



00569017

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.002.02.2017
P/17/092

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/092 – Wykonywanie zadań zleconych z zakresu rejestracji osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej i ich ewidencji	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	Henryk Dąbrowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/29/2017 z 16 lutego 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Grajewie, 19-200 Grajewo, ul. Strażacka 6 A, 16-200 Grajewo ¹	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Latarowski Dariusz – Burmistrz Miasta Grajewo ²	(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie rejestracji osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej i założenia ewidencji wojskowej, a także wykonywanie zadań w ramach przeprowadzonej w okresie objętym kontrolą⁴ kwalifikacji wojskowej.

W Urzędzie rokrocznie, na podstawie danych osobowych uzyskanych z systemu ewidencji ludności, prowadzono rejestrację kobiet i mężczyzn na potrzeby kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej. Na podstawie rejestrów sporządzano listy stawiennictwa, w których ujmowano osoby zobowiązane do stawiennictwa z roczników 1996 i 1997 oraz roczników starszych, które nie przystąpiły do kwalifikacji. Za wyjątkiem listy stawiennictwa osób z rocznika 1996, w której nie ujęto jednej osoby zameldowanej na pobyt czasowy w Grajewie, na listach ujmowano wszystkie osoby z terenu miasta Grajewo zobowiązane do stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej. Do kwalifikacji wojskowej stawili się odpowiednio: 95,3% i 91,4% osób podlegających temu obowiązkowi (osoby z roczników podstawowych) i odpowiednio 13,1% i 11,9% osób z roczników starszych. Niepełna obecność wyzwanym osobom wynikała z pobytu większości z nich poza granicami kraju. Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości miały charakter formalny i polegały na:

- nieaktualizowaniu sporządzonych w 2014 r. i 2015 r. rejestrów,
- opóźnieniach w przekazaniu do powiatowej komisji zdrowia list stawiennictwa osób zobowiązanych do kwalifikacji wojskowej,
- sporządzaniu w latach 2015-2016 wezwań na kwalifikację wojskową tylko w jednym egzemplarzu,
- nieprzekazywaniu do Wojskowego Komendanta Uzupełnień w Łomży (dalej: „WKU”) informacji zawierających ustalenia o przyczynach niestawienia się osób do kwalifikacji wojskowej i miejscu ich pobytu,
- usuwaniu po zakończeniu kwalifikacji wersji elektronicznej rejestrów osób zobowiązanych do kwalifikacji wojskowej,
- niewłaściwej klasyfikacji budżetowej wydatków ponoszonych na prowadzenie rejestracji i przygotowanie klasyfikacji wojskowej.

¹ Dalej „Urząd”.

² Pan Latarowski Dariusz został wybrany na Burmistrza Miasta Grajewo 01 grudnia 2014 r. Poprzednio funkcję tę pełnił Adam Kiełczewski (od 01 grudnia 2010 r. do 30 listopada 2014 r.).

³ 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.

⁴ Lata 2015-2016.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prowadzenie rejestracji na potrzeby kwalifikacji wojskowej

Opis stanu
faktycznego

Całokształt spraw związanych z rejestracją osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej i założenia ewidencji wojskowej prowadził Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu (dalej: „Wydział”), w oparciu o pisemnie ustalony zakres czynności służbowych. Do jego zadań m.in. należało: 1] sporządzanie i prowadzenie rejestracji osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej; 2] sporządzanie list stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej; 3] wzywanie mężczyzn i kobiet do stawienia się do kwalifikacji wojskowej; 4] sprawdzanie tożsamości osób zgłaszających się do powiatowej komisji lekarskiej; 5] poszukiwanie osób, które nie odebrały wezwań na kwalifikację wojskową.

(dowód: akta kontroli str. 5-12 i 24-28)

Rejestry osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej sporządzano na podstawie wykazów osób podlegających kwalifikacji wojskowej⁵, które wygenerowano przy pomocy systemu ewidencji ludności („SELWIN”), odpowiednio w listopadzie lub grudniu 2014 r.⁶ oraz 30 listopada 2015 r. W oparciu o tak uzyskane dane, tworzono elektroniczne rejestry osób podlegających kwalifikacji wojskowej (odrębne dla kobiet i mężczyzn rocznika 1996 i 1997), które uzupełniono o daty zarejestrowania poszczególnych osób. Pod koniec danego roku sporządzono wersje papierowe tych dokumentów, z których jeden egzemplarz przekazywano do WKU, a drugi odkładano do akt. Wersje elektroniczne omawianych rejestrów usuwano, nie dokonując ich archiwizacji, co omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 23-31, 32-33, 40-47 i 163-170)

Papierowe wersje rejestrów osób objętych obowiązkiem kwalifikacji wojskowej sporządzono, zgodnie ze wzorem określonym załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie rejestracji osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej⁷. W dokumentach tych rzetelnie wykazano dane o liczbie osób podlegających kwalifikacji wojskowej. Liczbę mężczyzn z rocznika 1996 i 1997 określono odpowiednio na: 150 i 150 pozycji, a kobiet rocznika 1996 i 1997 na kolejno: 156 i 131 pozycji. Powyższe dane obejmowały osoby zamieszkałe na stałe na terenie Grajewa oraz przebywające na pobycie czasowym trwającym ponad trzy miesiące (tj. 12 osób w 2015 r. i w 2016 r.). Po dokonanej rejestracji do wójtów lub burmistrzów miast właściwych ze względu na miejsce pobytu stałego osób przebywających dłużej niż trzy miesiące na terenie Grajewa wysłano zawiadomienia o wpisaniu ich do rejestru osób zobowiązanych do kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 32-33, 40-47 i 174)

Jeden egzemplarz papierowej wersji rejestrów (po podpisaniu przez Burmistrza i opatrzeniu pieczęcią Urzędu) bezzwłocznie wysłano do WKU, tj. odpowiednio w dniu: 2 stycznia 2015 r. i 4 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 173)

O liczbie osób podlegających obowiązkowi kwalifikacji wojskowej w 2015 r. i 2016 r., powiadomiono:

- Starostę Powiatu Grajewskiego, któremu informacje na rok 2015 przekazano 12 grudnia 2014 r., a na rok 2016 - 30 listopada 2015 r.,
- Wojewodę Podlaskiego, któremu informacje złożono w terminie, o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestracji (tj. odpowiednio 2 stycznia 2016 r. i 4 stycznia 2016 r.). (dowód: akta kontroli str. 34-35 i 38-39)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Niewprowadzaniu do rejestrów zmian, pomimo wystąpienia przesłanek do dokonania aktualizacji tych dokumentów (zagadnienie to opisano także w części 2.1. wystąpienia

⁵ Wykazy zawierały imię i nazwisko osób, imiona i nazwiska rodziców, numer Pesel oraz miejsce zameldowania (stałe i czasowe).

⁶ Dokumenty nie były opatrzone datą sporządzenia

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 991, dalej „rozporządzenie w sprawie rejestracji”.

pokontrolnego) podczas kwalifikacji wojskowej prowadzonej w 2015 i 2016 roku, tj. w okresie od dnia sporządzenia rejestrów osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej (odpowiednio 2 stycznia 2015 r. i 4 stycznia 2015 r.) do czasu stawienia się osób do kwalifikacji). Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestracji, rejestr sporządzony na potrzeby kwalifikacji wojskowej powinien być aktualizowany na bieżąco do czasu stawienia się osób z danego rocznika do kwalifikacji wojskowej. Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału oraz Burmistrza Miasta wynika, że po sporządzeniu, rejestr nie był aktualizowany, ponieważ koncentrowano się na sporządzaniu list stawiennictwa osób na kwalifikację wojskową oraz przygotowywaniu wezwań do kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 23, 25 i 173)

2. Nieprzechowywaniu elektronicznych wersji rejestrów osób objętych obowiązkiem kwalifikacji wojskowej w latach 2015 i 2016, które usuwano po wydrukowaniu ich wersji papierowej. Zgodnie z § 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie rejestracji: *rejestrem jest rejestr osób objętych rejestracją, sporządzany w postaci wydruku na nośniku papierowym oraz w postaci elektronicznej*. Według dyspozycji § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestracji rejestr (obie jego wersje) powinien po jego zamknięciu zostać przekazany do archiwum na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁸. Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału wynika, iż uznał on, że wykonane w formie elektronicznej dokumenty nie będą potrzebne, bowiem sporządzono ich papierowe wersje.

(dowód: akta kontroli str. 49, 157-162 i 173)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ze względu na zatwierdzenie rejestru przez Burmistrza już w dniu 31 grudnia 2014 r., zostały w nim ujęte dwie osoby urodzone 31 grudnia 1996 r., przez co naruszono dyspozycję § 3 ust. 5 rozporządzenia w sprawie rejestracji, nakazującą ujmowanie danych osób niezbędnych do sporządzenia rejestru najwcześniej w dniu następującym po dniu, w którym osoba objęta rejestracją ukończyła 18 lat życia.

(dowód: akta kontroli str. 40-47)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym obszarze. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na przeprowadzoną kwalifikację wojskową.

2. Przeprowadzanie kwalifikacji wojskowej

Opis stanu
faktycznego

2.1. Organizacja kwalifikacji wojskowej

Zgodnie z zatwierdzonymi przez Wojewodę Podlaskiego Wojewódzkimi planami kwalifikacji wojskowej w okresie objętym kontrolą terminy przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej na terenie miasta Grajewa ustalono na 16 marca – 9 kwietnia 2015 r. i 30 marca – 7 kwietnia 2016 r.⁹

(dowód: akta kontroli str. 51-56)

Przestrzegając postanowień § 9 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie kwalifikacji wojskowej¹⁰ w okresie objętym kontrolą sporządzono listy stawiennictwa osób podlegających kwalifikacji wojskowej. Na listach sporządzonych:

- 16 stycznia 2015 r. ujęto 150 mężczyzn rocznika 1996 oraz 53 mężczyzn i 8 kobiet roczników 1991-1995,
- 15 stycznia 2016 r. ujęto 150 mężczyzn rocznika 1997 oraz 53 mężczyzn i 6 kobiet roczników 1992-1996.

(dowód: akta kontroli str. 32-33 i 57-65)

Listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej sporządzono na podstawie rejestrów osób podlegających kwalifikacji wojskowej, w oparciu o dane: z ewidencji ludności, ujęte w wykazach osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony o którym mowa w § 9 ust. 1 pkt rozporządzenia w sprawie kwalifikacji oraz zawarte

⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 1506 ze zm.

⁹ W przekazanych w tej sprawie Urzędowi drukach obwieszczeń Wojewody Podlaskiego (tj. nr 1/2015 r. z dnia 16 stycznia 2015 r. i nr 2/2016 z dnia 15 stycznia 2016 r.) pozostawiono puste miejsca do wpisania siedziby komisji lekarskiej oraz terminu przeprowadzenia kwalifikacji.

¹⁰ Dz. U. Nr 202 poz. 1566, ze zm. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie kwalifikacji”.

w imiennych zestawieniach osób, otrzymanych z WKU o którym mowa w § 9 ust. 1 pkt 3 powyższego rozporządzenia. Analiza tych dokumentów wykazała, że:

- zakres danych wykazywanych na listach stawiennictwa w latach 2015-2016 rozszerzono w stosunku do wzoru listy określonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie kwalifikacji. Listy zawierały bowiem dane o dacie stawienia się do kwalifikacji oraz przyczynach niestawienia się do kwalifikacji wojskowej. Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału wynika, że druki list stawiennictwa zmodyfikowano, kierując się wytycznymi Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w sprawie organizacji kwalifikacji wojskowej w latach 2015-2016, w których wskazano, że: „Ze względu na wprowadzenie wysoce niefortunnego wzoru listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej (brak istotnych elementów) zaleca się utworzenie w każdej liście dodatkowej rubryki „Uwagi”. Należy w trakcie kwalifikacji wpisywać w niej pozycję z księgi orzeczeń lekarskich i datę stawienia się do kwalifikacji”. Urząd uwzględnił te uwagi i dodatkowo rozszerzył listę o przyczyny niestawienia się do kwalifikacji wojskowej;
- od WKU nie otrzymano imiennych zestawień osób podlegających wezwaniu do kwalifikacji wojskowej, które stawały już do kwalifikacji i ubiegały się o zmianę kategorii wojskowej. Otrzymano natomiast imienne wykazy kobiet w celu wezwania ich do kwalifikacji wojskowej. Na listach tych sporządzonych na 2015 r. umieszczono nazwiska ośmiu kobiet, a na listach z 2016 r. - sześciu kobiet;
- w latach 2015-2016 dokonano aktualizacji danych osób podlegających kwalifikacji w okresie pomiędzy sporządzeniem list stawiennictwa, a dniem wysłania wezwań, m.in. poprzez wykreślenie dwóch osób, które już dopełniły obowiązku kwalifikacji wojskowej stawiając się do kwalifikacji w ościennym województwie. Na skutek przeoczenia na liście kwalifikacyjnej sporządzonej 16 stycznia 2015 r. nie ujęto jednego mężczyzny urodzonego w 1996 r., który w tym dniu zameldował się na pobyt czasowy na terenie Grajewa (trwający dłużej niż trzy miesiące). Zagadnienie to omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”;
- listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej przekazano do Starostwa Powiatowego w Grajewie w dniu 13 marca 2015 r. i 29 marca 2016 r., tj. z kilkudniowym opóźnieniem, co szerzej omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości.”

(dowód: akta kontroli str. 24-31, 32-33, 36-37, 48-49, 57-67, 95 i 97, 115-156)

Burmistrz Grajewa wzywał mężczyzn i kobiety do stawienia się do kwalifikacji wojskowej w sposób umożliwiający planowe stawiennictwo tych osób oraz uwzględniając godziny pracy powiatowej komisji lekarskiej (tj. Powiatowej Komisji Lekarskiej nr 5 w Grajewie, zwanej dalej: „PKL”). Osobom wzywanych (w liczbie około 30 osób dziennie) wyznaczono dwie godziny stawienia się przed PKL, tj. o 8⁰⁰ lub o 10⁰⁰. Wezwania, zgodnie z wymogiem § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji doręczano osobom zobowiązanym do stawiennictwa wcześniej, niż siedem dni przed wyznaczonym terminem kwalifikacji wojskowej. Treść wezwań było zgodna ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Dokumenty te opatrzone pieczęcią Urzędu oraz podpisem Naczelnika Wydziału, działającego z upoważnienia Burmistrza Grajewa. Wezwania do stawienia się na kwalifikację wojskową sporządzano w jednym egzemplarzu, który niszczone w przypadku dopełnienia obowiązku kwalifikacji wojskowej lub przechowywano w aktach spraw, w razie niestawienia się danej osoby do kwalifikacji, co szerzej omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 24-30 i 72-75)

Czynności związane ze sprawdzeniem tożsamości osób stawiających do tej kwalifikacji były wykonywane przez Naczelnika Wydziału, w którego zakresie czynności wyszczególniono m.in. zadanie polegające na sprawdzaniu tożsamości osób zgłaszających się do powiatowej komisji lekarskiej (zagadnienie opisano w punkcie 1 wystąpienia). Burmistrz Grajewa wyjaśnił, że za zbędne uznał udzielenie odrębnego upoważnienia, ponieważ szczegółowo i pisemnie ustalono zakres czynności służbowych omawianego pracownika. Dodał, że w celu jednoznacznego uregulowania powyższego zagadnienia w dniu 1 marca 2017 r. wydał Naczelnikowi Wydziału odrębne upoważnienie. (dowód: akta kontroli str. 5-12, 15 i 157-159)

W Wydziale prowadzono wykaz osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, w którym, zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji, ujmowano osoby, które nie dopełniły obowiązku stawienia się do kwalifikacji wojskowej w wyznaczonym terminie i miejscu. W wykazie odnotowywano m.in. dane dotyczące: 1] wyznaczonej daty stawienia się do kwalifikacji; 2] przyczyny nie stawienia się do kwalifikacji; 3] serię i numer wydanej książeczki wojskowej; 4] podstawę skreślenia z rejestru.
(dowód: akta kontroli str. 76-77)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. w ww. wykazie odnotowano 86 osób z roczników 1991-1997 o nieuregulowanym stosunku do służby wojskowej. Najczęstszą przyczyną niestawiennictwa (obejmującą 95% odnotowanych osób) był pobyt za granicą kraju – 82 osoby (pozostałe 4 osoby przebywały w zakładach karnych). Fakt wyjazdu z Polski osób zobowiązanych do kwalifikacji wojskowej stwierdzano na podstawie oświadczeń uzyskiwanych przez doręczycieli wezwań (zatrudnionych przez Urząd) i podczas postępowań prowadzonych przez Naczelnika Wydziału. W 69 przypadkach omawiane oświadczenia uzyskano w pisemnej formie, w których bliscy lub sąsiedzi osób o nieuregulowanym stosunku do służby wojskowej, potwierdzali własnoręcznym podpisem (po pouczeniu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań z art. 233 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹) fakt pobytu wskazanych osób za granicą kraju¹². W pozostałych 13 przypadkach doręczyciele nie doręczyli wezwań, a z przeprowadzonego przez nich rozpoznania wynikało, że wzywani przebywali za granicą. Doręczycielom nie udało się także wezwać członków rodziny do Urzędu lub uzyskać oświadczeń o wyjeździe wzywanych za granicę ze względu na brak osób spokrewnionych lub ich niechęć do złożenia oświadczenia. Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że w przypadkach odmowy stawienia się do Urzędu członków rodziny i złożenia przez nich stosownego oświadczenia (o czym informował doręczyciel przesyłką) przeprowadzał postępowania wyjaśniające, w toku których udawał się do mieszkań osób wzywanych lub będących najbliższą rodziną zobowiązanych, w celu ustalenia przyczyn braku odbioru wezwań do kwalifikacji wojskowej. W przypadkach odmowy złożenia oświadczenia w sprawie pobytu zobowiązanych sporządzał notatkę służbową lub odnotowywał w rejestrze osób z nieuregulowanym stosunkiem do służby wojskowej i na listach kwalifikacyjnych, że zobowiązani ci przebywają za granicą. Urząd wyjaśnił przyczyny nieobecności wszystkich osób, które nie stawiały się na komisję wojskową. Z tego też powodu nie zarządzano przymusowego doprowadzenia ich na kwalifikację wojskową.
(dowód: akta kontroli str. 24-28, 76-83 i 94-97)

Urząd nie korzystał z procedury określonej w art. 35 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności¹³, tj. wymeldowania osób, które nie stawiały się do kwalifikacji wojskowej z uwagi na długotrwały pobyt za granicą. Burmistrz Grajewa wyjaśnił, że: „*W celu dokonania wymeldowywania osoby organ musi zbadać, czy spełnione zostały dwie przesłanki, tj. dobrowolne opuszczenie miejsca pobytu stałego i nie dopełnienie obowiązku wymeldowania się. W sprawie wymeldowania istotne jest także udowodnienie, gdzie jest centrum życiowe danej osoby. Trudno jest udowodnić, aby osoba niepełnoletnia sama podjęła decyzję o p opuszczeniu miejsca pobytu. (...) W trakcie szkoleń PUW w sprawie przeprowadzania kwalifikacji wojskowej oraz w wytycznych dotyczących organizacji i przeprowadzania kwalifikacji wojskowej nie wspomniano o możliwości wymeldowania osoby ze stałego miejsca pobytu z uwagi na długotrwały pobyt za granicą*”.

(dowód: akta kontroli str. 161)

Z rejestru osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku osoby, wykreślano osoby, które stawiały się w kolejnych latach do kwalifikacji wojskowej oraz – po dniu 31 grudnia danego roku kalendarzowego – osoby podlegające obowiązkowi kwalifikacji wojskowej, które ukończyły w tym roku 24 lata życia. W sumie z rejestru wykreślono siedem osób które stawiały się do kwalifikacji wojskowej oraz 16 osób które ukończyły 24 lata, w tym siedem osób z końcem 2015 r. i dziewięć osób w ostatnim dniu

¹¹ Dz. U. 2016 r., poz. 23 ze zm.

¹² W oświadczeniach wskazywano kraj pobytu i rok wyjazdu z Polski.

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 722, ze zm.

2016 r. Zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji o fakcie wykreślenia powyższych osób informowano WKU. (dowód: akta kontroli str. 69-70 i 81-93)

Burmistrz Grajewa, w okresie lat 2015-2016, corocznie przekazywał do PKL informacje w sprawie stawiennictwa na kwalifikację odpowiednich roczników. Z informacji tych m.in. wynika, że z wezwanych:

- 148 mężczyzn rocznika 1996 (dwie osoby skreślono z listy, z uwagi na dopełnienie omawianego obowiązku w innej miejscowości) do kwalifikacji wojskowej stawilo się 141 mężczyzn (tj. 95,3% zobowiązanych), a nie stawilo się siedem osób, z uwagi na pobyt za granicą kraju,
- 61 osób roczników starszych (53 mężczyzn i 8 kobiet) – stawily się wszystkie kobiety, nie stawil się natomiast żaden mężczyzna – 51 przebywalo za granicą, a dwóch w areszcie śledczym,
- 139 mężczyzn rocznika 1997 (11 osób skreślono z listy stawiennictwa) stawilo się 127 osób (tj. 91,4% zobowiązanych). Dwanaście osób nie poddalo się obowiązkowi kwalifikacji z uwagi na przebywanie poza granicami kraju,
- 59 osób (53 mężczyzn i 6 kobiet), stawily się wszystkie kobiety i jeden mężczyzna. Pozostałych 50 mężczyzn nie stawilo się z uwagi na ich wyjazd z Polski. Jeden mężczyzna przebywal w areszcie śledczym, a drugi był poszukiwany listem gończym.

(dowód: akta kontroli str. 94-97)

Informacje o przyczynach nieobecności osób zobowiązanych do kwalifikacji wojskowej przekazywano przewodniczącemu PKL. Nie przekazywano ich do WKU, co szerzej opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 94-97)

2.2. Finansowanie zadań związanych z przeprowadzaną kwalifikacją wojskową

W badanym okresie Urząd otrzymywał dotacje celowe z budżetu Wojewody Podlaskiego na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom, w tym na pozostałe zadania z zakresu administracji rządowej, także dotyczące prowadzenia rejestracji i kwalifikacji wojskowej. W 2015 r. na prowadzenie rejestracji i kwalifikacji wojskowej (rozdział 75011 klasyfikacji budżetowej) otrzymano 4.400 zł, którą przeznaczono na pokrycie kosztu wysyłki wezwań do stawiennictwa się przed PKL (1.308 zł) i dofinansowanie wynagrodzenia wypłaconego Naczelnikowi Wydziału (3.092 zł). W 2016 r. Podlaski Urząd Wojewódzki nie wydzielił środków dotacji na prowadzenie rejestracji i kwalifikacji wojskowej, wyodrębniając jedynie kwotę 14.000 zł na pozostałe zadania z zakresu administracji (rozdział 75011 klasyfikacji budżetowej), obejmujące zadania dotyczące rejestracji i kwalifikacji budżetowej. Kwotę tę wykorzystano na pokrycie kosztów wysyłki wezwań do stawienia się do kwalifikacji wojskowej (1.325 zł) i dofinansowanie wynagrodzenia wypłaconego Naczelnikowi Wydziału (12.675 zł).

(dowód: akta kontroli str. 98-107 i 171)

W ewidencji finansowej Urzędu nie wyodrębniano wydatków na zadania związane z prowadzeniem rejestracji i kwalifikacji wojskowej, co omówiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 71)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) Na liście stawiennictwa mężczyzn z rocznika 1996, którą sporządzono w dniu 16 stycznia 2015 r. nie ujęto jednej osoby, która w Grajewie zameldowała się na okres czasowy, tj. od dnia 16 stycznia do 18 grudnia 2015 r. Naczelnik Wydziału, który powyższą listę stawiennictwa sporządził wyjaśnił, iż wynikało to z przeoczenia. Ponadto w toku kontroli NIK:
 - stwierdzono, że omawiany mężczyzna w dniu 18 grudnia 2015 r. ponownie zameldował się na terenie Grajewa na pobyt czasowy (do 31 sierpnia 2017 r.),
 - ustalono, że dotychczas nie dopełnił on obowiązku stawienia się kwalifikacji wojskowej w miejscu jego stałego zameldowania,

- ujęto go na liście stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej roczników starszych (poz. 63) sporządzonej na 2017 r. i wezwano do stawienia się przed PKL w dniu 3 kwietnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 31-33 i 180)
- 2) Listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej w latach 2015-2016 przekazano do Starostwa Powiatowego w Grajewie w okresie od jednego do trzech dni przed rozpoczęciem działalności powiatowej komisji lekarskiej, zamiast - jak wymagają przepisy § 9 ust. 5 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji - nie później niż siedem dni przed rozpoczęciem kwalifikacji wojskowej. Z wyjaśnień uzyskanych od Naczelnika Wydziału, że powyższe wynikało z wytycznych uzyskanych od Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego. Wskazano w nich, że jeden egzemplarz listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej przekazuje się powiatowej komisji lekarskiej przed dniem rozpoczęcia kwalifikacji wojskowej. (dowód: akta kontroli str. 66-67, 48-49 i 115-156)
- 3) Wezwania na kwalifikację wojskową, o których mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji, zostały sporządzone w jednym egzemplarzu, zamiast dwóch, jak wymagają przepisy § 60 pkt 3 i 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych¹⁴. Naczelnik Wydziału uznał bowiem, że wystarczającym było sporządzenie listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej. W myśl przywołanych przepisów prowadzący sprawę włącza do akt sprawy podpisany egzemplarz pisma wychodzącego przeznaczony do włączenia do akt. (dowód: akta kontroli str. 27 i 72-75)
- 4) Do WKU nie przekazywano informacji o przyczynach niestawienia się osób do kwalifikacji wojskowej i miejscu ich pobytu, co naruszało § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej. Burmistrz Grajewa wyjaśnił, że Naczelnik Wydziału nie zwrócił uwagi na powyższe wymogi i kierował się nieobowiązującymi od 2009 r. przepisami, które tego nie wymagały. (dowód: akta kontroli str. 94-97 i 182-183)
- 5) W ewidencji finansowej Urzędu nie wyodrębniono wydatków ponoszonych na przygotowanie kwalifikacji wojskowej, zarachowując je do wydatków rozdziału 75011 klasyfikacji budżetowej („urzędy wojewódzkie”), zamiast do rozdziału 75045 („klasyfikacja wojskowa”), stosownie do zasad klasyfikacji wydatków określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁵. Burmistrz Grajewa wyjaśnił, że: „Na dokumentach finansowych, które otrzymywał i otrzymuje Wydział Finansowy Urzędu do zapłaty nie było opisów pod względem merytorycznym ze wskazaniem, że dotyczą one kwalifikacji wojskowej, w związku z tym w Wydziale Finansowym nie była prowadzona odrębna ewidencja finansowa w zakresie prowadzonej kwalifikacji wojskowej. Ponieważ w Urzędzie występują wydatki w związku z prowadzoną kwalifikacją wojskową, powinny one być wyodrębnione w ewidencji finansowej, dlatego też Skarbnik zażąda od Naczelnika Wydziału Spraw Obywatelskich określenia jakie są to wydatki (...).” (dowód: akta kontroli str. 71 i 160)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważyła, że do kwalifikacji nie stawilo się 7 osób (4,9% objętych tym obowiązkiem z rocznika 1996) w 2015 roku i 12 osób w 2016 roku (9,4% objętych tym obowiązkiem z rocznika 1997), ponieważ wszyscy przebywali za granicą kraju.

(dowód: akta kontroli str. 94-97)

Nieobecność osób przebywających za granicą Urząd potwierdzał poprzez pobranie oświadczeń od członków rodzin lub sąsiadów, stosując się w tym zakresie do wytycznych zawartych w pismach Wojewody Podlaskiego z 16 stycznia 2015 r. i 13 stycznia 2016 r.¹⁶ tzw. *Wyjaśnieniach dotyczących sposobu organizacji i przeprowadzania kwalifikacji wojskowej*. W wyjaśnieniach tych, których adresatami byli starostowie, prezydenci miast, wójtowie i burmistrzowie z terenu województwa podlaskiego, wskazano ww. możliwość

¹⁴ Dz. U. Nr 14 poz. 67.

¹⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm., dalej „rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji”.

¹⁶ Pisma nr OB-I.6610.13.2015.MB z 16.01.2015 r. i nr OB-I.6610.9.2016.JB z 13.01.2016 r.

dokumentowania faktu pobytu za granicą. Stwierdzono też, że „zaniechać złożenia wniosku o egzekucję administracyjną, można tylko wobec tych osób podlegających stawieniu się do kwalifikacji wojskowej, które-według wcześniejszych ustaleń w postępowaniu wyjaśniającym – nie przebywają w miejscu zameldowania (gdyż np. od szeregu lat przebywają za granicą) i z tego powodu nie doręczono im wezwania imiennego (nie mogły się zapoznać również z obwieszczeniem wojewody wzywającym do kwalifikacji wojskowej), tj. gdy obowiązek stawienia się, nie jest wymagalny.” Wskazano też wprost, iż „w sprawozdaniu z wyników pracy komisji lekarskiej – osoby, które nie stawily się z powodu pobytu za granicą należy uznać za usprawiedliwione i wpisać niestawiennictwo pod L.p 4 c „Nie stawilo się – usprawiedliwieni- inne przyczyny”.

Urząd zastosował się do przedstawionego w wytycznych trybu postępowania wobec osób które przebywają za granicą. Wyjaśniono przyczyny nieobecności wszystkich osób, które nie stawily się na komisję wojskową. Z tego też powodu nie zarządzano przymusowego doprowadzenia ich na kwalifikację wojskową, bądź też nie nakładano grzywien w celu przymuszenia, tj. nie stosowano sankcji o których mowa w art. 32 ust. 10 ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony¹⁷.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zbadanym obszarze. Stwierdzone nieprawidłowości, za wyjątkiem pominięcia jednej osoby na liście stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej sporządzonej w 2015 r., miały charakter formalny.

3. Prowadzenie postępowań na wnioski osób podlegających obowiązkowi czynnej służby wojskowej

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2016 do Burmistrza Grajewa nie wpłynęły wnioski o:

- odroczenie zasadniczej służby wojskowej z uwagi na konieczność sprawowania przez osoby podlegające temu obowiązkowi bezpośredniej opieki nad członkiem rodziny (art. 39 ust. 1 pkt 3 i art. 39a ustawy),
- uznanie żołnierza w czynnej służbie wojskowej albo osoby, której doręczono kartę powołania do tej służby, za posiadającego na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny albo za żołnierza samotnego, o których mowa w art. 127 ustawy,
- ustalenie i wypłatę należnego świadczenia rekompensującego w związku z odbytymi ćwiczenia wojskowymi (art. 119 a ustawy). (dowód: akta kontroli str. 108)

Ocena cząstkowa

Z uwagi na nieprowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie wniosków osób podlegających obowiązkowi czynnej służby wojskowej, NIK odstępuje od formułowania oceny działalności kontrolowanej jednostki w tym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Aktualizowanie rejestrów do czasu stawienia się ujętych w nich osób do kwalifikacji wojskowej.
2. Przechowywanie i archiwizowanie wersji elektronicznej rejestrów osób objętych obowiązkiem kwalifikacji wojskowej.
3. Rzetelne sporządzanie list stawiennictwa, zapewniające ujęcie na nich wszystkich osób podlegających kwalifikacji wojskowych, w tym przebywających na terenie gminy czasowo.
4. Terminowe przekazywanie list stawiennictwa do Starostwa Powiatowego w Grajewie.
5. Sporządzanie wezwań na kwalifikację wojskową w dwóch egzemplarzach.

¹⁷ Dz. U. 2016, poz. 1534 ze zm.

6. Wyodrębnienie w ewidencji finansowej Urzędu wydatków ponoszonych na kwalifikację wojskową.
7. Informowanie Wojskowego Komendanta Uzupelnień w Łomży o przyczynach niestawienia się osób do kwalifikacji wojskowej i miejscu ich pobytu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

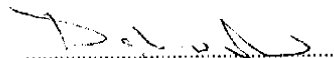
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

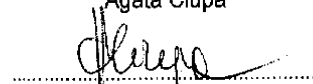
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 19 kwietnia 2017 r.

Kontroler
Henryk Dąbrowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis

