



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KON.410.004.01.2017
P/17/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

. 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 21/2017 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 20/2017 z dnia 19 czerwca 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Obrony Narodowej Al. Niepodległości 218, 00-911 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Błaszczak – Minister Obrony Narodowej od 9 stycznia 2018 r. Poprzednio w okresie kontrolowanym Ministrem Obrony Narodowej byli: Antoni Macierewicz – od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r., Tomasz Siemoniak – od 2 sierpnia 2011 r. do 16 listopada 2015 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że działalność Ministerstwa Obrony Narodowej oraz jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej² służyła pozyskiwaniu społecznej akceptacji dla polityki obronnej państwa oraz kształtowaniu pozytywnego wizerunku Sił Zbrojnych i służby wojskowej w społeczeństwie.

Formy i zakres współpracy, w ocenie Izby, mogły służyć realizacji zakładanych celów, jednak z uwagi na to, że koszty (wydatki) ponoszone w ramach współpracy z organizacjami proobronnymi nie są odrębnie ewidencjonowane, a efekty tej współpracy nie są mierzalne, można je rozpatrywać jedynie w kategorii promocji, która może przynieść korzyści w przyszłości.

Izba pozytywnie ocenia wprowadzenie pilotażowego programu MON dla uczniów klas mundurowych, co pozwoli na ujednoczenie szkolenia, jednak w ocenie NIK, należy wyłączyć z tego programu jednostki wojskowe o wysokiej gotowości bojowej.

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 Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych wraz z podległymi jednostkami, Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych wraz z podległymi jednostkami, Dowództwa Garnizonu Warszawa wraz z podległymi jednostkami oraz Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej wraz z podległymi jednostkami.

Równocześnie Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zlecenia zadań organizacjom pozarządowym i innym partnerom społecznym przez Ministra Obrony Narodowej i ich finansowania w formie udzielanych dotacji, w szczególności w zakresie realizacji umów i osiągania założonych rezultatów, a także rozliczania środków pochodzących z dotacji.

W tym obszarze Departament Kontroli MON (DK MON) przeprowadził kontrolę w Departamencie Edukacji, Kultury i Dziedzictwa (dalej DEKiD) w zakresie realizacji dotacji celowych udzielonych z resortu obrony narodowej stowarzyszeniom i fundacjom na zadania zleczone w 2016 r.

Do *Wystąpienia pokontrolnego* sporządzonego przez DK MON Dyrektor DEKiD złożył zastrzeżenia, które po rozpatrzeniu przez komisję odwoławczą, zostały odrzucone w całości.

Kontrola DK MON realizowana była w ramach współpracy NIK z innymi organami, o której mowa w art. 12 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³. Weryfikację ustaleń DK MON i wspólne ustalenia z DK MON realizowali kontrolerzy NIK prowadzący kontrolę w MON w zakresie współpracy Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobrobnymi.

Stwierdzono m.in. nieprawidłowości w zakresie: planowania oraz wyboru zadań finansowanych dotacją; merytorycznej oceny ofert; zawierania umów dotacyjnych; zatwierdzania sprawozdań rzeczowo-finansowych; a także występowanie mechanizmów korupcyjogennych, polegające na skupieniu nadmiaru kompetencji w ręku jednego urzędnika, dowolności w podejmowaniu decyzji, lekceważeniu dokumentacji i sprawozdawczości, nierównym dostępie do informacji, braku odpowiedzialności osobistej i słabości kontroli wewnętrznej.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia:

1. Brak regulacji dotyczących działań proobrobnych oraz szkoleń dla organizacji proobrobnych prowadzonych przez wojsko.
2. Organizację zadań w zakresie współpracy z organizacjami proobrobnymi oraz podział kompetencji między departamentem właściwym do spraw współpracy ze społeczeństwem a Biurem do Spraw Proobrobnych. W ocenie Izby funkcjonowanie Biura do Spraw Proobrobnych negatywnie wpływało na działalność departamentu właściwego do spraw współpracy ze społeczeństwem w zakresie zlecenia zadań organizacjom proobrobnym i ich rozliczania.
3. Nieterminowe rozstrzygnięcie otwartych konkursów ofert i podpisywanie umów z opóźnieniem, co miało negatywny wpływ na prawidłowość realizacji zadań przez organizacje proobronne.
4. Dopuszczanie do realizacji zadań przez podmioty nieuprawnione, co było naruszeniem postanowień ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴.
5. Brak zabezpieczenia w umowach z organizacjami proobrobnymi interesów resortu obrony narodowej m.in. poprzez rezygnację z konieczności dostarczania przez beneficjenta list uczestników z danymi kontaktowymi, rozliczania zużytej amunicji, co uniemożliwiało weryfikację prawidłowości przeprowadzonych szkoleń.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.

6. Brak wiedzy o osobach przeszkolonych, co powodowało, że część szkoleń mogła być niecelowa.
7. Dobór jednostek i liczbę przeprowadzonych kontroli dotyczących prawidłowości realizacji zadań przez organizacje proobronne.
8. Zawieranie kolejnych umów z organizacjami proobronnymi, które nieprawidłowo realizowały i rozliczały zadania zlecone przez Ministra Obrony Narodowej.

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/MON⁵ został powołany Pełnomocnik Ministra Obrony Narodowej do Spraw Społecznych Inicjatyw Proobronnych. Z dniem 15 lipca 2015 r. zostało powołane Biuro do Spraw Proobronnych⁶ (dalej: Biuro lub BdSP), które stanowiło jednostkę organizacyjną podległą i bezpośrednio podporządkowaną Ministrowi Obrony Narodowej, co zostało potwierdzone Decyzją Nr 394/MON⁷.

Już po 15 dniach Decyzją Nr 403/MON⁸ zostało zmienione podporządkowanie Biura do Spraw Proobronnych, które z dniem 23 października 2015 r. zostało podporządkowane Rektorowi-Komendantowi Akademii Obrony Narodowej.

Zmianę wprowadzono również w decyzji w sprawie przeformowania Zespołu do Spraw Profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w Biuro do Spraw Proobronnych⁹.

Po kolejnym miesiącu – z dniem 24 listopada 2015 r. nastąpiła zmiana, na podstawie której Biuro ponownie zostało podporządkowane Ministrowi Obrony Narodowej¹⁰.

Podobne zmiany dotyczyły departamentu właściwego do zlecenia w imieniu Ministra Obrony Narodowej zadań publicznych organizacjom proobronnym.

W wyniku zmian organizacyjnych w Ministerstwie Obrony Narodowej funkcjonowały trzy departamenty odpowiedzialne za współpracę z organizacjami proobronnymi – Departament Wychowania i Promocji Obronności (DWiPO), Departament Komunikacji Społecznej (DKS), Departament Edukacji, Kultury i Dziedzictwa (DEKiD).

⁵ 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 – uchylenie z dniem 23 listopada 2015 r.

⁶ Na podstawie 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 - niepublikowane.

⁷ 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. Uchylenie z dniem 7 grudnia 2015 r.

⁸ 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.

⁹ 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).

¹⁰ 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).

Departament Edukacji, Dziedzictwa i Kultury MON w 2015 r. zajmował jednoznaczne stanowisko w kwestii nieuzasadnionego rozszerzania kompetencji Biura ds. Proobronnych i przedstawiał negatywną ocenę proponowanego podziału zadań.

Zastrzeżenia budziło powielenie zadań istniejącej komórki merytorycznej w urzędzie MON oraz brak uzasadnienia dla nadawania kompetencji zastrzeżonych dla komórki merytorycznej wiodącej, tj. do określania zasadniczych kierunków działania we współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym proobronnymi, opracowywania koncepcji i zmian przepisów prawa w przedmiocie współpracy resortu ON z organizacjami pozarządowymi.

Trudności z podziałem kompetencji, realizacją zadań z nich wynikających, a także ich ewaluacją były, zdaniem Dyrektora DEKiD, w dużej mierze skutkiem zmian kompetencyjnych wprowadzanych w MON w latach 2014-2017 oraz braku sformułowania definicji organizacji „proobronnej”, co w konsekwencji nie pozwalało na jednoznaczne określenie zakresu odpowiedzialności DEKiD i BdSP.

(dowód: akta kontroli str. 1458-1460)

Najwyższa Izba Kontroli podziela ocenę Dyrektora DEKiD.

Współpraca resortu obrony narodowej z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi odbywała się na zasadach określonych w decyzji Nr 187/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie wprowadzenia zasad współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi¹¹, w zarządzeniu Nr 18/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Ministra Obrony Narodowej z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami w 2016 r.¹² oraz zarządzeniu Nr 24/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 sierpnia 2017 r. w sprawie przyjęcia "Programu współpracy Ministra Obrony Narodowej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na lata 2017-2018"¹³.

Podstawę prawną zlecania przez Ministerstwo Obrony Narodowej organizacjom pozarządowym zadań w publicznym zakresie obronności stanowiły ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴, decyzja 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 pozarządowym¹⁵, decyzja Nr 310/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 sierpnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu zlecania zadań publicznych przez Ministra Obrony Narodowej¹⁶ oraz corocznie wydawane przez Ministra Obrony Narodowej decyzje budżetowe.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Brak Szczegółowego zakresu działania Departamentu Komunikacji Społecznej (DKS)

¹¹ Dz. Urz. MON Nr 12, poz. 131, ze zm.

¹² Dz. Urz. MON poz. 113.

¹³ Dz. Urz. poz. 166.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

¹⁵ Dz. Urz. Min. Obr. Nar. Nr 21, poz. 266 – uchylenie z dniem 1 września 2015 r.

¹⁶ Dz. Urz. MON poz. 232, ze zm.

Zgodnie z § 11 ust. 1 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej¹⁷, komórki organizacyjne funkcjonują na podstawie etatu, regulaminu organizacyjnego i szczegółowego zakresu działania.

Zgodnie z § 11 ust. 2 regulaminu organizacyjnego MON Szczegółowy zakres działania komórki organizacyjnej zatwierdza Dyrektor Generalny na wniosek kierownika danej komórki organizacyjnej, a zgodnie z § 2 powołanego zarządzenia nr 33/MON Szczegółowe zakresy działania komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej miały być przedstawione do zatwierdzenia, zgodnie z § 11 ust. 2 regulaminu organizacyjnego, o którym mowa w § 1, do dnia 18 grudnia 2015 r.

Dyrektor Departamentu Edukacji, Kultury i Dziedzictwa (następca DKS) nie przedstawił Dyrektorowi Generalnemu MON do zatwierdzenia Szczegółowego zakresu działania ani w terminie do 18 grudnia 2015 r., ani do czerwca 2016 r., tj. do końca funkcjonowania DKS.

Dyrektor DEKiD wyjaśnił, że powodem tego były liczne zmiany zarówno w pionie Podsekretarza Stanu w MON, jak i w strukturze Departamentu, a także w wykazie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych wraz z ich bezpośrednim podporządkowaniem.

DKS funkcjonował na podstawie Szczegółowego zakresu działania zatwierdzonego w dniu 1.04.2015 r., tj. przed wejściem w życie zarządzenia 33/MON.

Zdaniem NIK częste zmiany w strukturze nie mogą być usprawiedliwieniem do rezygnacji z opracowania szczegółowego zakresu działania, ponieważ Regulamin organizacyjny MON przewiduje możliwość dokonywania zmian zarówno w szczegółowym zakresie działania (§ 11 ust. 5), jak i etatu (§ 11 ust. 8).

(dowód: akta kontroli str. 19-92, 677-721)

2. Brak Szczegółowego zakresu działania Departamentu Edukacji Kultury i Dziedzictwa (DEKiD)

Zgodnie z § 11 ust. 2 regulaminu organizacyjnego MON Szczegółowy zakres działania komórki organizacyjnej zatwierdza Dyrektor Generalny na wniosek kierownika danej komórki organizacyjnej.

Dyrektor DEKiD nie przekazał Dyrektorowi Generalnemu MON do zatwierdzenia Szczegółowego zakresu działania od czerwca 2016 r., tj. od momentu powstania do końca 2017 r., tj. końca kontrolowanego okresu.

Dyrektor DEKiD wyjaśnił, że od 5 października 2016 r. na podstawie § 25 Regulaminu organizacyjnego MON określony został zakres działania dla DEKiD.

Zdaniem NIK nie można przyjąć, że sam regulamin organizacyjny stanowi wystarczającą podstawę funkcjonowania, o czym stanowi powołany na wstępie § 11 ust. 1 regulaminu organizacyjnego MON.

(dowód: akta kontroli str. 19-92, 677-721)

3. Niezgodne z decyzją 310/MON z 4 sierpnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu zlecania zadań publicznych przez Ministra Obrony Narodowej włączenie do Komisji przedstawiciela Biura do Spraw Proobronnych.f

¹⁷ Wprowadzonego zarządzeniem Nr 33/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej – Dz. Urz. MON poz. 250, ze zm.

Zgodnie z punktem 5 decyzji 310/MON z 4 sierpnia 2015 r. w sprawie zasad i trybu zlecania zadań publicznych przez Ministra Obrony Narodowej w skład nieetatowej Komisji do Spraw Zlecania Zadań Publicznych w Zakresie Obronności (dalej: Komisji) wchodzi:

- 1) Przewodniczący – Pan Sławomir Frątczak; (dyrektor komórki właściwej do spraw współpracy ze społeczeństwem)
- 2) Członkowie - przedstawiciele:
 - osób zajmujących kierownicze stanowiska Ministerstwa Obrony Narodowej,
 - Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych,
 - Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódcy Garnizonu Warszawa, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej - w zależności od potrzeb i specyfiki zadań publicznych,
 - Dyrektora Departamentu Budżetowego,
 - komórki właściwej do spraw współpracy ze społeczeństwem;
- 3) nie więcej niż dwie osoby reprezentujące organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy, i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy;
- 4) Sekretarz Komisji - wyznaczony przez dyrektora komórki właściwej do spraw współpracy ze społeczeństwem, bez prawa głosu.

Dyrektor Biura ds. Proobronnych w dniu 22 stycznia 2016 r. wystąpił do Podsekretarza Stanu w MON - Pana prof. dr. hab. Wojciecha Falkowskiego z prośbą o wyrażenie zgody na rozpoczęcie prac zmierzających do zmiany decyzji Nr 310/MON, polegającej na włączeniu przedstawiciela Dyrektora Biura ds. Proobronnych do nieetatowej Komisji, jako jej stałego członka (pismo Nr 59/16/BDSP z 25 stycznia 2016 r.). W odpowiedzi Dyrektor Departamentu Komunikacji Społecznej przygotował Notatkę dla Podsekretarza Stanu w MON, w której m.in. poinformował, że udział przedstawiciela Biura w pracach Komisji jest możliwy w oparciu o pkt 5 decyzji, jako przedstawiciela Podsekretarza Stanu w MON, w którego podporządkowaniu znajduje się Biuro. Ponadto wskazano, że udział przedstawiciela Biura w pracach Komisji, jako stałego członka, nie gwarantuje jej bezstronności (pismo Nr 808/DKS z 17 lutego 2016 r.).

Dyrektor Biura ds. Proobronnych w dniu 16 marca 2016 r. ponownie wystąpił do Podsekretarza Stanu w MON - Pana prof. dr. hab. Wojciecha Falkowskiego z prośbą o poparcie wniosku o zmianę decyzji Nr 310/MON dotyczącej włączenia przedstawiciela Biura do nieetatowej Komisji (pismo Nr 271/16/BDSP z 17 marca 2016 r.). W odpowiedzi Dyrektor Departamentu Komunikacji Społecznej poinformował Dyrektora Biura, że przedstawiciel Biura może uczestniczyć w pracach Komisji na podstawie polecenia wydanego przez Podsekretarza Stanu, bez konieczności nowelizowania przedmiotowej decyzji (pismo nr 1726/DKS z 23 marca 2016 r.).

Zgodnie z decyzją nr 63/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych wraz z ich bezpośrednim podporządkowaniem¹⁸ Biuro ds. Proobronnych zostało bezpośrednio podporządkowane Ministrowi Obrony Narodowej. Dlatego w dniu 4 kwietnia 2016 r. Dyrektor Biura wystąpił do Ministra Obrony Narodowej o wyrażenie zgody na udział przedstawiciela Biura w pracach Komisji.

¹⁸ Dz. Urz. MON poz. 38, ze zm.

W dniu 6 kwietnia 2016 r. Dyrektor Biura ds. Proobronnych poinformował Przewodniczącego Komisji, że Minister Obrony Narodowej wyraził zgodę na udział przedstawiciela Biura w pracach Komisji, załączając kopię pisma (pismo Nr 348/16/BDSP z dnia 6 kwietnia 2016 r.).

Dyrektor DEKiD wyjaśnił, że na podstawie przedmiotowego pisma i udzielonej w nim zgody, jak również roboczych ustaleń z Dyrektorem Biura ds. Proobronnych, po wielokrotnych rozmowach i prośbach Dyrektora Biura oraz jego podwładnych (uczestników posiedzeń Komisji w konkursach, których sfery zadań publicznych oraz czas trwania określono na 5-6 kwietnia 2016 r. w piśmie Nr 348/16/BDSP - posiedzenia Komisji trwały kilka tygodni), mając na uwadze obszary zadaniowe realizowane przez Biuro, w tym związane przede wszystkim ze wsparciem systemu obronnego i bezpieczeństwa państwa poprzez wykorzystanie potencjału obronnej organizacji pozarządowych o charakterze proobronnym, podjęto decyzję, że pracownicy Biura uczestniczą w pracach Komisji, z prawem głosu, występując jako przedstawiciele Ministra Obrony Narodowej.

W związku z powyższym każdorazowo przesyłano zaproszenie do udziału pracowników Biura w posiedzeniach Komisji uznając, że Biuro posiada prerogatywy w tej kwestii. W innym przypadku Dyrektor Biura ds. Proobronnych, pomimo przesłanego zaproszenia do udziału w posiedzeniach Komisji, nie miałby upoważnienia do skierowania pracownika na posiedzenie z jednoczesnym prawem głosu, mógłby wysłać pracownika jedynie jako eksperta.

W toku kontroli ustalono, że wniosek Dyrektora Biura do Spraw Proobronnych do Ministra Obrony Narodowej dotyczył jednorazowego udziału przedstawicieli Biura w posiedzeniach Komisji w dniach 5-6.04.2016 r. i został pozytywnie rozpatrzony nie przez Ministra Obrony Narodowej, tylko przez Szefa Gabinetu Politycznego – Pana Bartłomieja Misiewicza, poprzez dokonanie adnotacji „zgoda”.

Dyrektor DEKiD pytany kto udzielił zgody na udział przedstawiciela Biura do Spraw Proobronnych w pracach Komisji (czyj podpis widnieje na piśmie) odpowiedział, że: *autorem pisma skierowanego do Ministra Obrony Narodowej, na którym widnieje adnotacja „Zgoda” i podpis, jest Dyrektor Biura ds. Proobronnych. Dlatego pytanie o identyfikację osoby, która udzieliła zgody i podpisała się na piśmie, należy skierować do Dyrektora Biura, który wyrażnie w piśmie skierowanym do Przewodniczącego Komisji, napisał, „że Minister Obrony Narodowej wyraził zgodę na udział przedstawiciela Biura w pracach Komisji do Spraw Zlecania Zadań Publicznych w Zakresie Obronności, z prawem głosu.”*

Skutkiem tego było bezprawne dopuszczenie przez przewodniczącego Komisji, a jednocześnie Dyrektora DEKiD, do stałego udziału w pracach Komisji przedstawicieli Biura wbrew decyzji nr 310/MON i wbrew wyrażanym wcześniej przez DEKiD obawom dot. bezstronności.

Zdaniem NIK doprowadziło to do sytuacji, w której przedstawiciele Biura, będąc autorami (lub współautorami) ofert i po wstępnych uzgodnieniach z konkretną organizacją pozarządową, oceniali tę ofertę w ramach Komisji i współdecydowali o wysokości dotacji dla tej organizacji.

(dowód: akta kontroli str. 800-813)

4. Nieprawidłowe mierniki w budżecie zadaniowym

W Katalogu funkcji, zadań, podzadań, działań, celów i mierników ich wykonania oraz osób funkcyjnych odpowiedzialnych (współodpowiedzialnych) za ich planowanie, monitorowanie realizacji i ocenę wykonania w ramach części 29 – Obrona narodowa w 2017 r., stanowiącym załącznik nr 8 do Decyzji budżetowej, w punkcie 13.5.1 Działalność pożytku publicznego, społeczeństwo obywatelskie i gospodarka społeczna, określono miernik – Liczba podmiotów podejmujących współpracę z resortem obrony narodowej na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz kultywowania tradycji narodowych i orężnych, którym przyznano dofinansowanie (szt.) oraz określono wartość miernika na koniec 2017 r. – 180.

Dyrektor DEKiD wyjaśnił, że: „Wskazany do określonego celu miernik, tj. liczba podmiotów podejmujących współpracę z resortem obrony narodowej na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz kultywowania tradycji narodowych i orężnych, którym przyznano dofinansowanie, kwantyfikuje wymierne produkty (liczba zadań publicznych) oraz odzwierciedla ilościowy stopień osiągnięcia celu, tj. liczbę podmiotów, którym przyznano dofinansowanie.

Miernik pozwala określić poziom zaangażowania organizacji pozarządowych w działalność na rzecz obronności państwa oraz kultywowania tradycji narodowych i orężnych, co przekłada się na zwiększenie świadomości obywateli w zakresie działalności Sił Zbrojnych RP, a także na większe zaangażowanie obywateli w organizacjach pozarządowych podejmujących współpracę z resortem obrony narodowej.”

W ocenie NIK określenie takiego miernika (180 podmiotów, którym przyznano dotację), w żadnym stopniu nie odzwierciedla zwiększenia lub zmniejszenia aktywności społecznej w działaniach na rzecz obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych RP oraz kultywowania tradycji narodowych i orężnych, skoro w ciągu roku wpływa ok. 1000 ofert. Przyznanie dotacji 180 podmiotom zależy tylko i wyłącznie od decyzji Ministra Obrony Narodowej (rekomendacji Komisji), a nie od aktywności organizacji. W związku z tym miernik ten nie mierzy określonego celu.

(dowód: akta kontroli str. 2572-2579)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w *Informacji o wynikach współpracy resortu obrony narodowej z partnerami społecznymi w 2017 r.* znalazły się wnioski o:

- powołanie zespołu roboczego do wypracowania systemowych i prawnych rozwiązań odnoszących się do realizowanych w resorcie ON programów oraz propozycji zmian do decyzji 187/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 czerwca 2009 roku, dostosowując ją do nowych celów działania we współpracy resortu obrony narodowej z partnerami społecznymi
- wznowienie pracy *Zespołu do spraw opracowania koncepcji funkcjonowania klas mundurowych w systemie przygotowań obronnych państwa* pracującego nad określeniem perspektyw szkół, które zakończą udział w pierwszej edycji programu dla szkół prowadzących Piony Certyfikowanych Wojskowych Klas Mundurowych.

W ocenie Izby powoływanie zespołów, biur czy komisji nie jest gwarantem wypracowania odpowiednich rozwiązań.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że funkcjonowanie w urzędzie Ministra Obrony Narodowej departamentu dedykowanego do współpracy ze społeczeństwem, a więc również z organizacjami proobronnymi i jednostki organizacyjnej poza strukturą MON, która nie posiada dokumentu kompetencyjnego określającego jej zadania, a jednocześnie wkracza w kompetencje innych jednostek i komórek, nie ponosząc przy tym odpowiedzialności jest nieuzasadnione.

2. Formy współpracy z organizacjami proobronnymi

Opis stanu faktycznego

Resort obrony narodowej współpracuje z organizacjami pozarządowymi (w tym proobronnymi oraz klasami mundurowymi) poprzez:

- 1) udzielanie wsparcia merytorycznego i logistycznego dla inicjatyw partnerów społecznych (obejmujące między innymi: pomoc organizacyjną, aktywne uczestnictwo przedstawicieli resortu w przedsięwzięciach partnera społecznego, udostępnianie uzbrojenia i sprzętu wojskowego¹⁹, pomieszczeń, poligonów, hal sportowych, strzelnic oraz innych nieruchomości lub ich części niezbędnych do realizacji inicjatyw uwzględnionych w planach, a także udział żołnierzy w tych inicjatywach) – na podstawie zawartych porozumień,
- 2) zlecanie zadań publicznych,
- 3) nieodpłatne przekazywanie mienia ruchomego Skarbu Państwa będącego w użytkowaniu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych.

Celem Ministerstwa Obrony Narodowej w zakresie współpracy z organizacjami proobronnymi było nie tylko kształtowanie postaw patriotycznych i obywatelskich, ale również nauka i doskonalenie umiejętności przydatnych w systemie obronnym państwa. Realizacji tego celu służyły wszystkie formy wsparcia udzielanego partnerom społecznym, ze szczególnym uwzględnieniem przedsięwzięć o charakterze szkoleniowym. Wsparcie to miało wymiar bezpośredni i pośredni.

Bezpośrednie wsparcie szkolenia skierowanego do partnerów społecznych realizowane było w ramach planów współpracy, tworzonych na wszystkich szczeblach dowodzenia Sił Zbrojnych RP. Udzielanie wsparcia logistycznego, organizacyjnego i merytorycznego odbywało się na zasadach określonych w decyzji nr 187/MON.

Uprawnione podmioty kierowały wnioski do dowódców jednostek wojskowych, a następnie wnioski te umieszczane były w planach współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi.

Wśród przedsięwzięć przeprowadzonych przez partnerów społecznych przy wsparciu logistycznym i merytorycznym jednostek wojskowych, największą grupę stanowiły imprezy sportowo-obronne oraz szkolenia w różnych specjalnościach przydatnych w wojsku (szkolenia i treningi drużyn strzeleckich, mistrzostwa, zawody, kursy, obozy szkoleniowe, rajdy, zloty, turnieje).

Wspierano także różne imprezy masowe, służące promocji obronności (festyny, pokazy, pikniki, festiwale, rekonstrukcje historyczne, konferencje, konkursy, sympozja, uroczystości rocznicowe i patriotyczno-religijne).

¹⁹ Udostępnianie partnerom społecznym uzbrojenia i sprzętu wojskowego, odbywa się odpłatnie lub nieodpłatnie, na podstawie umowy cywilnoprawnej, zawartej w trybie wynikającym z właściwości komórek i jednostek organizacyjnych resortu.

Ustalono, że z roku na rok przybywa przedsięwzięć szkoleniowych o charakterze proobronnym.

Formą pośredniego wsparcia realizacji przedsięwzięć szkoleniowych o charakterze proobronnym było zlecenie realizacji zadań publicznych.

Udostępnianie amunicji

Zgodnie z ustaleniami obowiązującymi w resorcie obrony narodowej, Departament Edukacji, Kultury i Dziedzictwa MON (DEKiD) posiada limit środków bojowych (ŚB) do zabezpieczenia przedsięwzięć proobronnych w ramach współpracy resortu obrony narodowej z partnerami społecznymi. Przedmiotowy limit ŚB dotyczy wybranych asortymentów amunicji i środków pozoracji pola walki - w ograniczonej ilości.

DEKiD opracował i wdrożył do działalności służbowej procedurę przydziału limitu środków bojowych dla partnerów społecznych. Zgodnie z procedurą przydział środków bojowych (ŚB) jest możliwy tylko w przypadku ujęcia przedsięwzięcia w „Planie współpracy dowództwa / JW. z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi w ... roku”. Pierwszeństwo w przydziale ŚB mają partnerzy społeczni, którzy złożyli stosowne zapotrzebowanie do DEKiD (w poprzednim roku, na bieżący rok). Pozostałym partnerom społecznym ŚB mogą być przydzielone w miarę możliwości, wynikających z limitu pozostającego w dyspozycji DEKiD. Zapis w „Planie współpracy...” o zabezpieczeniu środków bojowych z limitu Departamentu Edukacji, Kultury i Dziedzictwa jest wyłącznie informacyjny i wymaga potwierdzenia możliwości realizacji przedsięwzięcia przez dowódcę jednostki wojskowej (JW.), który ma je zrealizować. ŚB mogą być wykorzystane do zabezpieczenia przedsięwzięć partnerów społecznych wyłącznie pod nadzorem dowódcy JW., która te środki otrzymała.

W 2016 r. z limitu Departamentu Komunikacji Społecznej pismem nr wych. 3495/DKS przekazano na zabezpieczenie realizacji przedsięwzięć ze Stowarzyszeniem „Fidelis Et Instructi Armis” (FIA) przez Dowódcę 1 Warszawskiej Brygady Pancerniej w Wesolej – 10.000 szt. amunicji (7,62 NB wz.43 z poc. PS N/łód) oraz pismem nr 3964/DKS dla przedsięwzięć realizowanych przez Komendanta Centrum Szkolenia Łączności i Informatyki w Zegrzu – 4.200 szt. amunicji (7,62 NB wz.43 z poc. PS N/łód).

W 2017 r. z limitu Departamentu Edukacji, Kultury i Dziedzictwa pismem nr wych. 2485/DEKiD przekazano na zabezpieczenie realizacji przedsięwzięć ze Stowarzyszeniem „Fidelis Et Instructi Armis” (FIA) przez Komendanta Centrum Szkolenia Łączności i Informatyki w Zegrzu – 12.600 szt. amunicji (7,62 NB wz.43 z poc. PS).

Ustalono, że na jedno szkolenie strzeleckie, w którym udział brało 20 członków FIA, udostępniono z limitu DEKiD 5.000 szt. amunicji, co oznacza, że na jednego strzelającego przypadało 250 naboju.

Legia Akademicka

Legia Akademicka jest programem pilotażowym ochotniczego wojskowego szkolenia studentów skierowanym do wszystkich studentów w Polsce, posiadających obywatelstwo polskie i zdolność do służby wojskowej (kat. zdrowia „A”), którzy chcą w trybie ochotniczym odbyć przeszkolenie wojskowe. Projekt został przygotowany przez Ministerstwo Obrony Narodowej wspólnie z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego i funkcjonuje na podstawie porozumienia pomiędzy MON a MNiSW zawartego w dniu 21 sierpnia 2017 r.

Zgodnie z założeniami, szkolenie będzie dzieliło się na część teoretyczną - realizowaną na uczelniach w trakcie roku akademickiego oraz część praktyczną realizowaną w jednostkach, centrach i ośrodkach wojskowych. W części teoretycznej organizowanej i finansowanej przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW zabezpieczyło na ten cel w roku akademickim 2017/2018 1,5 mln zł) - program realizowany na uczelniach publicznych, które do projektu zgłosiły się w trybie ochotniczym (54 uczelnie publiczne i 5 uczelnie wojskowych podpisało umowy z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego o współpracy w ramach projektu Legii Akademickiej) będzie obejmował ok. 30 godzin lekcyjnych. Zajęcia odbędą się w formie wykładów i będą obejmowały wiedzę z zakresu realizacji misji SZ RP (zasadnicze zadania), otoczenia międzynarodowego w aspekcie militarnym, zależności pomiędzy elementami systemu obronnego RP (cywilny i demokratyczny nadzór nad siłami zbrojnymi, w tym zwierzchnictwo) oraz umocowania prawnego zależności w ramach Sił Zbrojnych RP (podwładny - przełożony, dyscyplina wojskowa, odpowiedzialność karna i materialna).

Po zaliczeniu części teoretycznej student ochotnik po złożeniu wniosku (poprzez administrację Uczelni) do organów wojskowych otrzyma kartę powołania na ćwiczenia wojskowe - część praktyczną programu, która będzie realizowana w wytypowanych jednostkach wojskowych oraz ośrodkach szkoleniowych SZ RP w okresie tzw. przerwy wakacyjnej, w dwóch turach po 6 tygodni każda. Każda tura z kolei składa się z dwóch modułów:

- moduł szkolenia podstawowego trwający 21 dni, zakończony egzaminem i złożeniem przysięgi,
- moduł szkolenia podoficerskiego trwający 21 dni, zakończony egzaminem i mianowaniem na stopień kaprała rezerwy.

Część praktyczna będzie realizowana w większości w Centrach Szkoleniowych SZ RP, ale też w kilku wytypowanych przez Dowódcę Generalnego RSZ Jednostkach Wojskowych. Realizacja części praktycznej odbędzie się pomiędzy 1 lipca, a 30 września 2018 roku. Ministerstwo Obrony Narodowej na realizację części praktycznej zabezpieczyło 212 mln zł.

W projekt zostały zaangażowane podmioty zewnętrzne w postaci partnerów społecznych - z dwoma podmiotami społecznymi po przeprowadzeniu procedury konkursowej podpisano dwie umowy na realizację promocji Legii Akademickiej:

a) z partnerem społecznym (umowa wspólna - Stowarzyszenie Legia Akademicka oraz Stowarzyszenie ObronaNarodowa.pl-Ruch na rzecz Obrony Terytorialnej) w wysokości 239.935 zł. - w ramach umowy przygotowano:

- stronę www.legiaakademicka.mil.pl;
- 2 mobilne aplikacje dotyczące materiałów pomagających studentom w przygotowaniu się do zajęć praktycznych;
- 4 konferencje (Szczecin, Poznań, Kielce, Gdańsk) z 4 pokazami statycznymi i 2 dynamicznymi;
- grafiki wykorzystywane do publikowanie postów w mediach społecznościowych;
- 7 scenariuszy do spotów.

b) z Fundacją Inicjatyw Młodzieżowych w wysokości 455.100 zł. — w ramach umowy przygotowano:

- artykuły i reklamy w prasie studenckiej;
- spoty radiowe i telewizyjne umieszczane w mediach studenckich (w trakcie realizacji);
- reklama na ekranach elektronicznych na Uczelniach;
- reklama w mediach społecznościowych;
- spot promocyjny, który zostanie promowany poprzez reklamę google AdWords.

Do współpracy w ramach projektu Legia Akademicka zostało zaangażowane Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, które przygotowało pięć spotów, z czego cztery zostały dotychczas opublikowane w mediach społecznościowych.

Do prowadzenia kampanii informacyjnej uruchomiono podstronę (zakładkę) informacyjną na portalu wojsko-polskie.pl, gdzie zamieszczano informacje na temat Legii Akademickiej, uruchomiono media społecznościowe - konto na Twitter oraz fan-page na Facebook, kanał na youtube, uruchomiono numer telefonu, pod który mogą dzwonić studenci lub wykładowcy, uruchomiono skrzynkę mailową. Wydrukowano 3 tys. plakatów i 20 tys. ulotek. W ramach promocji Legii Akademickiej wraz z żołnierzami WP z różnych jednostek z całej Polski i strzelnicą kontenerową użyczaną przez ZTM Tarnów (bezkosztowo) realizował promocję Legii Akademickiej w okresie 16 października 2017 r. - 13.02. 2018 r. organizując spotkania promocyjne na 21 uczelniach na terenie całej Polski.

Według informacji przekazanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego uczelnie zgłosiły w sumie 210 grup (grupa liczy od 25 do 30 studentów), czyli można szacować, iż około 6 tys. studentów jest na chwilę obecną objętych programem Legii Akademickiej.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Podawanie błędnej podstawy prawnej

W dniu 5 sierpnia 2015 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach²⁰, która weszła w życie z dniem 9 listopada 2015 r. W wyniku nowelizacji ustawy zmianie uległ m.in. art. 16, w którym ust. 4 otrzymał brzmienie „Zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, o której mowa w ust. 1, chyba że umowa ta zezwala na wykonanie określonej części zadania przez taki podmiot.”, a ust. 7 został uchylony.

W 2016 r., a więc po wejściu w życie zmian, w Regulaminach Otwartego Konkursu Ofert, stanowiących Załącznik do Ogłoszenia Otwartego Konkursu Ofert nr ew. od 1/2016/OWzS do 22/2016/OWzS (ogłoszonego 13.09.2016 r.) znajdowało się odwołanie do art. 16 ust. 7 – „Zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, z zastrzeżeniem art. 16 ust. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Intencja powierzenia realizacji części zadania innemu podmiotowi (podmiotom) powinna być Ministrowi Obrony Narodowej znana na etapie składania oferty oraz powinna zostać określona w umowie.”

Dyrektor DEKiD wyjaśnił, że „zawarte w Regulaminie Otwartego Konkursu Ofert odwołanie do art. 16 ust. 7 zamiast do art. 16 ust. 4 jest oczywistą omyłką drukarską. O jej oczywistości stanowi sama treść cytowanego postanowienia Regulaminu. (...) Treść tego postanowienia w sposób oczywisty nawiązuje do postanowień art. 16 ust. 4 ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy, który stanowi, iż zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, o której mowa w ust. 1, chyba, że umowa ta zezwala na wykonanie określonej części zadania przez taki podmiot. Brzmienie art. 16 ust. 7 miało całkowicie inne brzmienie. Treść postanowienia Regulaminu wyraźnie posługuje się sformułowaniem użytym w znowelizowanym art. 16 ust. 4, a mianowicie sformułowaniem >powierzenie części zadania publicznego innemu podmiotowi<. Z powyższego

²⁰ Dz. U. poz. 1339.

jasno wynika, iż odwołanie do art. 16 ust 7 ustawy jest oczywistą omyłką drukarską. Postanowienie Regulaminu jest zgodne z art. 16 ust. 4 w znowelizowanym brzmieniu, a omyłkowe odwołanie się do ust. 7 tegoż artykułu w żadnej mierze nie zmienia sensu sformułowanego w Regulaminie postanowienia."

W ocenie kontrolujących nie można dać wiary wyjaśnieniom Dyrektora DEKiD, ponieważ są one nieprawdziwe.

Po pierwsze:

Twierdzenie, że postanowienie zawarte w 22 Regulaminach Otwartego Konkursu Ofert (od nr 1 do nr 22) o treści – *„Zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, z zastrzeżeniem art. 16 ust. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Intencja powierzenia realizacji części zadania innemu podmiotowi (podmiotom) powinna być Ministrowi Obrony Narodowej znana na etapie składania oferty oraz powinna zostać określona w umowie.”* w sposób oczywisty nawiązuje do postanowień art. 16 ust. 4 ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy, jest nieprawdziwe, ponieważ np. w Załączniku nr 1 do Ogłoszenia Otwartego Konkursu Ofert Nr ew. 2/2015/OWzS z 3 lutego 2015 r.²¹, a więc ogłoszonego 6 miesięcy przed nowelizacją ustawy znalazło się postanowienie o niemalże identycznej treści: *„Zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący Stroną Umowy, z zastrzeżeniem art. 16 ust. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego. Intencja powierzenia realizacji części zadania innemu podmiotowi (podmiotom) powinna być znana Ministrowi Obrony Narodowej na etapie składania oferty oraz powinna zostać określona w Umowie.”*

Po drugie:

W znowelizowanym art. 16 ust. 4 nie ma sformułowania „powierzenie części zadania publicznego innemu podmiotowi”, ponieważ treść znowelizowanego art. 16 ust. 4 brzmi: *„Zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, o której mowa w ust. 1, chyba że umowa ta zezwala na wykonanie określonej części zadania przez taki podmiot.”*

Po trzecie:

Twierdzenie, że *„Postanowienie Regulaminu jest zgodne z art. 16 ust. 4 w znowelizowanym brzmieniu, a omyłkowe odwołanie się do ust. 7 tegoż artykułu w żadnej mierze nie zmienia sensu sformułowanego w Regulaminie postanowienia.”* jest nieprawdziwe, ponieważ odwołanie się do ust 7 zmienia w sposób istotny sens postanowienia.

W ocenie kontrolujących nie mamy tu do czynienia z „oczywistą omyłką pisarską”, tylko z faktem „niezauważenia” przez rok, że zmieniła się ustawa. Potwierdzeniem tego może być fakt, że od 3 września 2016 r. weszło w życie, wydane na podstawie znowelizowanej ustawy, rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań²². W ocenie NIK wejście w życie rozporządzenia i konieczność stosowania nowych wzorów dokumentów sprawiła, że dopiero w konkursach ofert nr 23 i 24 (ogłoszonych

²¹ Zasady przyznawania oraz rozliczania dotacji Ministra Obrony Narodowej na finansowanie lub dofinansowanie zadań publicznych związanych z obronnością państwa.

²² Dz. U. poz. 1300.

28.10.2016 r.) znalazło się w Załączniku nr 1 do Ogłoszenia Otwartego Konkursu Ofert postanowienie o zmienionej treści: „Zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, z zastrzeżeniem art. 16 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Intencja powierzenia realizacji części zadania innemu podmiotowi (podmiotom) powinna być Ministrowi Obrony Narodowej znana na etapie składania oferty, a stosowne zezwolenie na wykonanie określonej części zadania przez podmiot niebędący stroną umowy powinno zostać wyrażone w umowie.”

(dowód: akta kontroli str. 778-790)

2. Nieterminowe podpisywanie umów

Art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, że: „Po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej, bez zbędnej zwłoki, zawiera umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.”

Ustalono, że na 35 zbadanych umów 29, tj. 83%, zostało podpisanych w terminie od 24 do 70 dni po ogłoszeniu wyboru oferty.

Dyrektor DEKiD wyjaśnił, że: *Przyjmując racjonalność ustawodawcy należy uznać, iż w art. 15 ust. 2j i w art. 19a ustawy z dnia 24 września 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ustawodawca wprowadził odmienny termin „niezwłocznie” dokonania wskazanych w ww. przepisach czynności od terminu „bez zbędnej zwłoki”, wprowadzonego w art. 15 ust. 4 cytowanej ustawy, dla zawarcia umowy przez organ administracji publicznej. Pojęcie „bez zbędnej zwłoki” w rozumieniu ww. ustawy nie jest więc pojęciem tożsamym z pojęciem „niezwłocznie”. Przemawia za tym reguła wykładni, zgodnie z którą różne terminy w ramach jednego aktu prawnego powinny posiadać odmienne znaczenia. Należy uznać, iż pojęcie bez zbędnej zwłoki jest w rozumieniu ww. ustawy pojęciem określającym termin zawarcia umowy bez uzasadnionej okoliczności zwłoki. Termin „bez zbędnej zwłoki” jest czasowo terminem szerszym od terminu „niezwłocznie”. Jakkolwiek orzecznictwo Sądu Najwyższego zdefiniowało pojęcie „niezwłocznie” jako „bez zbędnej zwłoki” (por. np. wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 17 lipca 2013 r. sygn. akt II Ca 256/13), to w drugą stronę pojęcia „bez zbędnej zwłoki” nie można definiować pojęciem „niezwłocznie”. Odnosnie pojęcia „niezwłocznie” wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 grudnia 2006 r. sygn. akt II CSK 293/06 uznając, że „użytego w art. 455 k.c. terminu „niezwłocznie” nie należy utożsamiać z terminem natychmiastowym, termin „niezwłocznie” oznacza bowiem termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu”. Także w postanowieniu z dnia 28 września 2016 r. sygn. akt III CSK 329/15 Sąd Najwyższy uznał, że „Przy ocenie pojęcia „niezwłocznie” sąd spadku może brać pod uwagę dorobek piśmiennictwa i judykatury dotyczący wykładni tego pojęcia, wielokrotnie stosowanego w aktach normatywnych, oznaczającego „bezpośrednio po, bez nieuzasadnionej opieszałości, szybko, bez odkładania na później”. Skoro termin węższy „niezwłocznie” jest definiowany jako termin realny mający na względzie okoliczności miejsca i czasu, to tym bardziej termin „bez zbędnej zwłoki” winien być terminem uwzględniającym ww. okoliczności. (...) Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawodawca na organ nałożył obowiązek zawierania umów bez zbędnej zwłoki i Ministerstwo*

zawierało umowy w nakazanym przez ustawodawcę terminie. Zwłoka, która mogła mieć miejsce, była uzasadniona okolicznościami sprawy i nie była zbędna."

W ocenie kontrolujących umowy nie były zawierane w nakazanym przez ustawodawcę terminie, a zwłoka nie była uzasadniona okolicznościami sprawy, tylko niewłaściwą organizacją pracy Departamentu.

Skutkiem nieterminowego zawierania umów z beneficjentami było m.in. przekazywanie środków organizacjom pozarządowym po rozpoczęciu przez nich zadań i kumulowanie wykonania zadań zaplanowanych w znacznym odstępie czasowym (np. maj – wrzesień) w jednym miesiącu.

(dowód: akta kontroli str. 778-790)

3. Zlecenie zadań podmiotom nie posiadającym uprawnień

Na podstawie umowy 278/2015/543 z 21 sierpnia 2015 r. Stowarzyszenie FIA przeprowadziło szkolenie dla uczniów klas wojskowych z Zespołu Szkół Nr 7 w Warszawie, w ramach którego Karol Bandurski przeprowadził szkolenie strzeleckie z broni palnej i wystawił fakturę na kwotę 7.600 zł.

DEKiD zakwestionował złożone przez Stowarzyszenie sprawozdanie z powodu zakupu przez FIA usługi od Prezesa tego Stowarzyszenia: *„Jednocześnie, wiedząc, że posiadane przez Stowarzyszenie siły i środki pozwalały na realizację zadania publicznego we własnym zakresie, można przyjąć, że zakup usługi polegającej na organizacji szkolenia strzeleckiego przez firmę zewnętrzną był zbędny. Niniejszą sprawę dodatkowo komplikuje fakt, że zarówno Stowarzyszenie, jak i firmę świadczącą usługę w ramach realizacji zadania publicznego reprezentuje ta sama osoba, co w znaczny sposób podważa istniejące zaufanie organu do Stowarzyszenia."*

Prezes FIA w odpowiedzi na pismo Dyrektora DEKiD napisał: *„Odnosząc się do opinii jakoby siły i środki Stowarzyszenia pozwalały na realizację zadania publicznego we własnym zakresie chcielibyśmy wyjaśnić co następuje:*

Stowarzyszenia nie posiada broni palnej, nie posiada zdolności prawnej do posiadania broni palnej ani zakupu amunicji i nie dysponuje strzelnicą. W związku z czym szkolenie strzeleckie musiało zostać oparte o broń, amunicję i strzelnicę podmiotu zewnętrznego. Co więcej stowarzyszenie nie mogło broni „wynająć” na czas szkolenie ani kupić amunicji - nie ma takiej możliwości prawnej. Na rynku przyjęta jest praktyka łączenia usługi w postaci szkolenia strzeleckiego z udostępnianiem broni, zapewnieniem amunicji oraz strzelnicy przez podmiot prowadzący szkolenie. Jednocześnie Stowarzyszenie nie posiada uprawnień do prowadzenia zajęć strzeleckich na strzelnicy. Zdolność prawną i odpowiedzialność z tym się wiążącą, posiadają wyłącznie określone osoby określone osoby ze stosowanymi uprawnieniami."

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że DEKiD kwestionował zakup w 2015 r. usługi przez FIA od podmiotu zewnętrznego, posiadał informację od FIA, że Stowarzyszenie to nie posiada uprawnień do prowadzenia zajęć strzeleckich, a mimo to zlecił, w imieniu Ministra Obrony Narodowej, przeprowadzenie w 2016 r. szkoleń strzeleckich na podstawie 5 umów.

Na podstawie umowy nr 23/2016/3300005551/252 z 23 września 2016 r. zlecono Fundacji Byłych Żołnierzy i Funkcjonariuszy Sił Specjalnych „Szturman” realizację zadania publicznego pn. *Organizacja kursu strzeleckiego dla prowadzących strzelania uprawniającego do prowadzenia strzelań dla członków organizacji proobronnych*, pomimo nieposiadania przez podmiot

uprawnień w zakresie realizacji zadania – wydanie legitymacji poświadczającej uprawnienia w zakresie prowadzący strzelanie. W tym samym konkursie ofertę złożyła Liga Obrony Kraju, która jest podmiotem upoważnionym do nadania uprawnień wynikających z przedmiotu zadania. Komisja, odrzucając ofertę LOK w uzasadnieniu stwierdziła, że „ciekawszy projekt realizacji tego zadania przedstawiła inna organizacja”. Analiza wykonania zadania potwierdziła, że Fundacja „Szturman” musiała wystąpić do LOK w celu uzyskania obowiązkowego programu szkolenia oraz wytycznych do jego realizacji, a także wystawienia uczestnikom kursu certyfikatów „Prowadzącego strzelanie”. Z tego tytułu Fundacja dokonała płatności na rzecz LOK w wysokości 24.944,00 zł, nie wykazując tego kosztu w sprawozdaniu z realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 3066-4098)

4. Realizacja zadań przez podmiot nieuprawniony

Art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, że „Zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, o której mowa w ust. 1, chyba że umowa ta zezwala na wykonanie określonej części zadania przez taki podmiot.”

W umowach zawieranych przez Dyrektora DEKiD (w imieniu Ministra Obrony Narodowej) z organizacjami pozarządowymi nie było zezwoleń na wykonywanie części zadań przez podmioty niebędące stroną umowy, mimo iż faktycznie część zadań wykonywana była przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą np. w ramach 5 umów zawartych z FIA: nr: 150/2016/3300006073/406, 151/2016/3300006041/387, 152/2016/3300006070/400, 153/2016/3300006048/391, 154/2016/3300006042/388 część zadań w zakresie szkolenia strzeleckiego przeprowadziła, na podstawie porozumienia z FIA, firma jednego z członków FIA.

Dyrektor DEKiD wyjaśnił, że: „W ocenie DEKiD, jako wykonania części zadania nie można traktować zlecenia wykonania specjalistycznej usługi, która w szczególności nie konsumuje całości zadania. Z takim przypadkiem mamy do czynienia w zakresie niniejszego pytania.

Trzeba rozróżnić zlecenie realizacji zadania publicznego, od zakupu usług polegających na wykonaniu czynności technicznych lub specjalistycznych, które są powiązane z realizacją danego zadania publicznego. W ocenie DEKiD decydujące w tym zakresie jest znaczenie konkretnego działania w stosunku do całokształtu złożonej oferty. Z treści ofert, na podstawie których zawarto ww. umowy wynikało, że szkolenie strzeleckie jest jednym z elementów składowych realizowanych warsztatów taktycznych dla członków organizacji proobronnych przez Stowarzyszenie FIA. (...) organ na podstawie przesłanego sprawozdania oraz dołączonych dokumentów uznał, że element szkolenia strzeleckiego jest czynnością o charakterze specjalistycznym powiązaną z realizacją tego zadania publicznego, którą stowarzyszenie mogło zakupić jako usługę specjalistyczną.

Zadania te mają wybitnie specjalistyczny - proobronny charakter, gdzie jednym z elementów składowych jest między innymi prowadzenie szkoleń z użyciem broni i amunicji. DEKiD uznał, że w omawianych przypadkach czynności takie winny prowadzić podmioty wyspecjalizowane, posiadające odpowiednie pozwolenia na posiadanie broni palnej i obrót amunicją, a także gwarantujące realizację zakładanych celów szkoleniowych. Trudno wyobrazić sobie realizację

zadania publicznego, w ramach którego prowadzone są zajęcia z bronią i amunicją przez podmioty nieuprawnione, niezgodnie z przepisami i warunkami bezpieczeństwa obowiązującymi w tym zakresie. Dlatego też, w opinii DEKiD, biorąc pod uwagę wybitnie specjalistyczny charakter działań, a także wzgląd na bezpieczeństwo adresatów zadania biorących w nim udział (w wielu przypadkach była to młodzież - uczniowie z tzw. klas mundurowych), zasadnym wydaje się, aby były one prowadzone wyłącznie przez podmioty wyspecjalizowane. Co więcej, w przypadku wystąpienia wypadków z bronią lub środkami pola walki (w tym wypadków śmiertelnych), w trakcie realizacji zadań publicznych przy „cichej” zgodzie organu przez podmioty niewyspecjalizowane, Ministerstwo Obrony Narodowej ponosiłoby przynajmniej częściową odpowiedzialność za takie zdarzenia.

Podkreślenia wymaga, że powyższe czynności specjalistyczne realizowane były przez wyspecjalizowany podmiot w imieniu i na rzecz stowarzyszenia, które zadanie realizowało, a działanie to należało uznać za czynność wykonawczą, a nie za wykonanie części zadania i nie wyklucza to w żadnej mierze udziału Stowarzyszenia FIA jako organizatora i realizatora ww. zadań publicznych.”

W ocenie kontrolujących, brak w umowie zezwoleń na wykonanie części zadania przez podmiot niebędący stroną umowy, spowodował, że organizacja pozarządowa nie miała podstaw do zlecenia części zadania podwykonawcy, który nie był stroną umowy. Działanie takie było nielegalne i spowodowało, że tylko w przypadku FIA i tylko w przypadku szkoleń strzeleckich i obsługi stacji szkoleniowych, wypłacono przedsiębiorcy łączną kwotę 342.120,00 zł.

W uzasadnieniu do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach napisano: „Przedmiotowy przepis ma mieć zastosowanie do sytuacji, w której organizacja realizująca zadanie publiczne, niedysponująca wystarczającymi środkami/zasobami, nie jest w stanie dostarczyć we własnym zakresie określonych usług niezbędnych do realizacji tego zadania (chodzi tu np. usługi poligraficzne, transportowe, hotelowe, księgowość itp.). Brak wskazania w dotychczasowych przepisach, że umowa na realizację zadania publicznego może przewidywać wykonanie określonej części tego zadania przez inny podmiot niebędący jej stroną nierzadko budziło wątpliwości, co do możliwości podzlecenia wykonania związanych z realizowanym zadaniem niezbędnych czynności o charakterze technicznym czy specjalistycznym np. przedsiębiorcy prowadzącemu określoną działalność, specjalizującego się w danej dziedzinie, a nawet co do w ogóle możliwości podzlecenia pewnych działań.”

Znowelizowana ustawa daje zatem możliwość zlecenia wykonania specjalistycznej usługi podwykonawcy, o czym pisze Dyrektor DEKiD, pod jednym wszakże warunkiem – że będzie to określone w umowie, a ten warunek nie został spełniony.

(dowód: akta kontroli str. 778-790, 3066-4098)

5. Nieterminowe zatwierdzanie sprawozdań z rozliczenia dotacji

Art. 152 ust 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi, że „Zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej lub dysponenta środków, o których mowa w art. 127 ust. 2, rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia, a w

przypadku dotacji na realizację zadania za granicą - 60 dni od dnia jego przedstawienia."

W toku kontroli ustalono, że z 227 sprawozdań dotyczących rozliczenia umów zawartych w 2016 r. - 167, tj. 74%, zostało rozliczonych po terminie 30-dniowym (opóźnienie wynosiło od 2 dni do kilku miesięcy).

Dyrektor DEKiD wyjaśnił, że: „Z przyczyn organizacyjno-kadrowych rozliczeniami dotacji udzielanych przez Ministra Obrony Narodowej w latach ubiegłych zajmował się wyłącznie jeden pracownik. Ponadto, departament nie posiada żadnego specjalistycznego oprogramowania wspomagającego analizę i weryfikację sprawozdań z realizacji zadań publicznych (tzw. „generator wniosków i sprawozdań”), przez co określony w ustawie 30 dniowy termin rozliczenia dotacji liczony od dnia przedstawienia sprawozdania z realizacją zadania publicznego bywał przez organ niezachowany. Dodatkowo należy wskazać, że brak oprogramowania, o którym mowa powyżej powoduje, że składane sprawozdania bardzo często obciążone są różnymi rodzajami błędów i uchybień, które należy wyjaśnić, co dodatkowo wydłuża czas przyjęcia sprawozdania w związku z koniecznością prowadzenia korespondencji pomiędzy organem a podmiotem realizującym zadanie.

Jednocześnie z art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wynika, że „zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej (...) rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym (powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia (...)” Tym samym wykazana powinność nie powinna stanowić dla organu faktu, że termin 30 dniowy jest terminem obligatoryjnym, co w przypadku sprawozdań wykonanych nieprawidłowo ma znaczenie, gdyż organ w trakcie prowadzonych czynności mających na celu wyjaśnienie wszelkich błędów rachunkowych, braków, rozbieżności i nieścisłości termin ten zazwyczaj przekracza. Prawdą jest, że artykuł 152 ust. 2 ustawy o finansach prawidłowo posługuje się zwrotem "zatwierdzenie rozliczenia dotacji", i z tego tytułu przepis ten niejako samoczynnie „wskazuje” na niewłaściwe działanie lub zaniechanie udzielającego dotacji (donatora). Tymczasem rozliczenie dotacji jest obowiązkiem zastrzeżonym do kompetencji beneficjenta dotacji. Do donatora należy jedynie przyjęcie rozliczenia przedstawionego przez beneficjenta, obejmujące merytoryczną, formalną i rachunkową kontrolę dokumentów przekazanych przez podmiot który dotację otrzymał, co niejednokrotnie na podstawie przedstawianej niepełnej dokumentacji nie jest możliwe. Dopiero analiza sprawozdania z realizacji zadania publicznego, często uzupełnionego na wezwanie organu o wyjaśnienia i dodatkowe dokumenty i materiały, umożliwi dokonanie właściwej oceny przedstawionego sprawozdania. Wyniki tak dokonanego rozliczenia stanowić będą podstawę ewentualnego ustalenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu."

W wyjaśnieniach złożonych Departamentowi Kontroli MON (notatka z 2 listopada 2017 r.) Dyrektor Departamentu Edukacji, Kultury i Dziedzictwa napisał: „departament nie posiada żadnego specjalistycznego oprogramowania wspomagającego analizę i weryfikację sprawozdań z realizacji zadań publicznych (tzw. „generator wniosków i sprawozdań”), przez co określony w ustawie 30 dniowy termin rozliczenia dotacji liczony od dnia przedstawienia sprawozdania z realizacją zadania publicznego bywał przez organ niezachowany. Dodatkowo należy wskazać, że brak oprogramowania, o którym mowa powyżej powoduje, że składane sprawozdania bardzo często obciążone są różnymi rodzajami błędów i uchybień, które należy wyjaśnić, co dodatkowo

wydłuża czas przyjęcia sprawozdania w związku z koniecznością prowadzenia korespondencji pomiędzy organem a podmiotem realizującym zadanie."

Ustalono, że w Sprawozdaniu z realizacji zadań publicznych w zakresie obronności zleconych przez ministra obrony narodowej organizacjom pozarządowym w 2015 roku Dyrektor Departamentu Komunikacji Społecznej napisał: „W celu usprawnienia pracy i poprawy terminowości wykonywania zadań, jak również w celu polepszenia warunków pracy, zasadnym wydaje się dokonanie jak najszybszego zakupu narzędzia informatycznego służącego do realizacji konkursów na rzecz organizacji pozarządowych, pod roboczą nazwą „Generator wniosków i sprawozdań”. Zakup aplikacji powinien obejmować również prawa autorskie (w tym majątkowymi), a jego instalacja powinna nastąpić na serwerze administrowanym (nadzorowanym) przez Ministerstwo Obrony Narodowej. W celu zakupu „Generatora wniosków i sprawozdań” w budżecie Departamentu Komunikacji Społecznej na rok 2016 zabezpieczono środki finansowe.”

Mimo podjęcia działań polegających na uzyskaniu licencji na korzystanie z aplikacji administracyjnej do obsługi i rozliczania wniosków i sprawozdań oraz bazy danych, zawarciu umowy z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej i otrzymaniu w dniu 9 sierpnia 2013 r. kopii „Generatora Wniosków i Sprawozdań dla Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich” wraz z aplikacją administracyjną do obsługi i rozliczania wniosków i sprawozdań, Departament wycofał się z zakupu ww. oprogramowania wraz z obsługą jego administrowania na rynku zewnętrznym, ponieważ ze względu na bezpieczeństwo danych oraz przyjęte w resorcie procedury, uruchomienie aplikacji wymagało oddzielnego serwera, który wykorzystywany byłby wyłącznie na potrzeby Generatora ofert i Generatora sprawozdań, co pociągało za sobą dodatkowe koszty.

(dowód: akta kontroli str. 778-790, 2572-2597, 3066-4098)

6. Podpisywanie przez DEKiD umów z podmiotami, które nie rozliczyły zadań z poprzedniego roku

Regulamin Otwartego Konkursu Ofert, który jest załącznikiem do Ogłoszenia Otwartego Konkursu Ofert, w rozdziale 3 Zawarcie umowy i przekazanie środków stanowi, że: „Umowa nie zostanie podpisana z oferentem jeżeli:

- 1) oferent nie złożył sprawozdania z realizacji zadania publicznego za lata poprzednie lub sprawozdanie to nie zostało przyjęte przez Zleceniodawcę,
- 2) została wydana decyzja administracyjna w sprawie zwrotu dotacji wydatkowanej w nadmiernej wysokości, niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranej nienależnie,
- 3) wydane zostało orzeczenie sądu administracyjnego utrzymujące zaskarżoną decyzję administracyjną,
- 4) toczy się postępowanie egzekucyjne przeciwko oferentowi, co mogłoby spowodować zajęcie dotacji na poczet zobowiązań Oferenta.”

Ustalono, że w 2016 r. zawarto 69, a w 2017 r. - 21 umów z oferentami, którzy nie rozliczyli się z dotacji otrzymanych odpowiednio w 2015 r. i 2016 r.

Dyrektor DEKiD wyjaśnił, że: „w latach ubiegłych, weryfikacją i oceną sprawozdań z realizacji zadań publicznych w DEKiD MON zajmowała się wyłącznie jedna osoba. Z tego powodu z pewnością dochodziło do sytuacji

w których zawierano umowy z podmiotami, które nie rozliczyły się z dotacją otrzymanej w roku ubiegłym. Ma to głównie miejsce w pierwszych miesiącach roku kalendarzowego, gdzie w tym samym okresie czasu dochodzi do równoczesnego ogłaszania otwartych konkursów i głównego okresu sprawozdawczego."

(dowód: akta kontroli str. 3066-4098)

7. Brak kontroli realizacji zadań

Ustalono, że w 2016 r. DEKiD przeprowadził kontrole dwóch beneficjentów, dotyczące 3 umów z 2014 r. na kwotę 7.750 zł, 8.000 zł i 8.000 zł. W efekcie przeprowadzonych kontroli organ przyjął ostatecznie sprawozdania na te kwoty.

Dyrektor DEKiD wyjaśnił, że: „Departament nie przeprowadził w 2016 r. żadnej kontroli realizacji zadań z 2016 r. ze względu na duże obciążenie pracą osób, które mogłyby przeprowadzić kontrolę finansową.”

W 2017 roku DEKiD zaplanował przeprowadzenie kontroli prawidłowości wykorzystania i rozliczania dotacji u dwóch Zleceniobiorców dotyczące 1 umowy z 2016 r. na kwotę 12.600 zł i 2 umów z 2017 r. na kwotę 8.260 zł i 29.700 zł.

W ocenie NIK prowadzenie po dwóch latach kontroli umów opiewających na kwoty 8 tys. zł w sytuacji, gdy nie są kontrolowane bieżące zadania, na które udzielono dotacji w wysokości kilkuset tysięcy, jest działaniem niecelowym i niegospodarnym.

(dowód: akta kontroli str. 2572-2597)

8. Brak zabezpieczenia w umowach interesu resortu obrony narodowej

Ustalono, że w ramach zlecenia przez DEKiD zadań, których przedmiotem były zawody strzeleckie, kursy strzeleckie lub inne wydarzenia związane z wykorzystaniem amunicji, Departament nie określał liczby amunicji do realizacji zadania.

Dyrektor DEKiD wyjaśnił, że: „W przypadku zadań publicznych realizowanych w ramach „wsparcia” warunki realizacji zadania były zawarte w ofercie złożonej przez podmiot w odpowiedzi na ogłoszenie Otwartego Konkursu Ofert. Podmiot składający ofertę określał między innymi liczbę amunicji, jaką przewidywał w trakcie realizacji poszczególnych elementów składowych takiego zadania, zazwyczaj wykazując liczbę globalną (w kosztorysie) oraz liczbę amunicji w przeliczeniu na jednego uczestnika szkolenia (w opisie zadania).

Natomiast w przypadku większości zadań, które były „powierzone” do realizacji uprawnionym podmiotom w zakresie szeroko pojętego szkolenia strzeleckiego, wynikały one z propozycji Biura do Spraw Proobronnych. Podstawą przygotowania i ogłoszenia Otwartych Konkursów Ofert były wspomniane powyżej wnioski składane przez Biuro do Spraw Proobronnych, które pozytywnie zostały zarekomendowane Ministrowi Obrony Narodowej do ogłoszenia w ramach zlecenia zadania publicznego. Biuro brało również czynny udział w wypracowaniu treści ogłoszenia.”

(dowód: akta kontroli str. 4046-4098)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że podobne zadania były realizowane zarówno w formie „wsparcia”, jak i „powierzenia”.

W umowach nie było również określonego obowiązku przedstawiania list uczestników z danymi kontaktowymi, co uniemożliwiało weryfikację uczestnictwa w szkoleniach.

Nie było również wskazania w jaki sposób należy rekrutować uczestników szkoleń.

Przy takim rozwiązaniu to organizacja przeprowadzająca szkolenie decydowała kogo i w jakim zakresie przeszkoli.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność jednostki w zakresie zlecenia i rozliczania zadań.

3. Koszty współpracy z organizacjami proobronnymi

Opis stanu faktycznego

Departament właściwy do spraw współpracy ze społeczeństwem²³ udzielił, w imieniu Ministra Obrony Narodowej, dotacji celowych na dofinansowanie zadań zleconych fundacjom oraz stowarzyszeniom w wysokości odpowiednio:

w 2014 r. – 727.361 zł i 8.192.639 zł,

w 2015 r. – 1.150.000 zł i 8.190.000 zł,

w 2016 r. – 3.947.509 zł i 6.939.198 zł,

w 2017 r. – 4.320.599 zł i 7.308.231 zł.

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Akceptowanie nieterminowo wystawionych dowodów księgowych

Mimo iż w każdym Regulaminie Otwartego Konkursu Ofert, znajdowały się zapisy dotyczące terminu wystawienia faktur: „*W przypadku wystawienia dokumentu księgowego przed dokonaniem zakupu (towaru bądź usługi) jego data wystawienia nie może być wcześniejsza niż 30 dni przed datą faktycznego odbioru towaru lub wykonania usługi.*”

W przypadku wystawienia dokumentu księgowego po dokonaniu zakupu (towaru bądź usługi) jego data wystawienia nie może być późniejsza niż 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu w którym dokonano dostawy towaru lub wykonano usługę.”, w 2016 r. w 4 sprawozdaniach DEKiD akceptował i rozliczał dokumenty księgowe wystawione z datą wcześniejszą niż 30 dni przed datą faktycznego odbioru wykonania usługi przez beneficjenta określoną w sprawozdaniu oraz dokumentów księgowych wystawionych po dokonaniu zakupu towaru i usług przez beneficjenta z datą późniejszą niż 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano dostawy towaru i wykonania usług.

Dyrektor DEKiD wyjaśnił, że „*Ewentualne uchybienia w terminowym wystawieniu dokumentów księgowych w opinii departamentu mogą, lecz nie zawsze muszą czynić kosztu poniesionego w trakcie realizacji zadania publicznego kosztem niekwalifikowanym. Do każdego przypadku nieterminowego wystawienia dokumentu księgowego należy podejść w sposób indywidualny. Dlatego też, kierując się obowiązującą w prawie polskim fundamentalną zasadą prawa prywatnego (zasada swobody umów) wyrażoną w art. 353 Kodeksu cywilnego należy stwierdzić, że zgodnie z tą zasadą, strony*”

²³ Odpowiednio: Departament Wychowania i Promocji Obronności, Departament Komunikacji Społecznej i Departament Edukacji, Kultury i Dziedzictwa.

zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny między nimi według własnego uznania, tak aby jego treść lub cel nie stały w sprzeczności między innymi z zasadami współżycia społecznego."

Skutkiem tego było zaakceptowanie nieprawidłowych dokumentów księgowych na łączną kwotę 36.262,77 zł.

(dowód: akta kontroli str. 3066-4098)

2. Rozliczenie dotacji w pełnej wysokości, mimo że liczba adresatów zadania była mniejsza niż zakładała oferta

W Otwartym Konkursie Ofert nr ew. 6/2016/OWzS została wybrana m.in. oferta złożona przez Stowarzyszenie „Fideles et Instructi Armis – Wierni w gotowości pod bronią” na „Szkolenie strzeleckie dla Związków Strzeleckich”. Umowa na wsparcie realizacji zadania nr 148/2016/3300006039/385 została zawarta w dniu 19.09.2016 r. W ramach tego zadania Stowarzyszenie planowało przeszkolenie 500 członków Związków Strzeleckich w zakresie podstawowych kompetencji posługiwania się bronią. Przyznana dotacja wyniosła 90.330 zł. Analiza list uczestników szkolenia wykazała, że w szkoleniach brało udział 278 osób, w tym 10 instruktorów z FIA, którzy pobierali wynagrodzenie. Zatem liczba przeszkolonych osób w zakresie podstawowym wyniosła maksymalnie 268, czyli 53,6% liczby zaplanowanej, która stanowiła podstawę skalkulowania kosztów zadania.

Dyrektor DEKiD wyjaśnił, że: *„przyjęcie sprawozdania (rozliczenie dotacji w pełnej wysokości), mimo, że liczba adresatów zadania była mniejsza niż zakładała oferta realizacji zadania publicznego nie musi być błędne. Należy zwrócić uwagę, że praktycznie rzecz biorąc każde zadanie publiczne ma swoją specyfikę, kosztorys, a przede wszystkim swój indywidualny charakter. Dlatego też ocena sprawozdań z realizacji zadań publicznych realizowanych ze środków Ministra Obrony Narodowej ma również charakter indywidualny. Warto też zwrócić uwagę, że jest to wyłącznie ocena sprawozdania.*

Uzasadniając swoje stanowisko chciałbym posłużyć się prostym przykładem dotyczącym zadania publicznego polegającego na organizacji i przeprowadzeniu szkolenia (różnego typu).

Zleceniobiorca w ofercie zakłada przeszkolenie 100 uczestników, przez czterech instruktorów, w 25 osobowych grupach szkoleniowych. Jedyńm kosztem zadania są koszty związane z wynagrodzeniem instruktorów. Jednakże Zleceniobiorca na etapie realizacji zadania publicznego znajduje jedynie 80 osób chętnych do udziału w szkoleniu i przeprowadza szkolenie w grupach 20 osobowych. Przy założeniu, że wszystkie cele i rezultaty zadania zostały osiągnięte, można ocenić, że zadanie zrealizowane jest w sposób właściwy, pomimo że liczba adresatów była mniejsza od zakładanej. Jednocześnie należy wskazać, że wkład pracy instruktora na rzecz grupy szkoleniowej (czy to 20 czy też 25 osobowej) jest taki sam, a więc wynagrodzenie przewidziane dla niego umową nie powinno ulec zmniejszeniu."

W ocenie kontrolujących DEKiD w większym stopniu reprezentował interesy Stowarzyszenia niż zleceniodawcy.

Stwierdzono, że w 14 szkoleniach strzeleckich FIA planowało przeszkolić 1.600 osób (taką liczbę wskazano w ofertach). Analiza list wykazała, że niepowtarzających się nazwisk było 669, tj. 42% planowanych.

(dowód: akta kontroli str. 778-790)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 2016 r. Minister Obrony Narodowej udzielił dotacji 32 fundacjom i 100 stowarzyszeniom²⁴ na łączną kwotę 10.886.707 zł, co oznaczało, że średnia kwota dotacji na jeden podmiot wyniosła 82.475 zł, tymczasem 2 organizacje²⁵, które stanowiły 1,5% podmiotów, otrzymały dotacje w łącznej wysokości 2.038.718 zł, tj. 18,7% całej kwoty. Oznaczało to, że prawie co piąty złoty z całości dotacji przeznaczony był dla 2 organizacji.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że koszty poniesione na realizację zadań przez organizacje proobronne były zawyżone w wyniku akceptacji nieprawidłowych dowodów księgowych, uznania kosztów niekwalifikowanych oraz realizacji zadań w mniejszym zakresie niż określona w umowie.

4. Efekty współpracy z organizacjami proobronnymi

Opis stanu faktycznego

W roku 2017 Minister Obrony Narodowej zawarł 269 umów na realizację zadań publicznych, o łącznej wartości ok. 12,1 mln zł, w tym 86 zadań skierowanych było bezpośrednio do szkół prowadzących klasy mundurowe, a łączna wartość dotacji wyniosła ok. 4,6 mln zł.

Wdrożono dwa pilotażowe programy szkoleniowe dedykowane organizacjom pozarządowym i szkołom tj.:

1. *Paszport do współpracy pododdziałów organizacji proobronnych z jednostkami wojskowymi Sił Zbrojnych RP, którego celem było ujednoczenie poziomu i procesu wyszkolenia członków organizacji pozarządowych.*
2. *Pilotażowy program Ministerstwa Obrony Narodowej dla szkół prowadzących Piony Certyfikowanych Wojskowych Klas Mundurowych, w którego pierwszej edycji udział wzięło 58 szkół.*

Kolejnym uruchomionym przez resort w 2017 r. programem ukierunkowanym na wzmocnienie potencjału obronnego państwa, jest pilotażowy program ochotniczego wojskowego szkolenia studentów „Legia Akademicka”.

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Brak wiedzy o osobach przeszkolonych

Dyrektor DEKiD zawierał w imieniu Ministra Obrony Narodowej umowy z organizacjami pozarządowymi, dotyczące zlecenia zadań w zakresie szkolenia strzeleckiego m.in. członków organizacji proobronnych i uczniów klas wojskowych.

Ustalono, że zadania te polegały np. na przeszkoleniu 500 osób w zakresie strzelania podstawowego. Na dowód zrealizowania zadania organizacja pozarządowa przedstawiała listę osób przeszkolonych. DEKiD poza dołączeniem list do sprawozdania nie wykonywał żadnych innych czynności z tym związanych – nie przekazywał informacji do np. Biura do Spraw Proobronnych, WKU, SG WP, ani nie prowadził bazy osób przeszkolonych.

Dyrektor DEKiD wyjaśnił, że: „*Departament Edukacji, Kultury i Dziedzictwa MON nie posiada bazy osób przeszkolonych przez organizacje proobronne, ani*

²⁴ Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu jednostek, którym przyznano w 2016 r. dotacje podmiotowe i celowe oraz kwot tych dotacji – Dz. Urz. MON poz. 1.

²⁵ Fundacja Byłych Żołnierzy i Funkcjonariuszy Sił Specjalnych SZTURMAN oraz Stowarzyszenie „Fideles et Instructi Armis – Wierni w Gotowości pod Bronią”.

też nie posiada wiedzy o późniejszym wykorzystaniu ich potencjału, w tym także ilości osób które wyraziły chęć oraz podjęło kroki w celu wstąpienia w szeregi Wojsk Obrony Terytorialnej.

Ponadto, posiadanie takiej bazy wiązałoby się z posiadaniem odpowiedniego oprogramowania, a także z posiadaniem oświadczeń o zgodzie na gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie danych adresatów zadań publicznych, w związku z gromadzeniem, przetwarzaniem i przekazywaniem tychże danych osobowych, co w obecnych uwarunkowaniach formalno-prawnych oraz możliwościach informatycznych DEKiD MON wydaje się mało realne."

Wiedzy o osobach przeszkolonych nie posiada również Zarząd Organizacji i Uzupelnień – P1 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

W ocenie kontrolujących, zlecenie zadań związanych ze szkoleniem i udzielanie na ten cel dotacji, w sytuacji gdy wiedza o osobach przeszkolonych nie jest w ogóle gromadzona i przetwarzana, jest działaniem niecelowym i niegospodarnym, ponieważ cel zadania w takim przypadku nie jest osiągnięty.

(dowód: akta kontroli str. 3066-4098)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że zlecenie i finansowanie zadań o charakterze szkoleniowym, w których biorą udział tysiące osób rocznie, bez żadnej wiedzy o przeszkolonych, jest działaniem niecelowym i niegospodarnym.

5. Model funkcjonowania organizacji proobronnych w systemie obronnym państwa

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że w celu 4 *Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego 2022* istnieją dwa kierunki interwencji, tj. „Budowa obywatelskiego zaplecza Sił Zbrojnych RP” oraz „Budowa kapitału społecznego na rzecz bezpieczeństwa”. W ramach tych kierunków zakłada się realizację następujących działań:

- wspieranie programowe, organizacyjne i logistyczne działań partnerów społecznych służących obronności państwa poprzez różne formy pomocy dla sektora pozarządowego i wyposażenie partnerów społecznych w narzędzia pozwalające na samodzielne podejmowanie działań w dziedzinie obronności,
- wzmocnienie aktywności obywatelskiej w procesie edukacji obronnej i patriotycznej, szczególnie w upowszechnianiu nowoczesnych form edukacji obronnej społeczeństwa (przygotowanie młodzieży do służby w profesjonalnej armii),
- inspirowanie partnerów społecznych do upowszechniania wiedzy o obywatelskich powinnościach obronnych,
- utrzymywanie więzi ze środowiskiem kombatantów, weteranów misji poza granicami kraju i byłych żołnierzy,
- wspieranie udziału stowarzyszeń reprezentujących żołnierzy rezerwy w organizacjach i przedsięwzięciach międzynarodowych,
- zlecenie organizacjom pozarządowym zadań publicznych w sferze obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych RP,
- wspieranie logistyczne partnerów społecznych poprzez nieodpłatne przekazywanie mienia ruchomego Skarbu Państwa uznanego za zbędne w Siłach Zbrojnych RP,

- udzielanie partnerom społecznym pomocy logistycznej i organizacyjnej w realizacji przedsięwzięć w dziedzinie obronności,
- zawieranie i realizację porozumień o współpracy z różnymi podmiotami społecznymi, przede wszystkim z organizacjami pozarządowymi, władzami samorządowymi oraz szkołami prowadzącymi innowacyjne i rozszerzone programy edukacji dla bezpieczeństwa,
- prowadzenie nadzoru nad fundacjami, które ze względu na swoje cele statutowe na rzecz obronności oraz zakres działania Ministra Obrony Narodowej wskazały go jako „ministra właściwego”.

(dowód: akta kontroli str. 742-745)

Żadne z tych działań nie dotyczy włączenia organizacji proobronnych w system obronny państwa.

Dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Obronnego wyjaśnił, że *„kwestie wypracowania modelu funkcjonowania organizacji proobronnych leżą we właściwości Biura do spraw organizacji proobronnych.”*

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Brak definicji działań proobronnych

Dyrektor DEKiD w *„Informacji o współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi w 2017 roku”* podał, że: *„Istotnym, z punktu widzenia systematyki prac legislacyjnych, wymogiem niezbędnym do przygotowania zmian w regulacjach wewnętrznych jest zdefiniowanie działań proobronnych na poziomie ustawowym. Brak definicji tego obszaru powoduje, iż każda forma aktywności społecznej prowadzona na rzecz obronności państwa może być zaliczona do działalności proobronnej, co znacznie ogranicza dokonanie transparentnego podziału na działalność wspieraną priorytetowo i działalność, która może być wspierana, lecz w dalszej kolejności jeśli pozwolą na to siły i środki danej jednostki wojskowej.”*

(dowód: akta kontroli str. 2953-3042)

2. Brak podstaw prawnych do udziału organizacji proobronnych w szkoleniach

Dyrektor DEKiD w *„Informacji o współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi w 2016 roku”* podał, że: *„Osobną problematyką, akcentowaną w rocznych informacjach o współpracy składanych przez dowódców jednostek wojskowych, był brak podstaw prawnych do realizacji szkoleń prowadzonych przez jednostki wojskowe na rzecz organizacji proobronnych, w szczególności umożliwiających SZRP realizację zadań szkoleniowych na rzecz komponentu cywilnego. Do tych obszarów należą m.in. kwestie: bezpłatnego wyżywienia i zakwaterowania uczestników szkolenia, ochrona informacji niejawnych, korzystanie z infrastruktury i wyposażenia wojska, oraz używania broni i amunicji przez członków organizacji proobronnych, na zasadach obowiązujących w wojsku.*

Stwarza to określone konsekwencje prawne np. w przypadku odpowiedzialności za skutki prowadzenia takich szkoleń, w tym wydatkowania środków publicznych oraz wymusza na osobach odpowiedzialnych za realizację takich szkoleń, konieczność stosowania jedynie przepisów wewnętrznie obowiązujących, takich jak decyzje, rozkazy, instrukcje lub wytyczne. Dotychczasowe rozwiązania prawne stosowane w aspektach szkolenia społeczeństwa na potrzeby obronne państwa, opierały się

w zasadniczej mierze na zleceniu realizacji zadań publicznych w formie dotacji celowej w trybie i na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Odpowiedzialność za realizację tych zadań oraz rozliczenie poniesionych na ten cel środków publicznych spoczywa na podmiocie realizującym to zadanie, a ze strony resortu jest sprawowany nadzór merytoryczny.”

(dowód: akta kontroli str. 109-405)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nie było również podstaw prawnych do włączenia organizacji proobronnych do udziału w ćwiczeniach z wojskami pk. ANAKONDA-16 oraz DRAGON-17.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że współpraca z organizacjami proobronnymi funkcjonuje w warunkach braku aktualnej, zatwierdzonej przez MON i spójnej koncepcji włączenia organizacji proobronnych do systemu obronnego państwa.

IV. Wnioski pokontrolne

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, wnosi o:

1. Dokonanie weryfikacji umów zawartych ze Stowarzyszeniem „Fideles et Instructi Armis – Wierni w Gotowości pod Bronią” oraz z Fundacją Byłych Żołnierzy i Funkcjonariuszy Sił Specjalnych „Szturman”, pod kątem realizacji części zadań przez podmiot niebędący stroną umowy (art. 16 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) oraz wydanie stosownych decyzji dotyczących zwrotu dotacji w części wykorzystanej na opłacenie realizacji zadania przez taki podmiot.
2. Rozważenie zasadności funkcjonowania Biura do Spraw Proobronnych.
3. Podjęcie działań mających na celu ustawowe zdefiniowanie pojęć „działalność proobronna” oraz „organizacja proobronna”.
4. Opracowanie koncepcji oraz wdrożenie stosownych regulacji prawnych dotyczących miejsca i roli organizacji proobronnych w systemie obronnym państwa.
5. Dokonywanie kontroli stopnia realizacji zadań oraz efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadań na bieżąco i w odniesieniu do zadań istotnych i dotowanych wysokimi kwotami.

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 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, przysługuje Panu Ministrowi 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

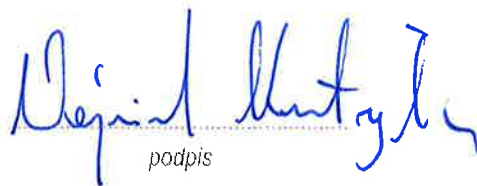
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Proszę również o poinformowanie NIK, w terminie do końca września 2018 r., o wydanych decyzjach w sprawie zwrotu dotacji po dokonaniu weryfikacji umów opisanej we wniosku nr 1 oraz o odzyskanej kwocie z tego tytułu.

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 1 sierpnia 2018 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla



podpis