



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Obrony Narodowej

KON. 410.004.11.2017
P/17/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmiana wystąpienia w związku z Uchwałą Nr KPK-KPO.443.181.2018
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|---|
| Numer i tytuł kontroli | P/17/037 – Współpraca Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej |
| Kontrolerzy | 1. Tomasz Lubański, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 36/2017 z dnia 28 września 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p> 2. Andrzej Dominikowski, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 37/2017 z dnia 28 września 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p> |
| Jednostka kontrolowana | Biuro do Spraw Proobronnych ul. Nowowiejska 28a, 00 - 911 Warszawa |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Waldemar Zubek, Dyrektor Biura do Spraw Proobronnych - od 10 marca 2016 r. Poprzednio w okresie kontrolowanym: Magdalena Rochnowska (cz.p.o. Dyrektora Biura) od 3 grudnia 2015 r. do 10 marca 2016 r.; płk Marek Baranowski do 3 grudnia 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-10)</p> |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że działalność Biura do Spraw Proobronnych (dalej: BdSP lub Biuro) była zgodna z celem określonym w decyzji Nr 253/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie *przeformowania Zespołu do Spraw Profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w Biuro do Spraw Proobronnych*² (dalej: decyzja Nr 253/MON). Działalność ta służyła wsparciu systemu obronnego RP poprzez wykorzystanie potencjału obronnego organizacji pozarządowych o charakterze proobronnym i paramilitarnym. Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na zorganizowaniu nieformalnego spotkania z przedstawicielem ataszatu obcego państwa w sprawie warunków udziału organizacji proobronnych w ćwiczeniu pod kryptonimem ANAKONDA-16, nie ma wpływu na powyższą ocenę.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen; pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

² Niepublikowana.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą działalność Biura koncentrowała się na wspieraniu, organizowaniu lub koordynowaniu szkoleń organizacji proobronnych o tematyce wojskowej, w tym także przy współpracy z jednostkami wojskowymi i centrami szkolenia. Efektem tej działalności było przeszkolenie w 2015 r. 170 a w 2016 r. 1.337 osób z organizacji proobronnych. W 2016 r. Biuro brało udział w przygotowaniu i koordynacji działań organizacji proobronnych w ćwiczeniu pod kryptonimem ANAKONDA-16, pierwszym tego rodzaju ćwiczeniu w Siłach Zbrojnych RP. Ponadto Biuro, w ramach monitorowania potrzeb organizacji proobronnych, występowało z wnioskami zawierającymi propozycje realizacji przez te organizacje zadań publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Podział kompetencji oraz organizacja zadań w zakresie współpracy z organizacjami proobronnymi

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą nastąpiło wiele zmian strukturalno-organizacyjnych w zakresie współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami proobronnymi.

Z dniem 20 listopada 2014 r. decyzją Nr 460/MON³ został powołany Pełnomocnik Ministra Obrony Narodowej do Spraw Społecznych Inicjatyw Proobronnych.

Z dniem 15 lipca 2015 r. zostało powołane Biuro do Spraw Proobronnych⁴, które stanowiło jednostkę organizacyjną podległą i bezpośrednio podporządkowaną Ministrowi Obrony Narodowej⁵.

Po 2 tygodniach⁶ podporządkowanie Biura do Spraw Proobronnych zostało zmienione i z dniem 23 października 2015 r.⁷ Biuro zostało podporządkowane Rektorowi-Komendantowi Akademii Obrony Narodowej (dalej: AON).

Zmianę dotyczącą podporządkowania wprowadzono również w decyzji w sprawie przeformowania Zespołu do Spraw Profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w Biuro do Spraw Proobronnych⁸.

Po miesiącu, z dniem 24 listopada 2015 r., nastąpiła zmiana, na podstawie której Biuro ponownie zostało podporządkowane Ministrowi Obrony Narodowej⁹.

Równocześnie w strukturze urzędu MON funkcjonuje departament właściwy do spraw współpracy ze społeczeństwem¹⁰.

³ Decyzja Nr 460/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej do Spraw Społecznych Inicjatyw Proobronnych - Dz. Urz. MON poz. 373 – uchylene z dniem 23 listopada 2015 r.

⁴ Na podstawie decyzji Nr 253/MON.

⁵ Decyzja Nr 394/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 października 2015 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych wraz z ich bezpośrednim podporządkowaniem - Dz. Urz. MON poz. 282, ze zm. Uchylene z dniem 7 grudnia 2015 r.

⁶ Decyzja Nr 403/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 października 2015 r. zmieniająca decyzję w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych wraz z ich bezpośrednim podporządkowaniem – Dz. Urz. MON poz. 286.

⁷ Dzień ogłoszenia decyzji w Dz. Urz. MON.

⁸ Decyzja Nr 404/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 października 2015 r. zmieniająca decyzję w sprawie przeformowania Zespołu do Spraw Profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w Biuro do Spraw Proobronnych (niepublikowana).

⁹ Decyzja Nr 467/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 2015 r. zmieniająca decyzję w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych wraz z ich bezpośrednim podporządkowaniem (Dz. Urz. MON. poz. 325).

Zgodnie z decyzją Nr 253/MON celem działania Biura jest wsparcie systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej przez wykorzystanie potencjału obronnego organizacji pozarządowych o charakterze proobronnym i paramilitarnym. Do głównych zadań Biura należy:

- 1) monitorowanie potrzeb resortu obrony narodowej w zakresie wsparcia systemu obronnego państwa przez organizacje pozarządowe o charakterze proobronnym i paramilitarnym;
- 2) monitorowanie działalności organizacji pozarządowych o charakterze proobronnym i paramilitarnym oraz rekomendowanie zadań do realizacji przez te organizacje na rzecz wsparcia systemu obronnego państwa;
- 3) przygotowanie kandydatów/ochotników na potrzeby rezerw osobowych Sił Zbrojnych RP przez ustalanie wymogów i wskazywanie potrzeb w zakresie ich szkolenia na rzecz Sił Zbrojnych RP oraz koordynowanie procesu tego szkolenia;
- 4) wskazywanie kierunków zmian w przepisach prawa oraz przygotowywanie projektów aktów prawnych dotyczących obszaru współdziałania resortu obrony narodowej z organizacjami pozarządowymi o charakterze proobronnym i paramilitarnym.

Szczegółowy zakres działania Biura określony został decyzją Nr 393/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 października 2015 r. w sprawie *szczegółowego zakresu działania Biura do Spraw Proobronnych*. Decyzja ta została uchylona decyzją Nr 452/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 listopada 2015 r. w sprawie *uchylenia decyzji w sprawie szczegółowego zakresu działania Biura do Spraw Proobronnych*¹¹. Powodem uchylenia była zmiana podmiotu właściwego do opracowania i nadania projektu szczegółowego zakresu działania Biura, którym był Rektor-Komendant AON.

(dowód: akta kontroli str. 38-72),

W marcu 2015 r. powstała Federacja Organizacji Proobronnych. Do Zarządu Federacji weszli zarówno przedstawiciele Ministerstwa Obrony Narodowej, jak i organizacji proobronnych. Członkami Zarządu FOP zostali m.in. płk Sławomir Gańsor i płk Witold Gniecki – pracownicy Biura do Spraw Proobronnych, a wiceprezesami Pan Karol Bandurski – Prezes FIA – Wierni w Gotowości pod Bronią i Pan Krzysztof Wojewódzki – Komendant Główny Z.S. „Strzelec”.

Płk Witold Gniecki – Szef Zespołu do spraw Kontaktów z Organizacjami Proobronnymi został zgłoszony do Zarządu FOP i rekomendowany przez Związek Strzelecki „Strzelec” im. Józefa Piłsudskiego, którego był członkiem wspierającym.

Ustalono, że Dyrektor Biura był jednocześnie członkiem Związku Strzeleckiego „Strzelec” Józefa Piłsudskiego.

(dowód: akta kontroli str. 312-330, 604-609)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w dniu 16 listopada 2015 r. Minister Obrony Narodowej wydał nie tylko decyzję 452/MON, ale także np. decyzję Nr 455/MON z dnia 16 listopada 2015 r. w sprawie *przedsięwzięć szkoleniowych o charakterze proobronnym i wojskowym realizowanych dla członków organizacji*

¹⁰ Departament Edukacji, Dziedzictwa i Kultury (DEKiD), a wcześniej Departament Komunikacji Społecznej oraz Departament Wychowania i Promocji Obronności.

¹¹ Pkt 4 i 34 *Komunikatu o wydanych aktach prawnych opatrzonych cechą MON, nieogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Ministra Obrony Narodowej w IV kwartale 2015 r.* (Dz. Urz. MON z 2016 r. poz. 3).

pozarządowych lub innych partnerów społecznych¹². Decyzja ta nakładała zadania zarówno na Dyrektora Biura, jak i np. na dowódców jednostek wojskowych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych, a realizacja tych zadań polegać miała na współdziałaniu.

Dyrektor Biura pytany o realizację zadań określonych w decyzji Nr 455/MON przedstawił szereg dokumentów dotyczących współpracy z dowódcami, która odbywała się na podstawie decyzji Nr 253/MON z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie przeformowania Zespołu do Spraw Profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w Biuro do Spraw Proobronnych, twierdząc, że jest to realizacja zadań wynikających z decyzji Nr 455/MON.

W prowadzonych równolegle kontrolach dowódcy wyjaśnili, że nie realizowali postanowień decyzji Nr 455/MON, zatem zdaniem NIK, Biuro również nie mogło ich realizować:

- Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych: „Decyzja Nr 455/MON nie była publikowana: w Dzienniku Urzędowym MON; na stronie internetowej Biura Do Spraw Proobronnych; a także nie została przesłana do DG RSZ.

W związku z powyższym jej zapisy nie mogły być zrealizowane przez DG RSZ oraz podległe jednostki wojskowe.

Jednocześnie informuję, że przedsięwzięcia realizowane przez podległe jednostki, o których mowa w przedmiotowej decyzji, były ujęte w Planie współpracy Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i podległych jednostek wojskowych z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi.”

- Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej: „Nie realizowano zapisów decyzji Nr 455/MON z uwagi, że ww. decyzja nie była ogłoszona w dzienniku urzędowym MON i nie została przesłana do realizacji.

Jednocześnie informuję, że przedsięwzięcia o których mówi przedmiotowa decyzja, były ujęte w Planie współpracy Żandarmerii Wojskowej z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi na dany rok.”

- Dowódca Garnizonu Warszawa: „Głównym dokumentem normującym realizację przedsięwzięć szkoleniowych (w tym o charakterze proobronnym i wojskowym) dla członków organizacji pozarządowych oraz innych partnerów społecznych jest plan współpracy zatwierdzany przez Ministra Obrony Narodowej. Decyzja Nr 455/MON nie została przesłana do Dowództwa Garnizonu Warszawa”.

(dowód: akta kontroli str. 807-817 i 1597-1601)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli po uchyleniu przez Ministra Obrony Narodowej - z dniem 16 listopada 2015 r. - szczegółowego zakresu działania podstawą prawną działania Biura była decyzja Nr 253/MON.

2. Formy współpracy z organizacjami proobronnymi

Opis stanu faktycznego

Współpraca Biura do Spraw Proobronnych z organizacjami pozarządowymi, w tym z organizacjami proobronnymi, była organizowana bezpośrednio przez komórki Biura, w zależności od charakteru zadań danej komórki (tj. Zespół do Spraw Szkolenia, Zespół do Spraw Kontaktów z Organizacjami Proobronnymi i Zespół Organizacyjno-Legislacyjny).

¹² Niepublikowana.

1. Główne formy współpracy realizowane przez Zespół do Spraw Szkolenia:

- organizowanie szkoleń o tematyce wojskowej dla organizacji przy wsparciu jednostek wojskowych i centrów szkolenia;
- koordynowanie udziału organizacji w ćwiczeniach wojskowych prowadzonych przez dowództwa (DG RSZ i DO RSZ) lub jednostki wojskowe;
- opracowywanie programów i planów szkolenia, a także organizowanie przedsięwzięć dla organizacji przygotowujących je do współpracy z jednostkami wojskowymi;
- przekazywanie dla organizacji materiałów i pomocy szkoleniowych wspierających ich własne procesy szkoleniowe;
- doradztwo w zakresie opracowywania własnych planów i standardów szkolenia organizacji w celu zapewnienia jego dostosowania do potrzeb SZ RP;
- informowanie organizacji o zasadach i procedurach udzielania im wsparcia przez resort obrony narodowej (np. podpisywanie porozumień o współpracy, planowanie współpracy, udostępnianie pojazdów wojskowych, uzyskiwanie patronatów honorowych itp.);
- promowanie działalności szkoleniowej organizacji w Internecie, portalach społecznościowych i prasie fachowej,
- pozostałe zadania zespołu, z których wynikają formy współpracy, są wyszczególnione w szczegółowym zakresie działania BdSP.

Ponadto w 2017 roku opracowano „Plan wsparcia przez Biuro do Spraw Proobronnych szkolenia organizacji proobronnych i klas mundurowych w 2017 r.”, który 8 lutego 2017 r. zatwierdził Minister Obrony Narodowej. Plan wsparcia obejmował wszystkie przedsięwzięcia szkoleniowe Biura realizowane w 2017 r. oraz wdrażał główny projekt szkoleniowy skierowany do organizacji proobronnych, jakim był pilotażowy program ewaluacji komponentów organizacji proobronnych pn. „Paszport do współpracy pododdziałów organizacji proobronnych z jednostkami wojskowymi Sił Zbrojnych RP”. W pierwszej edycji programu „Paszport” brało udział 26 komponentów z 23 organizacji, łącznie ok. 650 osób.

2. Główne formy współpracy realizowane przez Zespół do Spraw Kontaktów z Organizacjami Proobronnymi:

- nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów z organizacjami proobronnymi, których potencjał może być wykorzystany dla systemu obronnego państwa,
- monitorowanie potrzeb organizacji proobronnych w zakresie realizacji zadań publicznych i zgłaszanie stosownych projektów zadań zgodnie z trybem określonym w decyzji nr 310/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 sierpnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu zlecania zadań publicznych przez Ministra Obrony Narodowej¹³,
- organizowanie i koordynacja przedsięwzięć z udziałem organizacji proobronnych w ramach obchodów świąt państwowych i wojskowych oraz innych uroczystości z udziałem Sił Zbrojnych RP,

¹³ Dz. Urz. MON poz. 232, ze zm.

- organizowanie i koordynacja przedsięwzięć z udziałem organizacji proobronnych w ramach przedsięwzięć promujących obronność i działalność SZ RP np. targi, konferencje, wystawy sprzętu, pikniki militarne itp.,
- pozostałe zadania zespołu, z których wynikają formy współpracy, są wyszczególnione w szczegółowym zakresie działania BdSP.

3. Główne formy współpracy realizowane przez Zespół Organizacyjno-Legislacyjny:

- opracowywanie propozycji zmian przepisów prawnych związanych ze współpracą z organizacjami pozarządowymi na rzecz wsparcia systemu obronnego państwa, a także ustawodawstwa powszechnego mającego związek z tymi obszarami,
- udzielanie porad prawnych (w formie telefonicznego dyżuru prawnego) w zakresie funkcjonowania organizacji proobronnych, ich współpracy z resortem obrony narodowej oraz przepisów obowiązujących w tym zakresie,
- pozostałe zadania zespołu, z których wynikają formy współpracy, są wyszczególnione w szczegółowym zakresie działania BdSP.

(dowód: akta kontroli str. 15-18, 30-32)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zorganizowanie nieformalnego spotkania z przedstawicielem ataszatu obcego państwa.

Dyrektor Biura w piśmie 404/16/BDSP z 27 kwietnia 2016 r. do Dyrektora Centrum Operacyjnego MON, poinformował o spotkaniu w dn. 26 kwietnia 2016 r. w siedzibie Biura do Spraw Proobronnych, w którym udział wzięli: Dyrektor i przedstawiciele Biura do Spraw Proobronnych (BdSP), Przedstawiciel Stowarzyszenia FIA, Przedstawiciel Stowarzyszenia ObronaNarodowa.pl, Przedstawiciele Federacji Organizacji Proobronnych, Przedstawiciel Związku Strzeleckiego „STRZELEC” OSW, Przedstawiciel Stowarzyszenia Instruktorów Legia Akademicka oraz przedstawiciel Attachè Obrony USA w Polsce.

W piśmie tym Dyrektor Biura poinformował również, że „po spotkaniu odbyła się osobna rozmowa z Przedstawicielem Ataszatu Obrony USA. Poinformował on Dyrektora BdSP o obostrzeniach dotyczących ćwiczeń wojsk USA na poligonach innych państw. Wyraźnie zaznaczył, że w rejonie bezpośrednich ćwiczeń wojsk USA nie mogą przebywać cywilne osoby postronne. Powyższe wyklucza możliwość obecności członków organizacji proobronnych w ww. rejonach. Sprawa ta będzie konsultowana z DO RSZ w celu wskazania <<bezpiecznych>> lokalizacji do użycia w ćwiczeniu członków organizacji proobronnych.”

W prowadzonej równolegle kontroli w Dowództwie Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódca Operacyjny RSZ wyjaśnił, że „DO RSZ nie zostało poinformowane o zastrzeżeniach Ataszatu Obrony USA w zakresie rozmieszczenia organizacji proobronnych w rejonach ćwiczeń, wspólnie z ćwiczącymi wojskami USA.”

Dyrektor Biura wyjaśnił, że: „Wskazane konsultacje odbywały się w ramach prac zespołu roboczego Dowództwa Operacyjnego RSZ przygotowującego ćwiczenie. Ponieważ na etapie przygotowania udziału organizacji w ćwiczeniu uzgodniono, że nie zachodzi ewentualność przebywania w tym samym miejscu żołnierzy wojsk USA i organizacji proobronnych nie zaistniała konieczność

oddzielnego informowania Dowództwa Operacyjnego RSZ o zastrzeżeniach Ataszatu Obrony USA. O skuteczności powyższego działania świadczy fakt, że podczas ćwiczenia ANAKONDA 16 nie doszło do styku osób z organizacji proobronnych z żołnierzami wojsk USA."

Obecność przedstawiciela Ataszatu Obrony USA na spotkaniu w Biurze, Dyrektor Biura wyjaśnił w sposób następujący: „Obecność przedstawiciela Ataszatu na spotkaniu wynika z konieczności zapewnienia warunków poprawnej współpracy partnerskiej z wojskami USA przyjeżdżającymi, by wziąć udział w ćwiczeniu. Zalecenie prowadzenia poprawnej współpracy i wymiany informacji przekazano Dyrektorowi Biura ds. Proobronnych w trakcie jednego ze spotkań zorganizowanych przez Centrum Operacyjne MON w siedzibie MON, w którym udział wzięli także m.in. przedstawiciele Ambasady USA, Dyrektor Gabinetu Politycznego MON, pełnomocnik MON ds. Utworzenia Obrony Terytorialnej Kraju oraz szef Zarządu Organizacji i Uzupelnień P1 Sztabu Generalnego WP. Podczas spotkania Dyrektor Gabinetu Politycznego MON zaprosił przedstawicieli Gwardii Narodowej stanu Illinois do udziału w ćwiczeniach organizacji proobronnych, które odbyły się 19 marca 2016 r. w Mińsku Mazowieckim. Obecni tam przedstawiciele Ambasady USA w trybie roboczym zwrócili się z ustną prośbą o umożliwienie uczestnictwa w spotkaniu z organizacjami proobronnymi, o którym dowiedział się z nieznanych nam źródeł, po pojawieniu się informacji o planowanym udziale pododdziałów organizacji proobronnych w ćwiczeniu „ANAKONDA 16”."

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przedstawiciele Ambasady USA w trybie roboczym zwrócili się z ustną prośbą o umożliwienie uczestnictwa w spotkaniu z organizacjami proobronnymi 18 dni przed wnioskiem Dyrektora Biura do Ministra Obrony Narodowej w sprawie zgody na udział w ćwiczeniu organizacji proobronnych.

Na pytanie kontrolujących „czy o wizycie przedstawiciela Ataszatu Obrony USA była powiadomiona SKW i czy SKW wyraziła zgodę na wizytę przedstawiciela Ataszatu USA w siedzibie Biura ds. Spraw Proobronnych?”, Dyrektor Biura odpowiedział w dniu 19 grudnia 2017 r., że: „W powyższym temacie poleciłem przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, o jego wynikach i wnioskach powiadomię niezwłocznie po jego zakończeniu w piśmie uzupełniającym. Pełnomocnik Dyrektora ds. OIN oddzielnym trybem prowadzi postępowanie wyjaśniające wynikające z jego kompetencji."

Do końca czerwca 2018 r. Dyrektor Biura nie powiadomił o wynikach postępowania wyjaśniającego.

(dowód: akta kontroli str. 604-610)

2. W porozumieniach dotyczących udziału organizacji proobronnych w ćwiczeniu DRAGON-17, zawartych 22 sierpnia 2017 r., zamieszczono postanowienie o możliwości wypowiedzenia w terminie miesięcznym, ze skutkiem na koniec września, chociaż porozumienie obowiązywało do 29 września 2018 r.

Dyrektor Biura wyjaśnił, że: „w opinii Biura teza postawiona w pytaniu jest nieco odmienna od faktycznego zapisu w porozumieniu, który brzmi:

„§ 11

1. Porozumienie zostaje zawarte na okres od dnia podpisania Porozumienia do dnia 29 września 2017 r. z możliwością jego rozwiązania z zachowaniem miesięcznego okresu wypowiedzenia, ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego."

W opinii Biura taki zapis mógł oznaczać rozwiązanie porozumienia np. na koniec sierpnia, gdyby okoliczności uzasadniające rozwiązanie porozumienia wystąpiły w lipcu. Odrębną kwestią pozostaje fakt, że porozumienia zostały podpisane 22 sierpnia 2017 r., wobec czego przedmiotowe postanowienie mogło zostać inaczej sformułowane.”

(dowód: akta kontroli str. 635-644)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ocenę wystawioną Biuru przez kontrolowane równolegle Stowarzyszenie *Fideles et Instructi Armis – Wierni w Gotowości pod Bronią (FIA)*. Prezes Stowarzyszenia w złożonych wyjaśnieniach podał, że: *„Od początku w Biurze znalazła się grupa profesjonalnych, zaangażowanych i chętnych do współpracy osób. Jest to pierwszy podmiot MON, który jest zawsze dostępny, udziela informacji organizacjom obronnym, pomaga, organizuje szkolenia i z roku na rok przejawia coraz więcej inicjatyw. We współpracy z BdSP zrealizowaliśmy kilka powierzonych zadań zleconych, nasi członkowie odbyli szkolenia, weszliśmy w skład programu „Paszport”, wzięliśmy udział w Anakondzie 2016, różnego rodzaju targach (MSPO, Ostróda). Ponadto BdSP w sposób aktywny słucha naszych opinii i korzysta z naszego doświadczenia i opiniowania różnych działań. Na szczególne wyróżnienia zasługują: płk Gniecki, płk Pawluczuk, płk Mika. Osoby te cechuje duże zaangażowanie w realizowaną współpracę i działania na rzecz organizacji obronnych. Wielokrotnie mogliśmy uzyskać pomoc prawną i doradczą. Jednocześnie Biuro nie odpowiada za funkcjonowanie zadań zleconych, dystrybucję mienia, amunicji, porozumienia o współpracy z MON, uzgadnianie statutów. Departament próbował również nie dopuścić przedstawicieli BdSP do obrad komisji rozpatrujących oferty na zadania zlecone, co finalnie na szczęście się nie udało. Od 2016 r. przedstawiciele BdSP zasiadają w komisjach, a samo BdSP może zgłaszać do Departamentu własne projekty na zadania zlecone w formie powierzeń, które konsultuje z organizacjami obronnymi, w tym również z naszą. W naszej opinii przekazanie większego zakresu odpowiedzialności i obszarów z Departamentu na BdSP w sposób praktyczny zwiększyłoby efektywność współpracy Resortu z organizacjami społecznymi.”*

(dowód: akta kontroli str. 1596)

Na stronie internetowej Stowarzyszenia znalazł się, w relacji z udziału FIA w ćwiczeniu DRAGON-17 następujący zapis: *„W międzyczasie dopieiliśmy ostateczną listę 101 Płutonu. Przy tej okazji muszę wspomnieć o Panu płk Mice z Biura do Spraw Proobronnych. Panie pułkowniku, co trzeba zrobić, żeby kierować tak niezdyscyplinowaną, rozproszoną, czasami nieogarniętą grupą ludzi, skupionych w kilkudziesięciu organizacjach różniących się kulturą pracy I NIE OSIWIEĆ? Organizacje powinny zorganizować w całym kraju zbiórkę brązu albo spizu i odlać z niego 3 metrowy posąg Pułkownika Miki z dedykacją „Pracował z nami i przeżył”. W FIA mamy hasło #FIARobimyRobotę. Zdecydowanie można powiedzieć, że płk Mika robi robotę.¹⁴”*

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działalność Biura w zbadanym zakresie była prowadzona zgodnie z celem, dla którego realizacji Biuro zostało powołane, tj. służyła wsparciu systemu obronnego RP poprzez wykorzystanie potencjału obronnej organizacji pozarządowych o charakterze proobronnym i paramilitarnym.

¹⁴ <https://fia.com.pl/fia-cwiczeniu-dragon-17/> - dostęp 1 lipca 2018 r.

3. Koszty współpracy z organizacjami proobronnymi

Opis stanu faktycznego

Biuro do Spraw Proobronnych nie zostało ustanowione dysponentem środków budżetowych i znajduje się na zaopatrzeniu Oddziału Zabezpieczenia Dowództwa Garnizonu Warszawa.

Wydatki na funkcjonowanie Biura w 2016 r. wyniosły 3.105.245,68 zł, a w 2017 r. 3.230.440,24 zł i dotyczyły głównie wynagrodzeń – odpowiednio: 2.554.886,00 zł i 2.314.382,67 zł.

W 2016 r.: § 401 Wynagrodzenia osobowe pracowników – 482.848,88 zł; § 404 Dodatkowe wynagrodzenie roczne – 10.175,23 zł; § 405 Uposażenia żołnierzy zawodowych i nadterminowych oraz funkcjonariuszy – 1.867.291,51 zł; § 406 Pozostałe należności żołnierzy zawodowych i nadterminowych oraz funkcjonariuszy – 48.229,41 zł i § 407 Dodatkowe uposażenie roczne dla żołnierzy zawodowych oraz nagrody roczne dla funkcjonariuszy – 146.340,97 zł.

W 2017 r.: § 401 - 541107,83 zł; § 404 – 37.366,31 zł; § 405 – 1.543.300,83 zł; § 406 – 37.673,21 zł i § 407 – 154.934,49 zł.

(dowód: akta kontroli str. 527-532 i 652-657)

Biuro posiada możliwość zgłaszania w ramach współpracy z organizacjami proobronnymi projektów zadań publicznych. BdSP realizuje współpracę z organizacjami pozarządowymi w ramach zdefiniowanych przez BdSP zadań publicznych (konkursy ofert). W okresie 2015-2016 zrealizowanych zostało 10 zadań na łączną kwotę 937.500 zł, natomiast na 2017 r. rozstrzygnięto konkurs na realizację 16 zadań publicznych na kwotę 2,09 mln zł z zakresu proobronności i edukacji młodzieży klas mundurowych. Szkoleniami zostało objętych ok. 3.000 uczniów oraz nauczycieli ze szkół prowadzących klasy mundurowe województw objętych I-szym i II-gim etapem tworzenia WOT (podlaskie, lubelskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, mazowieckie, świętokrzyskie, małopolskie, śląskie).

(dowód: akta kontroli str. 18)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Biuro nie było dysponentem środków budżetowych. Nie finansując zadań publicznych realizowanych przez organizacje proobronne, Biuro zgłaszało projekty zadań publicznych do realizacji przez organizacje proobronne.

4. Efekty współpracy z organizacjami proobronnymi

Opis stanu faktycznego

W *Sprawozdaniu z wykonania planu działalności Biura do Spraw Proobronnych za 2016 rok* Biuro wykazało liczbę przeszkolonych osób z organizacji proobronnych – 1.337, co stanowiło wzrost o 1.167 osób (170 w 2015 r.), tj. o 686%.

Ustalono, że Biuro wykazało liczbę osób przeszkolonych wyłącznie podczas przedsięwzięć, które organizowało lub nadzorowało.

W *Sprawozdaniu z wykonania planu działalności Biura do Spraw Proobronnych za 2017 rok* Biuro wykazało liczbę przeszkolonych osób z organizacji proobronnych – w ramach programu Paszport 1.265 osób, w ramach szkoleń uzupełniających w JW 828 osób, w ramach zadań publicznych (minimum programowe opracowane przez MON) – 3.890 osób, razem 5.983 osób.

(dowód: akta kontroli str. 213-286, 1527-1559))

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wymierne efekty współpracy z organizacjami proobronnymi zostały osiągnięte w wyniku działalności szkoleniowej Biura. W stosunku do roku 2015 Biuro odnotowało w roku 2016 istotny wzrost przeszkolonych członków organizacji proobronnych.

5. Model funkcjonowania organizacji proobronnych w systemie obronnym państwa

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że nie ma regulacji dotyczących miejsca, roli i zadań organizacji proobronnych w systemie obronnym państwa.

Dyrektor Biura wyjaśnił, że: *„Ewentualne trwałe włączenie organizacji proobronnych w system obronny wymagałoby z ich strony podporządkowania się wszystkim rygorom, którym podlegają żołnierze. Członkowie organizacji musieliby spełniać ponadto wszelkie kryteria określone dla kandydatów na żołnierzy oraz spełniać wymagania sformułowane w stosunku do żołnierzy. Przestaliby być wtedy w tym zakresie członkami samorządnego stowarzyszenia, co zaprzecza jego tożsamości wynikającej z przepisów prawa.”*

Ponadto Dyrektor Biura stwierdził, że *„ewentualne zdyscyplinowanie organizacji proobronnych w czasie „P” poprzez zaliczenie ich w jakiegokolwiek formie do systemu militarnego spowodowałoby zaprzepaszczenie najcenniejszego dobra, mianowicie ich różnorodności wynikającej z samoorganizacji, tj. określania i osiągania celów bez impulsu ze strony władzy państwowej. W jakimś stopniu byłoby to ograniczenie inicjatyw oddolnych, będących przejawem społeczeństwa obywatelskiego.”*

Dlatego też, zdaniem Dyrektora Biura, *„organizacje proobronne mogą uczestniczyć w wojskowych przedsięwzięciach szkoleniowych i innych na zasadzie każdorazowych porozumień, określających potencjał organizacji oraz czas, miejsce i zakres ich działania. (...)*

Współpraca wojska z organizacjami społecznymi odbywa się na zasadzie partnerstwa, na mocy wzajemnych porozumień, w których określone są zobowiązania stron, zasady podległości w danym przedsięwzięciu, zakres zadań itp. Biuro nie planuje prowadzenia prac mających na celu wprowadzenie zmian wyżej opisanych relacji.”

Dyrektor Biura stwierdził, że *„stan systemowego spożytkowania potencjału organizacji społecznych, w tym szczególnie organizacji proobronnych, w celu wzmocnienia obronności kraju nadal jest daleki od oczekiwań, a w szczególności:*

- *brak jest umocowania prawnego (doprecyzowania w aktach prawnych rangi ustawowej i w aktach wykonawczych) zasad udziału organizacji społecznych w realizacji zadań obronnych,*
- *brak dostatecznego prawnego usankcjonowania możliwości wspólnych (Siły Zbrojne RP i organizacje społeczne) przedsięwzięć szkoleniowych i korzystania przez te organizacje z obiektów i wyposażenia należącego do Sił Zbrojnych RP,*
- *brak doprecyzowania zasad udziału organizacji społecznych w realizacji zadań Sił Zbrojnych RP w czasie wojny, zgodnie z postanowieniami konwencji międzynarodowych (włączenia do działań bojowych),*
- *niepełne jest uzależnienie pomocy materialnej ze strony RON dla organizacji społecznych od realizowania przez nie szkolenia wojskowego,*

- brak jednoznacznych przepisów dotyczących udostępniania organizacjom społecznym obiektów, uzbrojenia i wyposażenia znajdującego się w dyspozycji jednostek wojskowych,
- organizacje społeczne o charakterze proobronnym wykazują się dużym zróżnicowaniem, samodzielnością i niewielkim stopniem integracji utrudniającym spożytkowanie ich potencjału do obronności kraju.”

(dowód: akta kontroli str. 452-466)

Najwyższa Izba Kontroli podziela opinię Dyrektora Biura dotyczącą ww. „braków”.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

— — — — —

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Biuro prawidłowo zidentyfikowało problemy występujące w obszarze współpracy z organizacjami proobronnymi. Okres działalności Biura objęty kontrolą (lata 2015-2016) był jednak zbyt krótki, a doświadczenia z współpracą z organizacjami proobronnymi niewystarczające, żeby Biuro mogło opracować propozycje rozwiązania tych problemów i przedstawić je Ministrowi Obrony Narodowej, w celu rozważenia podjęcia prac legislacyjnych.

IV. Wnioski pokontrolne

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Warszawa, dnia 13.....grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Obrony Narodowej

Kontroler
Tomasz Lubański
Doradca techniczny


.....
podpis

Dyrektor
Marek Zająkła


.....
podpis