



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.002.01.2017
P/17/092

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Opolu	
Kontrolerzy	1. Celina Augustyn, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/18/2017 z dnia 31 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1) 2. Przemysław Sparczyński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/21/2017 z dnia 2 lutego 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Opola ¹ , Rynek Ratusz, 45-015 Opole	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Wiśniewski – Prezydent Miasta Opola ² (dowód: akta kontroli str. 3)	

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zadania związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem kwalifikacji wojskowej, w latach 2015-2016⁴, Prezydent realizował zgodnie z wojewódzkimi planami kwalifikacji wojskowej oraz przy ścisłym współudziale właściwego miejscowo Wojskowego Komendanta Uzuppełnień w Opolu⁵. W każdym roku na potrzeby przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej wykorzystywanych było sześć pomieszczeń budynku stanowiącego siedzibę Wydziału Zarządzania Kryzysowego⁶ Urzędu. W miejscu przeprowadzania czynności związanych z kwalifikacją wojskową zapewniono stałą łączność radiową z dyżurnym Straży Miejskiej, co gwarantowało szybki przepływ informacji o ewentualnej potrzebie interwencji służb porządkowych w całym okresie przeprowadzania kwalifikacji. Ponadto właściwie zabezpieczano pomieszczenia, w których prowadzona była kwalifikacja wojskowa oraz dokumentację związaną z tymi działaniami (obejmującą m.in. księgę orzeczeń lekarskich).

Zadania związane z rejestracją obywateli polskich, którzy ukończyli osiemnaście lat życia, na potrzeby założenia ewidencji wojskowej oraz prowadzenia kwalifikacji wojskowej, wykonywane były terminowo przy czym sporządzone w Urzędzie dokumenty oznaczone jako rejestry mężczyzn oraz kobiet urodzonych w latach

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Badaniem objęte zostały również wybrane czynności podejmowane w trakcie bieżącej kwalifikacji prowadzonej w 2017 r.

⁵ Dalej: Komendant.

⁶ Dalej: Wydział ZK.

1996-1997, objętych rejestracją, nie były sporządzane w sposób określony przepisami prawa, gdyż na etapie ich tworzenia ograniczono się do sporządzenia wydruków danych osób kończących w latach 2015-2016 osiemnasty rok życia z systemu informatycznego wykorzystywanego w pracy Urzędu, nie wskazując daty ujęcia tych osób w ww. rejestrach, co w przypadku kwalifikacji przeprowadzanej w 2016 r. skutkowało tym, że w rejestrze mężczyzn rocznika podstawowego sporządzonym 1 grudnia 2015 r. ujęte zostały osoby (urodzone w grudniu), które nie ukończyły osiemnastego roku życia.

Pozostałe stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości związane były z organizacją i przeprowadzeniem kwalifikacji wojskowej w obu objętych kontrolą latach i obejmowały one m.in.

- 1) niedochowanie terminów rozpowszechnienia obwieszczeń Wojewody Opolskiego w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej na terenie województwa;
- 2) nieuprawnione stosowanie przez Urząd wezwań po zakończeniu kwalifikacji wojskowej na terenie Opola do osobistego stawienia się przed organem gminy w celu ustalenia przyczyn niestawiennictwa do kwalifikacji wojskowej, co dotyczyło 22 osób w 2015 r. i 25 osób w 2016 r.;
- 3) zaniechanie wyznaczenia przez Prezydenta swojego przedstawiciela do realizacji czynności, które zgodnie z przepisami o powszechnym obowiązku obrony powinny być dokonywane przez Prezydenta lub upoważnionego pracownika Urzędu – dopiero w dniu 21 marca 2017 r. (w trakcie kontroli NIK) pracownikowi Wydziału ZK udzielone zostało upoważnienie do sprawdzania tożsamości osób podlegających stawieniu się do kwalifikacji wojskowej;
- 4) wypłatę sekretarzom Powiatowej Komisji Lekarskiej w Opolu (będących pracownikami Urzędu) dodatkowego wynagrodzenia przysługującego za pracę poza godzinami pracy zawodowej w łącznej kwocie 9 120 zł w sytuacji, gdy osoby te wykonywały zadania sekretarzy w swoich godzinach pracy wynikających z Regulaminu Pracy Urzędu.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na fakt, że opis stanowiska pracy byłego naczelnika Wydziału ZK (zatrudnionego na tym stanowisku do dnia 31 sierpnia 2015 r.) pozostawał niezmienny od dnia 3 sierpnia 2006 r., pomimo iż w 2009 r. pobór został zastąpiony kwalifikacją wojskową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rejestracja na potrzeby założenia ewidencji wojskowej i kwalifikacji wojskowej

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2015-2016 Wojewoda Opolski⁷ na podstawie przepisów art. 20 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*⁸ zawarł z Prezydentem działającym w oparciu o podjęte przez Radę Miasta Opola uchwały⁹ dwa porozumienia w sprawie powierzenia niektórych zadań z zakresu administracji rządowej związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem kwalifikacji wojskowej¹⁰. Zgodnie z treścią ww. porozumień miasto Opole ponosiło

⁷ Dalej: Wojewoda.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.

⁹ Uchwała nr V/24/14 z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie wykonania niektórych zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących przygotowania i przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2015 r. oraz uchwała nr XX/368/15 z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie wykonania niektórych zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących przygotowania i przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2016 r.

¹⁰ Porozumienie nr 12/2015 z dnia 13 lutego 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 359) oraz nr 12/2016 z dnia 17 lutego 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 425).

odpowiedzialność za terminową i zgodną z przepisami realizację zadań określonych przepisami ustawy o *powszechnym obowiązku obrony*, w tym za prowadzenie rejestracji osób na potrzeby założenia ewidencji wojskowej i przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 132-164, 227-232)

W każdym z objętych kontrolą lat Wojewoda wydawał *Wyjaśnienia dotyczące organizacji i przeprowadzania kwalifikacji wojskowej*, które miały charakter wskazań dotyczących prawidłowego przeprowadzenia kwalifikacji i były kierowane do wszystkich starostw i gmin w województwie opolskim.

(dowód: akta kontroli str. 169-193, 1153-1154, 1164)

Wydział ZK wyodrębniony został w strukturze organizacyjnej Urzędu jako komórka organizacyjna zajmująca się m.in. wykonywaniem zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (zgodnie z § 50 ust. 3 pkt 5 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu¹¹). Nadzór nad wykonywaniem zadań przez ww. komórkę sprawował, począwszy od 13 stycznia 2016 r., Sekretarz Miasta¹². Wydział ten współpracował w zakresie prowadzonej kwalifikacji wojskowej z Opolskim Urzędem Wojewódzkim¹³, Wojskową Komendą Uzupełnień¹⁴, Wojewódzkim Sztabem Wojskowym, Strażą Miejską oraz Komendą Miejską Policji w Opolu. Prowadzenie ewidencji mieszkańców należało w całym skontrolowanym okresie do zakresu działania Wydziału Spraw Obywatelskich¹⁵ (zgodnie z § 31 ust. 1 pkt 1 ww. regulaminu).

(dowód: akta kontroli str. 7-25, 28-102)

1.2. Dane osób, które w danym roku kalendarzowym kończyły 18 lat życia, niezbędne do sporządzenia rejestrów mężczyzn oraz kobiet, urodzonych w latach 1996-1997, objętych rejestracją¹⁶ wprowadzane były w Referacie Ewidencji Ludności Wydziału Spraw Obywatelskich do Komputerowego Systemu dla Administracji¹⁷. Pracownik Wydziału ZK na stanowisku ds. ewidencji, dokonujący czynności rejestracyjnych korzystał z tych danych poprzez jedną z zakładek w module systemu KSAT (zakładka „Wojsko”). Zakres danych osobowych możliwych do ujęcia w rejestrach obejmował dane wskazane w art. 31 ust. 4 w związku z art. 49 ust. 2b pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o *powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁸. W trakcie każdej kwalifikacji wojskowej sporządzane były ponadto dokumenty nazywane rejestrami roczników starszych objętych rejestracją. I tak:

- 1) rejestr mężczyzn urodzonych w latach 1991-1995 obejmował łącznie 86 osób, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 9, 12, 9, 15 i 41 osób;
- 2) rejestr mężczyzn urodzonych w latach 1992-1996 obejmował łącznie 107 osób, w tym w poszczególnych latach odpowiednio 12, 5, 12, 21 i 57 osób.

(dowód: akta kontroli str. 1285a)

1.3. W latach 2015-2016, stosownie do wymogu wynikającego z § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie rejestracji osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej oraz założenia

¹¹ Regulamin stanowi załącznik do zarządzenia nr OR.I.-0152-94/06 Prezydenta z dnia 1 sierpnia 2006 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Opola (ze zm.).

¹² Upřednio w okresie kontrolowanym (od dnia 5 grudnia 2014 r. do dnia 13 stycznia 2016 r.) – III Zastępcą Prezydenta Miasta.

¹³ Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

¹⁴ Dalej: WKU.

¹⁵ Dalej: Wydział SO.

¹⁶ Dalej: rejestr lub rejestry.

¹⁷ Dalej: KSAT.

¹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1534 ze zm., dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony.

ewidencji wojskowej¹⁹, Wydział ZK przekazał do WKU po jednym egzemplarzu dokumentów oznaczonych jako rejestry mężczyzn i kobiet urodzonych w latach 1996-1997, objętych rejestracją, odpowiednio: w dniu 7 stycznia 2015 r. oraz w dniu 5 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1285a)

Prezydent przekazywał Wojewodzie w terminie, o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestracji (tj. nie później niż do dnia 20 stycznia danego roku), informacje o liczbie mężczyzn i kobiet wpisanych do rejestru. W informacjach tych podawano oddzielnie liczbę kobiet i mężczyzn z danego rocznika podstawowego (tj. urodzonych w 1996 r. oraz w 1997 r.) wpisanych do rejestrów oraz liczbę mężczyzn z roczników starszych, którzy nie stawili się do kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 165-166)

Prezydent otrzymywał od Komendanta (właściwego ze względu na miejsce pobytu stałego kobiet lub miejsce ich czasowego pobytu trwającego ponad trzy miesiące) imienne wykazy kobiet, podlegających obowiązkowi stawienia się do kwalifikacji wojskowej, jak również zestawienie kobiet, które ochotniczo zgłosiły się do pełnienia czynnej służby wojskowej, w celu wezwania ich do kwalifikacji wojskowej, a także ujęcia ww. osób na listach stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej, co odpowiadało wymogowi wynikającemu z art. 48 ust. 3 pkt 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony.

(dowód: akta kontroli str. 1241-1250, 1252-1257)

Zawartość sporządzonych w Urzędzie dokumentów oznaczonych jako rejestry osób urodzonych w latach 1996-1997 podlegających rejestracji odpowiadała zakresowi danych określonymu w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie rejestracji osób za wyjątkiem braku daty ujęcia w rejestrze poszczególnych osób.

Dokumenty te, odrębnie dla rocznika podstawowego mężczyzn i kobiet, generowano w formie papierowej i zawierały one odpowiednio: a/ 543 mężczyzn urodzonych w 1996 r., b/ 457 mężczyzn urodzonych w 1997 r., c/ 523 kobiety urodzone w 1996 r. oraz d/ 501 kobiet urodzonych w 1997 r.

(dowód: akta kontroli str. 296-301, 1285a)

Wszystkie ww. dokumenty (w formie papierowej) sporządzane były w dwóch egzemplarzach; zatwierdzane (tj. opatrywane pieczęcią i podpisem) nie później niż do dnia 5 stycznia lat 2015-2016 (tj. w terminie wynikającym z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestracji osób) przez Naczelnika Wydziału ZK. Jeden egzemplarz ww. rejestrów (oznaczony jako nr 2) przekazywany Komendantowi nie posiadał atrybutów aktualizacji (tj. skreśleń lub ponownego ponumerowania); natomiast w egzemplarzu (oznaczonym jako nr 1) pozostającym w Wydziale ZK dokonywano ciągłej aktualizacji²⁰ poprzez wykreślanie osób wymeldowanych oraz tych osób, które stawiały się do kwalifikacji wojskowej (w mieście Opolu lub w innej gminie).

(dowód: akta kontroli str. 1285a)

Wyjaśniając przyjęty sposób ciągłej aktualizacji (pomimo zakończenia kwalifikacji wojskowej w danym roku) Naczelnik Wydziału podała: *rejestr jest aktualizowany na bieżąco do czasu stawienia się osób z danego rocznika do kwalifikacji wojskowej, czyli do ukończenia przez nich 24 roku życia. Dla mnie zapis § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestracji (...) oznacza obowiązek aktualizowania*

¹⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 991, dalej: rozporządzenie w sprawie rejestracji.

²⁰ Np. w rejestrze związanym z kwalifikacją w 2015 r.; w rejestrze mężczyzn urodzonych w 1996 r. przy osobie z poz. 502 była adnotacja o wymeldowaniu z datą 12 stycznia 2016 r., przy osobie z poz. 109 – adnotacja o wymeldowaniu z datą 18 stycznia 2016 r.

rejestrów aż do ukończenia przez objęte nim osoby do ukończenia 24 roku życia. Wpis o zamknięciu i przekazaniu do archiwum wskazuje na to, że również po stawieniu się danego rocznika do kwalifikacji dalej należy go aktualizować.

(dowód: akta kontroli str. 1212-1215)

W Wydziale ZK nie były tworzone odrębne rejestry osób objętych rejestracją w formie elektronicznej. Za formę elektroniczną uznawano w Urzędzie zasoby systemu, do których mieli dostęp pracownicy Wydziału ZK. Zastępca Naczelnika ww. Wydziału wyjaśnił, że rejestr osób objętych rejestracją w postaci elektronicznej nie był prowadzony odrębnie, a jedynie w systemie KSAT; również aktualizacja tego rejestru odbywała się poprzez system KSAT.

(dowód: akta kontroli str. 260-265, 314-328, 1165-1166, 1199-1200)

W latach 2015-2016 wydruki mające stanowić rejestry kobiet i mężczyzn urodzonych odpowiednio w latach 1996-1997 generowano każdorazowo przed dniem 5 stycznia danego roku, tj. przed terminem wskazanym w § 3 ust. 1 rozporządzenia *w sprawie rejestracji osób* – w 2015 r. takie wydruki wygenerowano w ostatnich dniach grudnia, a w 2016 r. – w dniu 1 grudnia. Do wygenerowania ww. dokumentów wykorzystywano funkcjonujący w Urzędzie system KSAT. Współpraca pomiędzy Wydziałem ZK a Wydziałem SO (Referatem Ewidencji Ludności) polegała na wykorzystywaniu tego samego systemu komputerowego, przy czym dostęp pracowników Wydziału ZK do danych zawartych w zakładce „Wojsko” był ograniczony. Pracownicy Wydziału ZK byli uprawnieni²¹ – dla dokonywania czynności rejestracyjnych – do dostępu do danych dotyczących osób, które w danym roku zameldowały się na pobyt stały lub czasowy trwający ponad trzy miesiące albo wymeldowały się z takiego pobytu. Program KSAT umożliwiał uprawnionemu pracownikowi zrealizowanie następujących czynności: a/ wydruku osób objętych rejestracją, zarówno rocznika podstawowego, jak i roczników starszych, b/ wygenerowania listy stawiennictwa osób objętych kwalifikacją, c/ wydruku wezwań (wraz ze zwrotnymi potwierdzeniami odbioru) do kwalifikacji wojskowej. W każdym roku kwalifikacji wojskowej na podstawie rejestrów mężczyzn roczników starszych (w 2015 r. – dotyczącym roczników 1991-1995; a w 2016 r. – dotyczącym roczników 1992-1996) sporządzany był wykaz osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony.

(dowód: akta kontroli str. 260-265, 314-328, 330-336)

Zasady dostępu do systemu KSAT (jego części) umożliwiały przepływ informacji pomiędzy komórkami Urzędu na każdym etapie kwalifikacji wojskowej, tj. na etapie rejestracji osób objętych takim obowiązkiem, tworzenia list stawiennictwa oraz tworzenia wykazów osób o nieuregulowanym stosunku do służby wojskowej, pozwalający stwierdzić, czy z daną osobą objętą obowiązkiem rejestracji oraz stawienia się do kwalifikacji wojskowej związane są zmiany wprowadzone przez Referat Ewidencji Ludności Wydziału SO. W ograniczonym stopniu, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*, pracownik zajmujący się kwalifikacją wojskową przeprowadzał aktualizację zmian w zakresie spraw meldunkowych osób z rocznika podstawowego podlegających rejestracji. Do aktualizacji rejestrów nie wykorzystywano Systemu Rejestrów Państwowych (aplikacji *Źródło*), do którego wyłączny dostęp mieli pracownicy Wydziału SO. Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału SO wynikało, że pracownicy Wydziału ZK nie mając dostępu do Systemu Rejestrów Państwowych mogli weryfikować dane adresowe przy udziale pracownika Wydziału SO, przy czym weryfikacja ta dotyczyła każdorazowo danych osób ujętych w wykazach osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, a nie osób z rocznika podstawowego. Według

²¹ Na podstawie upoważnień wydanych przez Prezydenta Miasta.

wyjaśnień Naczelnik Wydziału SO, czynności zameldowania na pobyt stały lub czasowy trwający ponad trzy miesiące, albo wymeldowania z takiego pobytu, wykonywane przez urzędnika Referatu Ewidencji Ludności i mające odzwierciedlenie w module „Wojsko”, powodowały automatycznie aktualizację w bazie danych Modułu, z której z kolei generowano rejestry osób podlegających rejestracji.

(dowód: akta kontroli str. 260-265)

Stosownie do wymogu wynikającego z przepisów § 3 ust. 4 oraz § 4 ust. 4 rozporządzenia *w sprawie rejestracji osób*, Wydział SO powinien w każdym roku (do dnia 30 listopada) przekazać Wydziałowi ZK dane o osobach z roczników podstawowych (tj. o osobach, które w danym roku ukończyły lub ukończą 18 lat), a ponadto dane tych osób, które w danym roku ukończyły lub ukończą ww. wiek i zameldowały się na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 3 miesiące albo wymeldowały się z takiego pobytu. Obowiązek przekazywania danych pomiędzy właściwymi komórkami Urzędu powinien trwać do dnia sporządzenia rejestru. Jak jednak podała Naczelnik Wydziału SO, wykazy osób, które w danym roku ukończyły lub ukończą 18 lat i powinny zostać wezwane celem stawienia się do kwalifikacji wojskowej są generowane za pośrednictwem systemu aplikacji KSAT i Wydział SO nie uczestniczy w tym etapie rejestracji osób objętych kwalifikacją wojskową.

Po zmianie przepisów²² związanych ze zniesieniem obowiązku rejestracji danych w zakresie tzw. obowiązku wojskowego, pracownik Wydziału ZK w trakcie weryfikacji danych adresowych osób ujętych w rejestrze na 2016 r. wykorzystywał dostęp do kartoteki *Przegląd danych osobowo-adresowych*²³, która była częścią systemu KSAT. Począwszy od 2013 r. do Wydziału ZK nie były przekazywane informacje o zmianie adresów zamieszkania osób, które podlegały kwalifikacji wojskowej. Zgodnie z informacją Naczelnik Wydziału SO, współpraca polegała jedynie na przepływie ustnych informacji, a mianowicie *gdy trzeba było wyjaśnić jakiś indywidualny przypadek, pracownik Wydziału ZK osobiście przychodził do Referatu Ewidencji Ludności i sprawę wyjaśniał*.

(dowód: akta kontroli str. 260-265, 1208)

Inspektor ds. wojskowych przeprowadzający kwalifikację w 2016 r. oświadczył, że w zakresie pozyskiwania danych o zameldowaniu lub wymeldowaniu osób z rocznika podstawowego opierał się na programie KSAT-ewidencja ludności (przegląd danych osobowo-adresowych), przy czym osoby z roczników starszych nie były w ten sposób sprawdzane.

(dowód: akta kontroli str. 226, 1157)

Naczelnik Wydziału ZK oświadczyła, że pełniąc funkcję Zastępcy Naczelnika Wydziału ZK współdziałała z Wydziałem SO w szerszym zakresie, m.in. w związku z uruchomieniem w tym Wydziale systemu teleinformatycznego *Źródło* od marca 2015 r. wszelkie wątpliwości dotyczące stanu zameldowania weryfikowała we współpracy z Naczelnikiem tego Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 1159, 1208)

Stosownie do wymogu wynikającego z § 4 ust. 2 rozporządzenia *w sprawie rejestracji osób* i zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do ww. rozporządzenia, Naczelnik Wydziału ZK niezwłocznie zawiadamiał organy właściwe ze względu na miejsce pobytu stałego danej osoby o wpisaniu jej do rejestru osób

²² Zmiana treści art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.) dokonana na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1407) weszła w życie z dniem 31 grudnia 2012 r.

²³ Wybór odpowiedniej metryczki następował na podstawie znajomości numeru PESEL.

objętych rejestracją, prowadzonego w Urzędzie, pod określoną pozycją. W latach 2015-2016 Urząd skierował odpowiednio 16 i 15 takich powiadomień. W tym okresie Urząd otrzymywał zawiadomienia od innych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) o wpisaniu przez nich do rejestrów osób zameldowanych na pobyt czasowy w innej gminie, co dotyczyło odpowiednio (w latach 2015-2016) 12 i 11 przypadków. Zawiadomienia otrzymane przez Urząd stanowiły podstawę do wykreślenia tych osób z rejestrów prowadzonych w Wydziale ZK.

(dowód: akta kontroli str. 949)

Porównanie wykazów osób, które dokonały zameldowania na pobyt czasowy trwający ponad 3 miesiące lub na pobyt stały w Opolu w miesiącu grudniu w latach 2014-2015 r. z dokumentami mającymi stanowić rejestry osób urodzonych w latach 1996-1997 objętych rejestracją, we wszystkich siedmiu przypadkach potwierdziło wprowadzenie tych zmian do ww. dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 1081-1083)

1.4. Prezydent Miasta stosownie do wymogów wynikających z art. 32 ust. 8 ustawy o powszechnym obowiązku obrony w 2016 r. wzywał osoby do stawienia się do kwalifikacji wojskowej zapewniając ich planowe stawiennictwo. Analiza 50 wezwań do stawienia się do kwalifikacji wojskowej wysłanych w 2016 r. potwierdziła ich doręczenie na co najmniej siedem dni przed wyznaczonym terminem stawienia się do ww. kwalifikacji²⁴, co zapewniało realizację wymogu wynikającego z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie kwalifikacji wojskowej²⁵. W badanej próbie różnica pomiędzy datą odbioru wezwania a datą stawienia się danej osoby do kwalifikacji wynosiła od 21 do 42 dni.

W Urzędzie nie było dowodów na potwierdzenie daty otrzymania wezwań do stawienia się do kwalifikacji wojskowej w 2015 r. ponieważ nie były przechowywane zwrotne poświadczenia odbioru wezwań imiennych do zgłoszenia się do rejestracji, a druki wezwań sporządzano w jednym egzemplarzu. Okoliczność wysłania przedmiotowych wezwań potwierdzało zestawienie przesyłek rejestrowanych, z którego wynika, że pierwsza partia 46 listów z wezwaniami była skierowana do wysyłki w dniu 5 lutego 2015 r.²⁶, a ostatnia – dotycząca wezwań 9 kobiet objętych rejestracją – w dniu 6 kwietnia 2015 r.

Kwalifikację wojskową w 2015 r. przeprowadzała Naczelnik Wydziału ZK²⁷. Z wyjaśnienia przez nią złożonego wynika, że potwierdzenie odbioru korespondencji poleconej przechowywane są razem z listą stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej i po upływie dwóch lat dokumentacja jest przekazywana do archiwum zakładowego. Zastępca Naczelnika Wydziału ZK wyjaśnił ponadto, iż zwrotne potwierdzenia przestały być potrzebne po sporządzeniu wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, w związku z czym po styczniu 2016 r., tj. po sporządzeniu na jego podstawie list stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej w 2016 r., przestały być potrzebne i zostały zniszczone.

(dowód: akta kontroli str. 949, 1289a)

Podstawą do określania terminów wezwań do stawienia się do kwalifikacji wojskowej (w tym odrębnego dnia przeznaczonego dla kobiet) był terminarz stanowiący część wojewódzkiego planu kwalifikacji wojskowej, o którym mowa w § 8

²⁴ Uwzględniając terminy zastępczych doręczeń wynikające z art. 44 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.), w tym 14-dniowe przechowywanie pism w placówce pocztowej albo urzędzie oraz ewentualne dwukrotne awizowanie, wezwania te powinny być wysyłane z co najmniej 21-dniowym wyprzedzeniem.

²⁵ Dz. U. Nr 202, poz. 1566 ze zm.

²⁶ Najwcześniejszy termin stawienia się przypadał na dzień 22 marca 2015 r.

²⁷ W I połowie 2015 r. pełniącą funkcję Zastępcy Naczelnika Wydziału ZK.

ust. 5 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej. Zawarte w nich dane były zgodne z terminami kwalifikacji wojskowej wskazanymi w obwieszczeniu Wojewody, sporządzone zostały zgodnie z obowiązującym wzorem (stanowiącym załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia). Wezwania były opatrzone pieczęcią i podpisem Naczelnika lub Zastępcy Naczelnika Wydziału ZK²⁸, co potwierdzały egzemplarze pism pochodzących z przesyłek nieodebranych.

(dowód: akta kontroli str. 956-959, 1288-1289a, 1391)

Przyjęta w Urzędzie praktyka ponownego wzywania osób do stawienia się do kwalifikacji wojskowej (tym razem niezwłocznie) wykraczała poza wymóg wynikający z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji i dotyczyła przypadków zwrócenia do Urzędu przesyłek z adnotacją „nie podjęto w terminie”. W przypadku przesyłek zwróconych z adnotacją „adresat wyprowadził się” informacja była weryfikowana poprzez funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Opolu. Współpraca ze Strażą Miejską zainicjowana poleceniem Prezydenta²⁹ w zakresie dostarczania wezwań polegała ponadto na zastąpieniu ponownego wysyłania wezwań za pośrednictwem Poczty Polskiej – dostarczeniem ich przez Straż Miejską.

(dowód: akta kontroli str. 1459-1460, 1462, 1469-1476)

1.5. W każdym roku prowadzenia kwalifikacji wojskowej objętej kontrolą NIK i w stosunku do każdego rocznika nią objętego pracownik Wydziału ZK, po zakończonej kwalifikacji wojskowej sporządzał, na podstawie przepisu § 10 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej, wykazy osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony³⁰, w których w latach 2015-2016 ujęto odpowiednio 68 i 52 mężczyzn. Według stanu na 31 grudnia 2016 r. w czterech takich wykazach³¹, sporządzonych odrębnie (dla roczników podstawowych w trakcie danej kwalifikacji) po zakończeniu kwalifikacji w latach 2013, 2014, 2015 i 2016 znajdowało się łącznie 209 osób. Prowadzenie ww. wykazów polegało na uzupełnianiu kolumn „przyczyny niezgłoszenia się”, „zastosowane sankcje karne”, „podstawa skreślenia”. Według oświadczenia inspektora ds. wojskowych, sposób prowadzenia ww. wykazów był rezultatem przyjętej w Wydziale ZK praktyki. Wykazy (sporządzone w obu objętych kontrolą latach w dniu 6 maja) nie miały cech dokumentu; tj. nie były podpisywane ani też zatwierdzane przez żadną z osób.

(dowód: akta kontroli str. 383-388, 1366-1390)

W przypadku dwóch osób figurujących na listach stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej w 2015 r. i w 2016 r. (odpowiednio pod poz. 85 i pod poz. 136) i jednocześnie znajdujących się począwszy od zakończenia kwalifikacji wojskowej w 2015 r. w wykazach, pomimo adresów zameldowania czasowego w miejscowościach, w których położone były zakłady poprawcze³², Urząd bez zasięgania informacji w tych miejscach, umieszczał wychowanków tych zakładów na listach stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej w Opolu. W trakcie kontroli NIK (w lutym 2017 r.), już po sporządzeniu list stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej w 2017 r., inspektor ds. wojskowych po raz pierwszy zwrócił się do Dyrektora Zakładu Poprawczego i Schroniska dla Nieletnich w Raciborzu z zapytaniem o fakt przebywania w placówce zamkniętej osoby z wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, sporządzonego dla rocznika 1996. Jak podała Naczelnik Wydziału ZK, praktyka niewykreślenia osób z meldunkiem czasowym w Opolu lub poza Opolem (czyli osób z meldunkiem stałym w Opolu)

²⁸ Zastępca Naczelnika Wydziału ZK sprawował bezpośredni nadzór nad kwalifikacją wojskową w 2016 r.

²⁹ Pismo ZK.5570.9.26.2016 z dnia 11 kwietnia 2016 r.

³⁰ Dalej: Wykaz lub Wykazy.

³¹ ZK.5570.17.1.2016, ZK.5570.17.1.2015, ZK.5570.13.2014, ZK.5570.19. 2013.

³² Adresy wyraźnie wskazywały na Zakłady Poprawcze w Raciborzu i Grodzisku Mazowieckim.

wynikała z wcześniejszych doświadczeń, polegających na tym, że osoby czasowo zameldowane poza Opolem zgłaszały się do kwalifikacji w Opolu lub osoby czasowo zameldowane poza Opolem nie zamieszkiwały pod wskazanym w ewidencji ludności adresie.

(dowód: akta kontroli str. 1212-1215)

Zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej, pracownik Wydziału ZK wykreślał z wykazów 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. Ponadto wykreślane były osoby wymeldowane, w tym również na podstawie decyzji administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 330-336)

1.6. Listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej obejmowały:

- w 2015 r. – 544 mężczyzn urodzonych w 1996 r., sześć kobiet oraz 85 osób urodzonych w latach 1991-1995;

- w 2016 r. – 457 mężczyzn urodzonych w 1997 r., 13 kobiet oraz 103 osoby urodzone w latach 1992-1996.

Liczba mężczyzn urodzonych w latach 1996-1997 umieszczona na listach stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej i w rejestrach przekazywanych do WKU, (odpowiednio w dniu 5 stycznia 2015 r. i w dniu 4 stycznia 2016 r.) była w 2016 r. identyczna (457osób), a w 2015 r. różniła się o jedną osobę (mężczyzn ujętych w rejestrze było bowiem 543). Wynika stąd, że Urząd nie dokonywał żadnych aktualizacji ww. dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 348-482, 1217-1239)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dokonywanie aktualizacji dokumentu oznaczonego jako rejestr mężczyzn urodzonych w 1996 r., objętych rejestracją w sposób niezgodny z treścią § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestracji osób poprzez dokonywanie w tym dokumencie wpisów po dacie zakończenia kwalifikacji wojskowej w 2015 r., tj. po dniu 22 kwietnia 2015 r.

Pomimo iż przepis § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia wskazuje, iż rejestr jest aktualizowany na bieżąco do czasu stawienia się osób z danego rocznika do kwalifikacji wojskowej (która to kwalifikacja w 2015 r. trwała od dnia 23 marca do dnia 22 kwietnia), pracownik Wydziału ZK³³ po dniu 22 kwietnia 2015 r. dokonał w rejestrze mężczyzn urodzonych w 1996 r. łącznie 24 wpisów (w tym 21 w okresie od dnia 23 kwietnia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. oraz 3 w 2016 r.) dotyczących wymeldowań osób objętych ww. rejestrem.

Naczelnik Wydziału ZK wyjaśniła: *Dla mnie zapis § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestracji „do czasu stawienia się osób z danego rocznika do kwalifikacji wojskowej” oznacza obowiązek aktualizowania rejestru aż do ukończenia przez objęte nim osoby 24 roku życia.* Naczelnik argumentowała, iż ustawodawca wskazał sposób archiwizowania dokumentów zamieszczonych w poz. 557 Sprawy wojskowe oraz z zakresu kwalifikacji wojskowej inny niż określony w Instrukcji Archiwalnej, a okres 10 lat (B.10 jako kategoria archiwalna) biegnie od chwili zakończenia sprawy, tzn. od ukończenia przez osoby znajdujące się w rejestrze 24 roku życia.

Sekretarz Miasta³⁴ podał (powołując się na wyjaśnienia pracownika Wydziału ZK, zajmującego się od dnia 15 października 2015 r. kwalifikacją wojskową), iż

³³ Do dnia 15 października 2015 r. Zastępca Naczelnika Wydziału ZK, po tej dacie – inspektor ds. wojskowych.

³⁴ Grzegorz Marcjasz – od dnia 13 stycznia 2016 r. pełniący nadzór nad Wydziałem.

powyższe wpisy aktualizujące rejestr mężczyzn urodzonych w 1996 r. były skutkiem omyłki. Sekretarz Miasta podał, że wpisy powinny być dokonane na „Liście osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej w 2015 roku”. Ponadto wyjaśnił, że zgodnie z przyjętymi zasadami w Urzędzie, dotyczącymi archiwizacji dokumentów, wytworzone dokumenty zdaje się do archiwum zakładowego po upływie 2 lat od roku ich wytworzenia, co w omawianym przypadku spowodowało omyłkowe wpisy aktualizacyjne w przedmiotowym rejestrze po okresie zakończenia kwalifikacji. Proces wymeldowania osoby z adresu zameldowania na pobyt stały od chwili złożenia wniosku w Wydziale Spraw Obywatelskich trwa około roku, co może powodować popełnianie takich omyłek.

(dowód: akta kontroli str. 337-338, 954, 1212-1215, 1232-1238, 1444)

2. Dopuszczenie do funkcjonowania w Urzędzie dokumentów określanych jako rejestry mężczyzn i kobiet urodzonych w latach 1996-1997, objętych rejestracją³⁵, które nie spełniały wymogów dla takich rejestrów wynikających z przepisów rozporządzenia w sprawie rejestracji osób, gdyż nie zawierały one danych dotyczących daty ujęcia w rejestrze danej osoby (co naruszało przepis § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym rejestr sporządza się na podstawie rejestru mieszkańców, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności³⁶, zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do tego rozporządzenia), a ponadto w zakresie dokumentu mającego stanowić *rejestr mężczyzn urodzonych w 1997 r., objętych rejestracją*, sporządzonego w formie wydruku z systemu KSAT w dniu 1 grudnia 2016 r., doprowadziło do ujęcia w tym dokumencie danych osób, które 18 rok życia ukończyły w okresie od 1 do 31 grudnia 2016 r. pomimo iż przepis § 3 ust. 5 rozporządzenia w sprawie rejestracji osób nakazuje ujmowanie w rejestrze osób objętych rejestracją danych osób, które ukończyły 18 lat życia nie wcześniej niż w dniu następującym po dniu, w którym osoba objęta rejestracją ukończyła ten wiek.

W obu objętych kontrolą latach dokumenty traktowane przez pracowników Wydziału ZK jako rejestry osób urodzonych w latach 1996-1997, objętych rejestracją, nie posiadały wypełnionej kolumny nr 6, a ponadto dokument pn. *Rejestr mężczyzn urodzonych w 1997 r., objętych rejestracją* obejmował 41 osób (pozycje rejestru: 19, 31, 33, 40, 52, 61, 96, 102, 107, 116, 119, 128, 129, 170, 177, 179, 192, 194, 267, 268, 292, 295, 302, 308, 334, 354, 375, 386, 396, 405, 409, 419, 429, 446, 458, 463, 464, 466, 518, 531, 538) urodzonych w grudniu 1997 r., które w chwili wprowadzenia do przedmiotowego rejestru nie ukończyły 18 lat życia. Zgodnie z oświadczeniem inspektora ds. wojskowych ww. dokument ten został sporządzony w wersji papierowej w dniu 1 grudnia 2015 r. z liczbą pozycji 457.

(dowód: akta kontroli str. 1232-1238, 1176)

Zastępca Naczelnika Wydziału ZK³⁷ wyjaśnił, iż w trakcie aktualizacji rejestru mężczyzn objętych rejestracją: kolumna 6 – „data ujęcia w rejestrze” – jest datą wygenerowania z systemu KSAT – ewidencja ludności z zakładki „wojsko” wydruku osób objętych rejestracją wojskową.

Naczelnik Wydziału ZK (pełniący tę funkcję od dnia 1 sierpnia 2015 r.) wyjaśniła: *System KSAT tak został skonstruowany, że nie jest generowana data ujęcia w rejestrze (kolumna nr 6). W związku z tym pozostaje ona niewypełniona. W 2016 r. z uwagi na wygenerowanie przez inspektora ds. wojskowych rejestru 1 grudnia 2016 r. doszło do ujęcia w przedmiotowym rejestrze osób, które nie ukończyły 18 lat życia i nie powinny były w nim zostać ujęte. Uważam, że jest to*

³⁵ Zatwierdzonych przez Naczelnika Wydziału ZK odpowiednio w dniu 31 grudnia 2015 r. oraz w dniu 4 stycznia 2016 r.

³⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 657.

³⁷ Nadzorujący czynności inspektora ds. wojskowych od października 2015 r.

błąd tego systemu; pracownik Wydziału nie był w stanie tego skorygować, bo rejestr jest generowany na podstawie rejestru mieszkańców, o którym stanowi ustawa o ewidencji ludności.

(dowód: akta kontroli str. 1176-1179, 1212-1215)

Jak podała Naczelnik, w roku poprzednim (tj. w 2015 r.) nie doszło do naruszenia przepisu o nieujmowaniu w rejestrze osób, które nie ukończyły 18 lat życia, ponieważ rejestr był generowany w ostatnich dniach grudnia.

(dowód: akta kontroli str. 1212-1215)

Zdaniem NIK traktowanie wydruków z systemu KSAT³⁸ zawierających pochodzące z rejestru mieszkańców dane osób urodzonych w latach 1996-1997 i zameldowanych na pobyt stały lub czasowy (trwający ponad trzy miesiące) w Opolu objętych rejestracją na potrzeby kwalifikacji wojskowej prowadzonej w latach 2015-2016³⁹ jako rejestrów osób objętych rejestracją było nieuprawnione, gdyż wydruki te mogły co najwyżej służyć sporządzeniu w Wydziale ZK ww. rejestrów, a nie zastępować ich. Zarówno bowiem ustawa o powszechnym obowiązku obrony (w art. 31 ust. 4), jak i rozporządzenie w sprawie rejestracji osób (w § 3 ust. 2) stanowią bowiem, że rejestrację jak i rejestr prowadzi się na podstawie danych osobowych uzyskanych z ewidencji ludności obejmującej rejestr mieszkańców.

3. Nierzetelne aktualizowanie, w okresie objętym kontrolą, list stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej polegające na zaniechaniu ponumerowania poszczególnych pozycji po dokonaniu uzupełnień lub skreśleń, którą to czynność przewidywały Wyjaśnienia Wojewody dotyczące organizacji i przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej.

Zastępca Naczelnika Wydziału ZK wyjaśnił, że aktualizacja listy stawiennictwa polegała na dopisaniu do listy lub skreśleniu z listy. Skreślenie z listy następowało na podstawie zawiadomień o zgłoszeniu się do kwalifikacji wojskowej w miejscu pobytu czasowego lub na podstawie zawiadomień o wymeldowaniu z miejsca pobytu czasowego lub stałego uzyskanych z Wydziału SO. Z kolei druga czynność określana jako aktualizacja – dopisanie do listy odbywało się na podstawie wykazów przekazanych przez WKU lub „zgłoszenia się samorzutnie po raz pierwszy”.

(dowód: akta kontroli str. 1165-1166, 1199-1200)

Pracownik Wydziału ZK odpowiedzialny za prowadzenie ww. dokumentacji i faktycznie przeprowadzający ww. czynności nie dokonał jednakże ponownego ponumerowania przedmiotowej listy (zgodnie z zaleceniem z pkt 24 Wyjaśnień), co spowodowało niemożność porównania liczby osób na niej umieszczonych z liczbą osób z rejestru, pomimo iż oba dokumenty powinny umożliwić odczytanie liczby osób.

(dowód: akta kontroli str. 169-193)

Naczelnik Wydziału wyjaśniła w tym zakresie, iż treści ujęte w pkt 24 Wyjaśnień nie przystawały do formy papierowej listy: *Nie widziałam konieczności skreślania danych ujętych w kolumnie „liczba porządkowa”, ponieważ zsumowanie liczby osób na liście odbywało się „na piechotę”. W związku z generowaniem listy na podstawie ewidencji ludności (zakładka Wojsko w systemie ewidencji ludności), nie ma możliwości, aby na liście zostały ujęte osoby, ujęte też w rejestrze, które wymeldowały się pomiędzy dniem sporządzania rejestru i dniem sporządzania list.*

(dowód: akta kontroli str. 1212-1215)

³⁸ Z zakładki *Wojsko* stanowiącej fragment danych z ewidencji ludności, prowadzonej przez Wydział SO.

³⁹ W tym celu zalogowany pracownik wydziału wybiera dane: Delegatura WKU Opolo, rocznik (np. 1996), płeć, status (pobyt stały, czasowy lub łącznie).

4. W obu objętych kontrolą latach zaniechano – poprzez przygotowywanie wezwań do stawienia się do kwalifikacji wojskowej w jednym egzemplarzu – prowadzenia dla spraw związanych z kwalifikacją wojskową akt spraw.

Zgodnie z § 60 pkt 3 i 4 rozporządzenia 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 zakładowych*⁴⁰, na egzemplarzu pisma przeznaczonego do włączenia do akt sprawy, zamieszcza się informacje, co do sposobu wysyłki oraz potwierdzenie wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia, a prowadzący sprawę włącza do akt sprawy podpisany egzemplarz pisma wychodzącego przeznaczony do włączenia do akt sprawy.

Zastępca Naczelnika Wydziału ZK (nadzorujący od października 2015 r. czynności pracownika prowadzącego rejestrację osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej) potwierdził powyższe podając, iż *pomimo zawartej w § 60 pkt 3 i 4 ww. rozporządzenia Rady Ministrów wykładni prawnej, co do sposobu postępowania z pismami – korespondencją wychodzącą, w Urzędzie nie zakładamy indywidualnych akt sprawy osób wzywanych do kwalifikacji wojskowej, gdyż praktycznie dotyczą jednego dokumentu, a mianowicie wezwania do stawiennictwa*. Zastępca Naczelnika wyjaśnił, iż potwierdzenia odbioru wezwania do odbycia kwalifikacji wojskowej przechowywane są razem z *Listą stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej* i po upływie dwóch lat dokumentacja jest przekazywana do archiwum zakładowego. Wyjaśnił ponadto, iż *z uwagi na dużą ilość osób stawiających się do kwalifikacji generowałoby to zakładanie osobnych spraw i teczek aktowych dla każdej osoby stawiającej się do kwalifikacji wojskowej*.

(dowód: akta kontroli str. 114-125, 956-959)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, iż jednoznaczny charakter regulacji wynikającej z § 13 pkt 4 i pkt 5 rozporządzenia *w sprawie kwalifikacji wojskowej*, zgodnie z którym prezydent miasta na prawach powiatu informuje wojewodę m.in. o sposobie: a/ zapewnienia lokali i pomieszczeń dla organów uczestniczących w przeprowadzaniu kwalifikacji wojskowej; b/ zapewnienia porządku w lokalach; c/ zabezpieczenia pomieszczeń i dokumentacji po zakończeniu urzędowania organów uczestniczących w przeprowadzaniu kwalifikacji wojskowej; jak również informuje o przewidywanym ogólnym koszcie kwalifikacji wojskowej na obszarze powiatu (a zatem o prognozie w tym zakresie), których to informacji nie przekazano w obu kontrolowanych latach, wskazuje na to, że informacje te powinny być przekazywane z inicjatywy Prezydenta i bez uprzedniego wniosku Wojewody w tym zakresie.

2. W ocenie NIK w latach 2015-2016 w Urzędzie nie zapewniono odpowiedniego systemu monitorowania realizacji celów i zadań komórki organizacyjnej przeprowadzającej rejestrację na potrzeby kwalifikacji wojskowej, do stosowania którego obligował jeden ze *Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*⁴¹ (pkt 6 cz. B *Cele i zarządzanie ryzykiem*), tj. *cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane*.

Sekretarz Miasta wyjaśnił w przedmiotowej sprawie, iż pkt 6 cz. B *Cele i zarządzanie ryzykiem Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* nie nakłada obowiązku objęcia wszystkich ustawowych zadań procedurą analizy ryzyka i monitorowania ich za pomocą wyznaczonych mierników.

⁴⁰ Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.

⁴¹ Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (poz. 84).

Podstawowym warunkiem skuteczności każdego systemu zarządzania ryzykiem jest jego dopasowanie do jednostki. Ponadto Sekretarz podał, iż zgodnie z Regulaminem organizacyjnym, to naczelnicy ponoszą odpowiedzialność za sprawne i zgodne z prawem wykonywanie zadań przypisanych wydziałom (§ 17 ust. 2), a do zadań naczelników należy w szczególności określanie w drodze zarządzeń wewnętrznych zatwierdzanych przez Prezydenta zasad kontroli wewnętrznej w wydziale (§ 17 ust. 3 pkt 1 lit. b). Zgodnie z tymi zapisami naczelnik sam ustala skuteczny sposób monitorowania procesów i spraw.

(dowód: akta kontroli str. 1457-1458)

NIK zwraca uwagę, iż kontrola zarządcza powinna być sprawowana na wszystkich poziomach funkcjonowania jednostki. Jednocześnie zgodnie ze standardem A3 struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Przeprowadzanie kwalifikacji wojskowej

2.1. Organizacja kwalifikacji wojskowej

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Zgodnie z art. 35 ust. 1 i ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony kwalifikację wojskową przeprowadzają wojewodowie przy współudziale szefów wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowych komendantów uzupełnień i starostów, a także wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast). Za przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej na terenie powiatu (miasta na prawach powiatu) odpowiada starosta (prezydent miasta).

Stosownie do przepisów § 2 pkt 3 oraz § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej wojewodowie ogłaszają kwalifikację wojskową na obszarze województwa poprzez obligatoryjne umieszczenie w obwieszczeniu informacji, w tym m.in. informacji o miejscu i terminach przeprowadzania kwalifikacji wojskowej na obszarze województwa (§ 3 ust. 2 pkt 3 ww. rozporządzenia).

W latach 2015-2016 sposób organizacji kwalifikacji wojskowej w mieście Opolu⁴² odpowiadał treści przepisów w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w ww. okresie⁴³. I tak w 2015 r. kwalifikacja wojskowa w mieście Opolu trwała od 2 lutego do 30 kwietnia; a w 2016 r. od 1 lutego do 30 kwietnia i obejmowała wszystkich mężczyzn urodzonych odpowiednio w latach 1996-1997 (tzw. roczniki podstawowe), a także mężczyzn urodzonych odpowiednio w latach 1991-1995 oraz w latach 1992-1996, którzy nie posiadali określonej kategorii zdolności do służby wojskowej oraz kobiety urodzone odpowiednio w latach 1991-1996 oraz 1992-1997 posiadające kwalifikacje przydatne do czynnej służby wojskowej, jak również kobiety pobierające naukę w celu uzyskania tych kwalifikacji stosownie do przepisu § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie wskazania grup

⁴² Miasto na prawach powiatu

⁴³ Tj. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2015 r. (Dz. U. poz. 1595) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 września 2015 r. w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2016 r. (Dz. U. poz. 1585).

kobiet poddawanych obowiązkowi stawienia się do kwalifikacji wojskowej⁴⁴. Zgodnie z obwieszczeniami Wojewody o kwalifikacji wojskowej w latach 2015 i 2016 zobowiązanymi do stawienia się były m.in. osoby należące do jednej z wymienionych w pkt 1 ww. obwieszczenia grup, zameldowane na pobyt stały lub pobyt czasowy trwający ponad 3 miesiące na terenie miasta Opola.

W latach 2015-2016 Prezydent Miasta otrzymywał od Wojewody wzory obwieszczeń, przekazane odpowiednio w dniach 9 stycznia 2015 r. i 7 stycznia 2016 r. Wojewoda poinformował, iż w chwili dystrybucji obwieszczeń nie zawierały one miejsc i terminów przeprowadzania kwalifikacji wojskowej z uwagi na fakt, że Wojewódzki Plan Kwalifikacji sporządzany jest już po wydrukowaniu obwieszczeń, a dane te uzupełniają w obwieszczeniu przedstawiciele gmin.

(dowód: akta kontroli str. 1137-1146)

Prezydent Miasta⁴⁵ wyjaśnił, że przekazywanie wzorów obwieszczeń, tj. plakatów niezawierających informacji o miejscu i terminie przeprowadzenia kwalifikacji jest wynikiem istniejącej w Urzędzie Wojewódzkim praktyki. W Urzędzie uzupełnianie danych dotyczących terminu i miejsca przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej następuje poprzez zamieszczenie naklejki z właściwymi informacjami.

(dowód: akta kontroli str. 963-964, 1192)

W skontrolowanych latach faktyczne rozwieszenie obwieszczeń o kwalifikacji wojskowej⁴⁶ nastąpiło po dniu 21 stycznia 2016 r., natomiast w 2015 r. – po dniu 29 stycznia, przy czym wytyczne podane w *Wyjaśnieniach* Wojewody wskazywały na obowiązek rozplakatowania obwieszczeń najpóźniej 16 stycznia i 15 stycznia.

Dystrybucja obwieszczeń następowała każdorazowo za pośrednictwem dyrektorów 14 szkół ponadgimnazjalnych, a także w budynkach UM Opola (10 obwieszczeń).

(dowód: akta kontroli str. 169-193, 1050-1054)

2.1.2. Sposób organizacji kwalifikacji wojskowej został ujęty w zarządzeniach Wojewody dotyczących powołania Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej i powiatowych komisji lekarskich do kwalifikacji wojskowej w 2015 r. i 2016 r.⁴⁷, które określały m.in.:

- terytorialny zasięg działania i siedziby powiatowych komisji lekarskich – dla Opola była to Powiatowa Komisja Lekarska nr 1 w Opolu⁴⁸;
- osobowe składy powiatowych komisji lekarskich, tym skład PKL.

(dowód: akta kontroli str. 1180-1189)

Podstawą do sporządzenia Wojewódzkiego Planu Kwalifikacji Wojskowej⁴⁹ we wszystkich skontrolowanych latach były przekazywane przez Prezydenta Miasta każdorazowo w grudniu roku poprzedzającego kwalifikację wojskową propozycje do ww. planu. W latach 2015-2017 w propozycjach do Planu Kwalifikacji ujmowane były dane wynikające z wymogów § 8 i § 13 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej, w tym w szczególności dane dotyczące adresu komisji, godzin jej pracy, liczbę dni terminu kwalifikacji wojskowej, liczbę osób rocznika podstawowego i starszego podlegających wezwaniu do kwalifikacji wojskowej w mieście Opolu, liczbę osób rocznika starszego i liczbę kobiet podlegających wezwaniu do kwalifikacji wojskowej⁵⁰. Odrębnie (w formie tabelarycznej) przekazywane były Wojewodzie dane dotyczące przewidzianej liczby osób podlegających kwalifikacji

⁴⁴ Dz. U. Nr 54, poz. 321.

⁴⁵ Pełniący nadzór nad Wydziałem ZK.

⁴⁶ Powyższe wynika z następujących terminów: Złożenie zamówienia na wykonanie naklejek, złożenie obwieszczeń do naklejenia – 20 stycznia 2016 r.; odbiór wykonanych obwieszczeń – 21 stycznia 2016 r.

⁴⁷ Wydanych na podstawie art. 26 ust. 2 i art. 35 ust. 1 ustawy.

⁴⁸ Dalej: PKL.

⁴⁹ Dalej: Plan Kwalifikacji.

⁵⁰ Dane uzyskane od WKU zgodnie z § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji.

wojskowej z podziałem na roczniki podstawowy i starsze, a w 2016 r. również dane dotyczące liczby osób do zakładania ewidencji wojskowej (informacje w tym zakresie umieszczono w kolumnie *Uwagi*).

Zatwierdzenie przez Wojewodę *Planu Kwalifikacji* w kolejnych latach 2015-2016 nastąpiło odpowiednio w dniach 7 i 14 stycznia; przedmiotowe dokumenty jako wyciągi z Planu Kwalifikacji były przekazywane Urzędowi za pośrednictwem platformy e-PUAP (w 2016 r. doręczenie nastąpiło w dniu 15 stycznia, tj. 1 dzień po zatwierdzeniu).

(dowód: akta kontroli str. 199-201, 205-207, 284-286)

Propozycje do Planu Kwalifikacji na 2015 r. przekazane przez Prezydenta nie zawierały planowanych godzin urzędowania komisji oraz liczby osób planowanych do zatrudnienia na podstawie umowy zlecenia do prac związanych z wprowadzaniem danych do ewidencji wojskowej i wydawaniem wojskowych dokumentów osobistych, o których mowa w art. 32a ust. 1 pkt 2 ustawy *o powszechnym obowiązku*. Pomimo istnienia ww. wymogów, nie były one ujęte też w piśmie Wojewody wskazującym zakres żądanych danych.

(dowód: akta kontroli str. 1194-1196)

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, w trakcie przygotowań do kwalifikacji w 2015 r. omyłkowo nie żądano danych określonych w § 13 pkt 3 rozporządzenia *w sprawie kwalifikacji wojskowej*, co nie powtórzyło się przy przygotowaniu kwalifikacji w roku następnym.

(dowód: akta kontroli str. 1153-1154, 1164)

2.1.3. W okresie objętym kontrolą, na potrzeby przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej, Prezydent zapewnił w budynku Wydziału ZK łącznie sześć pomieszczeń. Prócz sali, w której prowadziła czynności PKL, wydzielono odrębne pomieszczenia dla przedstawiciela Prezydenta i Komendanta, dla osób wprowadzających dane do ewidencji wojskowej, a także pomieszczenie na potrzeby świetlicy dla osób stawających przez komisją. Pomieszczenia, w których odbywała się praca komisji lekarskiej wyposażono w niezbędny sprzęt medyczny i sanitarny, m.in. kozetkę, parawany lekarskie, stetoskop, ciśnieniomierz lekarski, urządzenie do badania wzroku, wagę oraz miarę lekarską. Świetlicę dla osób wzywanych do kwalifikacji wojskowej wyposażono w sprzęt audiowizualny. Na ścianach ww. pomieszczeń oraz na korytarzu zawieszono lub umieszczono plakaty zachęcające do pełnienia zawodowej służby wojskowej. W budynku utrzymywany był porządek, a także panowały sprzyjające warunki dla prawidłowego i niezakłóconego wykonywania czynności przez PKL. Oględziny potwierdziły, iż sposób organizacji przebiegu kwalifikacji wojskowej w 2017 r. był zgodny z zatwierdzonym przez Wojewodę Planem Kwalifikacji, a wcześniej z propozycjami Prezydenta Miasta w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1058-1066, 1079, 1351-1354, 1437-1446)

Kwalifikacja wojskowa prowadzona przez Prezydenta w latach 2015-2016 odbywała się w tym samym miejscu, w tych samych pomieszczeniach⁵¹, wyposażenie pomieszczeń również pozostawało bez zmian. (dowód: akta kontroli, str. 1430-1431)

2.1.4. Zgodnie z zatwierdzonymi przez Wojewodę *Planami Kwalifikacji* na 2015 i 2016 rok oraz propozycjami do planu przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej przedstawionymi przez Prezydenta, kwalifikacji tej podlegało:

- w 2015 roku 529 mężczyzn z rocznika 1996 i 48 mężczyzn z roczników starszych;
- w 2016 roku 446 mężczyzn z rocznika 1997 i 68 mężczyzn z roczników starszych oraz 12 kobiet.

(dowód: akta kontroli str. 284-285)

⁵¹ Różnica polegała na zmianie jednego pomieszczenia (pokój nr 10 zamiast pokoju nr 12).

Według wojewódzkich planów kwalifikacji wojskowej na 2015 r. i 2016 rok, kwalifikację tę przeprowadzano odpowiednio w dniach od 23 marca do 21 kwietnia 2015 r. oraz od 21 marca do 18 kwietnia 2016 r.⁵² Z analizy dokumentacji prowadzonej w trakcie kwalifikacji w 2015 r. i 2016 r. (m.in. z wykazów osób podlegających wezwaniu, spisów spraw) wynikało, że do kwalifikacji wojskowej wzywano na każdy dzień od 25 do 35 osób, w podziale na dwie grupy w niewielkiej odległości czasowej⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 950, 1304-1315)

2.1.5. W każdym ze skontrolowanych lat Wydział ZK dokumentował przebieg kwalifikacji wojskowej poprzez sporządzenie wykazów, rejestrów, list oraz zestawień, w tym:

- 1) rejestrów mężczyzn urodzonych w danym roczniku objętych po raz pierwszy rejestracją (odrębnie dla roczników 1996 i 1997);
- 2) rejestrów mężczyzn urodzonych w okresie pięciu lat poprzedzających rocznik podlegający po raz pierwszy rejestracji (odrębnie dla roczników 1991-1995 oraz 1992-1996);
- 3) rejestry kobiet objętych rejestracją (odrębnie dla roczników 1996 i 1997);
- 4) listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej obejmujące mężczyzn i kobiety (niezależnie od roku urodzenia osoby) podlegających obowiązkowi stawienia się kwalifikacji w danym roku;
- 5) wykazy osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony (tworzone w odniesieniu do mężczyzn i na podstawie list stawiennictwa);
- 6) imienne zestawienie osób, które nie stawily się do kwalifikacji wojskowej do końca roku kalendarzowego do końca roku kalendarzowego, w którym ukończyły 24 lata.

(dowód: akta kontroli str. 216-221, 330-336, 348-406)

2.1.6. W dniach, które zostały określone w Planie Kwalifikacji w obu latach objętych kontrolą (2015-2016), funkcję sekretarza PKL sprawowali pracownicy Urzędu (Wydziału ZK).

(dowód: akta kontroli, str.201, 205)

2.1.7. W kontrolowanym okresie zostały sporządzone (odpowiednio w dniu 12 maja 2015 r. i w dniu 4 maja 2016 r.) i przekazane (odpowiednio w dniu 12 maja 2015 r. i w dniu 6 maja 2016 r.) Wojewodzie *Sprawozdania z wyników pracy powiatowej komisji lekarskiej nr 1 dla miasta Opola*.

Sprawozdania z wyników pracy komisji odpowiadały wzorowi stanowiącemu załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie komisji lekarskich orzekających o stopniu zdolności do czynnej służby wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej⁵⁴.

W ww. sprawozdaniach ujęte zostały w podziale na roczniki podstawowe i starsze:

- w zestawieniu A takie dane, jak m.in.: liczba osób wpisanych na listę stawiennictwa, liczba osób faktycznie stawiających przed komisją, liczba osób, które nie stawily się (z przyczyn usprawiedliwionych⁵⁵ i nieusprawiedliwionych), liczba skierowanych na badania dodatkowe;
- w zestawieniu B – liczba kobiet oraz ochotników uznanych za zdolnych, niezdolnych lub czasowo niezdolnych (w podziale na cztery kategorie).

⁵² W tym jeden dzień zawsze był przeznaczony na kwalifikacje kobiet.

⁵³ Godziny podane w wezwaniach to 7.30 i 8.00, co było uwarunkowane zorganizowaniem jednej wspólnej dla wszystkich stawiających w danym dniu pogadanki przez przedstawiciela WKU.

⁵⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 735; dalej: rozporządzenie w sprawie komisji lekarskich.

⁵⁵ Np. przebywanie w zakładach karnych. Z dokumentacji zgromadzonej w Wydziale wynikało, że za przyczynę usprawiedliwioną uznawano także pobyt w zakładach poprawczych.

Drugą część sprawozdania (opisowa) – ujęta w podziale na rocznik podstawowy i roczniki starsze stanowiła objaśnienie przyczyn skreślenia z listy, podanie przyczyn niestawienia się osób (przyczyny usprawiedliwione i nieusprawiedliwione) w stosunku do części osób (w pozostałej części – nie zostały one wyjaśnione, a ustalanie przyczyn zostało określone jako „trwające”), co dotyczyło 23 przypadków w 2015 r. i 24 w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 287-294, 1258-1260)

Dokumentacja kwalifikacji wojskowej przeprowadzonej w latach 2015-2016 przechowywana była po jej skompletowaniu zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisu § 14 rozporządzenia *w sprawie kwalifikacji wojskowej*. Dokumentacja ułożona została była w dwóch szafach aktowych zamykanych na klucz (nieopieczutowanych), znajdujących się w pomieszczeniu inspektora ds. wojskowych, do którego wejście znajduje się przez drzwi zamykane na zamek. Dokumentacja ułożona w podziale na poszczególne lata zawierała m.in. następujące segregatory: *Działalność komisji kwalifikacyjnej* (zawierająca sprawozdania z działalności PKL przygotowywane przez pracownika Wydziału ZK), *Organizacja kwalifikacji wojskowej – Finanse* (zawierająca m.in. umowy z podmiotami leczniczymi), aktowe egzemplarze orzeczeń lekarskich, a także Książki orzeczeń lekarskich (druk akcydensowy).

(dowód: akta kontroli str. 1433-1435)

2.1.8. Na podstawie art. 32a ust. 1 pkt 2 ustawy *o powszechnym obowiązku obrony* Prezydent Miasta zawarł umowy zlecenia z osobami zatrudnionymi do prac związanych z wprowadzaniem danych do ewidencji wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej i wydawaniem wojskowych dokumentów osobistych. Treść pisemnych upoważnień do wykonywania ww. prac na zasadach określonych w przepisach o ochronie danych osobowych ustalił, zgodnie z art. 32a ust. 3 ww. ustawy, Komendant. Wszystkie czynności ww. zatrudnionych osób, tj. zakładanie ewidencji wojskowej i przetwarzanie danych gromadzonych w tej ewidencji były wykonywane pod nadzorem przedstawiciela Komendanta.

Zgodnie z oświadczeniem Szefa Wydziału Rekrutacji WKU w Opolu, przedmiotowy nadzór odbywał się stosownie do Wytocznych Szefa Zarządu Organizacji i Uzupełnień – P1 *w sprawie udziału terenowych organów administracji wojskowej w procesie przygotowania i przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej*. W szczególności nadzór ten polegał na przeprowadzeniu szkolenia dla osób zatrudnionych do zakładania i aktualizowania ewidencji wojskowej, zapewnieniu właściwego zabezpieczenia dokumentów ewidencyjnych oraz książeczek wojskowych, a także uruchomieniu aktualnej wersji oprogramowania Spirala-ZINT służącego do zakładania ewidencji w informatycznej bazie ewidencyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 1448-1451, 1454-1456)

Zgodnie z § 10 ust 1 pkt 2 ww. rozporządzenia *w sprawie kwalifikacji wojskowej*, organ odpowiedzialny za przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej na terenie miasta miał obowiązek ustalenia przyczyn niestawienia się osób do kwalifikacji wojskowej, a następnie przekazania stosownego dokumentu: a) przewodniczącemu powiatowej komisji lekarskiej oraz b) wojskowemu komendantowi uzupełnień.

Sprawozdanie z wyników prac komisji lekarskiej, podpisywane przez przewodniczącą komisji – poza danymi liczbowymi ujętymi w tabeli według wzoru wynikającego z rozporządzenia *w sprawie komisji lekarskiej* posiadało część opisową, w której m.in. wskazywano na przyczyny niestawienia się części wzywanych osób. Realizacja wymogu przekazania wyników ustaleń w tym zakresie Komendantowi w latach 2015-2016 przyjmowała taką formę, że sprawozdanie było przesyłane faksem do siedziby WKU. Jak podał Zastępca Naczelnika Wydziału ZK, w ostatnim dniu kwalifikacji wojskowej na spotkaniu podsumowującym jej przebieg

z udziałem Prezydenta (lub Zastępcy Prezydenta albo Sekretarza Miasta) i Komendanta (lub jego zastępcy), członków PKL oraz osób zakładających ewidencję wojskową, dokonywana była ocena przebiegu kwalifikacji wojskowej, w trakcie której przekazywano również uwagi dotyczące przyczyn niestawienia się wzywanych do kwalifikacji. Ustalenie przyczyn niestawienia się do kwalifikacji wojskowej nie przyjmowało jednak formy pisemnej (dokumentu), co było kontynuowane w trakcie kwalifikacji w 2017 r.

Jak oświadczył przedstawiciel WKU, informacje Urzędu przekazywane były wyłącznie ilościowo bez danych imiennych o tych osobach. Na podstawie przekazywanych m.in. z Urzędu danych liczbowych, Komendant sporządzał zbiorcze sprawozdanie z prowadzonej kwalifikacji wojskowej na terenie WKU w Opolu.

(dowód: akta kontroli str. 287-294, 1436)

2.1.9. Wydział ZK przekazywał Komendantowi, sporządzone do dnia 31 grudnia roku, w którym odbywała się kwalifikacja wojskowa, imienne zestawienia osób, które nie stawily się do kwalifikacji wojskowej do końca roku kalendarzowego, w którym ukończyły 24 lata życia. Zestawienia te w latach 2015-2017 obejmowały 6, 5 i 11 osób i przekazywane były w styczniu właściwemu organowi wojskowemu w terminach odpowiadających terminowi przekazania rejestrów osób objętych rejestracją. Podstawą do sporządzenia imiennych zestawień, zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 5 lit. a rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej były prowadzone w trakcie kwalifikacji listy stawiennictwa, wykazy osób podlegających wezwaniu do kwalifikacji, a także wykazy osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, sporządzane corocznie po zakończeniu kwalifikacji wojskowej. Według oświadczenia przedstawiciela WKU, dla osób z listy imiennej zakładana jest wstępna ewidencja, w związku z czym organ wojskowy może przetwarzać dane tych osób oraz stosować środki prawne, przewidziane przepisami ustawy o powszechnym obowiązku obrony, np. wzywać do osobistego stawienia się w trybie art. 52 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 212-215, 1240)

W stosunku do osób, które nie stawily się do kwalifikacji wojskowej, w szczególności osób, które nie odbierały przesyłek poleconych (dwukrotnie kierowanych do adresata), jednocześnie nie zmieniały danych adresowych (informacja z KSAT), Wydział ZK podejmował następujące działania:

- a) składanie wniosku do Wydziału SO wraz z imiennym wykazem osób, które nie zgłosiły się do kwalifikacji wojskowej i opuściły miejsce stałego lub czasowego pobytu bez uregulowania spraw meldunkowych o wszczęcie postępowania administracyjnego zmierzającego do wymeldowania tych osób;
- b) wzywanie do osobistego stawienia się w siedzibie Wydziału ZK w lipcu-sierpniu danego roku;
- c) wydawanie zarządzeń o przymusowym doprowadzeniu przez organ policji w trybie przepisów art. 119-126 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *postępowaniu egzekucyjnym w administracji*⁵⁶;
- d) monitorowanie okoliczności zameldowania lub wymeldowania osób z roczników podlegających kwalifikacji (druki E-16 lub zaświadczenie);
- e) w przypadku informacji o przebywaniu za granicą (kontakt samego zobowiązanego lub jego rodziny z Urzędem) – szczegółowe wyjaśnienie ze strony Urzędu, w jaki sposób dopełnić formalności na podstawie przepisów ustawy o ewidencji ludności.

(dowód: akta kontroli str. 239-252, 1157, 1208, 1261-1284)

⁵⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.;

Naczelnik Wydziału SO potwierdziła praktykę przekazywania przez Wydział ZK w każdym roku⁵⁷ wykazu osób (według rocznika urodzenia), w stosunku do których należy wszcząć postępowanie o wymeldowanie. Na liście przy każdej osobie opisywano, jakie dane udało się w danej sprawie ustalić podczas trwania kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 236-237, 275-281)

W skontrolowanym okresie Prezydent wydawał postanowienie w sprawie zastosowania przymusu bezpośredniego (doprowadzenia przez Policję) w stosunku do osób podlegających kwalifikacji wojskowej, co dotyczyło dziewięciu przypadków⁵⁸ mężczyzn z roczników 1994-1996. Nie stosowano w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji środka w postaci nałożenia grzywny w celu przymuszenia. W 39 przypadkach osób, które nie stawily się do kwalifikacji wojskowej i nie dopełniły obowiązku zgłoszenia wyjazdu poza granice RP⁵⁹ zostały skierowane wnioski o wymeldowanie w trybie właściwych przepisów. Z kolei w 28 przypadkach na podstawie danych z KSAT (wpis poprzedzony zgłoszeniem) lub na podstawie informacji przekazanej przez osoby trzecie, pracownik Wydziału ZK ustalił pobyt danej osoby poza granicami RP. W 48 przypadkach nastąpiło wymeldowanie osób objętych wykazem⁶⁰ z miejsca pobytu stałego lub czasowego samodzielnie lub za pośrednictwem członków rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 238-241, 243, 1366-1390)

2.1.10. Nie podejmowano współpracy z organami wojskowymi na rzecz ustalenia przyczyn niestawienia się do kwalifikacji wojskowej i w konsekwencji wyegzekwowania realizacji tego obowiązku przez zobowiązanych.

Zgodnie z oświadczeniem Szefa Wydziału Rekrutacji WKU, reprezentującego Komendanta w trakcie kwalifikacji wojskowej w mieście Opolu, organ wojskowy nie jest uprawniony do wzywania osób, które nie stawily się do kwalifikacji wojskowej do końca roku kalendarzowego, w którym kończą one 24 rok życia. Z kolei w stosunku do osób z imiennej listy też nie ma praktyki stosowania środków przewidzianych w ustawie o *powszechnym obowiązku obrony*, gdyż nie przynoszą one spodziewanego efektu (stawienia się osoby zobowiązanej przed organ wojskowy).

(dowód: akta kontroli str. 1240, 1454-1456)

W jednym przypadku w 2015 r. (na koniec trwającej kwalifikacji w mieście Opolu) Komendant skierował pismo (wniosek) – na podstawie art. 32 ust. 10 ustawy o *powszechnym obowiązku obrony* i art. 61 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* – o podjęcie przewidzianych w ww. przepisach działań w stosunku do osób, które nie stawily się do kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 1251)

Zdaniem Komendanta, obowiązek związany z ustaleniem miejsca zamieszkania osoby podlegającej kwalifikacji wojskowej wynikający z § 26 ust. 1 pkt 1, 3 i 5 i 7 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 października 2010 r. w *sprawie prowadzenia ewidencji wojskowej*⁶¹ spoczywa na organie wzywającym, czyli Prezydencie, a nie na Komendancie. Nie było też do tej pory przypadków zakładania karty poszukiwań. Jak wyjaśnił Komendant, założenie karty poszukiwań następuje wtedy, gdy występują potrzeby Sił Zbrojnych w stosunku do tych osób.

(dowód: akta kontroli str. 1421-1428)

⁵⁷ Dodatkowo Wydział zobligowany został do tego działania pismem Wojewody z dnia 16 czerwca 2010 r. SO.IV.MŚ-5110-36/10.

⁵⁸ Dot. osób figurujących w Wykazach osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony pod poz. 192/94, 487/94, 14/95, 134/95, 323/95, 430/95, 15/96, 88/96, 297/96.

⁵⁹ W treści wniosku podaje się wówczas przewidywany okres pobytu poza granicami Polski.

⁶⁰ Łącznie czterema wykazami z lat 2013-2016.

⁶¹ Dz. U. Nr 199, poz. 1321 ze zm.

2.1.11. Według danych przekazanych przez Komendanta spośród 209 osób ujętych w zestawieniu pn. *Wykaz osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony*⁶²:

- 151 osób nie dopełniło (do dnia kontroli) obowiązku stawienia się do kwalifikacji i „nie figurują” w ewidencji wojskowej WKU w Opolu;
- 43 osoby stawiały się do kwalifikacji wojskowej jako „rocznik starszy” i posiadają orzeczoną kategorię zdolności do czynnej służby wojskowej;
- 14 osób ma status przebywających w areszcie lub zakładzie karnym;
- 1 osoba stawiała się w WKU, przy czym nie zakończyła badań lekarskich⁶³.

(dowód: akta kontroli str. 1421-1428)

Zgodnie z § 13 ust. 4 i 5 rozporządzenia w sprawie komisji lekarskich, do obowiązków sekretarza komisji, którym był pracownik Wydziału ZK, należało m.in. prowadzenie dokumentacji związanej z orzecznictwem PKL, prowadzenie listy obecności osób biorących udział w pracy komisji, jak również utrzymywanie w stałej aktualności drugiego egzemplarza listy osób podlegających stawieniu się do kwalifikacji wojskowej, w tym dokonywanie wpisów na tej liście. Według oświadczenia sekretarza komisji⁶⁴ w obu skontrolowanych latach (również w trakcie kwalifikacji 2017 r.) Sekretarz wpisywała w drugim egzemplarzu listy osób podlegających kwalifikacji wojskowej (listy stawiennictwa) w kolumnie 7 – kategorię wojskową, a w kolumnie 8 – datę stawienia się. Niezależnie od pracy sekretarza komisji, egzemplarz listy był na bieżąco uaktualniany przez pracownika Wydziału ZK odpowiedzialnego za przeprowadzenie kwalifikacji.

Zgodnie z przepisami § 9 ust. 5 i ust. 6 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej, listę sporządzoną do dnia ogłoszenia kwalifikacji można uzupełniać w sposób określony *Wyjaśnieniami Wojewody* (pkt 24-27), tj. odmiennie niż uzupełnienia na liście dokonywane przez pracownika Urzędu. W Urzędzie w listach stawiennictwa osób podlegających kwalifikacji wojskowej w kolumnie 8 – *Adres do korespondencji* były wpisywane dane takie jak kategoria wojskowa oraz data stawienia się, których celem było rzetelne i dokładne monitorowanie stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej. Jak wyjaśnił Zastępca Naczelnika Wydziału ZK, ustawodawca nie unormował kwestii „prowadzenia list” oraz „dokonywanie wpisów”. Wzór list stawiennictwa nie uwzględnia danych, które są niezbędne w celu przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej. Wieloletnia praktyka pokazała że uzupełnianie na bieżąco ww. list o omawiane zapisy przyczyniło się do sprawnego i rzetelnego przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 185-187, 1165-1167)

2.1.12. W obu skontrolowanych latach 2015-2016 po zakończeniu kwalifikacji wojskowej i po upływie prawie trzech miesięcy⁶⁵ od przekazania wojewódzkiej komisji lekarskiej sprawozdań z wyników pracy PKL, były nadal podejmowane czynności związane z kwalifikacją wojskową, w tym wysyłane były w lipcu 2015 r. przez Naczelnika Wydziału ZK (z upoważnienia Prezydenta) i w sierpniu 2016 r. przez Zastępcę Naczelnika Wydziału ZK (we własnym imieniu), z powołaniem na art. 52 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, wezwania do stawienia się w charakterze strony na okoliczność prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie niezgłoszenia się do kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 287-294)

⁶² Wykaz powstał w trakcie kontroli – na podstawie wykazów sporządzonych przez Urząd w każdym roku kwalifikacji wojskowej (od kwalifikacji wojskowej dla rocznika podstawowego 1994).

⁶³ M.P. (rocznik 1996) wymeldowany z pobytu stałego (za granicę).

⁶⁴ J. Zaprzal pełniący funkcję sekretarza komisji w 2016 r.

⁶⁵ Kwalifikacje wojskowe w latach 2015 i 2016 kończyły się każdorazowo w połowie kwietnia danego roku.

2.1.13. Wymóg określony w § 13 pkt 4 lit. e) rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej, w zakresie zabezpieczenia pomieszczeń i dokumentacji po zakończeniu każdego dnia pracy PKL realizowany był poprzez złożenie do szafy zamykanej na klucz szafy segregatora z orzeczeniami lekarskimi, listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej (egz. nr 2) oraz listy obecności, co potwierdziły osoby pełniące funkcje sekretarzy komisji w latach 2016 i 2017. Po zakończeniu każdego dnia pracy PKL, pomieszczenie (sala nr 3) jest zamykane na klucz, a klucz zdawany jest do ochrony budynku. Komputery używane do kwalifikacji wojskowej posiadały indywidualny login i hasło dla osób zakładających ewidencje wojskową i sekretarza. Budynek stanowiący siedzibę Wydziału ZK jest zabezpieczony czujnikami ruchu, które sygnalizują nieuprawnione wejście na teren budynku.

(dowód: akta kontroli str. 1165-1167, 1199-1200, 1452-1453)

W zakresie zapewnienia bezpieczeństwa pracy organów przeprowadzających kwalifikację wojskową (§ 13 pkt 4 lit. d rozporządzenia w sprawie kwalifikacji) Naczelnik Wydziału ZK powiadomił telefonicznie Komendanta Miejskiego Policji i Komendanta Straży Miejskiej o terminie i miejscu przeprowadzania kwalifikacji wojskowej w mieście Opolu, co skutkowało wzmożeniem patrolowania miejsca (istniejąca w mieście praktyka wspólnych patroli funkcjonariuszy straży miejskiej i Policji) przeprowadzania kwalifikacji. Niezależnie od tego, Wydział ZK posiada stałą łączność radiową z dyżurnym Straży Miejskiej, co zapewnia szybkie reagowanie w sytuacji ewentualnych zdarzeń w miejscu kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 1404)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieuprawnione stosowanie przez Urząd wezwań po zakończeniu kwalifikacji wojskowej na terenie Opolu do osobistego stawienia się przed organem gminy w celu ustalenia przyczyn niestawiennictwa do kwalifikacji wojskowej, które dotyczył 22 osób w 2015 r. i 25 osób w 2016 r. Czas trwania kwalifikacji wojskowej wynikał z wydawanego corocznie (na podstawie art. 35 ust. 4 ustawy o powszechnym obowiązku obrony) rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej. Stosownie do art. 52 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, osoby podlegające powszechnemu obowiązkowi obrony są obowiązane do osobistego stawienia się na wezwanie właściwych organów w sprawach dotyczących tego obowiązku w terminie i miejscu określonym w wezwaniu oraz do poddania się badaniom lekarskim i psychologicznym. Tym samym art. 52 ustawy o powszechnym obowiązku obrony wraz z aktem wykonawczym do tego przepisu przewiduje wyłączną właściwość organów wojskowych w sprawach wzywania osób do osobistego stawienia się na ich wezwanie. Zasady wzywania oraz wzór wezwania określa rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 marca 2004 r. w sprawie wzywania osób podlegających powszechnemu obowiązkowi obrony przez organy wojskowe⁶⁶. Zgodnie z § 4 pkt 11 ww. rozporządzenia, wezwanie do osobistego stawienia się może nastąpić w celu uregulowania stosunku do powszechnego obowiązku obrony, w przypadku, o którym mowa w art. 34 ustawy o powszechnym obowiązku obrony. Rozporządzenie skierowane do organów wojskowych szczegółowo określa ponadto: wzór wezwania, tryb wzywania, a także przypadki, w których osoby podlegające powszechnemu obowiązkowi obrony są obowiązane do osobistego stawienia się na wezwanie organów.

(dowód: akta kontroli str. 1156)

⁶⁶ Dz. U. Nr 50, poz. 484 ze zm.

Naczelnik Wydziału poinformowała, że działania te były kontynuacją ustalania przyczyn niestawienia się osób do kwalifikacji wojskowej, o których mowa w treści sprawozdań z wyników pracy PKL. Ze sprawozdania PKL za 2016 r. wynikało bowiem, że w przypadku 22 osób z rocznika podstawowego oraz dwóch osób z roczników starszych takie przyczyny nie zostały ustalone; analogicznie rok wcześniej dotyczyło to 19 osób rocznika podstawowego oraz czterech osób z roczników starszych.

(dowód: akta kontroli str. 1327-1350, 1357-1358)

Sekretarz Miasta odnosząc się do przyczyn stosowania powyższej praktyki przez podlegający jego nadzorowi Wydział ZK podał: (...) *stosowano wezwania do stawienia się do Wydziału Zarządzania Kryzysowego w celu wyjaśnienia przyczyn niestawienia się na kwalifikacji wojskowej. Tego typu działanie, jak pokazuje wieloletnia praktyka, przynosiło bardzo wymierne skutki w postaci: stawieństwa tych osób na kolejnej kwalifikacji wojskowej, powzięcia wiedzy na temat braku zamieszkania na obszarze miasta Opola i podjęciu przez stronę decyzji o uregulowaniu spraw meldunkowych, jak również poinformowania tych osób o konsekwencjach niedopełnienia obowiązku stawienia się na kwalifikację wojskową.*

(dowód: akta kontroli str. 1392-1393, 1457-1458)

Zdaniem NIK, pomimo niewątpliwie właściwej intencji organu, aby poprzez dodatkowe wzywanie do stawienia się wpłynąć na wykonanie obowiązku poddania się kwalifikacji wojskowej w mieście Opolu, działanie organu gminy w postaci wzywania i odbierania oświadczeń o przyczynach niestawienia się do kwalifikacji po zakończeniu trwania kwalifikacji wojskowej na obszarze miasta Opola nie miało oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

2. Brak wymaganego, w okresie objętym kontrolą, pisemnego upoważnienia przez Prezydenta dla osoby wykonującej czynności związane z prowadzeniem list stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej, sprawdzaniem tożsamości osób stawających do kwalifikacji oraz podpisywaniem w imieniu Prezydenta wezwań do kwalifikacji wojskowej, co było wymogiem wynikającym z art. 32 ust. 6 pkt 1 i ust. 7 pkt 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz § 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej. Dodatkowo przepis art. 32 ust. 5 ww. ustawy stanowi, iż stawienie się do kwalifikacji należy traktować jako stawienie się przed organem wykonawczym gminy.

Czynności związane ze sprawdzeniem tożsamości osób stawających do kwalifikacji w dniach, które zostały określone w terminarzu Wojewódzkiego Planu Kwalifikacji Wojskowej wykonywały osoby nieposiadające pisemnego odrębnego upoważnienia Prezydenta. W *Opisach stanowisk pracy* zarówno inspektora ds. wojskowych (z dnia 15 października 2015 r.), jak i Zastępcy Naczelnika Wydziału ZK, znajdował się zamknięty katalog czynności pn. *przygotowanie i przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej*, w którym nie umieszczono czynności, o których mowa w art. 32 ust. 6 pkt 1 w związku z ust. 7 pkt 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 88-131)

Zgodnie z art. 35 ust. 2 ww. ustawy za przeprowadzenie kwalifikacji na terenie miasta Opola odpowiedzialny jest Prezydent. Sekretarz Miasta – Grzegorz Marcjasz⁶⁷ wyjaśnił w przedmiocie braku stosownych upoważnień: pracownicy Wydziału ZK posiadają upoważnienia do wykonywania czynności związanych z przetwarzaniem danych osobowych⁶⁸. Sekretarz Miasta wskazał ponadto, że

⁶⁷ Sprawujący nadzór nad Wydziałem ZK od 16 stycznia 2016 r.

⁶⁸ Wydane na podstawie art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922).

pracownik wydziału odpowiedzialny za realizację zadań związanych z procesem przygotowania kwalifikacji wojskowej został zobowiązany do przygotowania stosownego upoważnienia do kwalifikacji w 2017 r. (w bieżącym roku kwalifikacji wojskowej).

(dowód: akta kontroli str. 965-966, 1197-1198)

Z dniem 21 marca 2017 r. (w przeddzień kwalifikacji wojskowej w 2017 r.) Prezydent wydał inspektorowi ds. wojskowych upoważnienie do wykonywania czynności związanych ze sprawdzeniem tożsamości osób podlegających stawieniu się do kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 494)

Zdaniem NIK, pisemne określenie zakresu czynności powierzonych w ramach stosunku pracy (w tym czynności wymagających przetwarzania danych osobowych) nie jest tożsame z upoważnieniem do dokonywania określonych czynności w imieniu organu wykonawczego gminy. Zakres czynności jest bowiem konkretyzacją rodzaju pracy wskazanego w umowie o pracę, natomiast upoważnienie stanowi przekazanie określonej osobie prawnie skutecznej możliwości dokonywania określonych czynności; dlatego też akt udzielenia takiego upoważnienia musi być wyraźny i wynika on z art. 268a ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*.

4. Niedotrzymanie przez Prezydenta, w latach objętych kontrolą, terminów rozpowszechnienia obwieszczeń Wojewody Opolskiego w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej na terenie województwa opolskiego, pomimo iż w treści wydanych przez Wojewodę w 2015 r. i 2016 r. *Wyjaśnień*, w pkt 22 podano terminy (odpowiednio 16 stycznia 2015 r. i 15 stycznia 2016 r.), do których najpóźniej powinny zostać rozpowszechnione poprzez rozplakatowanie w miejscach publicznych, w sposób przyjęty na danym terenie.

Na podstawie pism Prezydenta Miasta z 10 i 11 lutego 2015 r. oraz z 21 i 29 stycznia 2016 r. w sprawie rozplakatowania obwieszczeń Wojewody, skierowanych do: a) Naczelnika Wydziału Administracyjno-Gospodarczego UM Opola – w odniesieniu do 10 obwieszczeń przeznaczonych do rozplakatowania w budynkach UM; b) dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych – w odniesieniu do 14 obwieszczeń do rozplakatowania w budynkach tych szkół stwierdzono, że termin ogłoszenia kwalifikacji wojskowej, nie później niż 14 dni przed dniem jej rozpoczęcia (odpowiednio 2 lutego 2015 r. i 1 lutego 2016 r.) nie został dochowany.

(dowód: akta kontroli str. 1050-1054, 1209-1210)

W Urzędzie nie prowadzono wykazu, z którego wynikałaby data odbioru od Wojewody wydrukowanych wzorów obwieszczeń. Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego wynikało, że daty przekazania przedmiotowych wzorów do UM Opola to odpowiednio 9 stycznia 2015 r. i 7 stycznia 2016 r.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, Prezydent Miasta Opola odpowiada za przeprowadzenie na terenie miasta kwalifikacji wojskowej (zgodnie z obowiązującym prawem, tj. w sposób i w terminach odpowiadających przepisom prawa).

Zdaniem NIK, Prezydent Miasta miał możliwość zachowania powyższych terminów, z uwagi na 7-dniowy okres pomiędzy datą otrzymania wzorów obwieszczeń, a terminem ich rozplakatowania, co z kolei było warunkiem wypełnienia przepisu § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wojskowej obowiązku ogłoszenia kwalifikacji wojskowej nie później niż 14 dni przed dniem jej rozpoczęcia. Dodatkowo nie zostały we właściwym terminie, tj. z odpowiednim wyprzedzeniem złożone zamówienia na naklejki, które uzupełniały wzór obwieszczenia o informacje

wskazujące termin i miejsce stawienia się do kwalifikacji wojskowej na terenie miasta Opola. W latach 2015-2016 zlecenie na wykonanie naklejek złożone zostało odpowiednio w dniach 26 i 19 stycznia, co w oczywisty sposób uniemożliwiało dochowanie terminu ogłoszenia kwalifikacji wojskowej najpóźniej na 14 dni przed dniem jej rozpoczęcia⁶⁹ (2 i 1 lutego).

(dowód: akta kontroli str. 508-512, 687-692)

W zakresie niedochowania przedmiotowego terminu Naczelnik Wydziału ZK wyjaśniła: *Brak dotrzymania tego terminu wynikał z czasu potrzebnego na przygotowanie 80 obwieszczeń w zakresie uzupełnienia danych o terminie i miejscu przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej. W 2015 r. przygotowanie wezwań na kwalifikację wojskową oraz przygotowanie organizacji kwalifikacji na obszarze miasta na prawach powiatu, jak również inne obowiązki wynikające ze stanowiska pracy uniemożliwiały mi przygotowanie obwieszczeń w ustawowym terminie. 2015 r. wspólnie z naczelnikiem Wydziału, a w 2016 r. wspólnie z inspektorem ds. wojskowych bezpośrednio realizującym te zadania uznaliśmy, że kwalifikacja będzie organizowana w terminie późniejszym i wywieszenie tych obwieszczeń powinno nastąpić w czasie jak najbardziej zbliżonym do dnia rozpoczęcia kwalifikacji wojskowej. Naczelnik podkreśliła, iż zarówno w 2015, jak i w 2016 r. Wojewoda nie wymagał informacji o faktycznym terminie wywieszenia obwieszczeń.*

(dowód: akta kontroli str. 1212-1215)

Odnosnie niezłożenia zamówienia na naklejki uzupełniające wzory obwieszczeń we wcześniejszym terminie⁷⁰, Naczelnik wyjaśniła: *Zwyczajowo było przyjęte przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej na terenie miasta Opola od drugiej połowy marca. Najważniejszą przyczyną jest to, że nie możemy wezwań do kwalifikacji wygenerować wcześniej niż przed dniem wygenerowania listy stawiennictwa (w latach 2015-2016 były to daty odpowiednio 8 stycznia i 12 stycznia). Numer wezwania musiał odpowiadać numerowi liczby porządkowej z listy, dlatego wygenerowanie listy i wygenerowanie wezwań musiało przebiegać równocześnie. W związku z tym nie widziałam powodu, aby wcześniej zamawiać naklejki uzupełniające wzory obwieszczeń.*

(dowód: akta kontroli str. 1212-1215)

5. W latach 2015 i 2016 wpisów w księdze orzeczeń lekarskich zamiast sekretarza PKL dokonywała pielęgniarka (członek komisji), pomimo iż zgodnie z § 13 ust. 5 rozporządzenia. *w sprawie komisji lekarskich* czynność ta należała do zadań sekretarza komisji, co zostało dodatkowo potwierdzone w *Wyjaśnieniach* (pkt 27) na lata 2015, 2016 i 2017.

Zgodnie z § 13 ust. 4 pkt 1 ww. rozporządzenia prowadzenie dokumentacji związanej z orzecznictwem komisji lekarskiej, do której bezsprzecznie należy książka orzeczeń, jest obowiązkiem sekretarza, a nie średniego personelu medycznego. Jak wyjaśniła pielęgniarka powołana do pracy w PKL (w latach 2015-2017 i wcześniejszych), każdorazowo to ona w całości zajmowała się wpisami do księgi orzeczeń, jak również sporządzaniem listy osób, które zostały poddane kwalifikacji i otrzymały orzeczenie lekarskie. Lista ta stanowiła integralną część dokumentacji obejmującej aktowe egzemplarze orzeczeń komisji lekarskiej.

(dowód: akta kontroli str. 1042-1047)

Odpowiedzialna za przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej w 2015 r. Naczelnik Wydziału ZK, w okresie przeprowadzania kwalifikacji zatrudniona na stanowisku Zastępcy Naczelnika Wydziału ZK do dnia 24 lutego 2017 r. nie złożyła wyjaśnień

⁶⁹ W 2015 r. – rozpoczęcie 2 lutego; w 2016 r. rozpoczęcie – 1 lutego 2016 r.

⁷⁰ Termin kwalifikacji był każdego roku znany już w listopadzie.

w przedmiotowej sprawie, ze względu na fakt pozostawania na zwolnieniu lekarskim (od 11 lutego 2017 r. do 28 lutego), a także od 16 marca do dnia zakończenia kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1391)

Jak wyjaśnił Zastępca Naczelnika Wydziału ZK, obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na Prezydenta obowiązku nadzorowania pracy komisji lekarskiej, gdyż to *wojewódzka komisja lekarska sprawuje nadzór na działalnością powiatowych komisji lekarskich*. Ponadto pracą komisji lekarskiej kieruje jej przewodniczący (§ 13 ust. 1 ww. rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 1165-1166, 1199-1200)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W latach 2015-2016 i wcześniejszych nie wymagano od lekarzy i pracowników średniego personelu medycznego wchodzących w skład powiatowej komisji lekarskiej, przed wypłatą dodatkowego wynagrodzenia, pisemnego potwierdzenia (np. w formie oświadczenia), że pracę w powiatowej komisji lekarskiej wykonywali poza godzinami pracy zawodowej, pomimo iż zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy *o powszechnym obowiązku obrony*, dodatkowe wynagrodzenie przysługuje członkom powiatowej komisji lekarskiej tylko wtedy, gdy pracę w powiatowej komisji lekarskiej osoby te wykonują poza godzinami pracy zawodowej.

Nie podważając argumentu Naczelnik Wydziału ZK, iż zarówno lekarz, jak i pielęgniarka powołani zostali przez Wojewodę i nie byli delegowani do pracy w PKL przez swojego pracodawcę, NIK zwraca uwagę, iż w całym okresie objętym kontrolą, nie gromadzono dokumentacji dotyczącej spraw związanych z zatrudnieniem i wykonywaniem pracy zawodowej osób wchodzących w skład PKL, które to okoliczności ulegały zmianom⁷¹.

2. Pomimo radykalnej zmiany w listopadzie 2009 r. przepisów związanych z kwalifikacją wojskową, Naczelnikowi Wydziału ZK nie został zmieniony zakres zadań przyporządkowanych do tego stanowiska, a tym samym w dalszym ciągu obowiązywał opis stanowiska pracy Naczelnika ustalony 3 sierpnia 2006 r., tj. pod rządami przepisów traktujących o poborze w celu odbycia służby wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 944-946)

Sekretarz Miasta wyjaśniając brak zmiany *Opisu stanowiska pracy* Naczelnika, podał, że były naczelnik (R.D) nie sygnalizował takiej potrzeby pomimo obowiązku, jaki ciążył na nim w związku ze zmianą przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 1392-1393, 1457-1458)

2.2. Finansowanie zadań związanych z rejestracją i kwalifikacją wojskową

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Prezydent Miasta przestrzegał zasady, że budżet kwalifikacji wojskowej (dział 750, rozdział 75045) przeznaczany był wyłącznie na cele bezpośrednio związane z tym przedsięwzięciem. W obu skontrolowanych latach zaplanowano dochody i wydatki związane z rejestracją i kwalifikacją wojskową. Prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową w zakresie planowania i wydatkowania środków własnych oraz środków pochodzących z dotacji celowej na zadania zlecone i porozumienia z budżetu państwa. Zadania w zakresie rejestracji i kwalifikacji wojskowej były realizowane na podstawie dwóch dotacji⁷² i środków własnych⁷³. Dotacje przekazano na konto Urzędu Miasta, w terminach wynikających z porozumienia.

⁷¹ Np. fakt przejścia na emeryturę pielęgniarki I.S.

⁷² Uchwały Rady Miasta Opola nr: IV/9/14 z dnia 18 grudnia 2014 r., XIX/337/15 z dnia 17 grudnia 2015 r. dalej: *uchwały budżetowe, wg klasyfikacji budżetowej* dział 750 rozdział 75045 § 2110 – zadania zlecone z zakresu administracji rządowej: dochody – 16 000 zł, wydatki – 16 000 zł, dział 750 rozdział 75045 § 2120 – zadania

Zadania związane z doręczaniem wezwań do kwalifikacji oraz rozplakutowaniem obwieszczeń o kwalifikacji, finansowane były ze środków własnych i nie były objęte finansowaniem w ramach dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału, traktowanie przedmiotowych zadań jako własnych uzasadnione jest brzmieniem przepisu § 4 pkt 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie kwalifikacji*, zgodnie z którym czynność wzywania do kwalifikacji należy do kompetencji Prezydenta.

Na przeprowadzenie rejestracji i kwalifikacji wojskowej wydatkowano w latach 2015-2016 łącznie 61 419,07 zł, z tego odpowiednio 31 631,44 zł w 2015 r. i 29 787,63 zł w 2016 r.⁷⁴.

Kwoty zaplanowanych wydatków i dochodów budżetu w latach 2015 i 2016, Prezydent Miasta dostosował do zakresu zrealizowanych zadań⁷⁵.

(dowód: akta kontroli str. 428-447, 497-507, 674-686)

Na lata 2015 i 2016 zawarte zostały porozumienia w sprawie powierzenia niektórych zadań z zakresu administracji rządowej związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem kwalifikacji wojskowej⁷⁶.

(dowód: akta kontroli str. 448-453)

2.2.2. Wydatkowaną kwotę łączną 61 419,07 zł w latach 2015-2016, przeznaczono m.in. na:

- zakup usług pocztowych, wynajem powierzchni reklamowej na słupach ogłoszeniowych, zakup naklejek samoprzylepnych na obwieszczenia Wojewody o kwalifikacji wojskowej, ze środków własnych⁷⁷,
- dodatkowe wynagrodzenia osób zatrudnionych do wprowadzania danych do ewidencji wojskowej, osób zatrudnionych do prowadzenia zajęć świetlicowych oraz osób zatrudnionych do utrzymywania porządku w lokalu PKL⁷⁸,
- dodatkowe wynagrodzenia członków komisji lekarskich⁷⁹,
- zakup badań specjalistycznych⁸⁰.

Wydatki ponoszone w związku z realizacją zadań zleconych obejmujących rejestrację i kwalifikację wojskową nie wykraczały poza zakres przedmiotowy udzielonych dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 508-627, 687-770)

Dowody księgowe⁸¹ ujęto zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁸². Wszystkie zapisy ujęte w ewidencji konta 130 za lata 2015-2016, odzwierciedlały stan faktyczny operacji gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 497-502, 674-680)

realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej: dochody – 12 000 zł, wydatki – 12 000 zł.

⁷³ Uchwały budżetowe, klasyfikacja 75045 – kwalifikacja wojskowa: plan wydatków – 9 000 zł, w 2015 r., 8 150 zł, w 2016 r.

⁷⁴ Odpowiednio w podziałkach klasyfikacji budżetowej: 750 75045 § 4300 – 6 906,67 zł – 2015 r., 6 797,70 zł – 2016 r., 750 75045 § 2110: 13 832,36 zł – 2015 r., 13 209,93 zł – 2016 r., 750 75045 § 2120: 10 892,41 zł – 2015 r., 9 780 zł – 2016 r.

⁷⁵ Zmniejszenia planu wydatków i dochodów: 750 75045 § 2110, w dniach: 30 lipca 2015 r. – o 2 167 zł, 31 sierpnia 2016 r. – o 2 790 zł, 750 75045 § 2120 w dniach: 30 lipca 2015 r. – o 1 107 zł, 31 sierpnia 2016 r. – o 2 220 zł.

⁷⁶ Porozumienia: nr 12/2016 z 17 lutego 2016 r., nr 12/2015 z 13 lutego 2015 r., dalej „porozumienia”.

⁷⁷ Ogółem: 13 704,37 zł (w tym: w 2015 r. – 6 906,67 zł, w 2016 r. – 6 797,70 zł).

⁷⁸ Ogółem: 24 486,00 zł (w tym: w 2015 r. – 12 488,50 zł, w 2016 r. – 11 997,50 zł).

⁷⁹ Ogółem: 17 220 zł (w tym: w 2015 r. – 8 820 zł, w 2016 r. – 8 400 zł).

⁸⁰ Ogółem: 3 452,41 zł (w tym: w 2015 r. – 2 072,41 zł, w 2016 r. – 1 380 zł).

⁸¹ Na łączną kwotę: 61 419,07 zł, tj. 100% wydatków poniesionych w rozdziale 75045 – kwalifikacja wojskowa

⁸² Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji.

Urząd terminowo oraz w szczególności wymaganej w porozumieniach, a także zgodnie z danymi wykazanymi w ewidencji księgowej, przedstawił Wojewodzie miesięczne i końcowe sprawozdania z wykorzystania dotacji za lata 2015 i 2016. Dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych za lata 2015-2016⁸³ były zgodne z danymi wykazanymi w ewidencji księgowej w zakresie rejestracji i kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 628-673, 771-817)

Niewykorzystane kwoty dotacji, ogółem w latach 2015-2016 w wysokości 8 265,30 zł, w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej⁸⁴, Prezydent zwrócił do budżetu Wojewody w 2015 r. – 3 275,23 zł a w 2016 r. – 5 010,07 zł zachowaniem terminów określonych w porozumieniach. Otrzymane dotacje pokryły w 2015 r. 78,2% wydatków związanych z rejestracją i kwalifikacją wojskową oraz 77,2% wydatków poniesionych na ten cel w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 506-507, 685-686)

2.2.3. W latach 2015-2016 Wojewoda powoływał do składu PKL osoby wskazane przez Prezydenta, w tym lekarza – specjalistę chirurga⁸⁵, jako przewodniczącego komisji, pracownika średniego personelu medycznego oraz sekretarza. Lekarzom wchodzącym w skład PKL oraz pracownikom średniego personelu medycznego, wyznaczonym do tej komisji, wypłacono łącznie 17 220 zł dodatkowego wynagrodzenia za pracę związaną z określaniem zdolności do czynnej służby wojskowej w latach 2015-2016. Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony osobom wchodzącym w skład komisji lekarskich orzekających o stopniu zdolności do czynnej służby wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej oraz pracownikom średniego personelu medycznego przysługuje dodatkowe wynagrodzenie za pracę (związaną z określeniem zdolności tych osób do czynnej służby wojskowej), wykonywaną poza godzinami pracy zawodowej, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia w podmiotach leczniczych.

Funkcję sekretarza komisji w każdym roku kwalifikacji wojskowej pełnili pracownicy zatrudnieni w komórce właściwej w sprawach kwalifikacji wojskowej, co odpowiadało wymogowi wynikającemu z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komisji lekarskich.

(dowód: akta kontroli str. 153-155, 157-164)

Wojewoda, stosownie do § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu ustalania dodatkowego wynagrodzenia osób wchodzących w skład komisji lekarskich oraz pracowników średniego personelu medycznego wyznaczonych do powiatowych komisji lekarskich orzekających o stopniu zdolności do czynnej służby wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej⁸⁶ ustalił osobom wchodzącym w skład komisji lekarskiej wysokość dodatkowego wynagrodzenia⁸⁷.

⁸³ Rb-50 sprawozdanie o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego, Rb-28S Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych oraz Rb-27S Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych wg stanu na koniec roku 2015 i 2016.

⁸⁴ Klasyfikacja budżetowa: dział 750 rozdział 75045 § 2110 – 2 lipca 2015 r. 2 167,64 zł, 5 lipca 2016 r. 2 790,07 zł, dział 750 rozdział 75045 § 2120 – 2 lipca 2015 r. 1 107,59 zł, 5 lipca 2016 r. 2 220 zł.

⁸⁵ W całym badanym okresie oraz w latach wcześniejszych funkcję lekarza pełniła Pani Bogumiła Wasylenki – specjalista chirurg. Wprawdzie Urząd nie gromadził dokumentacji potwierdzającej posiadanie co najmniej pierwszego stopnia specjalizacji w dziedzinie chirurgii ogólnej ale w trakcie kontroli uzyskano zapewnienie o spełnieniu tego wymogu przez przewodniczącą komisji.

⁸⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 51, dalej: rozporządzenie w sprawie ustalania dodatkowego wynagrodzenia.

⁸⁷ Pisma: nr SO.IV.6610.39.2015.TR z dnia 9 grudnia 2015 r., SO.IV.6610.36.2014.MŚ z dnia 16 grudnia 2014 r., (przewodniczący komisji lekarskiej – 200 zł, sekretarz komisji lekarskiej – 120 zł, pracownik średniego personelu medycznego – 100 zł).

W obu kontrolowanych latach do składu komisji były wyznaczane także osoby średniego personelu medycznego⁸⁸ oraz sekretarze⁸⁹, pełniący te funkcje zastępczo (§ 6 ust. 1 i 2 rozporządzenie w sprawie komisji lekarskich). Koszty dodatkowych wynagrodzeń łącznie pięciu osób biorących udział w pracach PKL, w latach 2015-2016, wyniosły łącznie 17 220 zł (w tym: w 2015 r. – 8 820 zł, w 2016 r. – 8 400 zł), z tego wynagrodzenia brutto: sekretarzy – 7 440 zł, przewodniczącego i pracowników średniego personelu medycznego: 9 780 zł.

Wynagrodzenia osób wchodzących w skład PKL w latach 2015-2016 zostały wypłacone w wysokości ustalonej przez Wojewodę, jednakże dla celów wypłaty dodatkowego wynagrodzenia, nie żądano od członków PKL dokumentacji związanej z zatrudnieniem, pomimo iż przepis art. 30 ustawy o powszechnym obowiązku oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie komisji lekarskich określały kumulatywne przesłanki, które muszą zostać spełnione w celu wypłaty ww. wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 479-480)

Pracownicy Urzędu pełniący funkcję sekretarzy, zobowiązani byli do świadczenia pracy w godzinach wynikających ze stosunku pracy⁹⁰. Sekretarzom komisji nie wyznaczano innych godziny pracy niż ustalone w § 45 ust. 1 Regulaminu Pracy⁹¹, w szczególności nie stosowano dla nich indywidualnego rozkładu czasu pracy w okresie, w którym na terenie Miasta Opola przeprowadzana była kwalifikacja wojskowa (praca PKL trwała od 7:30 do 15:00).

Ponadto czas posiedzeń PKL odpowiadał godzinom pracy sekretarzy w komórce Urzędu właściwej w sprawach kwalifikacji wojskowej⁹².

(dowód: akta kontroli str. 454-478, 819-822, 991-1023)

2.2.4. Przesłanki określone w art. 30 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony umożliwiające wypłatę dodatkowego wynagrodzenia za pracę były spełnione w ograniczonym zakresie⁹³, w tym nie weryfikowano warunku wypłaty dodatkowego wynagrodzenia polegającego na wykonywaniu tych czynności poza godzinami pracy zawodowej, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. Wysokość wynagrodzeń w latach 2015-2016, wypłaconych osobom wykonującym prace związane z wprowadzaniem danych do ewidencji wojskowej i wydawaniem wojskowych dokumentów osobistych⁹⁴, zgodnie z art. 32a ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony, nie była niższa niż wynagrodzenie referentów z wykształceniem średnim, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁹⁵ i wyniosły łącznie 20 000 zł (w tym: w 2016 r. – 10 000 zł, w 2015 r. – 10 000 zł).

(dowód: akta kontroli str. 533-540, 711-718, 824-842)

2.2.5. W ramach dotacji celowych udzielonych z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu rejestracji i kwalifikacji wojskowej w latach 2015-2016, dokonywano wydatków rzeczowych, ujętych w pkt. 2.2.2 niniejszego wystąpienia, obejmujących zakup usług, materiałów i wyposażenia a także wynagrodzeń bezosobowych, które

⁸⁸ Do składu PKL były wyznaczane w każdym roku dwie pielęgniarki, w tym jedna pełniąca tę funkcję zastępczo.

⁸⁹ W trakcie kwalifikacji w 2016 r., zastępczo funkcję Sekretarza w dniu 4 kwietnia 2016 r., pełniła osoba do tego wyznaczona.

⁹⁰ Odpowiednio w godzinach: od 7:30 do 15:30 od poniedziałku do środy, od 7:30 do 17:00 w czwartki i od 7:30 do 14:00 w piątki. W latach 2015-2016.

⁹¹ Załącznik do zarządzenia nr Or-I.1.120.1.25 Prezydenta Miasta z dnia 22 sierpnia 2011 r., w sprawie ustalenia regulaminu Pracy urzędu Miasta Opola.

⁹² Odpowiednio od godziny 7:30 do 15:00 od poniedziałku do czwartku a w piątek od godz. 7:30 do 14:00.

⁹³ W całym okresie objętym kontrolą, nie gromadzono dokumentacji dotyczącej spraw związanych z zatrudnieniem i wykonywaniem pracy zawodowej osób wchodzących w skład PKL.

⁹⁴ W ramach ośmiu umów zawartych w latach 2015-2016.

⁹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 902 ze zm. Załącznik nr 3 (IV tabela, lit. F, stanowiska urzędnicze Lp. 10) w zw. z załącznikiem nr 1 (część A) do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1786).

były bezpośrednio związane z realizacją zadań zleconych ustawami i porozumieniami.

2.2.6. Prezydent Miasta nie dokonywał analizy ponoszonych w związku z kwalifikacją wydatków. Zgodnie z wyjaśnieniem Zastępcy Naczelnika, wydatki ponoszone niezależnie od faktu przeprowadzania kwalifikacji, dotyczące pokrycia kosztów zużycia mediów (m.in. woda, energia, gaz) pozostawały na stałym poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 483a-484)

2.2.7. Na etapie przygotowań do kwalifikacji wojskowej w latach 2015-2016 i 2017 zostały zatwierdzone przez Wojewodę propozycje do *planu kwalifikacji*, bez podania przewidywanego ogólnego kosztu kwalifikacji oraz bez wyszczególnienia kwot przeznaczonych na poszczególne przedsięwzięcia w ramach tej kwalifikacji. Planowanie kosztów kwalifikacji wojskowej w obu kontrolowanych latach odbywało się w oparciu o wiedzę ze szczegółowych rozliczeń z lat poprzednich, co potwierdziła Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 199-211)

Prezydent Miasta nie zwracał się o zwiększenie dotacji celowej z budżetu Wojewody w podziale klasyfikacji budżetowej dział 750 rozdział 75045 § 2110 – Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat.

Ustalone
nieprawidłowości

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

W latach 2015-2016, ze środków dotacji celowej, sekretarzom PKL wypłacono dodatkowe wynagrodzenia za pracę poza godzinami pracy zawodowej w łącznej kwocie 9 120 zł w sytuacji, gdy osoby te wykonywały zadania sekretarza komisji (posiedzenia PKL miały się odbywać w godzinach od 7.30 do 15.00) w godzinach pracy wynikających z Regulaminu Pracy UM Opola. Osoby będące pracownikami Urzędu wykonywały bowiem zadania sekretarza komisji w godzinach pracy wynikających z Regulaminu pracy Urzędu Miasta, tj. od 7:30 do 15:30 od poniedziałku do środy, od 7:30 do 17:00 w czwartki i od 7:30 do 14:00 w piątki, przy czym posiedzenia PKL miały się odbywać w godzinach od 7:30 do 15.00, co oznaczało, że zaledwie pół godziny dziennie na osiem godzin czasu urzędowania PKL w dniach od poniedziałku do czwartku, nie pokrywała się z regulaminowym czasem pracy tych osób wynikającym ze stosunku pracy, a zatem de facto nie wykonywali oni zadań w komisji poza godzinami pracy zawodowej⁹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 462-482, 819-820, 1000-1023, 1066)

Naczelnik Wydziału ZK podając w wyjaśnieniach wyłącznie podstawę wypłaty dodatkowego wynagrodzenia sekretarzom komisji (§ 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania dodatkowego wynagrodzenia osób wchodzących w skład komisji), nie odniosła się do przyczyn sytuacji, w której rozkład czasu pracy pracownika samorządowego powołanego do składu PKL nie został dostosowany⁹⁷ do przepisu art. 30 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony. Zdaniem

⁹⁶ Przy czym godziny pracy zawodowej należy odnieść do pojęcia „rozkładu czasu pracy”, które z kolei należy rozumieć jako sposób zaplanowania czasu pracy, w którym pracownik jest zobowiązany pozostawać w dyspozycji pracodawcy (tak np. w punkcie 33 Wyjaśnień dotyczących organizacji i przeprowadzania kwalifikacji wojskowej opracowanych w Wydziale Spraw Obronnych Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w roku 2015 i 2016).

⁹⁷ Np. poprzez ustalenie na ten okres indywidualnego rozkładu czasu pracy zgodnie z art. 142 Kodeksu pracy w związku z art. 43 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁹⁷.

Naczelnik Wydziału z brzmienia tego przepisu (art. 30 ust. 2 ww. ustawy) nie wynika, aby odnosił się on do sekretarzy komisji.

(dowód: akta kontroli str. 1394-1395, 1447)

Odmienne interpretację przepisu art. 30 ust. 2 ww. ustawy w odniesieniu do pracy sekretarzy PKL przedstawiła Kierownik Referatu Kadr Wydziału Organizacyjnego UM Opola, która w przedmiotowej kwestii wyjaśniła, iż *wykonywanie czynności członków komisji lekarskich odbywa się w ramach zwolnienia od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, a więc poza godzinami pracy zawodowej*. Kierownik Referatu Kadr podała, iż jakkolwiek w przepisie art. 30 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony nie wymienia się wprost pracownika starostwa powiatowego, to jednak w kontekście przepisów o powoływaniu i działaniu komisji lekarskich oraz o wynagradzaniu osób wchodzących w skład komisji lekarskich, a także – przepisów o finansowaniu kwalifikacji wojskowej z budżetu państwa, należy przyjąć w stosunku do pracowników Urzędu (sekretarzy PKL) takie same zasady jak w stosunku do pozostałych członków komisji lekarskiej.

(dowód: akta kontroli str. 1402, 1432)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W latach 2015-2016 w Urzędzie nie gromadzono dokumentacji związanej z zatrudnieniem w podmiotach leczniczych członków PKL (lekarza i osoby średniego personelu medycznego), a tym samym nie było możliwości zweryfikowania, czy zaistniały wszystkie kumulatywne przesłanki określone w art. 30 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku, niezbędne do tego, aby wyznaczonym do komisji lekarzom oraz pracownikom średniego personelu medycznego wypłacić łączną kwotę 17 220 zł dodatkowego wynagrodzenia za pracę związaną z określaniem zdolności do czynnej służby wojskowej w latach 2015-2016.

Naczelnik Wydziału ZK wyjaśniła, że Urząd nie wymagał przed wypłatą wynagrodzeń żadnych potwierdzeń lub oświadczeń, że pracę w PKL członkowie komisji wykonywali poza godzinami pracy zawodowej, ponieważ do pracy w PKL nie byli delegowani przez swoich pracodawców. Dodatkowo Naczelnik argumentowała ponadto, że organ nadzoru jakim jest Wojewoda nie żądał przy składaniu comiesięcznych sprawozdań finansowych oraz przy sprawozdaniu końcowym żadnych oświadczeń od lekarza, czy też od pracowników średniego personelu medycznego. Ponadto Naczelnik Wydziału podkreśliła, że o konieczności egzekwowania takiego oświadczenia nie poinformowano przedstawiciela Wydziału ZK również w trakcie prowadzonego przez pracownika Wydziału Spraw Obywatelskich Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego szkolenia (przed rozpoczęciem w danym roku kwalifikacji wojskowej).

(dowód: akta kontroli str. 1394-1395, 1447)

NIK zwraca uwagę, iż brak ww. dokumentacji uniemożliwiał jednoznaczne ustalenie, czy w odniesieniu do wszystkich osób, każdorazowo zaistniały podstawy do wypłaty dodatkowego wynagrodzenia za pracę w PKL. Urząd nie posiadał bowiem udokumentowanej wiedzy, czy lekarze i osoby średniego personelu medycznego były zatrudnione w podmiotach leczniczych, a także czy każdorazowo wykonywały one przedmiotowe zadania poza godzinami pracy zawodowej.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach objętych kontrolą (oraz w okresie wcześniejszym) nie były wydawane przez Prezydenta decyzje w sprawach administracyjnych objętych zakresem art. 39a ustawy o powszechnym obowiązku obrony, tj. dotyczących sprawowania przez

osobę podlegającą obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej bezpośredniej opieki nad członkiem rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 1461)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁹⁸, wnosi o:

1. Wypracowanie i wdrożenie w ramach kontroli zarządczej mechanizmów zapewniających prawidłowość i kompletność dokumentacji powstającej na potrzeby kwalifikacji wojskowej.
2. Wyegzekwowanie zwrotu nienależnie pobranego przez sekretarzy PKL wynagrodzenia za udział w pracach tej komisji.
3. Zaprzestanie wzywania osób, które nie stawily się do kwalifikacji wojskowej, po terminie prowadzenia kwalifikacji wojskowej w danym roku.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK 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 Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Opole, dnia 28 kwietnia 2017 r.

Kontroler
Celina Augustyn
główny specjalista kontroli państwowej

C. Augustyn
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor
Iwona Zyman

DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu
podpis
Iwona Zyman

⁹⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.