



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Obrony Narodowej

KON.410.004.02.2017  
P/17/037

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/037 – Współpraca Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Tomasz Lubański, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 18/2017 z dnia 19 czerwca 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p> 2. Andrzej Dominikowski, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 22/2017 z dnia 19 czerwca 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych ul. Żwirki i Wigury 103/105, 00-912 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Dowódca Generalny RSZ: gen. broni Jarosław Mika – od 8 lutego 2017 r. Poprzednio, w kontrolowanym okresie: cz.p.o. gen. dyw. Jan Śliwka od 1 do 7 lutego 2017 r., gen. broni Mirosław Różański od 30 czerwca 2015 r. do 31 stycznia 2017 r., gen. broni Lech Majewski od 1 stycznia 2014 r. do 29 czerwca 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>

### Ocena ogólna

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>1</sup>, że Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych (dalej: DG RSZ) rzetelnie wywiązywało się z obowiązków nałożonych decyzją Nr 187/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie wprowadzenia zasad współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi<sup>2</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że wspólne ćwiczenia wojsk podległych DG RSZ z organizacjami proobronnymi w ćwiczeniach ANAKONDA-16 i DRAGON-17 nie miały podstaw prawnych. Ponadto NIK zwraca uwagę, że organizacje proobronne zostały włączone do ćwiczenia ANAKONDA-16 w ostatniej chwili i bez odpowiedniego przygotowania, a ich udział w ćwiczeniu był, zdaniem NIK, niecelowy.

NIK ocenia, że wyznaczenie do pilotażowego programu MON dla uczniów klas mundurowych jednostek o wysokiej gotowości bojowej oraz udział jednostek wojskowych podległych DG RSZ w szkoleniu, w ramach programu „Paszport

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Dz. Urz. Min. Obr. Nar. Nr 12, poz. 131, ze zm. Dalej: decyzja Nr 187/MON lub Zasady współpracy.

*do współpracy poddziałów organizacji proobronnych z jednostkami wojskowymi SZ RP* (dalej: „Paszport”) były niecelowe.

DG RSZ podejmując współpracę z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi realizowało cele określone w § 3 załącznika do decyzji Nr 187/MON, zwłaszcza w zakresie pozyskiwania społecznej akceptacji dla polityki obronnej państwa oraz kształtowania pozytywnego wizerunku Sił Zbrojnych i służby wojskowej.

W ocenie NIK, współpraca z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi nie miała negatywnego wpływu na szkolenie żołnierzy jednostek podległych DG RSZ, mimo iż wymagała zaangażowania żołnierzy zarówno w czasie pracy, w ramach obowiązków służbowych, jak i poza normą czasu pracy.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że współpracy DG RSZ z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi nie można bezpośrednio odnieść do współpracy z organizacjami proobronnymi, ponieważ w żadnym przepisie prawa, ani w żadnej regulacji wewnętrznej nie ma definicji, ani wykazu organizacji proobronnych.

Nie można również określić kosztów współpracy z organizacjami proobronnymi, ponieważ w resorcie obrony narodowej wydatki ponoszone w ramach wspólnych działań nie są ewidencjonowane odrębnie, a jako bieżąca działalność jednostek wojskowych.

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

Podobnie negatywnie Izba ocenia wyznaczenie do pilotażowego programu MON dla uczniów klas mundurowych jednostek zaszeregowanych do sił wysokiej gotowości bojowej. Zdaniem Izby, zwłaszcza w jednostkach bardzo istotnych z punktu widzenia ewentualnego użycia Sił Zbrojnych, wysiłek należy skierować na szkolenie żołnierzy, a nie uczniów klas wojskowych.

Niecelowe, w ocenie Izby, jest również przygotowywanie do współdziałania z jednostkami wojskowymi „komponentów” organizacji proobronnych w programie „Paszport”, ponieważ nie ma określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego zadań dla tych „komponentów”, a w razie mobilizacji te „komponenty” nie będą funkcjonować.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Formy współpracy z organizacjami proobronnymi

##### **Porozumienia o współpracy**

Zgodnie z decyzją 187/MON kierownik jednostki organizacyjnej od szczebla dowódcy jednostki wojskowej ma prawo zawierać porozumienia z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi. Porozumienie jest dokumentem potwierdzającym wolę rozwijania stałej współpracy i w szczególności:

- 1) określa cele, obszar i formy współdziałania, zobowiązania stron, warunki i czas współpracy oraz zasady rozwiązywania porozumienia;
- 2) angażuje partnera społecznego do wykonania określonych zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa narodowego przy wsparciu resortu.

W kontrolowanym okresie DG RSZ miało podpisane porozumienia o współpracy, wg stanu na koniec roku:

2014: z 319 organizacjami pozarządowymi i z 401 innymi partnerami społecznymi;

2015: z 317 organizacjami pozarządowymi i z 566 innymi partnerami społecznymi;

2016: z 313 organizacjami pozarządowymi i z 628 innymi partnerami społecznymi;

2017: z 330 organizacjami pozarządowymi i z 673 innymi partnerami społecznymi.

(dowód: akta kontroli str. 12-160, 1053-1102)

##### **Plany współpracy**

Zasady współpracy w § 25 ust. 1 stanowią, że podstawą udzielania wsparcia merytorycznego i logistycznego dla inicjatyw partnerów społecznych są plany współpracy.

W planach współpracy DG RSZ i jednostek podległych w latach 2014-2017 znalazło się odpowiednio: 2.456, 4.134, 4.960 i 3.830 przedsięwzięć.

W poszczególnych latach zrealizowano odpowiednio 2.334 (95%), 3.756 (90,9%), 4.055 (81,8%) i 3.016 (78,7%) zaplanowanych przedsięwzięć.

Liczba zrealizowanych przedsięwzięć z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi była większa niż zaplanowana, ponieważ DG RSZ i jednostki podległe zrealizowały przedsięwzięcia nieujęte w planach współpracy w liczbie odpowiednio: 882, 1.351, 1.156 i 927.

Całkowita liczba zrealizowanych wspólnych przedsięwzięć w latach 2014-2017 wyniosła odpowiednio: 3.216, 5.107, 5.211 i 3.943.

(dowód: akta kontroli str. 12-160, 1053-1102)

##### **Wnioski o powierzenie organizacjom pozarządowym wykonania zadania publicznego**

Zgodnie z trybem określonym w decyzjach Ministra Obrony Narodowej<sup>3</sup> Dowództwo Generalne RSZ w 2015 r zgłosiło wnioski o realizację 5 zadań publicznych, w 2016 r. - 15 zadań i w 2017 r. – 2.

<sup>3</sup> Nr 483/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 października 2008 r. w sprawie zasad i trybu zlecania zadań publicznych w zakresie obronności państwa organizacjom pozarządowym – Dz. Urz. Min. Obr. Nar. Nr 21, poz. 266 i Nr 310/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 sierpnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu zlecania zadań publicznych przez Ministra Obrony Narodowej – Dz. Urz. Min. Obr. Nar. poz. 232, ze zm.

W toku rozpatrywania wniosków Komisja<sup>4</sup> zaakceptowała odpowiednio:

w 2015 r. - 4 zadania publiczne:

- 1) Święto Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych - zadanie zgłoszone przez DG RSZ;
- 2) Sztafeta pamięci Dowódcy Wojsk Lądowych gen. broni Tadeusza Buka - zadanie zgłoszone przez Dowódcę 34BK Panc /11DK Panc;
- 3) XX Festiwal Pieśni Patriotycznej i Religijnej Wojska Polskiego w Hrubieszowie - zadanie zgłoszone przez dowódcę 2 pułku rozpoznawczego 2pr;
- 4) Turniej Proobronny Klas Wojskowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego;

w 2016 r. - 2 zadania publiczne:

- 1) Święto Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych - zadanie zgłoszone przez DG RSZ;
- 2) XXI Festiwal Pieśni Patriotycznej i Religijnej Wojska Polskiego w Hrubieszowie - zadanie zgłoszone przez dowódcę 2pr;

w 2017 r. - 1 zadanie publiczne:

- 1) XXII Festiwal Pieśni Patriotycznej i Religijnej Wojska Polskiego w Hrubieszowie - zadanie zgłoszone przez dowódcę 2pr.

(dowód: akta kontroli str. 12-160, 1053-1102)

### **Udostępnianie infrastruktury wojskowej i sprzętu**

Jednostki wojskowe podległe DG RSZ w latach 2015-2017 udostępniały organizacjom proobronnym oraz uczniom klas wojskowych strzelnice i obiekty poligonowe.

Liczba dni, w których członkowie organizacji proobronnych i uczniowie klas wojskowych korzystali ze strzelnic wyniosła odpowiednio: 185, 330 i 394 dni, co stanowiło odpowiednio 3,5%, 6,5% i 6,5% dni, w których prowadzono na tych obiektach zajęcia pododdziałów SZ RP<sup>5</sup>.

W latach 2015-2017 liczba osób z organizacji proobronnych i klas wojskowych korzystających ze strzelnic wyniosła - 23.683 (odpowiednio: 7.291, 7.228 i 9.164) i była wyższa niż liczba żołnierzy rezerwy – 9.123 (odpowiednio: 1.670, 2.415 i 5.038).

W tym samym okresie wykorzystanie obiektów poligonowych przez organizacje proobronne i klasy wojskowe wyniosło 475 dni (odpowiednio: 117, 177 i 181).

Liczba osób z organizacji proobronnych i klas wojskowych korzystających z obiektów poligonowych wyniosła 18.458 (odpowiednio: 4.689, 8.262 i 5.507)<sup>6</sup>.

Do zasadniczych, zidentyfikowanych przez jednostki wojskowe, problemów w zakresie realizacji celów szkoleniowych w ramach współpracy z organizacjami proobronnymi zaliczyć należy:

<sup>4</sup> Nietatowa Komisja do Spraw Zlecania Zadań Publicznych w Zakresie Obronności, jako organ doradczy osoby zajmującej kierownicze stanowisko MON, powołana decyzją nr 310/MON.

<sup>5</sup> Jednostki oraz instytucje resortu ON korzystały ze strzelnic przez odpowiednio: 5.126, 4.700 i 5.304 dni, a żołnierze rezerwy przez 47, 86 i 383 dni.

<sup>6</sup> W tym samym okresie z obiektów poligonowych korzystało 390 żołnierzy rezerwy (odpowiednio: 121, 121 i 148), w ciągu 23 dni (odpowiednio: 13, 3 i 7).

- konieczność udzielenia dni wolnych za zabezpieczenie realizacji szkolenia (strzelania) w dni ustawowo wolne;
- konieczność zapewnienia pełnego zabezpieczenia szkolenia (medycznego, wyposażenia osób funkcyjnych) zgodnie z „Programem strzelań z broni strzeleckiej” oraz instrukcjami i regulaminami strzelnic;
- przypadki przeciążenia strzelnic garnizonowych (np. obiekt w garnizonie Dęblin zabezpiecza szkolenie programowe 28 jednostek wojskowych, szkolenie żołnierzy służby przygotowawczej, podchorążych WSOSP oraz pododdziałów WOT).

(dowód: akta kontroli str. 983-1052)

### **Wsparcie merytoryczne**

Jednostki podległe DG RSZ udzielały wsparcia merytorycznego w postaci wyznaczenia instruktorów, udostępnienia trenażerów do zajęć teoretycznych i praktycznych (np.: GROM-S, SPIKE), udostępnienie wyrzutni RPG-7, kbs Beryl z celownikiem Rubin, udostępnienie miejsca do przeprowadzenia zajęć.

(dowód: akta kontroli str. 983-1052)

### **Limit środków bojowych**

Kwestie gospodarowania limitem środków bojowych do zabezpieczenia przedsięwzięć organizacji proobronnych pozostają w kompetencjach Departamentu Edukacji, Kultury i Dziedzictwa MON (DEKiD).

Dyrektor DEKiD określił następującą procedurę wykorzystania limitu przez organizacje proobronne:

- w roku poprzedzającym rok wykorzystania środków bojowych (ŚB) organizacja proobronna, która zamierza złożyć wniosek o realizację przedsięwzięcia z wykorzystaniem ŚB zobowiązana jest przesłać do DEKiD „Wniosek o przydzielenie środków bojowych na kolejny rok”. Wniosek musi być uzgodniony z dowódcą JW lub dowódcą garnizonu, do którego składany będzie wniosek o ujęciu w „Planie współpracy dowództwa / JW z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi w ... roku”;
- dowódcy JW (dowódcy garnizonów) planujący realizację przedsięwzięcia z organizacjami proobronnymi przy wykorzystaniu ŚB są zobowiązani każdorazowo wystąpić we właściwym terminie do Dyrektora DEKiD z „Zapotrzebowaniem o przydzielenie środków bojowych z limitu DEKiD”, ale tylko w stosunku do szkoleń, które zostały ujęte w „Planie współpracy...”.

(dowód: akta kontroli str. 969-982)

### **ANAKONDA-16**

Ćwiczenie pk. ANAKONDA, to największe ćwiczenie SZ RP, organizowane od 2006 roku w cyklu dwuletnim. Obecnie ćwiczenia te odbywają się z udziałem państw sojuszniczych i partnerskich. Ćwiczenie przygotowywane jest według zasady podziału odpowiedzialności dowództw na tzw. *Force Provider* i *Force User*. Dowództwo Generalne RSZ jako *Force Provider* organizuje szkolenia i przygotowuje związki taktyczne, natomiast Dowództwo Operacyjne RSZ jako *Force User* planuje, kieruje operacją w trakcie ćwiczenia oraz dowodzi wojskami przekazanymi w podporządkowanie.

W trakcie ćwiczenia pk. ANAKONDA-16 w ramach czterech komponentów: lądowego, powietrznego, morskiego i wojsk specjalnych, zadania realizowało

ok. 31.000 żołnierzy, w tym ok. 12.000 żołnierzy polskich oraz ok. 400 członków organizacji proobronnych.

Udział komponentów organizacji proobronnych został usankcjonowany w Rozkazie Organizacyjnym Dowódcy Operacyjnego RSZ nr Z-17 z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie przeprowadzenia ćwiczenia z wojskami pk. ANAKONDA-16 (AN-16).

W oparciu o zapisy powyższego rozkazu Dowódca Generalny RSZ przydzielił poszczególne organizacje proobronne do wybranych jednostek wojskowych na czas ćwiczenia. Podczas przeprowadzonego procesu planowania ćwiczenia i analizy potrzeb jego uczestników określono role komponentów organizacji proobronnych. Organizacje proobronne zostały użyte aplikacyjnie jako pododdziały Obrony Terytorialnej (plutony i kompanie OT).

Udział w ćwiczeniu wzięły cztery organizacje proobronne:

1. Stowarzyszenie Fideles et Instructi Armis (FIA) - Wierni w gotowości pod bronią (Warszawa) – 89 uczestników.

Ćwiczenia odbywały się w dniach 10-12 czerwca 2016 r. na Ośrodku Szkolenia Poligonowego Wojsk Lądowych (OSPWL) Wędrzyn we współdziałaniu z 25 Brygadą Kawalerii Powietrznej (25BKPow).

2. Związek Strzelecki „Strzelec” (Warszawa) – 57 uczestników.

Ćwiczenia odbywały się w dniach 10-12 czerwca 2016 r. na OSPWL Orzysz we współdziałaniu z 17 Brygadą Zmechanizowaną (17BZ).

3. Stowarzyszenie Obrona Narodowa.pl Ruch na Rzecz Obrony Terytorialnej (Wrocław) – 212 uczestników.

Ćwiczenia odbywały się w dniach 10-12 czerwca 2016 r. na OSPWL Orzysz we współdziałaniu z 17BZ, OSPWL Nowa Dęba we współdziałaniu z Wielonarodową Brygadą LITPOLUKRBRIG (WB), 21 Brygadą Strzelców Podhalańskich (21BSP) i na Ośrodku Ćwiczeń Biała Góra we współdziałaniu z 10 Brygadą Kawalerii Pancerniej (10BK Panc) oraz 2 pułkiem inżynieryjnym (2pinż).

4. Legia Akademicka (Lublin) – 37 uczestników.

Ćwiczenia odbywały się w dniach 6-12 czerwca 2016 r. na OSPWL Orzysz we współdziałaniu z 17BZ.

(dowód: akta kontroli str. 168-175)

## **DRAGON-17**

5 września 2016 r. Dowódca Generalny RSZ wydał „Wytyczne Dowódcy Generalnego Rodzajów SN Zbrojnych nr 61 z dnia 5 września 2016 r. do ćwiczenia taktycznego z wojskami pk. DRAGON-17”, w których jako cel cząstkowy określił m.in. organizację współdziałania elementów ugrupowania bojowego z elementami pozamilitarnymi struktur obronnych państwa, w tym z organizacjami proobronnymi.

Szkolenie przygotowawcze komponentów organizacji proobronnych dedykowanych do udziału w ćwiczeniu taktycznym z wojskami pk. DRAGON-17 było realizowane przez Biuro do Spraw Proobronnych w ramach programu „Paszport”, tj. cyklicznych zajęć ze szkolenia bojowego, szkolenia w ramach kursów specjalistycznych i szkolenia uzupełniającego realizowanego w jednostkach wojskowych i centrach szkolenia podległych Dowódcy Generalnemu RSZ.

W ramach procesu przygotowania, przedstawiciele organizacji proobronnych oraz Biura do Spraw Proobronnych uczestniczyli w organizowanych przez DG RSZ

rekonesansach do ćwiczenia DRAGON-17, dzięki czemu mogli zapoznać się z rejonem ćwiczenia (przepraw), celami szkoleniowymi, planowanymi zadaniami taktycznymi oraz organizacją zabezpieczenia logistycznego ćwiczących wojsk i organizacji proobronnych tego ćwiczenia. Przedstawiciele Biura do Spraw Proobronnych ściśle współpracowali z osobami funkcyjnymi DG RSZ i JW, które przyjmowały komponenty organizacji proobronnych w podporządkowanie, koordynując ich przygotowanie i udział w ćwiczeniu.

Organizacje proobronne brały udział w ćwiczeniu DRAGON-17 na podstawie porozumień zawartych z Dowódcą Generalny RSZ.

Porozumienia zostały zawarte wyłącznie na potrzeby ćwiczenia DRAGON-17 i określały warunki udziału organizacji proobronnych w tym ćwiczeniu. Zapisy decyzji Nr 187/MON Ministra Obrony Narodowej, zgodnie z tekstem porozumienia, miały mieć zastosowanie jedynie pomocniczo, w kwestiach nieuregulowanych w porozumieniu i jak wynika z ich treści, jedynie w zakresie merytorycznych i logistycznych aspektów współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 176-612)

### **Paszport do współpracy organizacji proobronnych z JW**

Celem programu jest systematyczna ocena poziomu wyszkolenia zakwalifikowanych do programu komponentów organizacji proobronnych – w trakcie rocznego procesu szkolenia, wspieranego przez resort obrony narodowej – w celu osiągnięcia zdolności tych komponentów do współdziałania z jednostkami wojskowymi Sił Zbrojnych RP.

Organizacje zakwalifikowane do programu „Paszport” brały udział w ćwiczeniu DRAGON-17.

(dowód: akta kontroli str. 969-982)

### **Program pilotażowy MON dla uczniów klas mundurowych**

3 lipca 2017 r. Dyrektor Biura do Spraw Proobronnych zwrócił się do Dowódcy Generalnego RSZ z prośbą o wsparcie realizacji programu pilotażowego MON dla uczniów klas mundurowych poprzez przydzielenie zakwalifikowanym do programu szkołom, „patronackich” jednostek wojskowych. Do pisma dołączony był wykaz jednostek zaproponowanych przez Biuro<sup>7</sup>.

W odpowiedzi Dowódca Generalny RSZ przesłał do Biura do Spraw Proobronnych wykaz szkół i „patronackich” jednostek wojskowych, zgodny z propozycją Biura<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 969-982)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Brak podstaw do udziału organizacji proobronnych w ćwiczeniu pk. ANAKONDA-16

Organizacje proobronne brały udział w ćwiczeniu pk. ANAKONDA-16 na podstawie zgody Ministra Obrony Narodowej oraz podpisanych przez Dowódcę Operacyjnego RSZ porozumień dotyczących wspólnych ćwiczeń

<sup>7</sup> Pismo nr 575/17/BDSP z 3 lipca 2017 r.

<sup>8</sup> Pismo nr 44529/DG/2/17 z 24 lipca 2017 r.



jednostek SZ RP z organizacjami proobronnymi. Jako podstawę zawarcia porozumień wskazano decyzję Nr 187/MON.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>9</sup> źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Decyzja Ministra Obrony Narodowej nie jest zatem źródłem prawa dla organizacji pozarządowych i innych partnerów społecznych i nie można na te podmioty nakładać obowiązku respektowania regulacji z tej decyzji wynikających.

Brak jest też innych przepisów prawa umożliwiających wspólne ćwiczenia wojsk i organizacji proobronnych, co potwierdził Dowódca Generalny RSZ w złożonych wyjaśnieniach: „*w perspektywie wspólnych działań, należy prawnie uregulować możliwość udziału organizacji proobronnych w szkoleniu z wojskami, w tym udział w ćwiczeniu taktycznym z wojskami (zapisy ustawowe, rozporządzenia, zmiany i uzupełnienie obowiązujących instrukcji oraz regulaminów)*”.

(dowód: akta kontroli str. 168-175)

## 2. Nierzetelne przygotowanie wspólnych ćwiczeń organizacji proobronnych z wojskiem w ćwiczeniu ANAKONDA-16

Proces przygotowania ćwiczenia z wojskami pk. ANAKONDA-16 rozpoczął się w kwietniu 2015 r. zgodnie z Wytocznymi Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie przygotowania ćwiczenia z wojskami pk. ANAKONDA-16 (AN-16).

Na podstawie tych wytycznych została opracowana koncepcja ćwiczenia *LIVEXANAKONDA-16 EXERCISE SPECIFICATION (EXSPEC) UPDATE-v.2*, ostatecznie zatwierdzona przez Ministra Obrony Narodowej 8 lutego 2016 r.

Proces włączenia organizacji proobronnych do udziału w ćwiczeniu pk. ANAKONDA-16 został rozpoczęty rok po zatwierdzeniu wytycznych, dwa miesiące po zatwierdzeniu koncepcji przez Ministra Obrony Narodowej oraz dwa miesiące przed rozpoczęciem ćwiczeń.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli podjęcie decyzji o włączeniu do ćwiczenia organizacji proobronnych w takim terminie było nie tylko sprzeczne z zasadami rzetelnego i celowego planowania, ale również mogło doprowadzić do komplikacji w realizacji ćwiczenia.

19 maja 2016 r. w Dowództwie Generalnym RSZ odbyła się odprawa koordynacyjna do ćwiczenia z udziałem Dyrektora Biura do Spraw Proobronnych, Dowódcy Operacyjnego RSZ i Dowódcy Generalnego RSZ. Na spotkaniu zostały uzgodnione ostatecznie warunki udziału organizacji proobronnych w ćwiczeniu. Określono m.in., że podczas ćwiczenia uczestnicy z organizacji proobronnych będą mogli się posługiwać wyłącznie własnymi atrapami broni lub bronią pozbawioną cech bojowych.

20 maja 2016 r. został przesłany do Ministra Obrony Narodowej wniosek o akceptację zasad udziału organizacji proobronnych w ćwiczeniu i innych ustaleń w tej sprawie.

24 maja 2016 r. Minister Obrony Narodowej wyraził zgodę na udział w ćwiczeniu trzech organizacji – bez organizacji „Strzelec”.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.

Dowódca Generalny RSZ, nie czekając na akceptację Ministra Obrony Narodowej, wydał Rozkaz Organizacyjny nr Z-229 z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie przeprowadzenia ćwiczenia z wojskami pk. ANAKONDA-16, w którym uwzględnił cztery organizacje proobronne (łącznie ze Związkiem Strzeleckim „Strzelec”).

31 maja 2016 r. do DG RSZ została przesłana zgoda Ministra na udział w ćwiczeniu trzech organizacji. Po jego wpłynięciu w DG RSZ dokonano aktualizacji w zakresie udziału organizacji proobronnych w ćwiczeniu, które zawarto w „Rozkazu Nr Z-246 Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych z dnia 3 czerwca 2016 r. zmieniającym rozkaz organizacyjny Nr Z-229 Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie przeprowadzenia ćwiczenia z wojskami pk. ANAKONDA-16”.

6 czerwca 2016 r. Dyrektor Biura ds. Proobronnych poinformował Dowódcę Generalnego RSZ o decyzji Ministra Obrony Narodowej w sprawie dopuszczenia dodatkowo do udziału w ćwiczeniu Związku Strzeleckiego „Strzelec”. Zgodnie z nowymi uwarunkowaniami odnośnie udziału organizacji proobronnych w ćwiczeniu ANAKONDA-16, zaistniała konieczność ponownej nowelizacji dokumentacji dotyczącej ćwiczenia w postaci wydania „Rozkazu Nr Z-252 Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych z dnia 8 czerwca 2016 r. zmieniającego rozkaz organizacyjny Nr Z-229 Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie przeprowadzenia ćwiczenia z wojskami pk. ANAKONDA-16”. W rozkazu tym unormowano kwestię udziału organizacji proobronnych w ćwiczeniu.

Dowódca Generalny RSZ wydał rozkaz dopuszczający do udziału w ćwiczeniu Związek Strzelecki „Strzelec” trzy dni po podpisaniu porozumienia przez ten związek z Dowódcą Operacyjnym RSZ oraz dwa dni przed rozpoczęciem ćwiczeń, na podstawie pisma Dyrektora Biura do Spraw Proobronnych, informującego o ustnej zgodzie Ministra Obrony Narodowej.

(dowód: akta kontroli str. 168-175)

### 3. Brak podstaw do udziału organizacji proobronnych w ćwiczeniu DRAGON-17

Celem ćwiczenia DRAGON-17 było: *„zgranie funkcjonowania dowództw z działaniami wojsk zgodnie z wojennym przeznaczeniem oraz doskonalenie ich współdziałania z Wojskami Obrony Terytorialnej (WOT) i organami administracji publicznej”*. Organizacje proobronne nie są ani dowództwami, ani wojskami, ani WOT, ani organami administracji publicznej, a mimo to brały udział w ćwiczeniu.

Dowódca Generalny RSZ wyjaśnił, że *„celem cząstkowym określonym na etapie wydania wytycznych Kierownika Ćwiczenia (Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych) nr 61 z dnia 05 września 2016 r. do ćwiczenia taktycznego z wojskami pk. DRAGON-17, (str. 6, ppkt 3.2, tir. 1, lit. d) była organizacja współdziałania elementów ugrupowania bojowego z elementami pozamilitarnymi struktur obronnych państwa, w tym z organizacjami proobronnymi.”*

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że organizacje proobronne nie wchodziły w skład pozamilitarnych struktur obronnych państwa i żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa nie nakłada na te organizacje zadań obronnych.

*W skład podsystemu pozamilitarnego wchodzi wszystkie (poza Siłami Zbrojnymi) ogniwa wykonawcze administracji publicznej (administracja rządowa i samorządowa), inne instytucje państwowe i przedsiębiorcy, którym zleca się wykonywanie zadań obronnych w ramach powszechnie obowiązującego prawa.*

*Pozamilitarne ogniwa systemu obronności państwa funkcjonują w ramach działów administracji rządowej oraz struktur terytorialnych systemu obronności państwa. Pełnią one funkcje pomocnicze i wspierające w stosunku do działań sił zbrojnych.<sup>10</sup>*

Ponadto w ćwiczeniu DRAGON-17 organizacje proobronne brały udział nie jako element pozamilitarnej struktury obronnej państwa, a jako organizacje paramilitarne włączone aplikacyjnie (szkoleniowo) w struktury SZ RP - zgodnie z zasadami Międzynarodowego Prawa Humanitarnego Konfliktów Zbrojnych.

(dowód: akta kontroli str. 176-612, 969-982)

4. Wyznaczenie do pilotażowego programu MON dla uczniów klas mundurowych jednostek o wysokiej gotowości bojowej

Dowódca Generalny RSZ zgodził się na propozycję Dyrektora Biura do Spraw Proobronnych wyznaczenia na jednostki „patronackie” m.in. 10BK Panc Świątoszów, 25BK Pow Tomaszów Maz. (4 szkoły), 1BPanc Warszawa, 17BZ Międzyrzecz i 6BPD Kraków (2 szkoły).

Jednym z dwóch głównych kryteriów doboru jednostek wojskowych miało być kryterium geograficzne, czyli możliwie minimalna odległość JW od szkoły.

W przypadku 10BK Panc odległość od szkoły wynosiła 118 km, a w przypadku 6BPD Kraków odległość jednej ze szkół wynosiła 110 km.

Dowódca Generalny RSZ wyjaśnił, że *„w opinii DG RSZ, zaangażowanie organizacji w przedsięwzięcia szkoleniowe wybranych jednostek wojskowych nie jest traktowane jako dodatkowe obciążenie zadaniem, tylko traktowane jako szkolenie wojsk, którego efektywność w myśl zapisów wynikających z doktryny szkolenia SZ RP DD/7(A) sygn. Szkol. 837/2010 powinno być traktowane przez dowódców jako obowiązek – pkt 2007. „Efektywne szkolenie wojsk w czasie pokoju jest najważniejszym obowiązkiem dowódców wszystkich szczebli dowodzenia. Są oni zobligowani wykorzystywać każde przedsięwzięcie realizowane (kierowane) przez siebie jak również swoich podwładnych do osiągnięcia zakładanych celów szkoleniowych”.*

Najwyższa Izba Kontroli podziela opinię Dowódcy Generalnego RSZ, że najważniejszym obowiązkiem dowódców wszystkich szczebli dowodzenia jest efektywne szkolenie wojsk w czasie pokoju, dlatego - zdaniem Izby - zwłaszcza w jednostkach bardzo istotnych z punktu widzenia ewentualnego użycia Sił Zbrojnych, wysiłek należy skierować na szkolenie żołnierzy, a nie uczniów klas wojskowych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli obciążanie jednostek wojskowych wysokiej gotowości współpracą z uczniami klas wojskowych jest niecelowe.

Ocenę taką potwierdził sam Dowódca Generalny RSZ, który w złożonych wyjaśnieniach przedstawił wniosek formułowany przez podległe jednostki współpracujące z organizacjami proobronnymi, że *„ze względu na specyfikę działania wojsk operacyjnych, odbiegającą od szkolenia podmiotów proobronnych, należy rozważyć możliwość wykorzystania pododdziałów WOT do szkolenia tych podmiotów, zapewniając możliwość integracji szkolenia zarówno pod względem tematycznym, jak i terminów realizacji w dniach ustawowo wolnych.”*

<sup>10</sup> Planowanie obronne w państwie, Część pierwsza, Redakcja naukowa: Kazimierz Korzecki, Zespół autorski, Krzysztof Meszyński, Janusz Sztanc - Społeczna Akademia Nauk Łódź-Warszawa 2013.

(dowód: akta kontroli str. 969 - 982)

5. Niecelowe szkolenie w ramach programu „Paszport do współpracy pododdziałów organizacji proobronnych z jednostkami wojskowymi SZ RP”

Jako cel programu „Paszport” do współpracy pododdziałów organizacji proobronnych z jednostkami wojskowymi SZ RP określono osiąganie zdolności komponentów organizacji proobronnych do współdziałania z jednostkami wojskowymi SZ RP. Ustalono, że w przypadku mobilizacji tych komponentów nie będzie (część członków zostanie powołana do różnych jednostek, a część może w ogóle nie podlegać mobilizacji). Ponadto nie są planowane żadne prace związane z reklamowaniem członków organizacji proobronnych. Nie ma również określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego zadań dla organizacji proobronnych.

Dowódca Generalny RSZ wyjaśnił, że: *„zasadnym jest w przedmiotowym przypadku przywołać zapisy wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>11</sup> >Dorośli obywatele, także ci należący do organizacji proobronnych – niezależnie od tego czy odbywali szkolenia wojskowe w ramach programu ustalonego przez MON – będą powołani do spełnienia poszczególnych form powszechnego obowiązku obrony Rzeczypospolitej polskiej zgodnie z przeznaczeniem określonym podczas kwalifikacji wojskowej<, w związku z tym mogą otrzymać także przydziały kryzysowe, przydziały mobilizacyjne, pracownicze przydziały mobilizacyjne lub przydziały organizacyjno-mobilizacyjne.”*

Przywołane „zapisy” nie wynikają z art. 4 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony<sup>12</sup>.

Wyjaśnienia te są kopią wyjaśnień złożonych kontrolerom NIK wcześniej przez Dyrektora Biura do Spraw Proobronnych w trakcie prowadzonej równolegle kontroli w Biurze.

(dowód: akta kontroli str. 969-982)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w kontrolowanym okresie Dowódca Generalny RSZ trzykrotnie wystąpił z wnioskiem o powierzenie organizacjom pozarządowym wykonania zadania publicznego polegającego na zorganizowaniu Festiwalu Pieśni Patriotycznej i Religijnej Wojska Polskiego w Hrubieszowie. Zadanie to każdorazowo zgłaszane było przez dowódcę 2pr w Hrubieszowie.

Kontrola przeprowadzona przez Departament Kontroli MON w Departamencie Edukacji, Dziedzictwa i Kultury MON, wykazała, że oferta złożona przez Stowarzyszenie „Bezpieczny Powiat Hrubieszowski” w pkt. III.1, 2, 6 stanowiła dokładne powtórzenie wniosku dowódcy 2pr, opisującego zakres zakładanych rezultatów zadania oraz opis zadania i warunki jego realizacji. Ponadto określone przez dowódcę 2pr kryteria, jakie powinien spełniać podmiot ubiegający się o zlecenie zadania, wskazywały na konkretny podmiot - Stowarzyszenie „Bezpieczny Powiat Hrubieszowski”.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1430, ze zm.

<sup>12</sup> Art. 4 ust. 2: „W ramach powszechnego obowiązku obrony obywatele polscy są obowiązani do: 1) pełnienia służby wojskowej, 2) wykonywania obowiązków wynikających z nadanych przydziałów kryzysowych i przydziałów mobilizacyjnych, 3) świadczenia pracy w ramach pracowniczych przydziałów mobilizacyjnych, 4) pełnienia służby w obronie cywilnej, 5) odbywania edukacji dla bezpieczeństwa, 6) uczestniczenia w samoobronie ludności, 7) odbywania ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji i pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych, 8) wykonywania świadczeń na rzecz obrony- na zasadach i w zakresie określonych w ustawie.”

Stowarzyszenie „Bezpieczny Powiat Hrubieszowski” w ofercie przewidziało koszty obsługi administracyjnej i księgowej zadania w wysokości 3.000,00 zł. Koszty te znacznie odbiegały od ustalonych obowiązujących cen rynkowych kosztów obsługi księgowej (prowadzenie księgi przychodów i rozchodów z ewidencją z podziałem na liczbę dokumentów od 30 do 70, w maksymalnej wysokości od 100,00 zł do 370,00 zł)<sup>13</sup>.

W sprawozdaniu z realizacji zadania beneficjent nie wykazał środków finansowych otrzymanych od dowódcy 2pr w wysokości 17.500,00 zł<sup>14</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 12-160, 1053-1102)

2. Dowódca Generalny RSZ poinformował, że decyzja Nr 455/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 listopada 2015 roku w sprawie przedsięwzięć szkoleniowych o charakterze proobronnym i wojskowym realizowanych dla członków organizacji pozarządowych lub innych partnerów społecznych nie była publikowana w Dzienniku Urzędowym MON, ani na stronie internetowej Biura do Spraw Proobronnych, a także nie została przesłana do DG RSZ, dlatego jej zapisy nie mogły być zrealizowane przez DG RSZ oraz podległe jednostki wojskowe.

Przedsięwzięcia realizowane przez podległe jednostki, o których mowa w tej decyzji, były ujęte w *Planie współpracy Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i podległych jednostek wojskowych z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi*. W przypadku przedsięwzięć nie ujętych w ww. planie organizatorzy występowali z wnioskiem o wyrażenie zgody do Dowódcy Generalnego RSZ.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w *Komunikacie o wydanych aktach prawnych opatrzonych cechą MON, nieogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Ministra Obrony Narodowej w IV kwartale 2015 r.*<sup>15</sup> decyzja nr 455/MON została wykazana pod poz. 35.

(dowód: akta kontroli str. 763-968)

3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że na terenach wojskowych odbywały się szkolenia strzeleckie dla członków organizacji proobronnych przy wykorzystaniu amunicji pochodzącej z limitu DEKiD, w których dla 20 uczestników zabezpieczano 5.000 szt. amunicji. Oznacza to, że dla jednego uczestnika szkolenia udostępniano 250 szt. amunicji.

Dowódca Generalny RSZ wyjaśnił, że „organem planującym zużycie ŚB w ramach planowanego przedsięwzięcia jest partner społeczny. Ze względu na brak uregulowań prawnych dotyczących rodzajów strzelań jakie powinny wykonywać organizacje proobronne, a tym samym ich ilości oraz ilości zużycia amunicji w trakcie poszczególnych strzelań, zasadność zużycia tak dużej ilości amunicji na osobę może określić partner społeczny lub DEKiD”.

(dowód: akta kontroli str. 969-982)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że nie było podstaw prawnych do włączenia organizacji proobronnych do ćwiczeń ANAKONDA-16 i DRAGON-17, proces przygotowania wspólnych ćwiczeń pk. ANAKONDA-16 organizacji proobronnych z wojskiem prowadzony był nierzetelnie oraz że udział jednostek wojskowych

<sup>13</sup> Strona internetowa: [www.cennik-uslug.pl](http://www.cennik-uslug.pl).

<sup>14</sup> Sprawozdanie do umowy Nr 13/2016/3300005385/236.

<sup>15</sup> Dz. Urz. Min. Obr. Nar. z 2016 r. poz. 3.

podległych Dowódcy Generalnemu RSZ w programie pilotażowym MON dla uczniów klas wojskowych oraz dążenie do współdziałania z komponentami organizacji proobronnych były niecelowe.

## 2. Koszty współpracy z organizacjami proobronnymi

Sposób ewidencji kosztów w wojskowych jednostkach budżetowych w latach 2014-2016 został uregulowany w:

- a) Decyzji Nr 18/DB Dyrektora Departamentu Budżetowego z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie zasad grupowania operacji gospodarczych dla jednostek budżetowych podległych Ministrowi Obrony Narodowej obowiązująca do 31.12.2015 r.
- b) Decyzji Nr 65/DB Dyrektora Departamentu Budżetowego z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie zasad grupowania operacji gospodarczych w Zintegrowanym Wieloszczeblowym Systemie Informatycznym Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON) dla jednostek budżetowych podległych Ministrowi Obrony Narodowej obowiązująca do 31 grudnia 2015 r.
- c) Decyzji Nr 5/DB Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie zasad grupowania operacji gospodarczych dla jednostek budżetowych podległych Ministrowi Obrony Narodowej obowiązująca do 31 grudnia 2016 r.
- d) Decyzji Nr 27/DB Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie zasad grupowania operacji gospodarczych w wojskowych jednostkach budżetowych prowadzących księgi rachunkowe w Zintegrowanym Wieloszczeblowym Systemie Informatycznym Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON) obowiązująca do 31 grudnia 2016 r.

Wymienione decyzje nie określają w stosunku do podległych dysponentów środków budżetowych konieczności prowadzenia ewidencji księgowej kosztów współpracy jednostek wojskowych z organizacjami proobronnymi.

Dodatkowo w Decyzji budżetowej na rok 2017 Nr 18/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 stycznia 2017 r.<sup>16</sup> nie uwzględniono w wykazie zamierzeń na 2017 r. kosztów współpracy z organizacjami proobronnymi objętych ewidencją miejsc powstawania kosztów dla potrzeb prowadzenia rachunkowości w ZWSI RON.

Na podstawie wyżej wymienionych dokumentów nie ma podstawy prawnej ani innych wymogów do prowadzenia przez jednostki wojskowe ewidencji finansowej w ramach prowadzonej współpracy. Ponadto współpraca z organizacjami proobronnymi prowadzona była na podstawie Decyzji Nr 187/MON, która nie wyodrębnia organizacji proobronnych z grona partnerów społecznych oraz organizacji pozarządowych uprawnionych do otrzymania wsparcia z MON.

Ze względu na mnogość przedsięwzięć wspieranych przez podległe jednostki wojskowe, różnorodność form wsparcia oraz brak możliwości jednoznacznego wyróżnienia organizacji proobronnych z licznego grona partnerów społecznych, w ocenie DG RSZ brak jest potrzeby ewidencji tej kategorii kosztów.

Dowódca Generalny RSZ, w myśl obowiązujących w resorcie przepisów, nie posiada uprawnień dysponenta środków budżetowych. Nie ma zatem żadnych podstaw merytorycznych i prawnych do prowadzenia ewidencji kosztów i wydatków.

---

<sup>16</sup> Dz. Urz. MON poz. 17, ze zm.

Ponadto w „Szczegółowej klasyfikacji dochodów wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych”<sup>17</sup> nie wyodrębniono paragrafów wydatków związanych z proobronnością.

Problematyka odbioru godzin za uczestniczenie w przedsięwzięciach z partnerami społecznymi w tym organizacjami proobronnymi została rozwiązana zgodnie z art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>18</sup> i z rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie czasu służby żołnierzy zawodowych<sup>19</sup>.

Ponieważ udział żołnierzy w zajęciach proobronnych jest zamierzeniem planowym, każdorazowo za uczestniczenie w przygotowaniu i realizacji przedsięwzięć w wymiarze przekraczającym normę czasu służby udzielane były dni wolne od służby w takim samym wymiarze. Jeśli występowała potrzeba dwuzmianowości, tak jak przy zamierzeniach organizowanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej, żołnierze zabezpieczający zadanie zmieniali się. Ponadto znaczna część zajęć w jednostkach wojskowych odbywała się w miejscach stałej dyslokacji (MSD), a także w ramach zajęć, które odbywały pododdziały w godzinach służbowych.

Kwestie odbioru nadgodzin, wynikające z zabezpieczenia procesu wsparcia organizacji pozarządowych, realizowane były na bieżąco i nie wpływały one negatywnie na proces szkolenia żołnierzy z jednostek wojskowych DG RSZ.

Ze względu na brak możliwości wyodrębnienia z grona wspieranych organizacji pozarządowych jedynie organizacji proobronnych, nie można jednoznacznie określić dokładnej liczby godzin/dni wolnych odebranych przez żołnierzy oraz ilości żołnierzy uczestniczących we wszystkich przedsięwzięciach z tymi organizacjami.

Współpraca jednostek wojskowych z partnerami społecznymi, w tym z organizacjami proobronnymi, odbywała się bez angażowania ich znacznych sił i środków oraz, w przeważającej części, realizowana była w ramach godzin służbowych. Nie wpływało to na realizację procesu szkolenia programowego, bowiem dowódcy starali się planować tak współpracę, aby nie angażować do tego celu żołnierzy i sprzętu stanowiących kluczową rolę we właściwej realizacji zadań jednostki.

Jednocześnie zgodnie z „Zasadami współpracy jednostek wojskowych i związków organizacyjnych podległych Dowódcy Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych ze społeczeństwem” (opublikowanymi na stronie DG RSZ) wsparcie przedsięwzięć ze strony jednostek wojskowych było uzależnione od realizacji zadań służbowych. Przedsięwzięcia nie mogły kolidować ze szkoleniem i bieżącą działalnością jednostek wojskowych. Użyczenie czy udostępnienie obiektów szkoleniowych (np. strzelnica) uprawnionym organizacjom odbywało się w czasie nie kolidującym z realizacją planowych przedsięwzięć szkoleniowych.

Udział żołnierzy DG RSZ i podległych jednostek w przedsięwzięciach z organizacjami oraz związany z tym ewentualny odbiór godzin, zgodnie z deklaracjami dowódców, nie miał negatywnego wpływu na realizację planowego procesu szkolenia, jego jakości i poziomu, ani też w żaden inny sposób nie zakłócał realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 161-167)

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.)

<sup>18</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 173, ze zm.

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 122, poz. 786, ze zm.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

### 3. Efekty współpracy z organizacjami proobronnymi

Opis stanu  
faktycznego

W kontrolowanym okresie DG RSZ oraz jednostki podległe uczestniczyły w 2.054 przedsięwzięciach o charakterze proobronnym i wojskowym, organizowanych przez organizacje pozarządowe oraz innych partnerów społecznych, w tym szkoły prowadzące klasy mundurowe.

Poszczególne pionory DG RSZ w swoich obszarach odpowiedzialności nadzorowały realizację odpowiednio: Inspektorat Wojsk Lądowych – 837 przedsięwzięć, Inspektorat Wsparcia SZ - 430, Inspektorat Rodzajów Wojsk - 320, Inspektorat Szkolenia - 254, Inspektorat Sił Powietrznych - 93, Dowództwo Komponentu Wojsk Specjalnych - 86 i Inspektorat Marynarki Wojennej - 34.

(dowód: akta kontroli str. 985-1052)

#### ANAKONDA-16

W ramach współpracy z jednostkami wojskowymi poszczególne organizacje proobronne realizowały następujące przedsięwzięcia:

Stowarzyszenie Fideles et Instructi Armis (FIA): rozpoznanie i patrolowanie terenu działań wojsk; zabezpieczenie dróg przemarszu wojsk; zabezpieczenie przeprawy mostowej oraz wyparcie sił przeciwnika z rejonu działań we współdziałaniu z wojskami. Ponadto: szkolenie w Centralnym Ośrodku Zurbanizowanym, w ramach którego ćwiczone tor psychologiczny, tor sprawnościowy oraz procedury współdziałania z wojskami aeromobilnymi.

Związek Strzelecki „Strzelec”: wspólne szkolenie z kompanią rozpoznawczą 17BZ na pętli taktycznej obejmujące między innymi: bytowanie, praca w zespole, przeprawa wodna, ewakuacja techniczna, minowanie i rozminowanie drogi oraz wykonywanie norm szkoleniowych obowiązujących w SZ RP dla pododdziałów zawodowych.

ObronaNarodowa.pl: działanie jako Grupa Dywersyjno-Rozpoznawcza (GDR) w terenie czasowo utraconym. Zadanie wykonywano pod kierownictwem Szefa Sztabu 17BZ; samodzielne prowadzenie działań rozpoznawczych we wskazanych rejonach oraz wykonanie minowania mostu na rzece.

Grupy (plutony) z ObronaNarodowa.pl podporządkowane 10BK Panc i 2pinż wykonywały następujące zadania szkoleniowe: zabezpieczenie i patrolowanie wskazanego terenu; zabezpieczenie przeprawy wojsk przez rz. ODRA; wykonanie rozpoznania podejścia do rejonu przeprawy; prowadzenie działań ochronnych i przeciwdywersyjnych; ochrona rejonu ześrodkowania wojsk po wykonaniu przeprawy; ochrona Punktu Dowódczo-Obserwacyjnego w trakcie przeprawy; utrzymanie w gotowości pododdziału szybkiego reagowania oraz zabezpieczenie drogi przemarszu wojsk.

Grupy (plutony) z ObronaNarodowa.pl, będące w podporządkowaniu LITPOLUKRBRIG (WB) oraz 21BSP, realizowały zadania szkoleniowe: organizacja Stanowiska Dowodzenia (SD), w ramach którego, we współpracy z oficerami Biura ds. Utworzenia Obrony Terytorialnej, prowadzono monitoring działania wszystkich



komponentów stowarzyszenia podczas ćwiczenia; zajęcia dobowe prowadzone wspólnie z 2 kompanią zmechanizowaną 5 batalionu strzelców podhalańskich 21BSP (2kz/5bsp/21BSP) oraz plutonem ukraińskim nt.: „Działanie na punkcie kontrolnym, działanie na punkcie kontrolnym w nocy, patrolowanie piesze, odtwarzanie zdolności bojowej, bytowanie”; działanie w operacji obronnej SD jednego plutonu przydzielonego do 2kz/5bsp/21.BSP oraz podgrywanie przez wydzieloną część sił działań przeciwnika w tym GDR.

Legia Akademicka: ochrona jako pierścień zewnętrzny SD 17.BZ; ochrona infrastruktury krytycznej w m. Bemowo Piskie oraz rotacyjny udział grup 10-osobowych w szkoleniu 17BZ.

(dowód: akta kontroli str. 168-175)

## **DRAGON-17**

Podporządkowane wojskom poszczególne organizacje proobronne realizowały następujące przedsięwzięcia:

2pinż: w dniach 24-27 września 2017 r. na kierunku Dęblin uczestniczył Komponent Organizacji Proobronnych (dalej KOP) sformowany w 301 pluton KOP<sup>20</sup>.

Zadania szkoleniowe, które realizował KOP na rzecz 2.pinż: ubezpieczenie SD batalionu pontonowego, rozpoznanie dróg, rejonów ześrodkowania, obiektów drogowo-mostowych, patrolowanie terenu, rozbudowa fortyfikacyjna rejonu ześrodkowania oraz ochrona i obrona przepraw mostowych, promowych oraz mostu pozornego, opracowanie szkicu planu ochrony i obrony przeprawy.

15BZ: 15 Brygada Zmechanizowana protokołem przekazania (przyjęcia) KOP pomiędzy Biurem ds. Proobronnych a 15BZ przyjęła wyznaczone organizacje proobronne do ćwiczenia DRAGON-17 do działania w swojej podległości: 201 pluton KOP<sup>21</sup> i 202 pluton KOP<sup>22</sup>. Zadania szkoleniowe, które realizował KOP na rzecz 15BZ: ochrona i obrona obiektów.

12DZ: 2 Brygada Zmechanizowana protokołem przekazania (przyjęcia) KOP pomiędzy Biurem ds. Proobronnych a 2BZ przyjęła wyznaczone organizacje proobronne do ćwiczenia DRAGON-17 do działania w podległości 2BZ: 101 pluton KOP<sup>23</sup> i 102 pluton KOP<sup>24</sup>.

Zadania, które realizował KOP na rzecz 2BZ: zabezpieczenie rampy kolejowej; organizacja batalionowego punktu medycznego; organizacja batalionowego SD; wykonanie ogni sygnalizacyjnych na lotnisku przygodnym; udzielenie pomocy rannemu połączone z ewakuacją na odległości 4 km; wykonanie noszy z podręcznego sprzętu, wezwanie CASEN/AC; rozpoznanie i obrona mostu; ustawienie grupy min oraz rozpoznanie przeprawy drogowej i mostu

<sup>20</sup> Składający się z 5 organizacji: Legia Akademicka; Towarzystwo Gimnastyczne Sokół; Grupa Obrony Nadwiślańskiej; Stowarzyszenie Strzelcy RP JS 1729; 27 Wileńska Dywizja Piechoty AK. Na planowanych 60 strzelców do ćwiczenia stawilo się 51 strzelców.

<sup>21</sup> Składający się z 5 organizacji: Jednostka Strzelecka 1001 Belchatów; Jednostka Strzelecka 1003 Warszawa; Jednostka Strzelecka 1006 Płońsk; Jednostka Strzelecka 1007 Elk i Związek Strzelecki Strzelec Józefa Piłsudskiego JS 6111 Gliwice. Na planowanych 60 strzelców do ćwiczenia stawilo się 40.

<sup>22</sup> Składający się z 5 organizacji: Związek Strzelecki „Strzelec” - JS 2130 Gliwice; Związek Strzelecki Strzelec Józefa Piłsudskiego - o. Oleśnica; Związek Strzelecki „Strzelec” - JS 2104 Gliwice; Związek Strzelecki - JS 1386 Bydgoszcz i Liga Obrony Kraju - LOK 201. Na planowanych 60 strzelców do ćwiczenia stawilo się 49.

<sup>23</sup> Składający się z 5 organizacji: Stowarzyszenie FIA-1; Stowarzyszenie FIA-1; JS 4008 Łódź; JS 4051 Włocławek (w tym: Pro Patria, ON.pl - Jantar); Stowarzyszenie Pro-Patria. Na planowanych 60 strzelców do ćwiczenia stawilo się 50.

<sup>24</sup> Składający się z 5 organizacji: JS 4018 Gdańsk; JS 3006 Nowa Sól; ObronaNarodowa.pl - Jantar; Szydłowski Towarzystwo Strzeleckie; Gwardia Narodowa Szczecin. Na planowanych 60 strzelców do ćwiczenia stawilo się 46.

na przesmykach między jeziornych.

(dowód: akta kontroli str. 176-612, 969-982)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

#### 6. Niecelowy udział organizacji proobronnych w ćwiczeniach z wojskiem

We wnioskach sformułowanych po ćwiczeniu ANAKONDA-16 Dowódca Generalny RSZ stwierdził, że ograniczenia czasowe na zaplanowanie udziału organizacji proobronnych w ćwiczeniu z wojskami pk. ANAKONADA-16 odbiły się na przebiegu i rezultatach udziału w nim wyznaczonych komponentów z tych organizacji. Zasadniczym problemem było jednoznaczne i precyzyjne określenie ich roli i zakresu planowanych do realizacji zadań.

W wyniku braku koncepcji wspólnego szkolenia pododdziałów wojskowych z organizacjami proobronnymi, szkolenie zostało zorganizowane doraźnie na zasadach obowiązujących w wojskach pancernych i zmechanizowanych, co niekoniecznie oznaczało, że jest to właściwa forma szkolenia dla tych organizacji. Istotnym ograniczeniem była niewystarczająca ilość środków transportowych będących na wyposażeniu organizacji proobronnych. Stwarzało to konieczność wydzielania dodatkowych pojazdów dla tych organizacji z biorących udział w ćwiczeniu wojsk.

Dowódcy jednostek wojskowych współdziałający z organizacjami proobronnymi sformułowali m.in. takie wnioski:

- w perspektywie wspólnych działań, należy prawnie uregulować możliwość udziału organizacji proobronnych w szkoleniu z wojskami, w tym udział w ćwiczeniu taktycznym z wojskami (zapisy ustawowe, rozporządzenia, zmiany i uzupełnienie obowiązujących instrukcji oraz regulaminów). Należy także doprecyzować możliwości zapotrzebowania na ćwiczenia dodatkowych limitów amunicji, paliwa i innych środków materiałowych niezbędnych do wspólnych ćwiczeń (dostęp do broni i amunicji oraz środków pozoracji pola walki);
- występuje potrzeba szkolenia (kursowego) dla osób funkcyjnych tych organizacji w celu ujednoczenia procedur działania (konieczność regulacji prawnej);
- niezbędne jest ściśle określenie roli, miejsca i zadań dla organizacji proobronnych w systemie obrony państwa, polegające na przedstawieniu zakresu tematyki wspólnego szkolenia oraz współdziałania na hipotetycznym polu walki;
- w związku z brakiem możliwości użycia środków pozoracji pola walki przez organizacje proobronne, celowe jest wprowadzenie innego rodzaju broni strzeleckiej dla tych pododdziałów na okres ćwiczeń;
- ze względu na brak kompatybilności środków łączności organizacji proobronnych ze środkami łączności wojsk operacyjnych, uzasadnione jest wyposażenie tych pododdziałów na czas ćwiczeń w podstawowy sprzęt łączności oraz przeszkolenie obsługi;
- uregulowania prawnego w zakresie odpowiedzialności dowódców wymaga logistyczne zabezpieczenie organizacji proobronnych wspierających działania wojsk operacyjnych;

- niezbędna jest skuteczna weryfikacja personelu organizacji proobronnych w aspekcie wymaganej przepisami pełnoletności umożliwiającej uczestnictwo w ćwiczeniu wojskowym w warunkach poligonowych. Niespełnienie powyższego wymogu spowodowało niedopuszczenie trzech uczestników do udziału w ćwiczeniu.

Po ćwiczeniu DRAGON-17 dowódcy jednostek wojskowych współdziałający z organizacjami proobronnymi sformułowali m.in. takie wnioski:

- celowym byłoby stworzenie takich warunków prawnych, aby strzelcy z pododdziałów KOP uczestniczący w ćwiczeniu mogli mieć przydzieloną indywidualną broń służbową, korzystać ze środków pozoracji pola walki oraz środków łączności ćwiczących wojsk w relacji przełożony podwładny na szczeblu pododdziału, co pozwoliłoby na podniesienie poziomu realizmu szkolenia oraz efektywności w szkoleniu zgrywającym (współdziałaniu) KOP z pododdziałami SZ RP;
- w zakresie zabezpieczenia medycznego ćwiczących przedstawicieli organizacji proobronnych należy stwierdzić, że zgodnie z obowiązującymi przepisami nie przysługują im świadczenia przynależne żołnierzom podczas przedsięwzięć szkoleniowych realizowanych na poligonach, dlatego też celowym jest stworzenie odpowiednich zapisów prawnych normujących ten obszar;
- brak możliwości korzystania przez organizacje proobronne ze środków pozoracji pola walki;
- zbyt krótki czas wykorzystania organizacji do realizacji postawionych zadań - należy dążyć do wydłużenia czasu szkolenia (minimum 4 dni);
- wprowadzenie zasady stopniowania trudności wykonywanych zadań;
- wprowadzić elementy szkolenia dowódców drużyn i plutonów - szkolisz, dowodisz, odpowiadasz - w obecnej chwili brak podstawowych umiejętności dowodzenia drużyną;
- wprowadzenie elementów szkolenia ogniowego z użyciem broni bojowej na strzelnicach poligonowych (atrapa broni wyrabia podstawowe nawyki, ale nie obycie z bronią bojową);
- należy zapoznać KOP ze sprzętem używanym w siłach zbrojnych;
- przekazanie KOP w podporządkowanie danej jednostki odbywać się powinno na podstawie Protokołu przekazania w podporządkowanie w struktury dowodzenia ćwiczącej brygady;
- konieczne są uregulowania prawne, które zezwalałyby na przekazanie sprzętu łączności celem utrzymania łączności radiowej współdziałania;
- zasadnym jest wyznaczanie do udziału w ćwiczeniach tych organizacji proobronnych z KOP, które rekomenduje SKW, gdyż brak jest możliwości zweryfikowania osób należących do danej organizacji w brygadzie (do organizacji proobronnej każdy może się zapisać);
- doskonalenia wymaga wyszkolenie indywidualne w zakresie: posługiwania się bronią (BLOS)<sup>25</sup>; zasad korespondencji radiowej (praca na radiostacji)

<sup>25</sup> BLOS – podstawowa zasada bezpieczeństwa przy posługiwaniu się bronią palną; skrót od słów: broń, lufa, otoczenie, spust.

oraz zasad posługiwania się ISOPS<sup>26</sup> (zakładanie maski i odzieży ochronnej).

(dowód: akta kontroli str. 168-612, 969-982)

**Ocena cząstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że udział organizacji proobronnych w ćwiczeniach ANAKONDA-16 i DRAGON-17 był niecelowy.

---

<sup>26</sup> Indywidualne środki ochrony przed skażeniami.

#### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>27</sup>, wnosi o:

1. Rozważenie celowości udziału organizacji proobronnych w kolejnych edycjach ćwiczenia ANAKONDA i DRAGON oraz podobnych.
2. Rozważenie celowości udziału jednostek wojskowych podległych DG RSZ w programie pilotażowym MON dla uczniów klas mundurowych.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, przysługuje Panu Generałowi prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Obrony Narodowej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

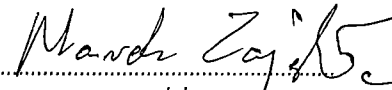
Warszawa, dnia 15 czerwca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Obrony Narodowej

Dyrektor  
Marek Zająkała

Kontroler  
Tomasz Lubański  
Doradca techniczny

  
.....  
podpis

  
.....  
podpis

<sup>27</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.