku 2013 w grupie C (średni poziom ryzyka), a w roku 2015 w grupie B (poziom niski). Z polskich przedsiębiorstw obronnych badany był w roku 2013 Bumar, a w roku 2015

jego następcą – PHO, dwukrotnie sklasyfikowany w grupie F (krytyczny poziom ryzyka korupcyjnego, związany z brakiem wdrożenia jakichkolwiek rozwiązań antykorupcyjnych).

Pełne dane dotyczące innych krajów i zastosowana metodologia są dostępne na stronach:

<http://government.defenceindex.org/>

<http://companies.defenceindex.org/>

Rankingi mają na celu m.in. mobilizować do dobrze rozumianej konkurencji. Przykładem może być postawa ministra ON Norwegii, który po uzyskaniu informacji, że jego resort nie został sklasyfikowany w najwyższej kategorii polecił przygotowanie planu działania podnoszącego i tak już wysokie standardy w dziedzinach słabiej sklasyfikowanych w rankingu.

### **3. Center for Integrity in Defence Sector, Oslo, Norwegia**

Centrum jest jednostką działającą w ramach norweskiego resortu obrony narodowej od 2012 r. Ma na celu promować prawość, przeciwdziałanie korupcji i dobre rządzenie. Jego działalność nakierowana jest zarówno na potrzeby krajowe jak i na współpracę międzynarodową, w ramach NATO i dla realizacji własnych projektów, zgodnych z priorytetami norweskiej polityki obronnej i międzynarodowej.

Na polu krajowym jednostka przygotowała projekt programu antykorupcyjnego dla MON Norwegii, a obecnie pracuje nad podobnym programem dla krajowej agencji uzbrojenia.

Na polu międzynarodowym centrum organizuje we współpracy z NATO coroczne konferencje Building Integrity, prowadzi szkolenia, badania i wydaje publikacje. Poruszane obszary to opracowywanie planów

antykorupcyjnych dla resortów obrony, etyczna polityka zarządzania zasobami ludzkimi, konflikt interesów, dostęp do informacji itp. Są one dostępne na stronie:

[http://cids.no/?page\\_id=4596](http://cids.no/?page_id=4596)



9

W ramach współpracy bilateralnej Norwegowie koncentrują się na obszarze Europy południowo-wschodniej. Zapewniają wsparcie eksperckie i analityczne dla reform antykorupcyjnych w Czarnogórze, Kosowie, Bośni i Hercegowinie oraz na Ukrainie.

#### 4. Naukowe Centrum Problematyki Zapobiegania Korupcji w Sektorze Obronnym, Kijów, Ukraina

Najmłodszą z przedstawianych inicjatyw jest centrum działające od roku 2015 w ramach kijowskiego Uniwersytetu Obrony Narodowej. Powstało ono przy wsparciu TI UK oraz CIDS.



Naukowe Centrum Problematyki Zapobiegania Korupcji  
w Sektorze Obronnym, Kijów, Ukraina

Od 2015

W ramach Uniwersytetu Obrony Narodowej

Programy szkoleń

Ekspertyzy

Kursy stacjonarne i wyjazdowe

I Tydzień Antykorupcyjny



10

Centrum rozwinęło stacjonarny i mobilny moduł szkoleniowy, prowadząc kursy na uczelniach wojskowych, jednostkach i w strefie operacji antyterrorystycznej. W roku 2015 zorganizowało na macierzystym uniwersytecie I Tydzień Antykorupcyjny z udziałem ekspertów krajowych i zagranicznych. W roku 2016 przewidziana jest jego druga edycja.

Informacje o działaniach centrum dostępne są na stronie:  
<http://nuou.org.ua/pro-universytet/instituty-ta-tsentry/content/52-nc-zap-pr-kor.html>



## **5. Wnioski**

Jak przedstawione wyżej doświadczenia międzynarodowe można wykorzystać w Polsce?

Do rozważenia proponuję trzy pomysły.

- a) Utworzenie katedry lub zespołu badawczego na jednej z uczelni wojskowych. Taki zespół mógłby wykonywać zadania analityczne na rzecz Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych MON i innych zainteresowanych jednostek resortu oraz prowadzić przedsięwzięcia szkoleniowe. Byłby także polskim partnerem dla swoich odpowiedników zagranicznych.
- b) Wdrożenie tematyki etycznej i antykorupcyjnej do programów kształcenia i wychowania na uczelniach wojskowych. NATO wkrótce udostępni gotową do wykorzystania podstawę programową, którą trzeba będzie uzupełnić szczegółowymi materiałami edukacyjnymi, a także przeszkolić wykładowców i trenerów.
- c) Szersze wdrożenie systemów antykorupcyjnych (*compliance*) w przedsiębiorstwach polskiego sektora obronnego. Także, choć nie tylko, aby w kolejnym rankingu PGZ wypadł zdecydowanie lepiej niż Bumar i PHO w poprzednich.

Jak te doświadczenia można wykorzystać w Polsce?

Do rozważenia:

Utworzenie katedry / zespołu badawczego / edukacyjnego na jednej z uczelni wojskowych – partnera dla odpowiedników zagranicznych

Wdrożenie tematyki antykorupcyjnej do programów kształcenia i wychowania na uczelniach wojskowych

Wdrożenie systemów antykorupcyjnych (*compliance*) w przedsiębiorstwach polskiego sektora obronnego

Dziękuję za uwagę

11

Podsumowując – znaczenie tematyki przeciwdziałania korupcji w sektorze obrony i bezpieczeństwa rośnie zarówno w ramach paktu północnoatlantyckiego, jak i w szeregu państw członkowskich i partnerskich. Polska może w tej dziedzinie dalej odgrywać aktywną rolę kraju, który dzieli się swoim doświadczeniem i dobrymi praktykami, a jednocześnie korzysta z ciekawych rozwiązań zagranicznych.

**mjr Marek Chruściel**

## **Korupcja w wojsku – odpowiedzialność żołnierzy zawodowych za czyny o charakterze korupcyjnym**



**mjr Marek Chruściel** – starszy wykładowca Cyklu Szkolenia Prawa w Centrum Szkolenia Żandarmerii Wojskowej w Mińsku Mazowieckim. Zainteresowania zawodowe – całokształt zagadnień związanych z działalnością Żandarmerii Wojskowej.

### **Streszczenie**

Wojsko jako instytucja posiada wysoki stopień zaufania publicznego, czego dowodzą liczne badania statystyczne. Wojsko żołnierzem stoi, dlatego zawód żołnierza jest także zawodem wysokiego zaufania publicznego. Niestety wyobrażenia o nieskazitelnej armii i prawym żołnierzu to ideał, który nie ma pokrycia w rzeczywistości.

Wojsko złożone z żołnierzy – obywateli, jest do pewnego stopnia wypadkową całego społeczeństwa. Jeśli słyszymy o negatywnych zdarzeniach w ruchu drogowym, kradzieżach, oszustwach, przestępstwach przeciwko życiu i zdrowiu, a także o korupcji występujących w środowisku cywilnym, to spodziewać się możemy takich zdarzeń w wojsku. Nie znaczy to, że właściwe organy ścigania nie zajmują się problemem przestępczości

w wojsku, a w tym także przestępczością korupcyjną, która należy do najtrudniejszych z perspektywy dowodzenia winy sprawców.

W materiale przedstawiona została korupcja w wojsku z punktu widzenia odpowiedzialności za nią, odpowiedzialności rozpatrywanej jako negatywne konsekwencje zachowań naruszających normy zawarte w wielu dokumentach regulujących problem korupcji i odpowiedzialności za nią żołnierza zawodowego.

Z tego też względu w materiale poruszono temat odpowiedzialności prawnej związanej z gałęziami prawa, w których odpowiednie przepisy znajdują zastosowanie. Mowa jest tu o odpowiedzialności karnej, dyscyplinarnej, administracyjnej i cywilnej (majątkowej). Rozważania teoretyczne na temat odpowiedzialności żołnierza za czyny o charakterze korupcyjnym skonfrontowano z danymi statystycznymi, co zostało podsumowane wnioskami.

## **Wstęp**

Coraz częściej w mediach słyszy się o korupcji, w tym także o tej w wojsku. Można usłyszeć o wielu osobach, które zostały zatrzymane, tymczasowo aresztowane. Mowa jest o udziale w zorganizowanych grupach przestępczych<sup>40</sup>, o aktach oskarżenia skierowanych do sądów wojskowych<sup>41</sup>. Piętnuje się sprzedajność żołnierzy, którzy sprzeniewierzają się służbie Ojczyźnie, nie dbając o publiczne środki. Jednym słowem o korupcji w wojsku jest głośno. O jej przeciwdziałaniu chyba jeszcze głośniejsze. Jednak

---

<sup>40</sup> Por. „Były łapówkarz ujawnia korupcję w wojsku”, strona internetowa „Głos Wielkopolski”, Łukasz Cieśla, artykuł z dnia 30.05.2009.

<sup>41</sup> Por. „Korupcja w wojsku. Są zarzutu dla 12 osób”, portal internetowy Rmf24.pl, Marcin Bielecki/PAP, z dnia 06.09.2015.

najwięcej o niej da się powiedzieć, kiedy „kurz już opadnie” i zapadną prawomocne rozstrzygnięcia co do rzeczywistego udziału żołnierzy w czynach o charakterze korupcyjnym. Wówczas można zweryfikować rozmiar przedsięwzięć do rzeczywistych efektów działania służb, organów ścigania. Na tę skuteczność składa się wiele czynników, takich jak działanie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej i możliwość uzyskiwania przez nich materiału dowodowego, współdziałanie z innymi służbami, wola oskarżycieli publicznych w ściganiu sprawców, czy sprawiedliwość wyroków, a ostatecznie zachowanie dowódców jednostek i instytucji wojskowych i ich reakcje na naruszenia zasad i przepisów o charakterze wewnętrznym resortu Obrony Narodowej.

Efektom końcowym jest dyskusja na temat tego, w jaki sposób sprawca odpowiada za negatywne zachowanie, za czyny o charakterze korupcyjnym. Czy otrzymał to, na co zasłużył? Jakakolwiek kara za korupcję, która powoduje ogromne straty w sferze finansów publicznych, nie będzie skuteczna jeśli nie będzie wymierzana odpowiednio do stopnia zawinienia i społecznej szkodliwości oraz właściwie egzekwowana. Czy obowiązujący system karania w wojsku za czyny o charakterze korupcyjnym jest wystarczający? Czy grożące kary i różne dolegliwości, które mogą być nałożone na żołnierzy nie są nazbyt łagodne?

Jeśli chodzi o odpowiedzialność karną, to obecnie w Polsce żołnierz, jako funkcjonariusz publiczny, za czyn o charakterze korupcyjnym może być skazany maksymalnie na 18 lat pozbawienia wolności<sup>42</sup>. Dla jednych to aż nadto, bo przecież nie poniesie takiej odpowiedzialności np.: osoba, która umyślnie pozbawia kogoś wzroku, matka, która zabija dziecko

---

<sup>42</sup> Por. art. 228 § 4 w zw. z art. 65 § 1 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. z 2015, poz. 1137, j.t., ze zm.

w okresie porodu pod wpływem jego przebiegu, czy osoba, która namową doprowadzi człowieka do targnięcia się na własne życie. Dla innych nie ma usprawiedliwienia na takie „zepsucie” i podnoszą głosy o ciągłym zaostrzaniu kar za czyny korupcyjne.

Wiele razy słyszeliśmy, że nie surowość grożącej kary, ale jej nieuchronność jest najistotniejsza, także w prewencji korupcyjnej.

Czy kierowca w przyływie euforii, przekraczający swoim autem wielokrotnie dozwoloną prędkość, myśli o tym, że może stracić prawo jazdy? Przecież uczucie wgniatania w fotel auta, przy przyspieszaniu i mijanie kolejnych aut na drodze bywa ekscytujące. Czy zabójca tuż przed pozbawieniem życia swojej ofiary myśli o tym, że może nigdy nie wyjść na wolność? Czasami osoby działają z chęci zemsty, nie widzą innej drogi wyjścia. Czy żołnierz przyjmujący łącznie 13 500 zł w zamian za dokonanie czynności służbowej mającej na celu uzyskanie kontraktu na pełnienie służby stałej przez trzech podległych mu żołnierzy<sup>43</sup> przewiduje konsekwencje karne, dyscyplinarne, majątkowe? W momencie popełnienia czynu widzi on raczej, oczyma wyobraźni, potrzeby jakie może za pieniądze pochodzące ze sprzedajności zaspokoić.

Gdyby odpowiedź na powyższe pytania była twierdząca, co znaczy, że sprawca świadomy byłby odpowiedzialności, to można stwierdzić, że kary oraz inne sankcje za czyny niedozwolone wydają się być mało dolegliwe, biorąc pod uwagę, że liczba sprawców przestępstw w Polsce od lat utrzymuje się na podobnym poziomie. Gdyby jednak odpowiedź na powyższe pytania była przecząca, to nie ma sensu co pewien czas

---

<sup>43</sup> Dane z postępowania prowadzonego przez jednostkę Żandarmerii Wojskowej, Dane z Zarządu Dochodzeniowo-Sledczego Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej.

powracać do tematu zaostrożenia odpowiedzialności karnej, bo to nie wpłynie na zmniejszanie się liczby sprawców przestępstw w Polsce.

Może sprawcy znając odpowiedzialność za popełniane przez siebie czyny, a także wiedząc jakie sądy orzekają faktyczne kary i środki karne, dokonują swojego rodzaju kalkulacji „strat i zysków”. Nie na wszystkie pytania da się jednoznacznie odpowiedzieć, tak jak nie można stworzyć idealnego systemu kar za czyny korupcyjne. Gdyby było to możliwe, nie byłoby mowy o korupcji w Polsce. Z pewnością nie tworzono by wielu programów antykorupcyjnych<sup>44</sup> i nie nakładano by na organy ścigania obowiązku walki z tą patologią<sup>45</sup>, która przybiera wymiar społeczny.

Jest wiele przepisów prawa przewidujących różne rodzaje odpowiedzialności za czyny o charakterze korupcyjnym popełnione przez żołnierzy zawodowych w wojsku. Dokonując ich omówienia i analizy należało przyjąć konkretny podział. Najbardziej czytelny jest podział związany z gałęziami prawa, które przewidują odpowiedzialność za korupcję bezpośrednio lub pośrednio.

Jednym z rodzajów odpowiedzialności prawnych, który wynika w sposób bezpośredni z przepisu, a który żołnierz może ponieść za czyn korupcyjny, ma źródło w prawie karnym. Z tego względu od odpowiedzialności karnej autor zaczyna charakterystykę.

---

<sup>44</sup> „Rządowy program przeciwdziałania korupcji na lata 2014-2019” Uchwała Rady Ministrów, Monitor Polski z 28.04.2014 r.; „Program profilaktyczny w zakresie przeciwdziałania korupcji w resorcie obrony narodowej na lata 2016-2019” zatwierdzony 26.02.2016 r. przez ministra obrony narodowej Antoniego Macierewicza.

<sup>45</sup> Por. art. 1 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. z 2006, Nr 104, poz. 708 z późn. zm.; art. 4 ust. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, Dz. U. z 2016, poz. 69, j.t. ze zm.

## **ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA**

Karami, jakie sądy wojskowe mogły, w latach 2010-2015, i mogą nakładać na żołnierzy - sprawców czynów o charakterze korupcyjnym są:

- 1) kara grzywny;
- 2) ograniczenie wolności;
- 3) pozbawienie wolności;
- 4) areszt wojskowy.

Należy krótko zatrzymać się nad instytucją warunkowego zawieszenia wykonania kary, dlatego, że jest ona bardzo często krytykowana przez społeczeństwo, a stosowana także często przez wymiar sprawiedliwości. Stanowi swego rodzaju straszak dla sprawcy, ostrzeżenie przed popełnieniem podobnego czynu w przyszłości, a może także rozwiązaniem problemu przepelnionych zakładów karnych. Na przestrzeni ostatniego roku także i tę instytucję dotknęły burzliwe zmiany. W analizowanym okresie sąd mógł warunkowo zawiesić wykonanie kary pozbawienia wolności nieprzekraczającej 2 lata, kary ograniczenia wolności lub grzywny orzeczonej jako kara samoistna, jeżeli było to wystarczające dla osiągnięcia wobec sprawcy celów kary, a w szczególności zapobieżenia powrotowi do przestępstwa.

Od 1 lipca 2015 roku sąd może warunkowo zawiesić wykonanie orzeczonej prawomocnie tylko kary pozbawienia wolności, w wymiarze nieprzekraczającym roku, jeżeli sprawca w czasie popełnienia przestępstwa nie był skazany na karę pozbawienia wolności i jest to wystarczające dla osiągnięcia wobec niego celów kary, a w szczególności zapobieżenia powrotowi do przestępstwa.



Wprowadzone zmiany spowodowały to, że sądy będą mogły warunkowo zawieszać wykonanie kary pozbawienia wolności wobec skazanych na karę w łagodniejszym wymiarze, bo do roku pozbawienia wolności. Taka zmiana spowodowała, że sądy mają mniejszy margines orzekania kar pozbawienia wolności z warunkowym jej zawieszeniem i powinny w mniejszym stopniu stosować tę instytucję.

Z analizy art. 69 Kodeksu karnego wynika, także to, że sądy nie będą mogły warunkowo zawieszać wykonania kary wobec sprawców skazanych na kary ograniczenia wolności oraz kary grzywny jako kary samoistnej.

Zmiany te należy ocenić za słuszne i zmierzające do tego, że orzekane kary będą realnie dotkliwe wobec sprawców, w tym i sprawców czynów korupcyjnych.

Zmienił się także okres próby. W przypadku warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności, do 1 lipca 2015 r., sąd mógł ją zawiesić na okres od 2 do 5 lat. Po tym czasie okres próby wynosi od roku do 3 lat. Skrócenie okresu próby związane było z pewnością z tym, że sąd został ograniczony możliwością zawieszenia wykonania kary wobec skazania na karę pozbawienia wolności do roku.

W tabeli 1 i 2 przedstawiono dane przedstawiające kształtowanie się sądownictwa i skazywania osób przez sądy wojskowe wobec sprawców czynów niedozwolonych w wojsku, w tym z wyodrębnieniem osądzonych i skazanych za czyny korupcyjne.

**Tabela 1. Osądzeni oraz skazani w sądach wojskowych za lata 2010-2015, w tym według przestępstw korupcyjnych.**

| <b>Rok</b>   | <b>Osądzeni ogółem</b> | <b>Skazani ogółem</b><br>(% udział w liczbie osób osądzonych) | <b>Osądzeni wg przestępstw korupcyjnych</b><br>(% udział w ogólnej liczbie osób osądzonych) | <b>Skazani wg przestępstw korupcyjnych</b><br>(% udział w liczbie osób osądzonych za przestępstwa korupcyjne) |
|--------------|------------------------|---|---|---|
| 2010         | 790                    | 517 (65)  | 91 (12)   | 75 (82)   |
| 2011         | 852                    | 491 (57)  | 67 (7)  | 47 (70)   |
| 2012         | 639                    | 337 (52)  | 43 (7)  | 30 (70)   |
| 2013         | 420                    | 260 (61)  | 33 (8)  | 12 (36)   |
| 2014         | 376                    | 264 (70)  | 31 (8)  | 21 (67)   |
| 2015         | 298                    | 194 (65)  | 32 (11)   | 23 (71)   |
| <b>Razem</b> | <b>3 375</b>           | <b>2 063 (61)</b>   | <b>297 (9)</b>  | <b>208 (66)</b>   |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Wydziału Statystycznej Informacji Zarządczej Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości.

**Tabela 2. Osądzeni oraz skazani żołnierze w czynnej służbie wojskowej, w sądach wojskowych za lata 2010-2015, w tym według przestępstw korupcyjnych.**

| <b>Rok</b>   | <b>Osądzeni żołnierze ogółem</b> | <b>Skazani żołnierze ogółem</b> | <b>Osądzeni żołnierze wg przestępstw korupcyjnych</b> | <b>Skazani żołnierze wg przestępstw korupcyjnych</b> |
|--------------|----------------------------------|---------------------------------|---|--|
| 2010         | 736                              | 473                             | 74  | 62   |
| 2011         | 788                              | 448                             | 51  | 35   |
| 2012         | 609                              | 322                             | 41  | 28   |
| 2013         | 396                              | 247                             | 27  | 10   |
| 2014         | 355                              | 247                             | 32  | 24   |
| 2015         | 267                              | 171                             | 23  | 15   |
| <b>Razem</b> | <b>3 151</b>                     | <b>1 908</b>                    | <b>248</b>  | <b>174</b>   |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Wydziału Statystycznej Informacji Zarządczej Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości.

Z powyższych danych wynika, że za okres 6 lat, w sądach wojskowych, z roku na rok, rozpatrywano coraz mniej spraw, wliczając w to sprawy o czyny korupcyjne. Procentowy udział osób osądzonych za przestępstwa korupcyjne do ogólnej liczby osób osądzonych za wszystkie przestępstwa utrzymywał się na zbliżonym poziomie wynoszącym średnio 9%. Skuteczność rozpatrywanych spraw za wszystkie osądzone przestępstwa wynosiła 61%. Dla porównania skuteczność rozpatrywanych spraw osób skazanych za przestępstwa korupcyjne utrzymywała się na zbliżonym poziomie (wyłączając rok 2013) i wynosiła średnio 66%. Wyższa skuteczność w ściganiu sprawców przestępstw korupcyjnych daje powód do

zadowolenia, biorąc pod uwagę trudność w dowodzeniu winy sprawców. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę szczególną pieczołowitość w zbieraniu materiału dowodowego i wagę rozpatrywanych spraw nie można traktować takiej średniej jako sukces, zwłaszcza, że 44% sprawców, tj. 89 na 297, w rozpatrywanym okresie nie została skazana. Wyodrębniając liczbę osądzonych żołnierzy z liczby skazanych przez sądy wojskowe wynika, iż skuteczność w dowodzeniu winy żołnierzy kształtowała się na wyższym poziomie i wynosiła około 70%, co znaczy, że z 248 osądzonych żołnierzy za przestępstwa korupcyjne, 74 nie zostało skazanych. Podsumowując, prawie co trzeci żołnierz, który staje przed wojskowym wymiarem sprawiedliwości nie poniósł kary.

Porównując dane tabeli 1 do 2 w zakresie liczby osądzonych i skazanych ogółem, należy stwierdzić, że żołnierze stanowią ponad 90% sprawców czynów niedozwolonych w wojsku. Proporcja ta jest inna w przypadku osądzania i skazywania za czyny o charakterze korupcyjnym, gdzie żołnierze w czynnej służbie wojskowej stanowią około 80% sprawców.

Największy udział czynów korupcyjnych w ogólnej liczbie rozpatrywanych spraw ma niedopełnienie obowiązków lub przekroczenie uprawnień i związany z tym cel osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Stanowią one ponad 60% wszystkich czynów o charakterze korupcyjnym. Taka sytuacja związana może być z tym, iż jeśli czyn sprawcy nie wyczerpuje znamion określonych w artykule dotyczącym sprzedajności pełniącego funkcję publiczną, wówczas stosuje się przepisy dotyczące nadużycia uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza, w związku z osiągnięciem korzyści majątkowej lub osobistej. Możemy mieć do czynienia z taką sytuacją, że organy ścigania w niedostatecznym zakresie

zgrupowały materiał dowodowy umożliwiając przypisanie sprawcy sprzedajności.

Nadmienić należy, że sprzedajność (art. 228 KK) stanowi drugą pod względem liczby orzeczeń kategorię przestępstw korupcyjnych. Liczba sprawców sprzedajności zbliżona jest do liczby sprawców przekupstwa. Liczba skazań za sprzedajność i przekupstwo także kształtuje się na podobnym poziomie.

Najmniejszą liczbę sprawców czynów korupcyjnych stanowiła grupa dopuszczająca się płatnej protekcji biernej oraz płatnej protekcji – pośrednictwa.

Porównując skuteczność w orzekaniu, stwierdzić należy, że najmniejsza jest w przypadku art. 231 § 2 k.k. wynosi około 64%, czyli 65 sprawców z ogólnej liczby 183 nie zostało skazanych. Taka sytuacja także ma miejsce w przypadku skazywania żołnierzy w czynnej służbie wojskowej, gdyż na ogólną liczbę 157 osądzonych z art. 231 § 2 KK, 57 z nich nie zostało skazanych.

O dużej skuteczności organów ścigania oraz zasadności wnoszonych spraw karnych do sądów wojskowych świadczy to, że na 114 osądzonych za czyny o charakterze korupcyjnym, poza art. 231 § 2 KK, 90 z nich zostało skazanych. Skuteczność w osądzaniu sprawców korupcji wojskowej, nie wliczając art. 231, wynosiła prawie 80%. Taka proporcja świadczy o tym, że jeśli organy ścigania zbiorą informację na temat podejrzenia popełnienia czynów o charakterze korupcyjnym, w ścisłym tego słowa znaczeniu, to materiał dowodowy jest poparty takimi środkami dowodowymi, że trudno go podważyć albo nie uwzględnić.

Na łączną liczbę 297 sądzonych osób, 89 z nich nie zostało skazanych. Wobec 7 warunkowo umorzono postępowanie. Wobec 38 umorzono postępowanie, zaś 44 sądzonych uniewinniono.

W przypadku uniewinnień podstawą do wydania takich wyroków mógł być fakt, że czynu nie popełniono albo brak było danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia. Inną podstawą mogło być to, że czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego albo ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia przestępstwa<sup>46</sup>.

W przypadku wystąpienia okoliczności wyłączających ściganie – innych niż określone w art. 17 § 1 pkt 1 i 2, po rozpoczęciu przewodu sądowego, sądy wobec 38 sprawców umorzyły postępowania.

Dominującą kategorią czynów, w których sprawcy zostali uniewinnieni lub wobec których umorzono postępowanie, był czyn związany z przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Takich przypadków było w rozpatrywanym okresie 60. Ta liczba stanowiła ponad 30% spośród sądzonych z art. 231 § 2 k.k. i ponad 73% wobec wszystkich przypadków, w których nie doszło do skazania.

Przypadki związane z umorzeniem postępowania oraz uniewinnieniem świadczyć mogą o trudnościach w potwierdzeniu zasadności wniesionych aktów oskarżenia przez wojskowych oskarżycieli publicznych, a także o trudnościach w odpowiednim zabezpieczeniu materiału dowodowego na etapie postępowania przygotowawczego.

Do właściwej analizy odpowiedzialności i analizy wydanych orzeczeń przez sądy wojskowe należałoby przedstawić rodzaje kar jakie zostały zasądzone

---

<sup>46</sup> Por. art. 414 § 1 k.p.k w zw. z art. 17 § 1 pkt 1 i 2 Ustawy 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z dnia 4 sierpnia 1997, nr 89 poz. 555 z późn. zm.

wobec sprawców czynów o charakterze korupcyjnym, co ilustruje poniższa tabela.

**Tabela 3. Rodzaje kar za przestępstwa o charakterze korupcyjnym orzeczone przez sądy wojskowe w latach 2010-2015.**

| Wyszczególnienie | Skazani              |                             |                       |                             |                   |                             | Razem      |
|------------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------|-----------------------------|------------|
|                  | Pozbawienie wolności |                             | Ograniczenie wolności |                             | Grzywna samoistna |                             |            |
|                  | razem                | w tym warunkowe zawieszenie | razem                 | w tym warunkowe zawieszenie | razem             | w tym warunkowe zawieszenie |            |
| art. 228 § 1 kk  | 18                   | 18                          | -                     | -                           | -                 | -                           | 18         |
| art. 228 § 2 kk  | 7                    | 7                           | -                     | -                           | -                 | -                           | 7          |
| art. 228 § 3 kk  | 12                   | 12                          | 1                     | 0                           | -                 | -                           | 13         |
| art. 228 § 4 kk  | 4                    | 4                           | -                     | -                           | -                 | -                           | 4          |
| art. 229 § 1 kk  | 12                   | 12                          | 2                     | 1                           | 1                 | 0                           | 15         |
| art. 229 § 3 kk  | 13                   | 11                          | 11                    | 3                           | 1                 | 0                           | 25         |
| art. 230 § 1 kk  | 3                    | 3                           | 2                     | 2                           | -                 | -                           | 5          |
| art. 230 § 2 kk  | -                    | -                           | -                     | -                           | 1                 | 0                           | 1          |
| art. 230a § 1 kk | 1                    | 1                           | 1                     | 1                           | -                 | -                           | 2          |
| art. 231 § 2 kk  | 64                   | 64                          | 36                    | 24                          | 18                | 2                           | 118        |
| <b>Razem</b>     | <b>134</b>           | <b>132</b>                  | <b>53</b>             | <b>31</b>                   | <b>21</b>         | <b>2</b>                    | <b>208</b> |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Wydziału Statystycznej Informacji Zarządczej Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości.

**Tabela 4. Rodzaje kar za przestępstwa o charakterze korupcyjnym orzeczone wobec żołnierzy w służbie czynnej, przez sądy wojskowe w latach 2010-2015.**

| Wyszczególnienie | Skazani żołnierze    |                             |                       |                             |                   |                             | Razem      |
|------------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------|-----------------------------|------------|
|                  | Pozbawienie wolności |                             | Ograniczenie wolności |                             | Grzywna samoistna |                             |            |
|                  | razem                | w tym warunkowe zawieszenie | razem                 | w tym warunkowe zawieszenie | razem             | w tym warunkowe zawieszenie |            |
| art. 228 § 1 kk  | 16                   | 16                          | -                     | -                           | -                 | -                           | 16         |
| art. 228 § 2 kk  | 7                    | 7                           | -                     | -                           | -                 | -                           | 7          |
| art. 228 § 3 kk  | 12                   | 12                          | 1                     | -                           | -                 | -                           | 13         |
| art. 228 § 4 kk  | 4                    | 4                           | -                     | -                           | -                 | -                           | 4          |
| art. 229 § 1 kk  | 13                   | 13                          | -                     | -                           | -                 | -                           | 13         |
| art. 229 § 3 kk  | 4                    | 2                           | 9                     | 1                           | -                 | -                           | 13         |
| art. 230 § 1 kk  | 3                    | 3                           | 1                     | 1                           | -                 | -                           | 4          |
| art. 230 § 2 kk  | -                    | -                           | -                     | -                           | 1                 | -                           | 1          |
| art. 230a § 1 kk | 1                    | 1                           | -                     | -                           | -                 | -                           | 1          |
| art. 231 § 2 kk  | 54                   | 54                          | 31                    | 18                          | 16                | 3                           | 101        |
| <b>Razem</b>     | <b>115</b>           | <b>113</b>                  | <b>42</b>             | <b>20</b>                   | <b>17</b>         | <b>3</b>                    | <b>174</b> |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Wydziału Statystycznej Informacji Zarządczej Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości, DSF-II-061-98/16.

Przed dokonaniem analizy powyższych danych należy zaznaczyć, że w latach 2010-2015 sądy wojskowe nie skazały sprawców przestępstw o charakterze korupcyjnym na karę aresztu wojskowego. Wobec żadnego



ze skazanych nie orzeczono wyłącznie środka karnego, a był on orzekany jako dodatkowa dolegliwość.

Sądy wojskowe orzekały w przeważającej części wobec skazanych karę pozbawienia wolności, jednak tylko w dwóch przypadkach kara ta była orzeczona bez warunkowego zawieszenia, jako kara bezwzględnego pozbawienia wolności. Stąd wynika, że wobec niespełna trzystu osądzonych i 208 skazanych przez sześć lat, sądy wojskowe pozbawiły bezwzględnie wolności 2 osoby.

W drugiej kolejności sądy wojskowe decydowały się na karę ograniczenia wolności, gdzie wobec 53 skazanych na tę karę, wobec 31 z nich została ona warunkowo zawieszona.

Podsumowując, na łączną liczbę 208 wymierzonych kar, wykonanie 165 z nich zostało zawieszono. Mimo tego, że sądy w przeważającej części orzekały karę pozbawienia wolności, jako karę rodzajowo surowszą, to uznawały, że posłanie skazanego do zakładu karnego, celem odbycia kary będzie zbyt dużą dolegliwością, a zawieszenie jej wykonania, przy spełnieniu warunków przez skazanego, będzie wystarczające dla osiągnięcia jej celów.

Istotną rolę w wymierzaniu sprawiedliwości i określaniu odpowiedzialności żołnierzy za czyny korupcyjne odgrywają także środki karne, jakie sądy mogły orzekać za czyny korupcyjne.

Z punktu widzenia odpowiedzialności za korupcję i dotkliwości dla sprawców, co mogło się przełożyć także na konsekwencje służbowe, należy wskazać następujące środki karne i środek kompensacyjny:

- 1) pozbawienie praw publicznych,

- 2) zakaz zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej,
- 3) obowiązek naprawienia szkody,
- 4) podanie wyroku do publicznej wiadomości,
- 5) wydalenie z zawodowej służby wojskowej,
- 6) degradacja.

W poniższych tabelach przedstawiono liczbę orzeczonych środków karnych na sprawców czynów o charakterze korupcyjnym, z wyodrębnieniem żołnierzy w czynnej służbie wojskowej.

**Tabela 5. Środki karne orzeczone przez sądy wojskowe w latach 2010-2015.**

| Wyszczególnienie                        |                                       | Liczba środków karnych |            |            |            |            |            | Razem        |
|---|---------------------------------------|------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
|   |                                       | 2010                   | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       |              |
| Pozbawienie praw publicznych            |                                       | -                      | -          | -          | -          | -          | -          | -            |
| Zakaz                                   | zajmowania określonego stanowiska     | 2                      | 9          | 5          | 1          | -          | 2          | <b>19</b>    |
|   | wykonywania określonego zawodu        | -                      | -          | -          | -          | -          | -          | -            |
|   | prowadzenia określonej działalności   | -                      | -          | -          | -          | -          | -          | -            |
|   | prowadzenia działalności gospodarczej | -                      | -          | -          | -          | -          | -          | -            |
|   | prowadzenia pojazdów                  | 12                     | 10         | 6          | 12         | 4          | -          | <b>44</b>    |
| Przejęcie przedmiotów                   |                                       | 20                     | 35         | 30         | 6          | 17         | 14         | <b>122</b>   |
| Obowiązek naprawienia szkody            |                                       | 38                     | 75         | 89         | 44         | 43         | 43         | <b>332</b>   |
| Nawiązka                                |                                       | 9                      | 13         | 5          | 6          | 4          | 4          | <b>41</b>    |
| Świadczenie pieniężne                   |                                       | 385                    | 222        | 201        | 103        | 52         | 51         | <b>1 014</b> |
| Podanie wyroku do publicznej wiadomości |                                       | 163                    | 221        | 176        | 174        | 180        | 99         | <b>1 013</b> |
| Wydalenie z zawodowej służby wojskowej  |                                       | -                      | -          | -          | -          | -          | -          | -            |
| Degradacja                              |                                       | 4                      | 3          | 2          | 1          | -          | 1          | <b>11</b>    |
| <b>Razem</b>                            |                                       | <b>663</b>             | <b>588</b> | <b>514</b> | <b>347</b> | <b>300</b> | <b>214</b> | <b>2 596</b> |

Źródło: Dane statystyczne Wydziału Statystycznej Informacji Zarządczej Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości, stan na dzień 4 lipca 2016 r.

**Tabela 6. Środki karne orzeczone wobec żołnierzy w służbie czynnej przez sądy wojskowe w latach 2010-2015.**

| Wyszczególnienie                        |                                       | Liczba środków karnych<br>orzeczonych wobec żołnierzy |            |            |            |            |            | Razem        |
|---|---------------------------------------|---|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
|   |                                       | 2010  | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       |              |
| Pozbawienie praw publicznych            |                                       | -   | -          | -          | -          | -          | -          | -            |
| Zakaz                                   | zajmowania określonego stanowiska     | 2   | 9          | 5          | 1          | -          | 2          | <b>19</b>    |
|   | wykonywania określonego zawodu        | -   | -          | -          | -          | -          | -          | -            |
|   | prowadzenia określonej działalności   | -   | -          | -          | -          | -          | -          | -            |
|   | prowadzenia działalności gospodarczej | -   | -          | -          | -          | -          | -          | -            |
|   | prowadzenia pojazdów                  | 11  | 10         | 6          | 12         | 4          | -          | <b>43</b>    |
| Przepadek przedmiotów                   |                                       | 19  | 35         | 30         | 6          | 15         | 9          | <b>114</b>   |
| Obowiązek naprawienia szkody            |                                       | 32  | 72         | 87         | 38         | 43         | 42         | <b>314</b>   |
| Nawiązka                                |                                       | 9   | 13         | 5          | 6          | 3          | 4          | <b>40</b>    |
| Świadczenie pieniężne                   |                                       | 381   | 219        | 197        | 100        | 52         | 49         | <b>998</b>   |
| Podanie wyroku do publicznej wiadomości |                                       | 157   | 213        | 169        | 170        | 176        | 99         | <b>984</b>   |
| Wydalenie z zawodowej służby wojskowej  |                                       | -   | -          | -          | -          | -          | -          | -            |
| Degradacja                              |                                       | 4   | 3          | 2          | 1          | -          | 1          | <b>11</b>    |
| <b>Razem</b>                            |                                       | <b>615</b>  | <b>574</b> | <b>501</b> | <b>334</b> | <b>293</b> | <b>206</b> | <b>2 523</b> |

Źródło: Dane statystyczne Wydziału Statystycznej Informacji Zarządczej Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości, stan na dzień 30 sierpnia 2016 r.

Niestety z danych uzyskanych z Wydziału Statystycznej Informacji Zarządczej Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, iż urząd nie dysponuje wiedzą w zakresie tego jakie środki karne i w jakiej liczbie zostały nałożone przez sądy wojskowe orzekające za czyny o charakterze korupcyjnym. Taka sytuacja uniemożliwia pełne określenie odpowiedzialności żołnierzy za korupcję w wojsku.

### **ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA**

Specyfika środowiska wojskowego, które opiera się na wykonywaniu rozkazów, powoduje, że poza odpowiedzialnością za przestępstwa i wykroczenia na podstawie kodeksu postępowania karnego i kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, żołnierze mogą ponosić także odpowiedzialność za przewinienia dyscyplinarne<sup>47</sup>. Zdolnym do ponoszenia odpowiedzialności za przewinienie dyscyplinarne na podstawie Ustawy o dyscyplinie wojskowej (zwanej dalej ustawą) jest tylko żołnierz pełniący, w tym odbywający, czynną służbę wojskową.

Ustawa określa, iż odpowiedzialność dyscyplinarną ponosi żołnierz który popełnia przewinienie dyscyplinarne. Przewinieniem dyscyplinarnym jest takie naruszenie dyscypliny wojskowej, które nie jest przestępstwem czy wykroczeniem ani przestępstwem lub wykroczeniem skarbowym<sup>48</sup>. Pewna niekonsekwencja i niejasność zapisów pojawia się w ustępie pierwszym art. 17 ustawy, w którym ustawodawca daje możliwość pociągnięcia żołnierza do odpowiedzialności dyscyplinarnej za przewinienie dyscyplinarne, posiadające jednocześnie znamiona innego czynu zabronionego (w tym także przestępstwa lub wykroczenia), jeżeli

---

<sup>47</sup> Por. art. 16 Ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej Dz.U.09.190.1474

<sup>48</sup> Por. ibidem, art. 3 pkt 4.

to naruszenie prawa miało związek ze służbą wojskową, niezależnie od odpowiedzialności ponoszonej na podstawie innych przepisów.

Co do zwrotu „związku ze służbą wojskową”, to w obecnym stanie prawnym, zwłaszcza biorąc pod uwagę pojęcie funkcjonariusza publicznego, którym jest każdy żołnierz w czynnej służbie wojskowej oraz ustawowe znamiona przestępstw o charakterze korupcyjnym, naruszenie prawa jeśli będzie polegało na przyjmowaniu, wręczaniu korzyści majątkowych czy osobistych będzie miało związek ze służbą wojskową. W innej sytuacji takie zachowanie nie będzie mogło być zakwalifikowane jako przestępstwo.

Co do pojęcia przewinienia dyscyplinarnego, to ma ono bardzo szeroki zakres znaczeniowy. Przez użycie w definicji zwrotu „naruszenie dyscypliny wojskowej”, ustawodawca umożliwia pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej za każde działanie lub zaniechanie działania, które związane jest ze służbą wojskową. Jeśli w wojsku dyscyplina nabiera szczególnego znaczenia, to jakiegokolwiek zaniechanie, niedopełnienie obowiązków lub przekroczenie uprawnień będzie wiązało się z naruszeniem dyscypliny. Jeśli działanie lub zaniechanie działania nie będzie wypełniało znamion czynu zabronionego wymienionego chociażby w kodeksie karnym, kodeksie wykroczeń, czy kodeksie karnym skarbowym to na pewno będziemy mogli zakwalifikować je jako przewinienie dyscyplinarne. Jeśli taki czyn zabroniony, którego źródłem nie są wyżej wymienione kodeksy, ma być karany dyscyplinarnie, to źródłem naruszenia dyscypliny będą wszelkie dokumenty „wojskowe” nakazujące lub zakazujące działania lub zaniechania. W wojsku do takich dokumentów można w pierwszej kolejności zaliczyć regulaminy, na czele z Regulaminem Ogólnym Sił Zbrojnych

Rzeczypospolitej Polskiej<sup>49</sup>, który jest zbiorem postanowień regulujących wewnętrzną działalność Sił Zbrojnych RP oraz zbiorem praw i obowiązków żołnierskich. Kolejnym dokumentem wewnętrznym jaki reguluje postępowanie żołnierza jest karta opisu stanowiska zawierająca zakres obowiązków każdego żołnierza na zajmowanym stanowisku służbowym<sup>50</sup>. Jest ona najczęściej badanym dokumentem przez organy ścigania oraz przełożonych dyscyplinarnych sprawdzających, czy żołnierz przekroczył powierzone mu obowiązki lub ich nie dopełnił. W wojsku żołnierz często zobowiązany jest do przestrzegania postanowień wielu innych dokumentów, które są związane z jego działalnością i powierzonymi obowiązkami. Do takich dokumentów zaliczyć można rozkazy na czele z rozkazem organizacyjnym, wydawanym przez dowódców jednostek i instytucji wojskowych na dany rok<sup>51</sup>, określającym ogólne postanowienia przełożonych oraz nadające żołnierzom dodatkowe obowiązki. Dowódcy czy kierownicy jednostek i instytucji wojskowych wydają rozkazy bieżące zobowiązując często żołnierzy do wykonywania różnych czynności służbowych. Wprowadzane są do służbowego wykorzystania instrukcje, plany, wytyczne, których zapisy żołnierze muszą wypełniać. Postępowanie wbrew wyżej wymienionym dokumentom regulującym wewnętrzne życie jednostek i instytucji wojskowych stanowić może przewinienie dyscyplinarne. Często dochodzi do takiej sytuacji, że żołnierz popełniając czyn zabroniony o znamionach przestępstwa o charakterze korupcyjnym, narusza też przepisy wewnętrzne dopuszczając się przewinienia dyscyplinarnego, czyli jednym

---

<sup>49</sup> Decyzja Nr 445/MON ministra obrony narodowej z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia do użytku Regulaminu Ogólnego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dziennik Urzędowy MON z 30 grudnia 2013 r. poz. 398.

<sup>50</sup> Decyzja Nr 360/MON ministra obrony narodowej z dnia 3 grudnia 2013 r. w sprawie karty opisu stanowiska służbowego, Dziennik Urzędowy MON z dnia 3 grudnia 2013 r., poz. 325.

<sup>51</sup> Decyzja Nr 231/MON ministra obrony narodowej z dnia 14 sierpnia 2013 r. w sprawie działalności kompetencyjnej i organizacyjno-etatowej w resorcie obrony narodowej, Dziennik Urzędowy MON z 14 sierpnia 2013 r. poz. 213.

czynem wyczerpuje znamiona czynu zabronionego zawartego w kilku przepisach.

Pojawia się pytanie, czy żołnierz za popełnienie czynu o charakterze korupcyjnym może odpowiadać karnie i jednocześnie dyscyplinarnie? Czy na żołnierza może być nałożona kara z katalogu kar kodeksu karnego i jednocześnie kara z katalogu kar Ustawy o dyscyplinie wojskowej? Nasuwa się pytanie, czy żołnierz może być ukarany podwójnie za ten sam czyn?

Ustęp drugi punktu 3-go art. 17 ustawy stanowi, iż żołnierz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną również za czyny o znamionach przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, jeżeli sąd lub prokurator albo inny organ uprawniony do orzekania w tych sprawach wystąpi do dowódcy jednostki wojskowej lub kierownika instytucji cywilnej z wnioskiem o ukaranie dyscyplinarne. Z zapisu tego wynika, iż żołnierz może być ukarany dyscyplinarnie za przestępstwa o charakterze korupcyjnym, które są przestępstwami publicznoskargowymi ściganymi z urzędu, w sytuacji, kiedy sąd lub prokurator na podstawie swoich uprawnień zapisanych w kodeksie postępowania karnego tak zdecyduje<sup>52</sup>.

Biorąc pod uwagę to, że ustawodawca rozdzielił możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności żołnierza za przestępstwa o charakterze korupcyjnym, z jednej strony na żądanie organów ścigania (sąd, prokurator), z drugiej strony z urzędu przez organ orzekający, o czym mowa w art. 17 ustawy, wnioskować można, że żołnierz może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną oraz karną za ten sam czyn.

---

<sup>52</sup> Por. art. 18 § 2 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.



Odpowiadając na pytanie, czy żołnierz może być karany dwukrotnie za to samo, wbrew łacińskiej sentencji *res iudicata*, co oznacza „sprawę osądzoną uważa się za prawdę” lub „sprawę osądzoną ostatecznie uważa się za rozstrzygniętą”<sup>53</sup>, należy odpowiedzieć, że przepisy na to pozwalają.

Jednakże ustawodawca stosuje w ust. 1 art. 17 ustawy pewien wybieg wskazując, że odpowiedzialność dyscyplinarna powinna wynikać z innego przepisu niż przepis kodeksu karnego, o czym świadczy sformułowanie: „niezależnie od odpowiedzialności ponoszonej na podstawie innych przepisów”.

Dlatego żołnierz dopuszczając się czynu o charakterze korupcyjnym w rozumieniu kodeksu karnego, naruszając jednocześnie postanowienia służbowych dokumentów o charakterze wewnętrznym, może odpowiadać karnie i dyscyplinarnie za ten sam czyn, lecz na podstawie różnych podstaw prawnych.

Warunkiem podwójnej odpowiedzialności jest to, aby:

- naruszenie przepisu, reguły, regulaminu, rozkazu, zarządzenia, wytycznych nosiło znamiona czynu zabronionego o charakterze korupcyjnym, opisanego w kodeksie karnym,
- naruszenie przepisu, reguły miało związek ze służbą wojskową.

Pojawia się pytanie, czy taka konstrukcja odpowiedzialności zgodna jest z konstytucyjną zasadą państwa prawa<sup>54</sup>? Zakaz takiej specyficznej podwójnej odpowiedzialności nie jest wprost zapisany, a w opisanej powyżej konstrukcji sprawca występuje przed różnymi stronami. W jednym przypadku mamy sąd karny rozstrzygający o przestępstwie, z drugiej strony

---

<sup>53</sup> Por. Wolny wielojęzyczny Wikisłownik, źródło: <https://pl.wiktionary.org/wiki/specjalna>.

<sup>54</sup> Por. art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 16 lipca 1997 r., Nr 78, poz. 483.

przełożonego dyscyplinarnego rozstrzygającego o przewinieniu dyscyplinarnym, w czasie raportu dyscyplinarnego. Za popełnienie przez żołnierza tego samego czynu rozstrzygają inne organy. Może jednak wystąpić i taka sytuacja, że w postępowaniu dyscyplinarnym, a dokładniej na jego etapie odwoławczym ostatecznie też może rozstrzygać ten sam wojskowy sąd garnizonowy<sup>55</sup>, który rozstrzygał w sprawie karnej. Taka sytuacja musi budzić zastrzeżenia, gdyż zasada procesu karnego dotycząca powagi rzeczy osądzonej może być naruszana. Stąd też dane z Urzędu Ministerstwa Obrony Narodowej nie zawierają danych na ten temat.

Interpretując zapis art. 17 ustawy można doszukiwać się pewnej analogii do zbiegu przepisów, z którego ustawową konstrukcją mamy do czynienia w art. 11 Kodeksu karnego. Dla takiej sytuacji bardziej odpowiednim porównaniem będzie kwestia zbiegu przestępstwa z wykroczeniem uregulowana w art. 10 Kodeksu wykroczeń. Zbieg przepisów ustawy uregulowany w przytoczonych wyżej kodeksach uprzywilejowuje sprawcę w tym zakresie, że ponosi on odpowiedzialność określoną w jednym z przepisów. Konstrukcja zbiegu przepisów, zbiegu przestępstwa lub wykroczenia z przewinieniem dyscyplinarnym nie jest uregulowana w Ustawie o dyscyplinie wojskowej, dlatego żołnierz na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy może ponieść podwójną odpowiedzialność.

Na marginesie wspomnieć można, dla porównania, o uregulowaniu dla funkcjonariuszy Policji, gdzie Ustawa o Policji w art. 132 w sposób jednoznaczny i niepozostawiający wątpliwości reguluje kwestie podwójnej odpowiedzialności. Wspomniany przepis stanowi, że jeśli zachodzi uzasadnione podejrzenie, iż czyn, którego dopuścił się funkcjonariusz Policji

---

<sup>55</sup> Por. art. 65 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 i 4 Ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej, Dz.U.09.190.1474.

w czasie pełnienia obowiązków służbowych wyczerpuje znamiona przestępstwa, należy go jednocześnie uznać za przewinienie dyscyplinarne. W przypadku zaistnienia takiej sytuacji przełożony dyscyplinarny ma obowiązek wszcząć postępowanie dyscyplinarne<sup>56</sup>.

Należałoby w tym momencie przedstawić rodzaje kar jakie organ orzekający (przełożony dyscyplinarny, wojskowy sąd garnizonowy, wojskowy sąd okręgowy) może wymierzyć żołnierzowi.

Karami dyscyplinarnymi są:

- 1) upomnienie;
- 2) nagana;
- 3) kara pieniężna;
- 4) ostrzeżenie o niepełnej przydatności na zajmowanym stanowisku służbowym;
- 5) odwołanie z zajmowanego stanowiska służbowego;
- 6) ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby kandydackiej, służby przygotowawczej, okresowej służby wojskowej albo do zawodowej służby wojskowej;
- 7) usunięcie ze służby kandydackiej, służby przygotowawczej, z okresowej służby wojskowej albo zawodowej służby wojskowej<sup>57</sup>.

Z analizy przepisów dotyczących przesłanek stosowania wyżej wymienionych kar dyscyplinarnych wynika, że za dopuszczenie się przewinienia dyscyplinarnego noszącego znamiona innego czynu zabronionego, w tym i takiego o charakterze korupcyjnym, można nałożyć każdą z kar dyscyplinarnych z zastrzeżeniem, że tylko jedną<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Por. art. 132 ust. 4 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2015, poz. 355 j.t., ze zm.

<sup>57</sup> Art. 24 Ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej, Dz.U.09.190.1474.

<sup>58</sup> Por, ibidem, art. 21.

Do środków dyscyplinarnych, które są do pewnego stopnia odpowiednikami środków karnych i środka kompensacyjnego Kodeksu karnego, zaliczamy:

- 1) zobowiązanie do przeproszenia pokrzywdzonego;
- 2) zobowiązanie do wykonania dodatkowych zadań służbowych;
- 3) zobowiązanie do naprawienia wyrządzonej szkody;
- 4) pozbawienie prawa do noszenia odznaki honorowej lub odznaki tytułu honorowego oraz udział w uroczystościach wojskowych i państwowych z udziałem wojska;
- 5) podanie informacji o ukaraniu do wiadomości innych osób<sup>59</sup>.

Środek dyscyplinarny można zastosować samoistnie albo obok kary dyscyplinarnej.

Poniższa tabela prezentuje dane liczbowe dotyczące orzeczeń kar dyscyplinarnych usunięcia z zawodowej służby wojskowej.

---

<sup>59</sup> Ibidem, art. 33.

**Tabela 7. Dane dotyczące żołnierzy dyscyplinarnie zwolnionych z zawodowej służby wojskowej w latach 2010-2015.**

| Podstawa zwolnienia  | Liczba żołnierzy zwolnionych |      |      |      |      |      |       |
|--|------------------------------|------|------|------|------|------|-------|
|  | 2010                         | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Razem |
| Orzeczenie kary dyscyplinarnej usunięcia z zawodowej służby wojskowej. | 3                            | 21   | 14   | 19   | 16   | 4    | 77    |

Źródło: Dane statystyczne Wydziału Informacji Publicznej Departamentu Komunikacji Społecznej Ministerstwa Obrony Narodowej, stan na dzień 5 lipca 2016 r.

Z uzyskanych informacji wynika, iż urząd MON nie dysponuje wiedzą, w ilu przypadkach, z wyżej wymienionych, podstawą zwolnienia było popełnienie czynu o charakterze korupcyjnym.

Ponadto, z informacji uzyskanych od Wydziału Informacji Publicznej Departamentu Komunikacji Społecznej MON, wynika, że urząd MON nie posiada informacji na temat liczby postępowań dyscyplinarnych wszczętych w związku z podejrzeniem lub popełnieniem czynów o charakterze korupcyjnym wraz ze sposobem ich zakończenia, zastrzegając te czyny do wyłącznej właściwości sądów.

Taka odpowiedź świadczyć może o tym, że przełożeni dyscyplinarni nie wszczynają postępowań dyscyplinarnych na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy ani też sąd czy prokurator nie zdecydował się przekazać sprawy o takie czyny do rozpatrzenia przez dowódcę jednostki/institucji wojskowej na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Brak informacji odnośnie kar i środków dyscyplinarnych orzekanych i nakładanych za czyny o charakterze korupcyjnym nie ułatwia prowadzenia właściwej analizy i oceny stanu dyscypliny w Siłach Zbrojnych RP, a w konsekwencji nie daje pełnego obrazu odpowiedzialności sprawców tych czynów, co przecież powinno być uwzględniane na każdym szczeblu dowodzenia i kierowania w resorcie obrony narodowej<sup>60</sup>.

### **ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACYJNA**

„Klamrą spinającą” odpowiedzialność karną żołnierza, na podstawie Kodeksu karnego oraz dyscyplinarną, na podstawie Ustawy o dyscyplinie wojskowej, jest odpowiedzialność administracyjna wynikająca z Ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, zwana dalej ustawą, która określa m.in. okoliczności zwalniania żołnierzy zawodowych ze służby wojskowej wskutek prawomocnie zakończonych postępowań karnych i dyscyplinarnych.

Ustawa przewiduje sytuacje obligatoryjnego i fakultatywnego zwolnienia z zawodowej służby wojskowej wskutek orzeczenia kar oraz środków karnych i dyscyplinarnych, w tym za czyny o charakterze korupcyjnym.

Obligatoryjnie żołnierza zawodowego zwalnia się z zawodowej służby wojskowej wskutek:

- 1) utraty stopnia wojskowego albo degradacji;
- 2) prawomocnego orzeczenia o wymierzeniu kary dyscyplinarnej usunięcia z zawodowej służby wojskowej;

---

<sup>60</sup> Por. §3 pkt 3 ppkt f Decyzji Nr 367/MON ministra obrony narodowej z dnia 29 września 2010 r. w sprawie analiz i ocen dyscypliny wojskowej, Dz. Urz. z 2010 r. Nr 19, poz. 253.

3) prawomocnego orzeczenia środków karnych pozbawienia praw publicznych, wydalenia z zawodowej służby wojskowej lub zakazu wykonywania zawodu żołnierza zawodowego;

4) skazania prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności (aresztu wojskowego) bez warunkowego zawieszenia jej wykonania<sup>61</sup>.

Zwolnienie z wyżej wymienionych przyczyn następuje z mocy prawa z dniem uprawomocnienia się odpowiedniego orzeczenia lub z dniem w którym decyzja stała się ostateczna, a fakt zwolnienia dowódca jednostki wojskowej, w której żołnierz pełni służbę, stwierdza rozkazem personalnym.

Fakultatywne zwolnienie żołnierza zawodowego z zawodowej służby wojskowej może nastąpić na skutek skazania prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności (aresztu wojskowego) z warunkowym zawieszeniem wykonania tej kary<sup>62</sup>. Wówczas dowódca jednostki wojskowej może wystąpić z wnioskiem do organu zwalniającego, za pośrednictwem organu właściwego do wyznaczania na stanowisko służbowe, o zwolnienie żołnierza z zawodowej służby wojskowej. W przypadku nieuwzględnienia takiego wniosku, organ zwalniający wyznacza żołnierza na stanowisko służbowe<sup>63</sup>.

Do skonfrontowania teorii z praktyką należało uzyskać dane z Ministerstwa Obrony Narodowej dotyczące przypadków zwolnienia żołnierzy na wyżej wymienionych podstawach prawnych. Poniższa tabela, dla pełnego obrazu,

---

<sup>61</sup> Por. art. 111 Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych Dz. U. z 2014 poz. 1414 j.t. ze zm.

<sup>62</sup> Por. ibidem, art. 112.

<sup>63</sup> Por. § 12 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 maja 2014 r. w sprawie zwalniania żołnierzy zawodowych z zawodowej służby wojskowej, Dz. U. z 2014, poz. 670.

zawiera także liczbę żołnierzy zwolnionych na podstawie art. 111 pkt 12 ustawy o dyscyplinie wojskowej, o czym było wcześniej.

**Tabela 8. Dane dotyczące żołnierzy zwolnionych z zawodowej służby wojskowej na podstawie przepisów ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych w latach 2010-2015.**

| Podstawa zwolnienia  | Liczba zwolnionych żołnierzy |      |      |      |      |      |       |
|--|------------------------------|------|------|------|------|------|-------|
|  | 2010                         | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Razem |
| Utrata stopnia wojskowego albo degradacja – art. 111 pkt 11  | -                            | -    | -    | -    | -    | -    | -     |
| Orzeczenie kary dyscyplinarnej usunięcia z zawodowej służby wojskowej – art. 111 pkt 12  | 3                            | 21   | 14   | 19   | 16   | 4    | 77    |
| Orzeczenie środków karnych pozbawienia praw publicznych, wydalenia z zawodowej służby wojskowej lub zakazu wykonywania zawodu żołnierza zawodowego – art. 111 pkt 13 | -                            | -    | -    | -    | 1    | -    | 1     |



|   |           |           |           |           |           |           |            |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Skazanie<br>prawomocnym<br>wyrokiem sądu na karę<br>pozbawienia wolności<br>(aresztu wojskowego)<br>bez warunkowego<br>zawieszenia jej<br>wykonania<br>– art. 111 pkt 14          | 2         | 1         | 3         | 3         | -         | 1         | <b>10</b>  |
| Skazanie<br>prawomocnym<br>wyrokiem sądu na karę<br>pozbawienia wolności<br>(aresztu wojskowego)<br>z warunkowym<br>zawieszeniem<br>wykonania tej kary<br>– art. 112 ust. 1 pkt 1 | 21        | 20        | 7         | 6         | 3         | 6         | <b>63</b>  |
| <b>Razem</b>  | <b>26</b> | <b>42</b> | <b>24</b> | <b>28</b> | <b>20</b> | <b>11</b> | <b>151</b> |

Źródło: Dane statystyczne Wydziału Informacji Publicznej Departamentu Komunikacji Społecznej Ministerstwa Obrony Narodowej, stan na dzień 5 lipca 2016 r.

Jak wynika z powyższych danych, przez sześć ostatnich lat z wojska zwolnionych zostało 151 żołnierzy zawodowych, którzy mieli konflikt z prawem. Niestety z uwagi na to, że Urząd Ministerstwa Obrony Narodowej nie posiada informacji, co do tego, jaka liczba zwolnionych żołnierzy, z ogólnej sumy zwolnionych, pożegnała się z wojskiem przez popełnienie czynów o charakterze korupcyjnym, nie jest możliwa pełna analiza odpowiedzialności za czyny korupcyjne w wojsku. Zestawiając dane uzyskane z Ministerstwa Sprawiedliwości z danymi Ministerstwa Obrony Narodowej w zakresie liczby żołnierzy zdegradowanych pojawia się niespójność, co do liczby zdegradowanych, która ma znaczenie dla analizy odpowiedzialności nie tylko za korupcję, gdyż oba urzędy nie dysponują danymi umożliwiającymi identyfikację sprawców czynów o charakterze korupcyjnym, ale także ma znaczenie do określenia pełnej odpowiedzialności w ogóle. Może rodzić się pytanie o przepływ informacji pomiędzy urzędami. Orzeczenie 11 środków karnych degradacji przez sądy wojskowe, w latach 2010-2015, powinno przełożyć się na taką samą liczbę zwolnień na podstawie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

W badanym okresie 63 żołnierzy zostało zwolnionych z zawodowej służby wojskowej na podstawie ustawy w związku ze skazaniem ich prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, gdzie takich wyroków związanych z popełnieniem czynów korupcyjnych było 132. Z uwagi na brak danych, nie jest możliwe ustalenie ilu z 63 żołnierzy zwolnionych było w związku ze skazaniem ich za czyn o charakterze korupcyjnym.

## **ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACYJNO-MATERIALNA**

Przywilej otrzymywania emerytury wojskowej jest dla żołnierza bardzo ważnym uprawnieniem, który rekompensować ma, w pewien sposób, trudy życia żołnierskiego związanego z częstą zmianą miejsca służby, a często narażaniem życia podczas misji zagranicznych. Sprzeniewierzenie się służbie, także w wyniku dokonania czynu korupcyjnego może prowadzić do tego, że kapitał, który żołnierz wypracował przez lata służby może bezpowrotnie przepaść. Taka sytuacja może wystąpić, kiedy sąd wojskowy orzeknie obok kary zasadniczej środek karny degradacji lub pozbawienia praw publicznych.

Na podstawie informacji uzyskanej z Ministerstwa Sprawiedliwości na temat środków karnych prawomocnie orzeczonych w latach 2010-2015 przez sądy wojskowe, za wszystkie rodzaje przestępstw, wynika, iż w żadnym przypadku wobec 208 skazanych nie orzeczono wyłącznie środka karnego. Jeśli tak też było, to środek karny degradacji<sup>64</sup> orzeczony wobec 11 skazanych żołnierzy powinien być podstawą odpowiedzialności, którą można nazwać administracyjno-materialną. Na podstawie Ustawy z dnia 10 grudnia 1993 roku o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, prawo do zaopatrzenia emerytalnego nie przysługuje żołnierzowi, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu na karę dodatkową pozbawienia praw publicznych lub na karę degradacji za przestępstwo, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby<sup>65</sup>. Jeżeli z danych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, iż wobec 11 żołnierzy orzeczono środek karny degradacji obok kary zasadniczej, a z danych

---

<sup>64</sup> Por. art. 324 § 1 pkt 3) Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. z 2015, poz. 1137, j.t., ze zm.

<sup>65</sup> Art. 10 Ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, Dz. U. 2015 poz. 330 j.t., ze zm.

Ministerstwa Obrony Narodowej nie wynika, aby jakkolwiek żołnierz został zwolniony z zawodowej służby wojskowej wskutek degradacji, to zachodzić może sytuacja, że żołnierze nie ponieśli pełnej odpowiedzialności administracyjno-materialnej, a wśród nich są też i tacy, którzy popełnili czyn o charakterze korupcyjnym. Autor użył sformułowania „może zachodzić sytuacja” świadomie, gdyż prawo do zaopatrzenia emerytalnego może utracić tylko żołnierz, któremu to świadczenie na dzień zwolnienia z zawodowej służby wojskowej przysługuje, to jest takiej osobie, która w dniu zwolnienia z tej służby posiada 15 lat służby wojskowej w Wojsku Polskim<sup>66</sup>.

Adresatem w/w regulacji wynikającej z art. 10 przywołanej ustawy są zarówno żołnierze zwolnieni ze służby wojskowej ubiegający się o przyznanie świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego, jak i osoby już z tych świadczeń korzystające, czyli emeryci wojskowi oraz renciści wojskowi, zdefiniowani w art. 3 ust. 2 i 3 tegoż aktu. Jeżeli prawomocne skazanie nastąpi przed przyznaniem żołnierzowi świadczenia, nie nabędzie on prawa do niego. Natomiast późniejsze (czyli po wydaniu decyzji przyznającej świadczenie z zaopatrzenia emerytalnego) skazanie implikuje ustanie tego prawa<sup>67</sup>.

## **ODPOWIEDZIALNOŚĆ CYWILNA**

W części dotyczącej odpowiedzialności karnej wspomniano o środku kompensacyjnym, który przeobraził się ze środka karnego w środek o charakterze cywilnoprawnym, który stosuje się w ramach procesu karnego, a mianowicie o obowiązku naprawienia szkody. Żołnierz zawodowy może w ramach procesu karnego zostać pociągnięty do odpowiedzialności

---

<sup>66</sup> Por. ibidem, art. 12.

<sup>67</sup> Por. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2010 r. II UK 278/09.

cywilnoprawnej za wyrządzoną szkodę, co nie stoi na przeszkodzie dochodzeniu niezaspokojonej części roszczenia w drodze postępowania cywilnego<sup>68</sup>.

W sytuacji kiedy żołnierz zostanie obciążony obowiązkiem naprawienia szkody w całości albo w części, i zadośćuczyni to poniesionej przez instytucję lub jednostkę wojskową szkodzie, to sprawę można uznać za zamkniętą. Może wystąpić taka sytuacja, że sąd z własnej inicjatywy nie zajmie się odpowiedzialnością cywilną w procesie karnym, pokrzywdzony nie złoży takiego wniosku albo orzeczonego obowiązek naprawienia szkody nie będzie w satysfakcjonującej wysokości dla pokrzywdzonego. Wówczas dochodzenie roszczeń o naprawienie szkody może nastąpić dwutorowo, a wszystko w zależności od tego, czy żołnierz po procesie karnym nadal jest w czynnej służbie wojskowej, czy też nie.

W sytuacji kiedy żołnierz zawodowy nadal jest w czynnej służbie wojskowej, a szkoda nie została wyrównana, to zastosowanie mają przepisy szczególne określone w Ustawie z dnia 25 maja 2001 r. o odpowiedzialności majątkowej żołnierzy. Ustawa powołuje się na stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego, w sytuacjach nieuregulowanych w przedmiotowej ustawie, precyzując ponadto, odmiennie od przepisów prawa cywilnego, zakres odpowiedzialności uzależniony od rodzaju winy. Jeżeli żołnierz wyrządził szkodę umyślnie, w tym czynem o charakterze korupcyjnym, jest obowiązany do jej naprawienia w całości<sup>69</sup>.

W przypadku, kiedy szkoda wyrządzona czynem o charakterze korupcyjnym nie została naprawiona, a żołnierz nie jest już w czynnej służbie wojskowej,

---

<sup>68</sup> Por. art. 46 § 3 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 2015, poz. 1137, j.t., ze zm.

<sup>69</sup> Por. art. 9 Ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o odpowiedzialności majątkowej żołnierzy, Dz. U. z 2001, Nr 89, poz. 967 ze zm.

zastosowanie mają wyłącznie przepisy Kodeksu cywilnego. Przepis art. 415 wspomnianego kodeksu stanowi, że kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Roszczenie o naprawienie szkody za występki korupcyjne ulega przedawnieniu z upływem lat 20 od dnia popełnienia przestępstwa, bez względu na to kiedy poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia<sup>70</sup>.

Przepisy dotyczące odpowiedzialności cywilnej, w tym za szkodę wyrządzoną czynem korupcyjnym, wynikające z Kodeksu Cywilnego, jak i z Ustawy o odpowiedzialności majątkowej żołnierzy, stosuje się do stosunków cywilnoprawnych między osobami fizycznymi jakimi są żołnierze zawodowi, a osobą prawną jaką jest Skarb Państwa, z mieniem znajdującym się w dysponowaniu jednostek i instytucji wojskowych. Skarb Państwa w takiej sytuacji reprezentowany jest przez organ jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie<sup>71</sup>. Nawiązując do wcześniej przytoczonego przykładu dotyczącego wyrządzenia szkody czynem o charakterze korupcyjnym, w wyniku którego w jednostce wojskowej znalazły się bezużyteczne naczepy, pokrzywdzonym jest Skarb Państwa, a pośrednio instytucja, jednostka wojskowa zamawiająca oraz organizująca i finansująca przetarg.

## **PODSUMOWANIE**

W polskim prawie istnieją dostateczne mechanizmy, które powodują, że sprawca przestępstw w wojsku, w tym o charakterze korupcyjnym może ponieść odpowiedzialność, o dużym stopniu dotkliwości. Wiązać się ona może z represjami społecznymi, ekonomicznymi, karnymi czy cywilnymi.

---

<sup>70</sup> Por. art. 442<sup>1</sup> § 2 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 2016, poz. 360, j.t., ze zm.

<sup>71</sup> Por. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 września 2014 r., Sygn. III APZ 38/14.

Na schemacie poniżej przedstawiony został, dla pełnego ujęcia, schemat odpowiedzialności prawnej żołnierza za dopuszczenie się czynu o charakterze korupcyjnym w wojsku, z uwzględnieniem przepływów i powiązań odpowiedzialności wynikających z różnych gałęzi prawa.

Funkcjonowanie odpowiednich mechanizmów represji i ścigania nie przesądza o skuteczności ich stosowania.

Z analizy otrzymanych danych da się w pewnym zakresie określić odpowiedzialność wojskowych sprawców czynów korupcyjnych, jednak nie udało się to w pełni, z uwagi na brak odpowiednich danych, których nie posiadają Urzędy Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Sprawiedliwości. Stworzenie odpowiedniej bazy danych sprawców przestępstw korupcyjnych w wojsku na każdym szczeblu sprawozdawczości (karnej, dyscyplinarnej, administracyjnej, materialnej) pomogłoby w lepszej prewencji tej choroby społecznej, a także zwiększyłoby transparentność walki z nią. Przykładem może być to, że bazy danych nie zawierają informacji na temat tego jakie środki karne orzeczono obok kar zasadniczych, za czyny o charakterze korupcyjnym, co uniemożliwiło w pełni określenie odpowiedzialności jaką ponoszą sprawcy korupcji.

Na podstawie wydanych orzeczeń sądowych tylko w 2 przypadkach, sąd zdecydował się skazać sprawców na bezwzględną karę pozbawienia wolności, przez co zaistniała przesłanka do obligatoryjnego zwolnienia z zawodowej służby wojskowej. W 113 przypadkach zaistniała przesłanka fakultatywna<sup>72</sup>, co do zwolnienia z zawodowej służby wojskowej. Na liczbę 172 skazanych żołnierzy w czynnej służbie wojskowej, w przypadku jeśli

---

<sup>72</sup> Por. art. 111 i 112 Ustawy z dnia 11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, Dz.U.2014.1414 t.j.

nie zostali zwolnieni na podstawie ustawy o dyscyplinie wojskowej<sup>73</sup> albo na podstawie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, z woli dowódcy/kierownika, wszyscy mogą nadal służyć w Wojsku Polskim. Nie należy wyciągać takich wniosków, lecz nasuwa się myśl, że korupcja może się „opłacać”. Dodać należy, że co trzeci żołnierz, który został sądzony przed sądami wojskowymi za czyny o charakterze korupcyjnym nie został skazany.

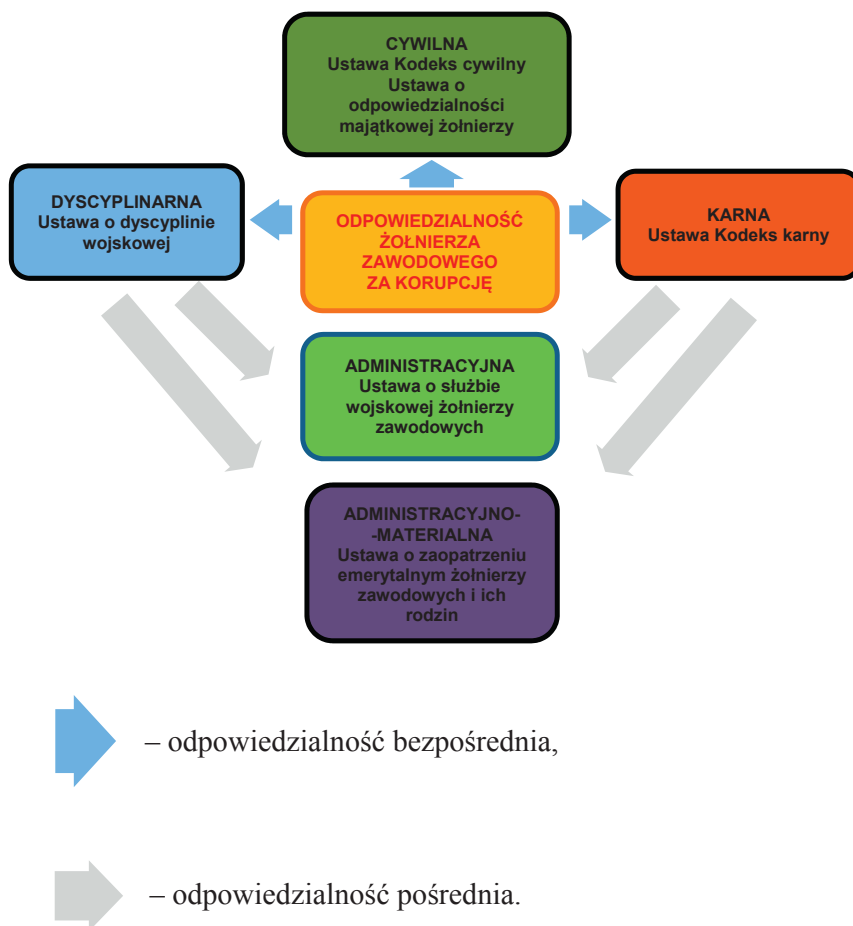
Niejasne zapisy dotyczące prowadzenia postępowania dyscyplinarnego za przewinienie dyscyplinarne noszące jednocześnie znamiona innego czynu zabronionego, w tym przestępstwa o charakterze korupcyjnym, powoduje, iż przełożeni dyscyplinarni nie podejmują się pociągnięcia takiego sprawcy – żołnierza do „podwójnej” odpowiedzialności, zakładając, że orzekanie o jego odpowiedzialności za czyn korupcyjny leży tylko i wyłącznie w gestii sądu wojskowego.

---

<sup>73</sup> Por. art. 17 ust. 1 w zw. z art. 27 pkt 7 Ustawy z dnia 9 października 2009 roku o dyscyplinie wojskowej Dz. U. z 2009 roku nr 190 poz. 1474.



**Schemat. Rodzaje odpowiedzialności prawnej żołnierza za czyny o charakterze korupcyjnym wg gałęzi prawa.**



Źródło: Opracowanie własne.

## **BIBLIOGRAFIA**

1. B. Hołyst, „Uwagi kryminologiczne na temat korupcji”, I Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna, Wydawnictwo Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Warszawa 2011, s. 12.
2. „Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce”, Opracowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Warszawa 2013, s. 27-31.

## **Akty prawne**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 16 lipca 1997 r., Nr 78, poz. 483.
2. Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2015, poz. 1716 j.t.
3. Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, Dz. U. z 2016 poz. 308 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, Dz. U. z 2014 poz. 1520.
5. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2015, poz. 827, j.t.
6. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. z 2015, poz. 1137, j.t., ze zm.
7. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, Dz. U. z 2016 r., poz. 69, j.t.
8. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.
9. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze, Dz. U. z 2016, poz. 178.

10. Ustawa z dnia 30 stycznia 1920 r. w przedmiocie odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełnione z chęci zysku, Dz. U. Nr 11, poz. 60.
11. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U.2014.1411 z późn. zm.
12. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 2016, poz. 360 j.t. ze zm.
13. Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej Dz.U.09.190.1474.
14. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2015, poz. 355 j.t., ze zm.
15. Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o odpowiedzialności majątkowej żołnierzy, Dz.U. z 2001, Nr 89, poz. 967 ze zm.
16. Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, Dz. U. z 2015 poz. 330 j.t., ze zm.
17. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary aresztu wojskowego, Dz. U. z 2003, Nr 152, poz. 1498.
18. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie wykonywania kary i środków dyscyplinarnych, Dz. U. Nr 223, poz. 1782.
19. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie dokumentacji i ewidencji dyscyplinarnej, Dz. U. Nr 60, poz. 375.
20. Decyzja Nr 72/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie pozyskiwania sprzętu wojskowego i usług dla Sił

- Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.Urz. MON z 2013, poz 78, ze zm;
21. Decyzja Nr 367/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 września 2015 r. w sprawie zasad i trybu udzielania w resorcie obrony narodowej zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa Inspektorat Uzbrojenia, Dz. U. MON z 2015, poz. 265.
  22. Decyzja Nr 445/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia do użytku Regulaminu Ogólnego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dziennik Urzędowy MON z 30 grudnia 2013 r. poz. 398.
  23. Decyzja Nr 360/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 grudnia 2013 r. w sprawie karty opisu stanowiska służbowego, Dziennik Urzędowy MON z dnia 3 grudnia 2013 r., poz. 325.
  24. Decyzja Nr 231/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 sierpnia 2013 r. w sprawie działalności kompetencyjnej i organizacyjno-etatowej w resorcie obrony narodowej, Dziennik Urzędowy MON z 14 sierpnia 2013 r. poz. 213.
  25. Decyzja Nr 367/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2010 r. w sprawie analiz i ocen dyscypliny wojskowej, Dz. Urz. z 2010 r. Nr 19, poz. 253.
  26. Prawnokarna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r., ratyfikowana i wyrażona w ustawie, Dz. U. z 2005, Nr 29, poz. 249.
  27. Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r., ratyfikowana i wyrażona w ustawie, Dz. U. z 2004, Nr 244, poz. 2443.
  28. Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych,

- sporządzona w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 r., ratyfikowana i wyrażona w ustawie, Dz. U. z 2001, Nr 23, poz. 264.
29. Traktat Wspólnoty Europejskiej, dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z 31 marca 2001 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.
30. Uchwała Nr 164 Rady Ministrów z dnia 17 września 2013 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych”, M.P. z 2013, poz. 796, ze zm.
31. „Rządowy program przeciwdziałania korupcji na lata 2014-2019” Uchwała Rady Ministrów, Monitor Polski z 28.04.2014 r.; „Program profilaktyczny w zakresie przeciwdziałania korupcji w resorcie obrony narodowej na lata 2016-2019” zatwierdzony 26.02.2016 r. przez ministra obrony narodowej Antoniego Macierewicza.

### **Orzecznictwo sądów**

1. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 1973 r., OSNKW 1974, nr 2, poz. 21.
2. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2010 r. II UK 278/09.
3. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 września 2014 r., Sygn. III APZ 38/14.



**mjr Wojciech Kozłowski,**

**kpt. Edmund Młynarczyk**

## **Planowanie działalności grupy operacyjno-procesowej – aspekty praktyczne**



**mjr mgr Wojciech Kozłowski** – pełni zawodową służbę wojskową na stanowisku Specjalisty w Oddziale Dochodzeniowo-Śledczym Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej. Wcześniej pełnił służbę na stanowisku Szefa Sekcji Dochodzeniowo-Śledczej w Wydziale Żandarmerii Wojskowej w Poznaniu i Komendanta Placówki Żandarmerii Wojskowej w Powidzu oraz na stanowiskach w pionie dochodzeniowo-śledczym w Oddziale Żandarmerii Wojskowej w Poznaniu i Elblągu oraz Oddziale Specjalnym Żandarmerii Wojskowej w Gliwicach. Jest absolwentem Wydziału Prawa Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Podyplomowego Studium Socjologii Bezpieczeństwa Wewnętrznego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, a także Szkoły Podchorążych Rezerwy Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych we Wrocławiu. Prowadził i nadzorował prowadzenie kilkunastu śledztw o charakterze korupcyjnym oraz związanych z przestępczością zorganizowaną.



**kpt. mgr Edmund Młynarczyk** – pełni zawodową służbę wojskową na stanowisku Szefa Sekcji Dochodzeniowo-Śledczej w Wydziale Żandarmerii Wojskowej w Poznaniu. Poprzednio pełnił zawodową służbę wojskową na stanowiskach w pionie dochodzeniowo-śledczym w Oddziale Żandarmerii Wojskowej w Poznaniu i Oddziale Żandarmerii Wojskowej w Bydgoszczy. Jest absolwentem Wyższej Szkoły Oficerskiej im. Generała Tadeusza KOŚCIUSZKI we Wrocławiu oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Prowadził kilkanaście śledztw o charakterze korupcyjnym oraz związanych z przestępczością zorganizowaną.

### **Streszczenie**

Jednym z ustawowych zadań Żandarmerii Wojskowej jest w myśl art. 4 ust. 1 pkt 4 wykrywanie przestępstw i wykroczeń, w tym skarbowych, popełnionych przez osoby, o których mowa w art. 3 ust. 2 tejże ustawy, ujawnianie i ściganie ich sprawców oraz ujawnianie i zabezpieczanie dowodów tych przestępstw i wykroczeń. Zadanie to realizowane jest zarówno w ujęciu dochodzeniowo-śledczym, jak i operacyjno-rozpoznawczym. Biorąc pod uwagę cele postępowania karnego określone w art. 2 ustawy Kodeks karny, połączenie działań wspomnianych pionów w walce z przestępczością, w tym przede wszystkim właściwe zaplanowanie czynności prowadzących do właściwego przejścia z działalności operacyjno-rozpoznawczej na działalność dochodzeniowo-śledczą, w pełni pozwoli na osiągnięcie powyższych celów.



Działania procesowe jak i nieprocesowe żołnierzy Żandarmerii Wojskowej w odniesieniu do czynności procesowych, zarówno przed wszczęciem postępowania przygotowawczego jak i po jego wszczęciu, oparte są na podstawie aktów prawnych, w tym o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, Kodeksie Karnym, Kodeksie Postępowania Karnego. Dodatkowym dokumentem wewnątrznie regulującym zagadnienia działalności dochodzeniowo-śledczej w Żandarmerii Wojskowej jest „Instrukcja działalności dochodzeniowo-śledczej Żandarmerii Wojskowej sygn. Żand. Wewn. 27/2016”.

Żandarmeria Wojskowa wykonując swoje ustawowe zadania jest zobowiązana, między innymi, do wykrywania przestępstw, zapobiegania popełnieniu przestępstw, a także wykrywania, ścigania i ujawniania sprawców przestępstw. Prowadząc czynności operacyjno-rozpoznawcze żołnierze Żandarmerii Wojskowej uzyskują sygnały dotyczące nieprawidłowości w instytucjach i jednostkach wojskowych. Nieprawidłowości te niejednokrotnie polegają na wchodzeniu żołnierzy zawodowych, m.in. kierowników instytucji i jednostek, a także pracowników wojska z kierowniczych stanowisk, w porozumienie z właścicielami i przedstawicielami firm prywatnych w związku z publicznymi przetargami organizowanymi przez te instytucje i jednostki. Żołnierze ŻW wykrywają także fakty popełnienia przez innych żołnierzy przestępstw polegających na przyjmowaniu i udzielaniu korzyści majątkowych i osobistych, przekraczaniu i niedopełnianiu obowiązków służbowych, powoływaniu się na wpływy w jednostkach i instytucjach wojskowych.

Biorąc pod uwagę uzyskiwane sygnały Żandarmeria Wojskowa, jest zobowiązana do przeprowadzenia procedury operacyjnej wynikiem której niejednokrotnie jest wszczęcie postępowania przygotowawczego w trybie

śledztwa lub dochodzenia. W sprawach o szczególnie wielowątkowym i skomplikowanym charakterze, jeszcze na etapie prowadzonej procedury operacyjnej zasadnym jest, aby z materiałami zapoznani zostali żołnierze Żandarmerii Wojskowej z pionu dochodzeniowo-śledczego, którzy następnie będą prowadzili śledztwo w przedmiotowej sprawie lub poszczególne jego wątki.

Zakres działania żołnierza pionu dochodzeniowo-śledczego bez względu na fazę postępowania zawsze będzie determinowany jego celami, a te wyrażone są w art. 2 Kodeksu Postępowania Karnego i prowadzą do tego aby:

- sprawca przestępstwa został wykryty i pociągnięty do odpowiedzialności karnej, a osoba niewinna nie poniosła tej odpowiedzialności,
- przez trafne zastosowanie środków przewidzianych w prawie karnym oraz ujawnienie okoliczności sprzyjających popełnieniu przestępstwa osiągnięte zostały zadania postępowania karnego nie tylko w zwalczaniu przestępstw, lecz również w zapobieganiu im oraz w umacnianiu poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego,
- zostały uwzględnione prawnie chronione interesy pokrzywdzonego przy jednoczesnym poszanowaniu jego godności,
- rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w rozsądnym terminie,
- podstawę wszelkich rozstrzygnięć powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne.

Aspektem dominującym w przygotowaniu żołnierza pionu dochodzeniowo-śledczego do realizacji czynności w śledztwie korupcyjnym jest pełna lub możliwie pełna wiedza o przedmiocie sprawy oraz

potencjalnych podmiotach sprawczych czynów zabronionych objętych przedmiotowym śledztwem. Pełna wiedza żołnierza pionu dochodzeniowo-śledczego pozwoli uniknąć błędów, zaniedbań, wyrzutów sumienia oraz nieporozumienia (z kierownictwem, przełożonymi, nadzorującym prokuratorem, uczestnikami realizacji, odbiorcami realizacji, twórcami materiału własnego itp.). Udziałowi w przygotowaniu do realizacji czynności w śledztwie korupcyjnym niezmiennie towarzyszyć powinna potrzeba właściwego planowania w wymiarze kompleksowym (plan czynności w śledztwie, plan w wydaniu podmiotowym, przedmiotowym, tematycznym lub jak ktoś lubi graficznym) jak i jednostkowym (plan realizacji poszczególnych czynności). Konieczność poznania mechanizmu przestępczego, osób w nim uczestniczących, realizowanych przedsięwzięć, roli oraz znaczenia poszczególnych osób, przywłaszczonych dóbr (przyrostu aktywów, zmniejszenia pasywów) wyrządzonej szkody wreszcie mechanizmu korupcyjnego (kto - komu?). Konieczność określenia ilu i jakich zachowań korupcyjnych może dotyczyć postępowanie. Konieczność poznania słownictwa, zwyczajów, hierarchii, sposobu kontaktowania się, powiązań, relacji, słabych punktów, do czego są zdolne osoby tworzące układ korupcyjny, itp. Wszystko to prowadzić będzie do zatrzymania właściwych osób, ujawnienia i zabezpieczenia właściwych dowodów, w tym co istotne właściwych dokumentów, zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom realizacji poszczególnych czynności, właściwego planowania przyszłych czynności dowodowych.

Właściwie przygotowane czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze w pełni pozwolą na osiągnięcie powyższych celów. Żaden akt prawny, ani też instrukcja nie daje recepty na zasadnicze pytanie kiedy żołnierz pionu dochodzeniowo-śledczego powinien zostać zapoznany

z materiałami procedury operacyjnej. Kiedy powinien rozpocząć wspólne planowanie czynności, oraz kiedy zostanie podjęta decyzja o wszczęciu postępowania i będą realizowane czynności śledcze. Mając na uwadze przeprowadzone zespolone czynności w ramach grup procesowych można odpowiedzieć na to pytanie. Żołnierz pionu dochodzeniowo-śledczego powinien zostać zapoznany z materiałami procedury, powinien zacząć planować późniejsze czynności jak najwcześniej od chwili rozpoczęcia procedury przez pion kryminalny. Tylko pełna wiedza pozwoli na późniejsze efektywne zakończenie postępowania.

Już na początkowym etapie czynności operacyjnych Szef pionu kryminalnego i Szef pionu dochodzeniowo-śledczego powinni podjąć wspólne decyzje o utworzeniu Grupy Operacyjno-Procesowej (GOP), która powinna być powołana stosownym rozkazem. Skład GOP i zadania członków określa Instrukcja Działalności Dochodzeniowo-Śledczej Żandarmerii Wojskowej.

Na etapie początkowym jeszcze przed wszczęciem postępowania przygotowawczego członkowie GOP powinni wstępnie typować osoby do zatrzymania w pierwszym i kolejnych etapach postępowania, w miarę uzyskiwania materiałów z prowadzonej procedury. Należy rozpoznać miejsca i osoby gdzie będą realizowane zaplanowane czynności. Właściwym postępowaniem w przypadku działania GOP jest jej stały kontakt z wyznaczonym Prokuratorem z właściwej jednostki prokuratury.

Zasadniczym elementem właściwego planowania późniejszej realizacji lub operacji (jeżeli działania będą prowadzone w rejonie odpowiedzialności kilku jednostek ŻW) będzie zawsze wspólna odprawa

robotnicza kierownictwa Żandarmerii Wojskowej, Prokuratury, koordynatorów i żołnierzy planujących realizację. W toku takiej odprawy należy:

➤ **Ostatecznie wytypować osoby do zatrzymania,**

- w toku prowadzonego typowania należy określić wszystkie ustalone w procedurze i posiadane dowody popełnienia przestępstw przez wytypowane osoby, zakres dowodów i dokumentów jakie są w ich posiadaniu (co należy od nich odebrać, co będziemy szukać, czego możemy się spodziewać w ich miejscu pracy lub zamieszkania), ważnym aspektem jest ustalenie czy osoby te posiadają lub też mogą posiadać broń. Determinuje to w zasadniczy sposób działanie zespołów, które będą zatrzymywały te osoby. Powinno się także określić kolejność przesłuchania zatrzymanych osób, miejsce ich izolowania do czasu przesłuchania. Kto będzie z nimi prowadził rozmowy początkowe, przedstawiał zarzut przesłuchiwał i w jakim zakresie. Jakie chcemy osiągnąć efekty z przesłuchania. Czy będziemy wnioskowali o zastosowanie środków zapobiegawczych w tym o tymczasowe aresztowanie, jakie potrzebujemy siły w stosunku do każdego zatrzymanego aby w pełni wykorzystać czas tzw. kodeksowy 48 godzin.

➤ **Ustalenie terminu realizacji,**

- ustalając termin realizacji musimy brać pod uwagę wszelkie aspekty dotyczące osób zatrzymywanych, ich planowane podróże służbowe, wyjazdy poza miejsce zamieszkania, pracy. Zmiany w ich zachowaniu. Możliwość przeciwdziałania następnym popełnianym przez nich przestępstwom. Mając na uwadze zmiany przepisów prawa

karnego jak i procesowego, również ten aspekt należy brać, czy nie nastąpią istotne zmiany prawa.

➤ **Ustalenie zakresu dowodów jakie należało zatrzymać w toku realizacji,**

- ustalając dowody do zatrzymania należy konkretnie w miarę możliwości zaplanować dla każdej konkretnej grupy realizacyjnej wykaz dowodów i dokumentów do zatrzymania. Grupy powinny otrzymać stosowne pisemne wykazy dowodów, dokumentów, przedmiotów do zatrzymania. W spisie w miarę możliwości należy podać gdzie spodziewamy się ujawnić poszukiwane rzeczy.

➤ **Ustalenie sił i środków Prokuratury i Żandarmerii Wojskowej niezbędnych do realizacji operacji,**

- prowadząc planowanie czynności chcemy uzyskać zaplanowany efekt. Należy brać pod uwagę siły własne, czy w ustalonym terminie będą one w jak największej ilości i jakości. Czy będzie dostępny pełen wachlarz sprzętowy. Przykładowo jeżeli chcemy zabezpieczyć duże ilości danych komputerowych, czy posiadamy właściwy sprzęt i właściwą pojemność dyskową. Musimy mieć na uwadze możliwość wystąpienia serwerów komputerowych w instytucjach, różnego rodzaju nośników danych. Jeżeli nasze plany determinują szybkie oddanie niektórych nośników danych musimy tak zaplanować czynności techniczne, aby istniała możliwość wydania tych nośników, nawet powołując w skład grupy dodatkowych ekspertów lub korzystając z specjalistów innych służb.

- **Zaproszenie prokuratora prowadzącego późniejsze postępowanie do planowania czynności, opracowania wszczęcia i zarzutów,**
  - ważnym elementem dla osiągnięcia celu jest właściwa współpraca z jednostką Prokuratury, która będzie prowadziła przedmiotowe postępowanie. Jeżeli w trakcie odprawy uzyskamy zgodę na udział w czynnościach planistycznych prokuratora, który w późniejszym okresie będzie prowadził przedmiotowe postępowanie możemy, jeszcze przed wszczęciem rozwiązać problemy prawne w zakresie opracowania treści zarzutów jak również planowania czynności. Określimy typ czynności w stosunku do późniejszych podejrzanych, czy będziemy tylko żądali wydania rzeczy, czy też będą prowadzone przeszukania. Czy przeszukania będą realizowane tylko w miejscu pracy podejrzanych, czy też na innych obiektach. Niewątpliwie należy też rozpatrywać możliwość wykonywania w czasie realizacji czynności w trybie niecierpiącym zwłoki.
  
- **Zaplanowanie działania depozytu zatrzymanych dowodów,**
  - niezbędnym elementem, jest przygotowanie właściwego miejsca do gromadzenia dowodów uzyskanych w toku realizacji. Depozyt powinien być tak zaplanowany, aby możliwe było zgromadzenie wszystkich zatrzymanych przedmiotów. Osoby prowadzące depozyt powinny być przeszkolone. Znać zasady zabezpieczania dowodów i ich przechowywania, należy rozwiązać aspekt potwierdzania przyjęcia do depozytu dowodów. Właściwym jest wyposażenie miejsca depozytowego w kserokopiarkę lub skaner dla wykonania kopii spisów dowodów, na których można dokonać potwierdzenia przyjęcia dowodów.

➤ **Zaplanowanie możliwości kopiowania dokumentów z akt postępowania,**

- w toku planowania należy brać pod uwagę w jakim terminie i gdzie trafią wykonane dokumenty wraz z aktami postępowania. Niejednokrotnie w przypadku postępowań prowadzonych przez Żandarmerię Wojskową, w przypadku wniosku o środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania mamy do czynienia z różnymi podejrzanymi, którzy trafiają do różnych sądów wojskowych. W przypadku oficerów starszych o zastosowaniu tymczasowego aresztowania decyduje Wojskowy Sąd Okręgowy, a innych żołnierzy lub osób cywilnych Wojskowy Sąd Garnizonowy. Jeżeli tacy podejrzeni występują w tym samym postępowaniu i realizujemy czynności w stosunku do tych osób musimy wykonać kopie akt postępowania dla obu sądów i dla prokuratora. W jednym z prowadzonych śledztw w toku realizacji wykonano pięć tomów akt, które należało przedstawić przed dwoma sądami w tym samym czasie.

Efektownym planowaniem jest późniejsze spokojniejsze, bezstresowe prowadzenie czynności w toku realizacji, właściwie przeprowadzony instruktaż dla grup realizacyjnych, zastosowanie prawidłowych i właściwych środków prawnych w stosunku do późniejszych podejrzanych.

W celu zapewnienia operatywnego wykorzystania sił i środków koniecznym jest opracowanie przez żołnierza wyznaczonego do kierowania działaniami grupy operacyjno-procesowej szczegółowego planu działania tej grupy. Poniżej propozycja planu wykorzystywana przez autorów w ich dotychczasowej praktyce.



**ZATWIERDZAM**

....., ..... 2016 r.

.....

**PLAN DZIAŁANIA**  
**grupy operacyjno-procesowej**

1. **SYTUACJA**

- **Data realizacji:**

- ..... r. – termin zasadniczy;
- ..... r. – termin dodatkowych czynności procesowych uzależniony od dowodów zebranych w dniu poprzednim.

- **Sytuacja operacyjna na dzień ..... r.:**

..... Żandarmerii Wojskowej w ..... w toku realizowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych w procedurze rozpracowania krypt. „.....” nr ewid. .... osiągnął zamierzone cele w postaci:

- a) ujawnienia przestępstwa polegającego na funkcjonowaniu w strukturach ..... zorganizowanej grupy przestępczej zajmującej się zaborem i handlem ..... w celu osiągnięcia korzyści majątkowych lub osobistych,
- b) ustalenia składu grupy i współpracujących z nią osób cywilnych oraz zebrania informacji o całokształcie ich działalności

przestępczej, w tym informacji mogących mieć znaczenie dowodowe w procesie karnym.

Dokonana analiza i ocena zebranego w rozpracowaniu materiału dała podstawę do przerwania działalności przestępczej określonej w art. 258 § 1 kk i inne prowadzonej przez ustalonych członków grupy.

- **Sytuacja operacyjna w odniesieniu do figurantów rozpracowania:**

- (1) ..... s. .... i ..... z domu ....., zam. ...., na stanowisku ....., podejrzany o kierowanie w okresie od ..... r. do ..... r. zorganizowaną grupą przestępczą mającą na celu popełnianie przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów oraz wolności i mieniu, polegających na przywłaszczaniu i kradzieży ....., fałszowaniu dokumentacji ..... celem ukrycia przestępczego procederu związanego z działalnością grupy i doprowadzenia do niekorzystnego rozporządzenia mieniem Skarbu Państwa, której członkami byli ..... i ....., **tj. o czyn zabroniony określony w art. 258 § 3 kk i inne.**

W sprawie zebrano następujący materiał operacyjny:

.....

- **Całokształt sił i środków niezbędnych do zabezpieczenia realizacji:**

1. Pion Prewencji – .... żołnierzy, w tym .... żołnierzy z Izby Zatrzymań, .... pojazdów interwencyjnych Opel Vivaro, .... pojazdy Skoda/Opel Astra,

2. Pion Kryminalny – ..... żołnierzy, .... nieoznakowanych pojazdów,
3. Pion Dochodzeniowo – Śledczy – ..... żołnierzy (w tym ... żołnierzy z ..... realizujących czynności w ramach pomocy prawnej do .....), .... pojazdy specjalistyczne „ED”.

#### **WARIANT I**

#### **WARIANT II**

#### **Prowadzenie operacji:**

#### **Zadania:**

- **Komendant ..... – Dowódca operacji**
- **Szef Pionu Kryminalnego**
- **Szef Pionu D-Ś – Z-ca Dowódcy operacji**
- **Szef Pionu Prewencji**
- **Inni:**

#### **Etapy realizacji zadania:**

- Poszczególne etapy w zależności od skomplikowanego i wieloosobowego charakteru sprawy, w którym określa się zadania dla poszczególnych zespołów i ich dowódców

#### **Przedsięwzięcia koordynujące:**

#### **Zabezpieczenie logistyczne**

- Wyżywienie
- Zakwaterowanie
- Zabezpieczenie medyczne
- Zabezpieczenie ze strony Straży Pożarnej

- Zabezpieczenie dowodów rzeczowych:
  - organizacja depozytu dowodów rzeczowych

**Zabezpieczenie materiałowe, techniczne:**

- Broń
- Wyposażenie
- Ubiór

**DOWODZENIE I ŁĄCZNOŚĆ**

- a. Dowodzenie
- b. Łączność
- c. Odwód

**Załącznik Nr 1 do Planu**

|   |                       | <b>Stopień, imię<br/>nazwisko</b> | <b>pom.</b> | <b>numer<br/>telefonu</b> |  | <b>Uwagi</b> |  |
|---|-----------------------|-----------------------------------|-------------|---------------------------|--|--------------|--|
| <b>1</b>  | <b>prokuratorzy</b>   |                                   |             |                           | RZECZNIK<br>PRASOWY<br>PROKURATURY<br>OKRĘGOWEJ<br>W .....                           |              |  |
|   |                       |                                   |             |                           |  |              |  |
|   |                       |                                   |             |                           |  |              |  |
|   |                       |                                   |             |                           |  |              |  |
|   |                       |                                   |             |                           |  |              |  |
| <b>2</b>  | <b>nadzór</b>         |                                   |             |                           |  |              |  |
|   |                       |                                   |             |                           |  |              |  |
|   |                       |                                   |             |                           |  |              |  |
| <b>3</b>  | <b>depozyt – akta</b> |                                   |             |                           |  |              |  |
|   |                       |                                   |             |                           |  |              |  |
|   |                       |                                   |             |                           |  |              |  |
|   |                       |                                   |             |                           |  |              |  |
| <b>4</b>  | <b>Przesłuchania</b>  |                                   |             |                           | RZECZNIK<br>PRASOWY<br>KOMENDY<br>GŁÓWNEJ<br>ŻANDARMERII<br>WOJSKOWEJ<br>W WARSZAWIE |              |  |
|   |                       |                                   |             |                           |  |              |  |
|   |                       |                                   |             |                           |  |              |  |
|   |                       |                                   |             |                           |  |              |  |
| <b>5</b>  | <b>kopie binarne</b>  |                                   |             |                           |  |              |  |
|   |                       |                                   |             |                           |  |              |  |
|   |                       |                                   |             |                           |  |              |  |
|   |                       |                                   |             |                           |  |              |  |
|   |                       |                                   |             |                           |  |              |  |
| <p><b>Do dyspozycji pojazd służbowy ..... nr rej. ...., kierowca</b><br/>                     .....</p> |                       |                                   |             |                           |  |              |  |

**Załącznik Nr 2 do Planu**

**SKŁAD GRUP DOCHODZENIOWO-ŚLED CZYCH I ZATRZYMUJĄCYCH**

| Dane figuranta                                 | Grupa dochodzeniowo-śledcza | Nr kont.           | Grupa zatrzymująca     | Uwagi |
|--|-----------------------------|--------------------|------------------------|-------|
| <b>KOORDYNANTOR GRUP od 1 K do 6 K - .....</b> |                             |                    |                        |       |
| <b>1 K</b>                                     |                             |                    | <b>Kryptonim 1 K Z</b> |       |
|  |                             |                    | <b>dowódca</b>         |       |
|  |                             |                    | <b>kierowca</b>        |       |
|  |                             | <b>poj. służb.</b> |                        |       |
|  |                             | <b>poj. służb.</b> | <b>pojazd</b>          |       |
| <b>2 K</b>                                     |                             |                    | <b>Kryptonim 2 K Z</b> |       |
|  |                             |                    | <b>dowódca</b>         |       |
|  |                             |                    |                        |       |
|  |                             | <b>poj. służb.</b> | <b>kierowca</b>        |       |
|  |                             |                    | <b>pojazd</b>          |       |

| <b>ZABEZPIECZENIE KRYMINALNE</b> |          |       |            |        |       |
|----------------------------------|----------|-------|------------|--------|-------|
| Lp.                              | Gr.      | Osoba | Przydział  | Pojazd | Uwagi |
| <b>1</b>                         |          |       |            |        |       |
| <b>2</b>                         |          |       |            |        |       |
| <b>3</b>                         |          |       |            |        |       |
| <b>4</b>                         |          |       |            |        |       |
| <b>5</b>                         |          |       |            |        |       |
| <b>6</b>                         | <b>1</b> |       | <b>7 K</b> |        |       |
| <b>7</b>                         |          |       |            |        |       |
| <b>8</b>                         | <b>2</b> |       | <b>8 K</b> |        |       |
| <b>9</b>                         |          |       |            |        |       |
| <b>10</b>                        | <b>3</b> |       | <b>9K</b>  |        |       |

**NR KONTAKTOWY OFICER DYŻURNY JŻW W**

.....

**KOORDYNATOR DZIAŁAŃ PREWENCYJNYCH**

.....

**KOORDYNATOR ZATRZYMAŃ Z OSŻW**

.....

**ODWÓD DO DYSPOZYCJI:**

- .....

- pojazd służbowy ..... + technik kryminalistyki w razie potrzeby z depozytu lub kopii binarnych,

- żołnierz o specjalności D-Ś – w razie potrzeby z zespołu przesłuchań,

**ZABEZPIECZENIE MEDYCZNE:**

- ratownik medyczny JŻW

.....

- pogotowie ratunkowe 999, 112,

- najbliższy szpital JŻW w ..... –

.....

**- szpitale na terenie działania: –**

.....

–

.....

**RZECZNIK PRASOWY PROKURATURY OKRĘGOWEJ** email:

**RZECZNIK PRASOWY KOMENDY GŁÓWNEJ ŻANDARMERII**

**WOJSKOWEJ W WARSZAWIE** email: