



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Obrony Narodowej

KON.410.004.03.2017
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

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 17/2017 z dnia 19 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Andrzej Dominikowski, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 15/2017 z dnia 19 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka
kontrolowana

Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych, ul. Radiowa 2, 00-908 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Dowódca: gen. broni Sławomir Wojciechowski – od 1 stycznia 2017 r.
Poprzednio w okresie kontrolowanym dowódcą był gen. broni Marek Tomaszyci.

(dowód: akta kontroli str. 193)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych (dalej: DO 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 społecznymi² (dalej: decyzja Nr 187/MON lub Zasady współpracy).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że zgoda DO RSZ na udział organizacji proobronnych w ćwiczeniu ANAKONDA-16 nie miała żadnych podstaw prawnych. NIK zwraca uwagę, że organizacje proobronne zostały włączone do ćwiczenia w ostatniej chwili i bez odpowiedniego przygotowania, a ich udział w ćwiczeniu był, zdaniem NIK, niecelowy.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

DO 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 DO RSZ.

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.

² Dz. Urz. Min. Obr. Nar. Nr 12, poz. 131, ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że współpracy DO 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 ćwiczenia ANAKONDA-16 bez podstawy prawnej, bez zapewnienia interoperacyjności z wojskiem, bez określenia roli organizacji proobronnych w systemie obronnym państwa i przy zastrzeżeniach sojuszników z NATO.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Formy współpracy z organizacjami proobronnymi

Opis stanu
faktycznego

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 rozwiązania porozumienia oraz (2) angażuje partnera społecznego do wykonania określonych zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa narodowego przy wsparciu resortu.

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

2014: z 4 organizacjami pozarządowymi i z 4 innymi partnerami społecznymi;

2015: z 5 organizacjami pozarządowymi i z 4 innymi partnerami społecznymi;

2016: z 6 organizacjami pozarządowymi i z 5 innymi partnerami społecznymi;

2017: z 6 organizacjami pozarządowymi i z 6 innymi partnerami społecznymi.

(dowód: akta kontroli str. 6-45 i 196-201)

Plany współpracy

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

W planach współpracy DO RSZ i jednostek podległych w latach 2014 – 2017 znalazło się odpowiednio: 32, 55, 28 i 37 przedsięwzięć.

W poszczególnych latach udało się zrealizować odpowiednio: 32 (100%), 38 (69,1%), 25 (89,3%) i 36 (97,3%) z zaplanowanych przedsięwzięć.

Liczba zrealizowanych przedsięwzięć z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi była jednak większa niż zaplanowana, ponieważ DO RSZ i jednostki podległe zrealizowały przedsięwzięcia nieujęte w planach współpracy w liczbie odpowiednio: 15, 13, 12 i 2.

Całkowita liczba zrealizowanych wspólnych przedsięwzięć w latach 2014 – 2017 wyniosła odpowiednio: 47, 51, 37 i 38.

(dowód: akta kontroli str. 6-45 i 196-201)

Udostępnianie nieruchomości

W kontrolowanym okresie żadna organizacja pozarządowa nie miała siedziby na terenie nieruchomości wojskowych, których dysponentem jest DO RSZ bądź jednostki podległe.

(dowód: akta kontroli str. 6-45 i 196-201)

Ćwiczenia z organizacjami proobronnymi

Ćwiczenie pk. ANAKONDA, to największe ćwiczenie Sił Zbrojnych RP, organizowane w cyklu dwuletnim od 2006 roku. Obecnie ćwiczenia te odbywają się z udziałem państw sojusznicych 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 Rozkazy 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 (10BKPan) 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. 56-108, 116-172, 177-192)

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

1. Brak podstaw prawnych do zawarcia porozumień dotyczących wspólnych ćwiczeń jednostek SZ RP z organizacjami proobronnymi.

Jako podstawę zawarcia porozumień z organizacjami proobronnymi dotyczących udziału w ćwiczeniu ANAKONDA-16 wskazano decyzją Nr 187/MON. Zgodnie z § 8 Zasad współpracy „Porozumienie o współpracy z partnerem społecznym (...) jest dokumentem potwierdzającym wolę rozwijania stałej współpracy, który w szczególności:

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

Dowódca Operacyjny RSZ wyjaśnił, że: „porozumienia z organizacjami proobronnymi dotyczące ich udziału w ćwiczeniu ANAKONDA-16 zostały zawarte na podstawie decyzji Nr 187/MON” oraz, że „udział organizacji proobronnych wynikał z decyzji Nr 187/MON i miał na celu wspieranie przedsięwzięć społecznie użytecznych oraz potrzebę wspólnego działania SZ RP i organizacji pozarządowych na rzecz obronności państwa ze szczególnym uwzględnieniem kształtowania obywatelskich postaw w społeczeństwie.”

Decyzja Nr 187/MON zobowiązuje³ dowódcę jednostki wojskowej zawierającego porozumienie do zamieszczenia w porozumieniu postanowienia dotyczącego obowiązku złożenia przez partnera społecznego informacji o realizacji porozumienia. W podpisanych przez Dowódcę Operacyjnego RSZ porozumieniach nie zamieszczono takich zapisów.

Dowódca Operacyjny RSZ wyjaśnił, że „projekt porozumienia o współpracy DO RSZ otrzymało z Biura do Spraw Proobronnych i było związane co do zasady treścią otrzymanego projektu dokumentu. W treści porozumienia, (paragraf 11) wskazano, iż w sprawach nieuregulowanych stosujemy decyzję 187/MON, tym samym organizacja proobronna była zobowiązana do złożenia informacji o realizacji porozumienia.”

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ 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.

Zgodnie z § 11 ust. 1 Zasad współpracy dowódca jednostki wojskowej zamieszcza treść podpisanego porozumienia we właściwym serwisie internetowym, a zgodnie z § 24 ust. 1 do dnia 15 marca, Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych przesyła do Sekretarza Stanu informację o wynikach współpracy z partnerami społecznymi w roku minionym w podległych jednostkach organizacyjnych, według wzoru określonego w załączniku do zasad współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami pozarządowymi i innymi

³ § 10 ust. 5 Zasad współpracy.

⁴ Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.

partnerami społecznymi. Informacja obejmuje między innymi: realizację porozumień dowódców i planu współpracy, dane liczbowe dotyczące zawartych porozumień (...).

Treść porozumień nie została zamieszczona w serwisie internetowym, a także w rocznej informacji za 2016 r. nie zostały wykazane zawarte porozumienia z organizacjami proobronnymi dotyczące udziału w ćwiczeniu ANAKONDA-16.

Dowódca Operacyjny RSZ wyjaśnił, że *„treść porozumień zawartych przez DO RSZ z organizacjami proobronnymi nie widnieje na stronie internetowej Dowództwa ze względu na fakt, że porozumienia zawarte zostały na konkretny krótki termin, po jego upływie przestały obowiązywać”* oraz, że *„w związku z nieprzesłaniem sprawozdań przez organizacje proobronne, z którymi zawarto porozumienia, nie wykazano powyższego w Informacji o wynikach współpracy z partnerami społecznymi w 2016 r.”*

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że decyzja Nr 187/MON nie mogła być podstawą do przeprowadzenia wspólnych ćwiczeń.

Brak jest też innych przepisów prawa umożliwiających wspólne ćwiczenia wojsk i organizacji proobronnych, co potwierdził Dowódca Operacyjny RSZ w złożonych wyjaśnieniach: *„brak jest przepisów prawa szczegółowo określających wspólne zasady ćwiczeń wojsk z organizacjami proobronnymi - podstawą udziału w ćwiczeniu ANAKONDA-16 były stosowne porozumienia zawarte na podstawie decyzji cytowanej powyżej oraz zgoda Ministra Obrony Narodowej.”*

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 w 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, na dwa miesiące przed rozpoczęciem ćwiczeń.

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

11 kwietnia 2016 r. Biuro do Spraw Proobronnych nawiązało kontakty robocze z DO RSZ w celu ustalenia możliwości i zasad udziału organizacji w ćwiczeniu. Opracowano wspólnie „Wstępne warunki udziału organizacji proobronnych w ćwiczeniu z wojskami ANAKONDA-16” oraz formularze zgłoszenia organizacji proobronnych na ćwiczenie.

10 maja 2016 r., a więc miesiąc przed rozpoczęciem ćwiczeń, odbyło się spotkanie robocze przedstawicieli Biura do Spraw Proobronnych i DO RSZ, podczas którego podjęto decyzję o zakwalifikowaniu komponentów organizacji do udziału w ćwiczeniu.

20 maja 2016 r. do Ministra Obrony Narodowej został przesłany przez Biuro do Spraw Proobronnych 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”).

25 maja 2016 r. Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych wydał Rozkaz Organizacyjny nr Z-229 z dnia w sprawie przeprowadzenia ćwiczenia z wojskami pk. ANAKONDA-16 (AN-16), w którym uwzględnił cztery organizacje proobronne (łącznie ze Związkiem Strzeleckim „Strzelec”).

31 maja 2016 r. Dyrektor Biura do Spraw Proobronnych poinformował⁵ Dowódcę Operacyjnego RSZ, że Minister Obrony Narodowej wyraził zgodę na udział w ćwiczeniu trzech, z czterech zaproponowanych, organizacji proobronnych i uzgodnionych w trybie roboczym z przedstawicielami Dowództwa Operacyjnego RSZ oraz Dowództwa Generalnego RSZ. Decyzją Ministra z udziału w ćwiczeniu został wykluczony Związek Strzelecki „Strzelec” - komponent 71 osób, który był planowany do działania na kierunku OSPWL Orzysz we współdziałaniu z 17BZ.

5 czerwca 2016 r., tj. na jeden dzień przed rozpoczęciem ćwiczeń przez Legię Akademicką oraz pięć dni przed rozpoczęciem ćwiczeń przez pozostałe organizacje, Dowódca Operacyjny RSZ zawarł porozumienia w sprawie warunków udziału czterech organizacji w ćwiczeniu pk. ANAKONDA-16, łącznie ze Związkiem Strzeleckim „Strzelec”, który zgodnie z decyzją Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 maja 2016 r. oraz pismem Dyrektora Biura do Spraw Proobronnych, miał być wykluczony z udziału w ćwiczeniach.

Dowódca Operacyjny RSZ wyjaśnił, że *„porozumienie ze Związkiem Strzeleckim „Strzelec” zostało podpisane przez DO RSZ w dniu 5.06.2016 r. na podstawie informacji przekazanej przez Biuro do Spraw Proobronnych o zmianie wcześniejszej negatywnej decyzji i wyrażeniu zgody przez Ministra Obrony Narodowej na udział ZS „Strzelec” w ćwiczeniu.”*

Dowódca Operacyjny RSZ nie dysponuje żadnym dokumentem zezwalającym na udział ZS „Strzelec” w ćwiczeniach ANAKONDA-16.

Dowódca Operacyjny RSZ podpisał porozumienia, w których zobowiązał organizacje do ubezpieczenia od Następstw Nieszczęśliwych Wypadków wszystkich swoich członków uczestniczących w przedsięwzięciu, jak również posiadania i przedstawiania na każde wezwanie polisy ubezpieczeniowej z tytułu odpowiedzialności cywilnej do wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów ewentualnych szkód w mieniu należącym do Sił Zbrojnych powstałych w związku z realizacją porozumienia. Wymagana wysokość sumy gwarancyjnej z tytułu odpowiedzialności cywilnej wynosiła 10.000 zł na każdym 10 członków organizacji. Ponadto porozumienia zobowiązywały organizacje do posiadania w dniu rozpoczęcia ćwiczenia i przedstawiania na każde wezwanie zaświadczeń lekarskich o braku przeciwwskazań do udziału w ćwiczeniu wojskowym / szkoleniu fizycznym zgłoszonych uczestników szkolenia.

Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych nie miało bezpośredniego kontaktu z ćwiczącymi grupami wystawionymi przez organizacje proobronne. Dlatego też nie mogło zweryfikować zawartych polis OC i NWW, a także zaświadczeń lekarskich o braku przeciwwskazań do udziału w ćwiczeniu ANAKONDA-16.

⁵ Pismo nr 485/16/BDSP.

Według DO RSZ sprawdzenie takie powinno być realizowane przed rozpoczęciem ćwiczenia w jednostkach wojskowych, do których organizacje zostały przydzielone, jednak DO RSZ nie przekazało podpisanych porozumień w sprawie warunków udziału stowarzyszenia dowódcom JW, które współdziałały w ćwiczeniu, ponieważ nie miało takiego obowiązku.

3. Udział osób cywilnych w ćwiczeniach wojskowych.

W piśmie Dyrektora Biura do Spraw Proobronnych do Dyrektora Centrum Operacyjnego MON dotyczącym spotkania w dniu 26 kwietnia 2016 r. z przedstawicielami organizacji proobronnych biorących udział w ćwiczeniu ANAKONDA-16 oraz przedstawicielem Ataszatu Obrony USA znalazł się zapis: *„Ponadto 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.”*

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, a obecność organizacji proobronnych nie miała wpływu na zakres współdziałania ćwiczących wojsk z wojskami sojusznikami.”*

Na pytanie czy z punktu widzenia DO RSZ ważniejsze w ramach ćwiczenia ANAKONDA-16 było współdziałanie z wojskami amerykańskimi, czy organizacjami proobronnymi, Dowódca Operacyjny RSZ odpowiedział, że: *„W opinii DO RSZ nie jest możliwym określenie różnic, co do wagi i znaczenia udziału wojsk amerykańskich i organizacji proobronnych w ćwiczeniu ze względu na odmienną rolę wskazanych podmiotów w przedmiotowym przedsięwzięciu, realizowanych celów i rodzaju prowadzonych działań.”*

Współdziałanie z dowództwem wojsk lądowych Stanów Zjednoczonych w Europie (USAREUR) i wojskami amerykańskimi wynikało z postanowień Szczytu NATO w Newport w 2014 r. i stanowiło podbudowę Szczytu NATO w Warszawie w 2016 r. Udział wojsk amerykańskich stanowił okazję do wykazania gotowości i determinacji Sojuszu do zapewnienia bezpieczeństwa wschodniej flanki NATO, w tym Polski.

Udział organizacji proobronnych wynikał z Decyzji Nr 187/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie zasad współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi i miał na celu wspieranie przedsięwzięć społecznie użytecznych oraz potrzebę wspólnego działania SZ RP i organizacji pozarządowych na rzecz obronności państwa ze szczególnym uwzględnieniem kształtowania obywatelskich postaw w społeczeństwie.”

(dowód: akta kontroli str. 56-108, 116-172, 177-192)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie formy współpracy DO RSZ z organizacjami proobronnymi, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Izba wskazuje na brak podstaw prawnych do włączenia organizacji proobronnych do ćwiczenia ANAKONDA-16 oraz ocenia, że proces przygotowania przez DO RSZ wspólnych ćwiczeń organizacji proobronnych z wojskiem prowadzony był nierzetelnie.

Ocena cząstkowa

2. Koszty współpracy z organizacjami proobronnymi

Opis stanu faktycznego

W jednostkach wojskowych podległych Dowódcy Operacyjnemu Rodzajów Sił Zbrojnych w latach 2014-2017 nie była prowadzona ewidencja księgową dotycząca współpracy z organizacjami proobronnymi. Polityka rachunkowości oraz jednolity plan kont, wprowadzone decyzją Nr 102/DB Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie zasad grupowania operacji gospodarczych w wojskowych jednostkach budżetowych, prowadzących księgi rachunkowe w Zintegrowanym Wieloszczeblowym Informatycznym Systemie Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON)⁶, stanowiące załącznik nr 1 i nr 2 do niniejszej decyzji nie przewidują odrębnej ewidencji wydatków związanych ze współpracą z organizacjami proobronnymi. Również wcześniej obowiązujące decyzje⁷ nie określały w stosunku do podległych dysponentów środków budżetowych konieczności prowadzenia ewidencji księgowej kosztów współpracy jednostek wojskowych z organizacjami proobronnymi.

Wydatki ewidencjonowane były zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁸.

Poniesione koszty i wydatki traktowane były i ewidencjonowane jako bieżąca działalność jednostek wojskowych.

W kontrolowanym okresie w DO RSZ nie zaistniały okoliczności uzasadniające udzielenie podległym żołnierzom dni wolnych z tytułu wykonywania obowiązków służbowych w czasie przekraczającym normę czasu służby, określoną dla żołnierzy zawodowych w art. 60 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁹ oraz § 4, § 6 i § 8 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie czasu służby żołnierzy zawodowych¹⁰.

Dowódca Operacyjny RSZ zapewnił, że udział żołnierzy w przedsięwzięciach z organizacjami proobronnymi nie miał wpływu na realizację procesu szkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 47-49)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w badanym obszarze.

⁶ Niepublikowana.

⁷ Decyzja 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 31.12.2014 r.

Decyzja 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 31.12.2015 r.

Decyzja 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 31.12.2016 r.

Decyzja 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 31.12.2016 r.

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 173, ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 122, poz. 786.

3. Efekty współpracy z organizacjami proobronnymi

Opis stanu
faktycznego

Współpraca z partnerami społecznymi

Zgodnie z § 24 Zasad współpracy Dowódca Operacyjny RSZ zobowiązany był do przesyłania „*Informacji o wynikach współpracy z partnerami społecznymi*” zgodnie z określonym wzorem, w terminie do 15 marca za rok poprzedni.

Dowódca Operacyjny RSZ przesłał *Informacje* w dniach 27 marca 2015 r., 7 marca 2016 r. i 28 lutego 2017 r.

Dowództwo Operacyjne RSZ w „*Informacjach o wynikach współpracy w DO RSZ i w jednostkach wojskowych podległych Dowódcy Operacyjnemu RSZ z partnerami społecznymi*” wykazywało¹¹ przedsięwzięcia będące najlepszą realizacją celów współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi.

W latach 2015 – 2017 wykazano następujące przedsięwzięcia:

- organizacja uroczystości związanych z rocznicami historycznymi¹²;
- udział żołnierzy w akcjach promocyjno-informacyjnych na temat możliwości pełnienia służby wojskowej w SZ RP;
- cykl zajęć muzycznych z uczniami Zespołu Szkół nr 76 w Warszawie przeprowadzony przez instruktorów z Klubu DO RSZ.

Szczególne znaczenie we współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi miały przedsięwzięcia mające na celu udzielenie pomocy potrzebującym w różnych regionach świata, w tym głównie w miejscach stacjonowania Polskich Kontyngentów Wojskowych.

(dowód: akta kontroli str. 6-46 i 196-201)

Ćwiczenie ANAKONDA-16

Pododdziały utworzone z organizacji proobronnych wspierały działania wojsk operacyjnych poprzez realizację zadań taktycznych: zabezpieczenia i patrolowania rejonów rozwinięcia wojsk, zabezpieczenia przepraw przez przeszkody wodne, zabezpieczenia dróg przemarszu wojsk. Zrealizowano głównie następującą tematykę: działanie w terenie, bytowanie, patrolowanie oraz działania typu „Otocz i Sprawdź” (*Cordon and Search*).

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

4. Niecelowy udział organizacji proobronnych w ćwiczeniu.

W ćwiczeniu pk. ANAKONDA-16 organizacje proobronne działały aplikacyjnie jako pododdziały OT (plutony lub kompanie OT). W złożonych wyjaśnieniach Dowódca Operacyjny RSZ stwierdził, że „*udział organizacji proobronnych w ćwiczeniu z wojskami pk. ANAKONDA-16, z uwagi na krótki czas planowania ich użycia, był ograniczony m.in. brakiem znajomości procedur realizacji zadań szkoleniowych, przepisami o ochronie tajemnicy państwowej, nieznaną znajomością zapisów regulaminowych (m.in. regulaminów walki, w tym znaków taktycznych,*

Ustalone
nieprawidłowości

¹¹ Zgodnie ze wzorem określonym w punkcie VI załącznika do decyzji nr 187/MON.

¹² W DO RSZ, podległych jednostkach wojskowych i Polskich Kontyngentach Wojskowych: Święto Flagi, Rocznica uchwalenia Konstytucji 3. Maja, święta DO RSZ, święta rodzajów wojsk oraz jednostek wojskowych, Święto Wojska Polskiego, Święto Niepodległości, Rocznica Zaślubin Polski z morzem, Rocznica wstąpienia Polski do NATO.

terminologii wojskowej i zasad sporządzania dokumentów bojowych) oraz brakiem stosownych uregulowań dotyczących współdziałania z Policją.”

Ponadto na zadeklarowanych 471 członków organizacji proobronnych w ćwiczeniu pk. ANAKONDA-16 udział wzięło 395 (84%).

Po ćwiczeniu wskazano obszary współpracy z organizacjami proobronnymi wymagające poprawy:

- bardzo krótki czas na zaplanowanie i uzgodnienie szczegółów udziału organizacji proobronnych w ćwiczeniu;
- brak jednoznacznie zdefiniowanej roli organizacji proobronnych w systemie obronnym państwa i wynikających z tej roli zadań podczas ćwiczenia;
- ograniczenia dla organizacji proobronnych (brak dostępu do informacji niejawnych);
- brak pełnej znajomości przez członków organizacji proobronnych procedur, terminologii wojskowej, znaków taktycznych itp.;
- obustronny brak dostatecznej znajomości specyfiki obu organizacji (SZ RP – organizacje proobronne);
- niepełna w stosunku do zadeklarowanej obsada organizacji proobronnych (84%) – specyfika osób cywilnych, mających zobowiązania edukacyjne, zawodowe i rodzinne;
- brak części szczegółowych uregulowań organizacyjno-prawnych w zakresie:
 - użytkowania przez organizacje proobronne broni i środków pozoracji pola walki,
 - przydziału dla JW współpracujących z organizacjami proobronnymi dodatkowych limitów amunicji, paliwa i innych środków materiałowych,
 - zasad zabezpieczenia logistycznego,
 - zasad i zakresu ubezpieczenia NNW i OC.

Mimo takich ograniczeń we współpracy z organizacjami proobronnymi oraz mimo utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej, Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych widzi potrzebę uczestnictwa organizacji proobronnych w kolejnej edycji ćwiczenia pk. ANAKONDA.

(dowód: akta kontroli str. 56-108, 116-172, 177-192)

Ocena cząstkowa

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

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 Kontroli¹³, wnosi o określenie roli, zadań oraz zasad udziału organizacji proobronnych w ćwiczeniach organizowanych przez SZ RP.

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 wniosku pokontrolnego 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 5 czerwca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Obrony Narodowej

Dyrektor
Marek Zająkała

Kontroler
Tomasz Lubański
Doradca techniczny


.....
podpis


.....
podpis

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.