



Potrzebna nowa koncepcja i regulacje prawne

Współpraca MON z organizacjami proobronnymi

TOMASZ LUBAŃSKI

Współpraca z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi Ministerstwa Obrony Narodowej (MON) oraz jednostek podległych szefowi tego resortu¹ miała służyć pozyskiwaniu społecznej akceptacji dla polityki obronnej państwa, kształtowaniu pozytywnego wizerunku Sił Zbrojnych RP i służby wojskowej w społeczeństwie. Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że formy i zakres podejmowanych inicjatyw mogły służyć realizacji tych celów, ponieważ jednak wydatków nie ewidencjonowano odrębnie, a efekty współpracy nie były mierzalne, można je rozpatrywać jedynie w kategorii promocji, mogącej przynieść korzyści w przyszłości.

Wprowadzenie

Wydarzenia na Ukrainie w 2014 roku – najpierw aneksja Krymu, później walki w Donbasie unaocznili nowy rodzaj zagrożenia – tak zwaną wojnę hybrydową.

W resorcie obrony narodowej zdano sobie wówczas sprawę, że Siły Zbrojne RP nie są przygotowane do prowadzenia tego typu wojny. Z drugiej strony obserwowano wielkie zainteresowanie organizacjami proobronnymi typu Strzelec czy Obrona Narodowa.

Generał dywizji Bogusław Pacek, który objął funkcję pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej ds. społecznych inicjatyw proobronnych, w jednym z wywiadów powiedział: „Popatrzmy na to, co się stało na Ukrainie. Gdyby istniały tam takie formacje proobronne przy granicy, to >zielone ludziki<, które przeniknęły przez granicę, zostałyby natychmiast wyłapano. Ludzie znają się między sobą, znają swój teren”².

Postanowiono zatem, że resort obrony włączy się w integrację i konsolidację

¹ Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych wraz z podległymi jednostkami, Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych wraz z podległymi jednostkami, Dowództwa Garnizonu Warszawa wraz z podległymi jednostkami oraz Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej wraz z podległymi jednostkami, Biura do Spraw Proobronnych.

² <<https://www.defence24.pl/obrona-terytorialna-skuteczna-na-hybrydowe-zagrozenia-gen-pacek-dla-defence24-min-o-konsolidacji-formacji-proobronnych-i-reformie-nsr>>.

istniejących organizacji proobronnych oraz w pomoc szkoleniową dla nich, tak aby realizowały one ustalone i zatwierdzone przez wojsko program szkoleniowy, osiągały wyznaczone wyniki i standardy, wpisywały się w ustalone cele i zadania oraz żeby ich działania przynosiły konkretny, określony wynik.

Dalszym krokiem miało być stworzenie podstaw prawnych do włączenia tych organizacji w system obrony państwa.

Ważniejsze ustalenia kontroli

Podjęcie przez NIK kontroli³ w tym obszarze było spowodowane rozwojem działalności organizacji społecznych o charakterze proobronnym i paramilitarnym oraz służyło zbadaniu, czy resort obrony narodowej ma pomysły i gotowe rozwiązania umożliwiające właściwe spożytkowanie potencjału tych organizacji dla wsparcia systemu obronnego państwa.

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy współpraca resortu obrony narodowej z organizacjami proobronnymi przyniosła efekty. Założono, że badania kontrolne umożliwią odpowiedź na następujące pytania szczegółowe:

1. Czy wypracowano właściwe rozwiązania systemowe dla współpracy z organizacjami proobronnymi?
2. Czy koszty poniesione na współpracę z organizacjami proobronnymi były optymalne?

3. Czy w wyniku współpracy z organizacjami proobronnymi zwiększono bezpieczeństwo państwa?

Cele współpracy resortu z organizacjami proobronnymi

Ogólne cele i zasady współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi zostały określone w decyzji nr 187/MON Ministra Obrony Narodowej z 9 czerwca 2009 r. w sprawie wprowadzenia zasad współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi⁴ (dalej: decyzja 187/MON).

Do jej głównych celów należało:

- pozyskiwanie społecznej akceptacji dla polityki obronnej państwa,
- upowszechnianie działalności wolontariackiej na rzecz obrony narodowej,
- kształtowanie pozytywnego wizerunku Sił Zbrojnych i służby wojskowej,
- promowanie nowego modelu służby żołnierzy rezerwy w Narodowych Siłach Rezerwowych.

Realizacja tych celów odbywała się dzięki:

- porozumieniu o współpracy;
- wsparciu merytorycznemu i logistycznemu dla inicjatyw partnerów społecznych na podstawie planów współpracy, a także poza planem;
- udostępnianiu infrastruktury wojskowej i sprzętu;
- objęciu patronatem honorowym;

³ Artykuł został opracowany na podstawie Informacji z kontroli: *Współpraca Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi*, nr ewid. P/17/037, Departament Obrony Narodowej NIK, styczeń 2019 r.

⁴ Dz. Urz. MON nr 12 poz. 131, ze zm.



Rysunek 1. Przedsięwzięcia z udziałem partnerów społecznych w latach 2011–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

- udziałowi orkiestry wojskowej;
- ceremoniałowi i asyście wojskowej.

W ocenie Izby zaangażowanie jednostek wojskowych we wspólne przedsięwzięcia nie było adekwatne do uzyskiwanych efektów. Największe – w 2015 r., kiedy zanotowano 7834 wspólne przedsięwzięcia, co oznacza, że dziennie odbywało się średnio ponad 20 takich wydarzeń. Dowódcy w sprawozdaniach do MON, jako inicjatywy najlepiej przyczyniające się do pozyskiwania społecznej akceptacji polityki obronnej państwa, wskazywali między innymi: organizację uroczystych obchodów rocznicowych bitwy pod Dębem Wielkim, cykl zajęć muzycznych z uczniami Zespołu Szkół nr 76 w Warszawie, czy Konferencję Łączności w Sieradzu. Szczególnie niepokojąca była liczba przedsięwzięć poza planem, ponieważ w ocenie Izby przedsięwzięcia takie częściowo dezorganizowały pracę jednostek.

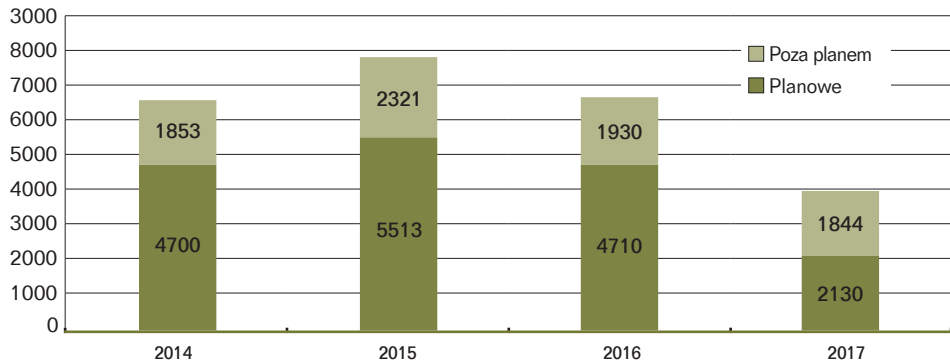
Jednostki wojskowe i komórki organizacyjne resortu obrony narodowej, zgodnie z decyzją 187/MON, mogą udzielić partnerom społecznym wsparcia logistycznego

poza planem współpracy, ale wyłącznie w sytuacjach uzasadnionych potrzebami Sił Zbrojnych RP lub ważnymi względami społecznymi – za zgodą Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódcy Garnizonu Warszawa lub Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej.

Do współpracy ze społeczeństwem w imieniu Ministra Obrony Narodowej został wyznaczony oddzielny departament w urzędzie MON, który w kontrolowanym okresie nosił nazwę (kolejno): Departament Wychowania i Promocji Obronności, Departament Komunikacji Społecznej (dalej: DKS) oraz Departament Edukacji, Kultury i Dziedzictwa (dalej: DEKiD).

Ustalono, że departament właściwy do spraw współpracy ze społeczeństwem (najpierw DKS, a następnie DEKiD) przez cały 2016 r. i cały 2017 r. funkcjonował bez szczegółowego zakresu działania, czyli jednego z podstawowych dokumentów kompetencyjnych.

Rysunek 2. Przedsięwzięcia z udziałem partnerów społecznych w latach 2014–2017 z podziałem na planowe i poza planem



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wyodrębnienie organizacji proobronnych

Opieranie współpracy ze wszystkimi partnerami na zasadach określonych w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵ oraz decyzji nr 187/MON powodowało, że w jednakowy sposób były traktowane

zarówno organizacje o charakterze paramilitarnym⁶, jak i o charakterze edukacyjnym, kulturalno-wychowawczym, czy sportowym⁷.

Wyodrębnienie „organizacji proobronnych” spośród innych pozarządowych⁸ i partnerów społecznych⁹ spowodowane było nie tylko chęcią kształtowania postaw

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 688.

⁶ Organizacje, których działanie oraz struktura wzorowana jest na wojskowej, posiadają wewnętrzną hierarchię dowodzenia oraz stopnie, kładą duży nacisk na szkolenie wojskowe.

⁷ Organizacje, których działalność w dużej mierze adresowana jest do młodzieży; ich działania koncentrują się na wychowywaniu patriotycznym, obywatelskim, propagowaniu wiedzy obronnej, historycznej, tradycji oręża polskiego, kultury polskiej, szacunku dla kombatantów, zdrowego trybu życia, rozwoju tętny fizycznej oraz strzelectwa; są to przykładowo harcerze, grupy rekonstrukcyjne, kluby strzeleckie, kolekcjonerskie, sportowe, kulturalne, edukacyjne, organizacje szkolące specjalistów z wąskich dziedzin, np. lotników, skoczków, kandydatów na komandosów.

⁸ Organizacja pozarządowa – w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z 24.4.2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – oznacza w szczególności: stowarzyszenie, związek stowarzyszeń, stowarzyszenie kultury fizycznej, fundację, organizację pracodawców, związek i samorząd zawodowy, uczelnianą organizację studencką, uczniowski lub uczelniany klub sportowy, a także inne niebędące jednostkami sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, z wyłączeniem partii politycznych, fundacji partii politycznych i komitetów wyborczych.

⁹ Partner społeczny – oznacza, poza organizacjami pozarządowymi, także:

^{a)} jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia;

^{b)} podmioty prowadzące działalność społecznie użyteczną, na przykład: kulturalną, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową, turystyczną i oświatową, przede wszystkim muzea, instytuty badawcze,



patriotyczno-obronnych młodzieży oraz szerzenia edukacji, ale przede wszystkim wsparcia systemu obronnego państwa, a także systemu zarządzania kryzysowego.

Cele współpracy zostały określone w „Koncepcji doskonalenia współpracy Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi na rzecz wsparcia systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej”¹⁰; należały do nich:

- konsolidacja zadaniowa i strukturalna organizacji proobronnych;
- włączenie organizacji proobronnych w podsystem militarny przez przygotowanie kandydatów/ochotników rezerw osobowych Sił Zbrojnych;
- zaangażowanie organizacji proobronnych w system reagowania kryzysowego (podsystem niemilitarny);
- usystematyzowanie i zintensyfikowanie oddziaływania resortu obrony narodowej na organizacje proobronne;
- wzmocnienie działalności na rzecz wychowania patriotyczno-obywatelskiego;
- przygotowanie proobronnych organizacji pozarządowych do funkcjonowania w systemie militarnym państwa jako oznakowane organizacje paramilitarne.

Realizacja wszystkich celów miała służyć budowie systemowych rozwiązań prowadzących do zaangażowania organizacji proobronnych we wzmocnienie

strategicznej odporności kraju na agresję a także spożytkowaniu potencjału organizacji proobronnych w procesie przygotowania rezerw osobowych na potrzeby podsystemu militarnego, to jest do uzupełniania Sił Zbrojnych na czas „W”¹¹, a także podsystemu niemilitarnego (reagowanie w kryzysie o charakterze militarnym i niemilitarnym).

Włączenie organizacji proobronnych w system bezpieczeństwa powszechnego państwa miało nastąpić przez:

- zbudowanie potencjału i zdolności społecznych organizacji proobronnych w celu wsparcia systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- wprowadzenie korzystnych zmian współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami proobronnymi; doskonalenie systemu naboru rezerw osobowych dla Sił Zbrojnych RP;
- wspieranie przez organizacje proobronne przygotowania rezerw osobowych Sił Zbrojnych RP (służba przygotowawcza, szkolenie kandydatów do NSR);
- udział w lokalnym reagowaniu kryzysowym w przypadku wzrostu zagrożeń militarnych i niemilitarnych; reakcja na zagrożenia asymetryczne; współpraca ze służbami ratowniczymi w celu ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska oraz pomocy humanitarnej;

publiczne i niepubliczne uczelnie i szkoły, na przykład szkoły z rozszerzonym programem edukacji dla bezpieczeństwa lub noszące imiona polskich oddziałów, pododdziałów i formacji zbrojnych, czy też noszące imiona żołnierzy walczących o niepodległość Polski;

¹⁰ kościelne osoby prawne i inne jednostki organizacyjne, w szczególności organizacje kościelne działające na podstawie ustaw o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz o stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych, jeżeli prowadzą działalność pożytku publicznego.

¹⁰ Zatwierdzona przez Ministra Obrony Narodowej 20.3.2015.

¹¹ Czas wojny.

– dostosowanie wykształcenia, uzbrojenia i wyposażenia do lokalnych zagrożeń determinujących obronę własnego miasta, rejonu zamieszkania; budowa komponentu obrony terytorialnej z udziałem jednostek paramilitarnych.

Specjalnie powołana jednostka organizacyjna w resorcie obrony narodowej – Biuro do spraw Proobronnych (dalej: BdSP lub „Biuro”) miała wspierać system obronny Rzeczypospolitej Polskiej przez wykorzystanie potencjału obronnego organizacji pozarządowych o charakterze proobronnym i paramilitarnym.

Do głównych zadań Biura miało należeć monitorowanie i definiowanie potrzeb MON w zakresie wsparcia systemu obronnego państwa przez organizacje proobronne. Tymczasem, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wysiłek Biura skoncentrowany był bardziej na monitorowaniu i definiowaniu potrzeb organizacji proobronnych oraz podejmowaniu działań w celu ich zaspokajania, a także na promocji samego Biura oraz niektórych organizacji.

Mimo upływu 4 lat od określenia celów współpracy z organizacjami proobronnymi, nie udało się wdrożyć żadnych rozwiązań systemowych.

Nie wypracowano modelu wykorzystania takich organizacji w systemie obronnym państwa, nie określono ich miejsca i funkcji oraz oczekiwań.

Dla organizacji proobronnych nie określono zadań w stanach gotowości obronnej państwa czasu pokoju i kryzysu oraz po ogłoszeniu mobilizacji Sił Zbrojnych RP. Nie ma też podstaw, aby wspierały wojska operacyjne w działaniach bojowych, a także mających na celu szeroko pojętą

organizację ochrony ofiar wojny, ochrony ludności i jej przetrwania.

Trudno też, zdaniem Izby, mówić o współpracy resortu obrony narodowej z tego rodzaju organizacjami, skoro ani termin „organizacja proobronna”, ani „działalność proobronna” nie został zdefiniowany w żadnym przepisie prawnym.

W związku z tym, że nie jest stosowane pojęcie „organizacje proobronne”, taka grupa nie jest wymieniana w ramach badań gospodarki społecznej przez Główny Urząd Statystyczny. Brakuje również możliwości wyodrębnienia organizacji proobronnych na podstawie symboli Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), ponieważ nie została wyszczególniona jedna podklasa dla działalności organizacji określanych jako proobronne.

Nie prowadzono wykazu organizacji proobronnych, nie było więc całościowej wiedzy na temat istniejących podmiotów i liczby ich członków. Ustalono, że przez cały kontrolowany okres również Biuro funkcjonowało bez szczegółowego zakresu działania, czyli jednego z podstawowych dokumentów kompetencyjnych.

Szkolenia i wspólne ćwiczenia

Żaden przepis prawa nie daje podstaw do wspólnych ćwiczeń organizacji proobronnych z wojskiem. Odbływały się one na podstawie każdorazowo podpisywanych porozumień, a więc umów cywilnoprawnych.

Jako podstawę zawarcia jednorazowych porozumień na udział w ćwiczeniu wskazywano decyzję nr 187/MON, która reguluje kwestię porozumień dotyczących stałej współpracy (głównie bezterminowych).



Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP¹² organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych został ugruntowany pogląd, że w administracji publicznej nie obowiązuje zasada, iż co nie jest zakazane jest dozwolone, lecz przeciwnie, obowiązuje zasada, że dozwolone jest to, na co zezwalają przepisy prawa.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła włączenie organizacji proobronnych do ćwiczeń pk. ANAKONDA-16 i pk. DRAGON-17 bez podstawy prawnej, bez określenia roli organizacji proobronnych w systemie obronnym państwa, przy zastrzeżeniach sojuszników z NATO oraz bez zapewnienia interoperacyjności ćwiczących przedstawicieli tych organizacji z wojskiem.

Ponad rok trwały przygotowania do ćwiczenia ANAKONDA-16. W zatwierdzonej przez Ministra Obrony Narodowej koncepcji nie wskazano organizacji proobronnych. Decyzja Ministra o dopuszczeniu ich do ćwiczenia zapadła na 6-10 dni przed jego przeprowadzeniem.

W opinii NIK podjęcie decyzji w takim terminie było nie tylko sprzeczne z zasadami rzetelnego i celowego planowania, ale również mogło doprowadzić do komplikacji w realizacji ćwiczenia.

Organizacje proobronne brały również udział w ćwiczeniach pk. ANAKONDA-18, które nie były objęte kontrolą NIK, jednak z prawdopodobieństwem granicznym

z pewnością można stwierdzić, że wnioski płynące z udziału organizacji proobronnych w tym ćwiczeniu byłyby identyczne (różnice mogłyby dotyczyć jedynie frekwencji), ponieważ nadal nie opracowano i nie wdrożono stosownych regulacji i nie zlikwidowano istniejących barier.

Izba negatywnie oceniła zaproponowanie przez Biuro i zaakceptowanie przez Dowódcę Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych pilotażowego programu MON dla uczniów klas mundurowych jednostek szeregowanych do sił wysokiej gotowości bojowej. Dyrektor Biura uzasadniał taki wybór tym, że aby mieć efekty w postaci dobrze wyszkolonych kandydatów na żołnierzy, uczniów klas wojskowych powinni przygotowywać najlepsi żołnierze zawodowi.

Zdaniem Izby, zwłaszcza w jednostkach najważniejszych z punktu widzenia ewentualnego użycia Sił Zbrojnych, wysiłek należy skierować na szkolenie żołnierzy, a nie uczniów klas wojskowych.

Przeprowadzone przez NIK kontrole¹³ wykazały, że jednostka wojskowa wytypowana jako „jednostka patronacka” dla szkoły, z powodu braków kadrowych nie może wykonywać w pełni swoich zadań, więc obciążanie jej jeszcze zadaniami związanymi ze szkoleniem uczniów jest niezasadne.

Niecelowe, w ocenie Izby, było również utworzenie programu „Paszport” polegającego na przygotowywaniu do współdziałania z jednostkami wojskowymi „komponentów” organizacji proobronnych.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 – Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.

¹³ Informacja niejawna: *Stany osobowe Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju*, nr ewid. P/15/038 oraz Informacja niejawna: *Utrzymywanie zakładanych zdolności przez jednostki pancerne Sił Zbrojnych RP*, nr ewid. P/17/036.

Tabela 1. Zestawienie wniosków z udziału organizacji proobronnych (OP) w ćwiczeniach pk. ANAKONDA-16 i DRAGON-17

ANAKONDA-16	DRAGON-17
1. Brak regulacji prawnych w zakresie udziału OP w ćwiczeniach z wojskiem.	1. Brak regulacji prawnych w zakresie udziału OP w ćwiczeniach z wojskiem.
2. Nieokreślenie roli, miejsca i zadań dla OP w systemie obrony państwa.	2. Nieokreślenie roli, miejsca i zadań dla OP w systemie obrony państwa.
3. Brak regulacji dotyczących zabezpieczenia logistycznego.	3. Brak regulacji dotyczących zabezpieczenia logistycznego.
4. Niemożność użycia broni i środków pozoracji pola walki przez OP.	4. Niemożność użycia broni i środków pozoracji pola walki przez OP.
5. Niekompatybilność środków łączności OP ze środkami łączności wojsk operacyjnych.	5. Niekompatybilność środków łączności OP ze środkami łączności wojsk operacyjnych.
6. Nieznajomość przez OP przepisów regulaminowych (m.in. regulaminów walki, w tym znaków taktycznych, terminologii wojskowej i zasad sporządzania dokumentów bojowych).	6. Nieznajomość przez OP przepisów regulaminowych (m.in. regulaminów walki, w tym znaków taktycznych, terminologii wojskowej i zasad sporządzania dokumentów bojowych).
7. Ograniczenia dla OP wynikające z braku dostępu do informacji niejawnych.	7. Ograniczenia dla OP wynikające z braku dostępu do informacji niejawnych.
8. Niepełna obsada OP w stosunku do zadeklarowanej (84%) wynikająca z zaangażowania w ćwiczenia osób cywilnych, mających zobowiązania edukacyjne, zawodowe i rodzinne.	8. Niepełna obsada OP w stosunku do planowanej (79%) i zadeklarowanej (87%) wynikająca z zaangażowania w ćwiczenia osób cywilnych, mających zobowiązania edukacyjne, zawodowe i rodzinne.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W przepisach prawa powszechnie obowiązującego nie ma określonych zadań dla tych „komponentów” w czasie pokoju, a po ogłoszeniu mobilizacji nie będą one funkcjonować.

Zlecenie zadań i udzielanie dotacji

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie zlecenie zadań organizacjom pozarządowym i innym partnerom społecznym, w tym proobronnym przez Ministra Obrony Narodowej i ich finansowanie w formie udzielanych dotacji, w szczególności w zakresie realizacji umów i osiągnięcia założonych rezultatów, a także rozliczenia środków pochodzących z dotacji. Podobną

ocenę sformułował Departament Kontroli MON, który przeprowadzał równoległe z Izbą kontrolę realizacji dotacji celowych udzielonych przez resort obrony narodowej stowarzyszeniom i fundacjom na zadania zlecone w 2016 r. w Ministerstwie Obrony Narodowej oraz w organizacjach: Commando, „FIA” i „Szturman”.

Zarówno w kontroli NIK, jak i Departamentu Kontroli MON stwierdzono między innymi nieprawidłowości związane z: planowaniem oraz wyborem zadań finansowanych dotacją; merytoryczną oceną ofert; zawieraniem umów dotacyjnych; zatwierdzaniem sprawozdań rzeczowo-finansowych; a także występowaniem mechanizmów korupcyjnych, polegających



na przykład na skupieniu nadmiaru kompetencji przez jednego urzędnika, dowolnością podejmowania decyzji, lekceważeniem procedur, dokumentacją i sprawozdawczością, nierównym dostępem do informacji, brakiem odpowiedzialności osobistej i słabością kontroli wewnętrznej.

Nieterminowe rozstrzyganie otwartych konkursów ofert i podpisywanie umów z opóźnieniem miało negatywny wpływ na prawidłowość realizacji zadań przez organizacje proobronne.

Na zawartych w 2016 roku 35 zbadanych umów, 83%, to jest 29, zostało podpisanych w terminie od 24 do 70 dni po ogłoszeniu wyboru oferty. Skutkiem nieterminowego zawierania umów z beneficjentami było między innymi przekazywanie środków organizacjom pozarządowym po rozpoczęciu przez nich zadań i kumulowanie wykonania zadań zaplanowanych w znacznym odstępie czasowym (np. maj – wrzesień) w jednym miesiącu. W ocenie NIK umowy nie były zawierane w terminie nakazanym przez ustawodawcę w art. 15 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a zwłoka nie była uzasadniona okolicznościami sprawy, tylko niewłaściwą organizacją pracy DEKiD.

Planowanie oraz wybór zadań finansowanych dotacjami odbywało się według doraznie zgłaszanych potrzeb, z naruszeniem zasad planowania określonych w pkt. 15 decyzji nr 310/MON Ministra Obrony

Narodowej z 4 sierpnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu zlecenia zadań publicznych przez Ministra Obrony Narodowej¹⁴ (dalej: decyzja 310/MON).

Zgodnie z pkt 4 decyzji 310/MON w resorcie obrony narodowej powołano nieetatową Komisję do Spraw Zlecania Zadań Publicznych w Zakresie Obronności (zwaną dalej Komisją), jako organ doradczy osoby zajmującej kierownicze stanowisko w MON¹⁵.

Komisja była zobowiązana do oceny ofert zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Ustalono, że Komisja pozytywnie oceniła oferty, pomimo braku:

- możliwości realizacji zadania publicznego przez podmiot, który nie posiadał stosownych uprawnień;
- rozliczenia się z uprzednio otrzymanych środków dotacyjnych przez beneficjentów dotacji;
- wskazania zasobów kadrowych i kwalifikacji osób do realizacji zadania.

Komisja bezkrytycznie przyjmowała koszty zadań proponowanych przez organizacje pozarządowe bez dokonywania jakichkolwiek analiz i ocen co do ich wysokości. Chociaż przekazywane beneficjentom środki miały charakter publiczny, w procesie oceny ofert i kosztów nie stosowano żadnych wyznaczników. Nie gwarantowało to realizacji przepisu art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶, to jest zachowania zasady

¹⁴ Dz.Urz. MON poz. 232, ze zm.

¹⁵ Osoba zajmująca kierownicze stanowisko w Ministerstwie Obrony Narodowej, właściwa do spraw współpracy ze społeczeństwem, zgodnie z odrębnymi upoważnieniami i pełnomocnictwami do wykonywania czynności związanych z udzielaniem i rozliczaniem dotacji na realizację zadań publicznych.

¹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077.

oszczędności i celowości wydatkowania środków publicznych. Świadczyło to o dowolności postępowania Komisji w podejmowaniu odmiennych decyzji w podobnych sytuacjach.

Włączenie do składu Komisji – z prawem głosu – przedstawiciela Biura ds. Proobronnych sprzyjało powstaniu mechanizmów polegających na powiązaniach podmiotów ubiegających się o dotacje z przedstawicielami resortu. Na etapie planowania Biuro zgłaszało propozycje tematów przeznaczonych dla konkretnych organizacji pozarządowych. Następnie podmioty te, posiadając wiedzę o planowanych konkursach, składały oferty wpisujące się w koncepcje resortu, które jednocześnie oceniał przedstawiciel Biura ds. Proobronnych. Tym samym organizowane konkursy ofert na realizację zadań publicznych nie miały charakteru otwartego.

W procesie zlecenia zadań przez Ministra Obrony Narodowej, udzielania i rozliczania dotacji ten sam pracownik DEKiD wykonywał czynności w zakresie:

- przygotowania dokumentacji otwartego konkursu ofert;
- przygotowywania i prowadzenia dokumentacji Komisji ds. zlecenia zadań w zakresie obronności;
- przygotowywania projektów umów na wykonanie zadania publicznego zlecanego organizacji pozarządowej;
- weryfikowania sprawozdań z realizacji zleconych zadań publicznych oraz podejmowania działań niezbędnych do przyjęcia sprawozdań pod względem rachunkowym i merytorycznym, opracowywania w tym zakresie informacji, analiz i wniosków;
- czynnego udziału w procesie planowania, finansowania, wykonywania nadzoru

i kontroli realizacji zadań publicznych zleczanych przez Ministra Obrony Narodowej, w tym w szczególności prowadzenia kontroli merytorycznych i finansowych.

Na takie kumulowanie uprawnień zwracało uwagę Biuro Audytu Wewnętrznego MON już w 2015 r.

Do zakończenia kontroli, mimo wielu zmian organizacyjnych, nie rozdzielono obowiązków i uprawnień decyzyjnych pracowników.

Tematy proponowane do finansowania dotacją były bardzo ogólne, a DEKiD nie określał konkretnych celów i oczekiwań, związanych ze zlecanymi zadaniami. Niekreślenie rezultatów, grup docelowych oraz informacji zwrotnych nie pozwalało na ocenę, czy przekazywane środki finansowe wydatkowane były w sposób celowy.

Przekazywanie środków publicznych organizacjom pozarządowym na realizację zadań związanych z obronnością państwa i działalnością Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej bez dokonywania analizy celowości i cyklicznej ewaluacji przydatności i korzyści wynikających z ich wykonania, nie gwarantowało właściwego osiągnięcia priorytetów w zakresie obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych RP.

Wbrew postanowieniom Regulaminu Otwartego Konkursu Ofert, zawierano umowy z oferentami, którzy nie rozliczyli się z dotacji otrzymanych w latach poprzednich. W 2016 r. było 69, a w 2017 r. – 21 takich przypadków.

DEKiD akceptował dowody księgowe niezawierające danych szczegółowo identyfikujących wykonaną usługę lub zakup towaru. Na dowodach księgowych



dotyczących przewozu osób lub wynajmu środka transportu nie określano liczby przewożonych osób, trasy, liczby dni świadczonej usługi, stawki za kilometr. Dowody księgowe za usługi hotelowe nie zawierały danych dotyczących liczby wykonanych usług oraz ceny jednostkowej za nie, natomiast na fakturach z realizacji szkoleń strzeleckich nie uwzględniono danych szczegółowych, co do ilości oraz rodzaju amunicji.

Kontroli poddano 35 umów na łączną kwotę 3.476.929 zł (30% wartości udzielonych w 2016 r. dotacji) i stwierdzono, że niewłaściwie rozliczono środki dotacji w wysokości 667.940 zł (19% środków dotacji poddanych kontroli) z tytułu rozliczenia kosztów niekwalifikowanych.

W umowach zawieranych przez Dyrektora DEKiD (w imieniu Ministra Obrony Narodowej) z organizacjami pozarządowymi nie było zezwoleń na wykonywanie części zadań przez podmioty niebędące stroną umowy, mimo że faktycznie część zadań była realizowana przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, na przykład część zadań w zakresie szkolenia strzeleckiego przeprowadziła, na podstawie porozumienia z „FIA”, firma jednego z członków „FIA”.

Brak w umowie zezwoleń na wykonanie części zadania przez podmiot niebędący stroną umowy spowodował, że organizacja pozarządowa nie miała podstaw do zlecenia części zadania podwykonawcy, który nie był stroną umowy. Było to nielegalne i spowodowało, że tylko w przypadku „FIA” i wyłącznie w związku ze szkoleniami strzeleckimi i obsługą stacji szkoleniowych, wypłacono przedsiębiorcy łączną kwotę 342.120,00 zł.

W świetle art. 16 ust. 1 ustawy o „działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie określonym w art. 11 ust. 2 ustawy, zobowiązują się do wykonania zadania w zakresie i na zasadach określonych w umowie. Z kolei stosownie do art. 16 ust. 4 tej ustawy, zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, chyba że zezwala ona na wykonanie określonej części zadania przez taki podmiot. Tym samym działanie organizacji pozarządowej zlecającej wykonanie części zadania bez wiedzy i zgody donatora naruszało art. 16 ust. 4 ustawy o „działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” oraz stosowne postanowienia umowy, ponieważ nie wyrażono w nich zgody na wykonanie zadania przez inny podmiot.

Jeżeli więc w umowie nie została określona możliwość wykonania części zadania przez inny podmiot oraz nie została uzgodniona z Ministerstwem Obrony Narodowej zmiana sposobu realizacji umowy, realizacja zadania następowała niezgodnie z warunkami określonymi w tej umowie.

Tym samym środki z dotacji wykorzystane na opłacenie usług wykonanych przez podmiot trzeci, niebędący stroną umowy, powinny podlegać zwrotowi. Oznacza to bowiem przeznaczenie dotacji na inny niż określony w umowie cel, ale także wykorzystanie jej niezgodnie z warunkami określonymi w umowie.

Dyrektor DEKiD zawierał w imieniu MON umowy z organizacjami pozarządowymi dotyczące zlecenia zadań w zakresie szkolenia strzeleckiego, między

innymi członków organizacji proobronnych i uczniów klas wojskowych.

Zadania te polegały na przykład na przeszkoleniu 500 osób w strzelaniu podstawowym. Na dowód jego wykonania organizacja pozarządowa przedstawiała listę osób przeszkolonych. DEKiD poza dołączeniem list do sprawozdania nie wykonywał żadnych innych czynności z tym związanych – nie przekazywał informacji do Biura do Spraw Proobronnych, WKU, Sztabu Generalnego WP, ani nie prowadził bazy przeszkolonych.

Zlecenie zadań związanych ze szkoleniem i udzielanie na ten cel dotacji, w sytuacji gdy wiedza o osobach przeszkolonych nie jest w ogóle gromadzona i przetwarzana, jest działaniem niecelowym i niegospodarnym, ponieważ cel zadania nie został w takim wypadku osiągnięty.

Weryfikacja ilości oraz rodzaju amunicji wykorzystywanej podczas szkoleń prowadzonych w ramach realizacji zadań publicznych nie była uregulowana żadnymi przepisami umownymi i nie miała miejsca.

W sprawozdaniach z realizacji zadań nie wykazywano ilości, rodzaju i sposobu rozliczenia amunicji wykorzystywanej podczas szkoleń strzeleckich. Stwierdzono, że deklarowane ilości i rodzaj amunicji nie były w rzeczywistości zużyte podczas szkoleń. Posługiwanie się przez organizatorów strzelania sformułowaniami niedookreślonymi, takimi jak: „komplet”, „1 sztuka”, uniemożliwiało dokonania sprawdzenia faktycznego zużycia. Należy podkreślić, że rozliczanie amunicji

powinno podlegać szczególnym zasadom z uwagi na jej reglamentowany charakter i poważne ryzyko związane z ewentualnymi nieprawidłowościami. Przyjęty przez resort obrony system nie dawał gwarancji należytego wykonania i rozliczania szkoleń strzeleckich. Skutkowało to także dowolnością postępowania organizacji pozarządowych jeśli chodzi o zakup amunicji oraz jej ewidencjonowanie i rozliczanie.

Zgodnie z art. 152 ust 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o „finansach publicznych” zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym powinno nastąpić w terminie 30 dni od jego przedstawienia.

Ustalono, że z 227 sprawozdań dotyczących rozliczenia umów zawartych w 2016 r. – 167, to jest 74% zostało rozliczonych po terminie 30-dniowym (opóźnienie wynosiło od 2 dni do kilku miesięcy).

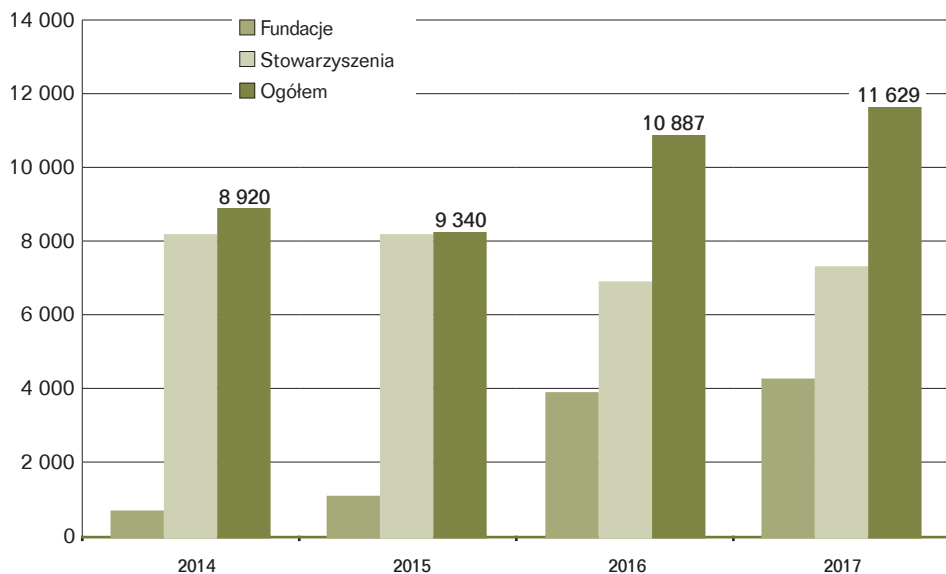
DEKiD, w ocenie NIK, nie wywiązywał się należycie z obowiązków kontrolnych. Prowadzenie, po dwóch latach kontroli, umów opiewających na kwoty 8 tys. zł, w sytuacji gdy nie były kontrolowane bieżące zadania, na które udzielono dotacji w wysokości kilkuset tysięcy, było działaniem niecelowym i niegospodarnym.

W 2016 r. Minister Obrony Narodowej udzielił dotacji 32 fundacjom i 100 stowarzyszeniom¹⁷ na łączną kwotę 10.886.707 zł, co oznaczało, że średnia kwota dotacji na jeden podmiot wyniosła

¹⁷ Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z 5.1.2017 w sprawie wykazu jednostek, którym przyznano w 2016 r. dotacje podmiotowe i celowe oraz kwot tych dotacji – Dz.Urz. MON poz. 1.



Rysunek 3. **Dotacje udzielone przez Ministra Obrony Narodowej fundacjom i stowarzyszeniom w latach 2014–2017 (w tys. zł)**



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

82.475 zł, tymczasem 3 organizacje¹⁸, które stanowiły 2,3% podmiotów, otrzymały dotacje w łącznej wysokości 2.649.873 zł, tj. 24,3% całej kwoty. Oznaczało to, że prawie co czwarty złoty z całości dotacji przeznaczony był dla tych 3 organizacji.

Stowarzyszenie „FIA” na realizację zadań zleconych przez Ministra Obrony Narodowej, otrzymało dotacje w wysokości: 10.300 zł w 2014 r., 111.610 zł w 2015 r. i 1.112.009 zł w 2016 r., co oznaczało 10-krotny wzrost kwoty rok do roku. Liczba zadań, które

wygrały w konkursach ofert w tych latach wynosiła odpowiednio: 1, 5 i 12.

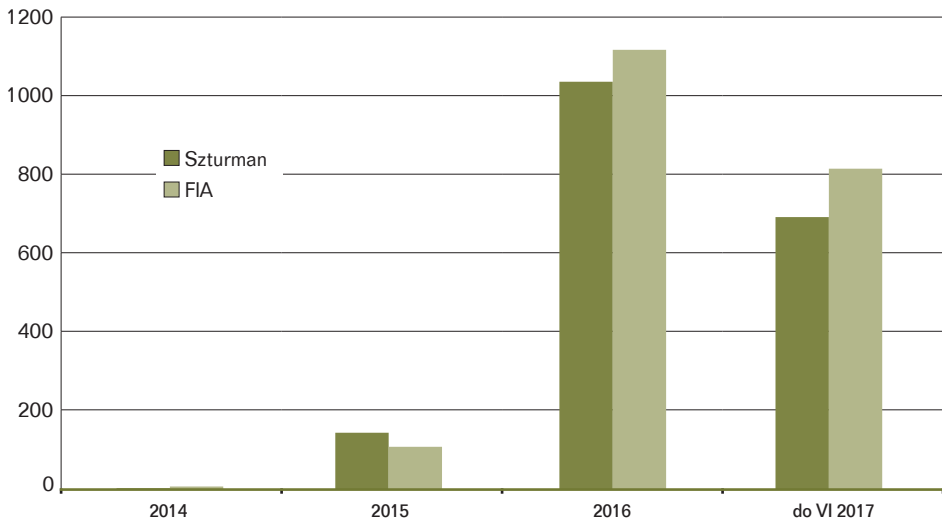
W przypadku Fundacji „Szturman” dotacje wyniosły: w 2014 r. – 0 zł (nie realizowano zadań zleconych); w 2015 r. – 149.942 zł (2 zadania), w 2016 r. – 1.034.859 zł (13 zadań).

Wnioski NIK

W wyniku kontroli NIK ustaliła, że należy opracować nową koncepcję oraz wdrożyć stosowne regulacje prawne dotyczące

¹⁸ Fundacja Byłych Żołnierzy i Funkcjonariuszy Sił Specjalnych „Szturman”, Stowarzyszenie „Fideles et Instructi Armis – Wierni w Gotowości pod Bronią” oraz Stowarzyszenie Byłych Żołnierzy 62. Kompanii Specjalnej COMMANDO.

Rysunek 4. Zestawienie kwot dotacji otrzymanych od MON na realizację zadań zleconych przez dwie wybrane organizacje proobronne w okresie 2014 r. – pierwsza połowa 2017 r. (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

ich miejsca i roli w tym systemie, jeżeli Minister Obrony Narodowej widzi celowość dalszego szkolenia członków organizacji proobronnych lub potrzebę włączenia takich organizacji w system obrony państwa. W tym celu konieczne jest ustawowe zdefiniowanie pojęć „działalność proobronna” oraz „organizacja proobronna”, a także ustawowe określenie zadań dla organizacji proobronnych.

Należałoby również uregulować prawnie kwestię wspólnych ćwiczeń organizacji proobronnych z wojskiem określając rolę, zadania oraz zasady ich udziału.

W związku ze stwierdzonymi przez NIK nieprawidłowościami konieczne jest dokonywanie kontroli stopnia realizacji zadań oraz efektywności, rzetelności i jakości

wykonywanych zadań na bieżąco i w odniesieniu do tych istotnych i dotowanych wysokimi kwotami.

Zarówno w ogłoszeniach, jak i w treści umów należy zabezpieczać interesy resortu obrony narodowej i Skarbu Państwa, określając wymogi dotyczące sposobu realizacji zadania, dokumentowania i rozliczania zarówno pod względem rzeczowym, jak i finansowym.

Szczególną uwagę należy zwracać na rzetelne dokumentowanie i prawidłowe rozliczanie amunicji zużytej w czasie szkoleń strzeleckich.

Realizacja wniosku pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli spowodowała ponowną weryfikację przez DEKiD umów zawartych z kontrolowanymi



organizacjami i skutkowało wystawieniem wezwań do zapłaty na łączną kwotę 730.377,21 zł („FIA”: 545.748,66 zł, „Szturman”: 184.628,55 zł).

Zdaniem NIK należałoby dokonać nowelizacji decyzji nr 187/MON, zwłaszcza w zakresie celów i zasad współpracy, adekwatnych do aktualnych potrzeb resortu obrony. Warto podkreślić, że decyzja 187/MON nie uwzględnia powstałego

w 2017 r. nowego rodzaju Sił Zbrojnych RP – Wojsk Obrony Terytorialnej. W ocenie Izby to właśnie one powinny w sposób szczególny współpracować z organizacjami proobronnymi.

TOMASZ LUBAŃSKI
Departament Obrony Narodowej NIK

Słowa kluczowe: organizacje proobronne, współpraca MON, resort obrony narodowej, siły zbrojne, służba wojskowa, bezpieczeństwo państwa, zagrożenie, wojna hybrydowa

Key words: pro-defense organizations, Ministry of National Defense cooperation, Ministry of National Defense, armed forces, military service, state security, threat, hybrid war