



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.003.01.2017
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 Poznaniu
Kontroler	Tomasz Otworowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/29/2017 z 1 lutego 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ostrowie Wielkopolskim, Al. Powstańców Wielkopolskich 18, 63-400 Ostrów Wielkopolski (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Klimek, Prezydent Miasta Ostrowa Wielkopolskiego ¹ (dalej: Prezydent) (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², wykonywanie przez Prezydent w latach 2015-2016³ zadań związanych z rejestracją osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej i założenia ewidencji wojskowej, a także wykonywanie przez Prezydenta w ramach kwalifikacji wojskowej czynności wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁴.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prezydent co roku, na podstawie danych osobowych uzyskanych z systemu ewidencji ludności, przeprowadzał rejestrację kobiet i mężczyzn na potrzeby kwalifikacji wojskowej oraz ewidencji wojskowej. Odpowiednie dane ujmowano w rejestrach osób objętych rejestracją oraz sporządzane były listy osób podlegających wezwaniu do kwalifikacji wojskowej. Egzemplarz rejestru osób objętych rejestracją każdorazowo przekazywano właściwemu wojskowemu komendantowi uzupełnień. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej dotyczące powszechnego obowiązku obrony były finansowane przez Miasto zgodnie z zasadami należytego gospodarowania środkami publicznymi. W okresie lat: 2015 i 2016 zapewniono planowe stawiennictwo do kwalifikacji wojskowej odpowiednio: 85% i 87% osób podlegających temu obowiązkowi.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła stwierdzone nieprawidłowości w zakresie: sporządzania list stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej, zawiadamiania właściwych organów o stawieniu się do tej kwalifikacji; dokumentowania czynności wezwania do stawienia się do kwalifikacji, a także dotyczące rozłożenia tego stawiennictwa w czasie. W kontrolowanym okresie

¹ Od 9 grudnia 2014 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej także: okres objęty kontrolą.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1534, ze zm., dalej: ustawa.

Prezydent nie podejmowała również przewidzianych prawem działań wobec 14 osób, które bez uzasadnionej przyczyny nie stawily się do kwalifikacji wojskowej.

III. Wyniki kontroli

1. Rejestracja na potrzeby założenia ewidencji i kwalifikacji wojskowej.

Opis stanu
faktycznego

Zadania związane m.in. z udziałem w przygotowaniu i przeprowadzeniu kwalifikacji wojskowej, wg Regulaminu Organizacyjnego Urzędu⁵, prowadził Wydział Zarządzania Kryzysowego (dalej: WZK), a od 10 września 2015 r.⁶ Biuro Zarządzania Kryzysowego (dalej: BZK).

(dowód: akta kontroli str. 5-56)

Referat Ewidencji Ludności, Dowodów Osobistych i Spraw Mieszkaniowych Wydziału Spraw Obywatelskich (dalej: Referat) na pisemny wniosek⁷ WZK przekazywał do dnia 30 listopada dane osób, które ukończyły lub ukończą do 31 grudnia 18 lat życia, niezbędne do sporządzenia rejestrów osób objętych rejestracją na potrzeby kwalifikacji wojskowej (dalej: rejestr). Następnie Referat na kolejny pisemny wniosek⁸ WZK, jak wyjaśnił Sekretarz Miasta, przekazywał aktualne dane osób z wykazu mieszkańców przed upływem terminu sporządzenia rejestrów.

(dowód: akta kontroli str. 650-662)

Rejestry w postaci wydruku na nośniku papierowym oraz w postaci elektronicznej sporządzono oddzielnie dla każdego rocznika mężczyzn i każdego rocznika kobiet, w formie określonej w załączniku Nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie rejestracji osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej⁹.

(dowód: akta kontroli str. 79-301)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że w latach 2015 i 2016 rejestry na potrzeby kwalifikacji wojskowej zostały sporządzone odpowiednio: 2 stycznia 2015 r. i 4 stycznia 2016 r. Następnie 5 stycznia 2015 i 2016 r. rejestry zostały przekazane Komendantowi Wojskowej Komendy Uzupełnień w Kaliszu (dalej: Komendant WKU).

(dowód: akta kontroli str. 650-654, 664-669, 673-676)

Sporządzone na potrzeby kwalifikacji wojskowej w latach 2015 i 2016 rejestry obejmowały odpowiednio: 381 i 380 mężczyzn oraz 344 i 405 kobiet.

W rejestrach w 2015 i 2016 r. ujęto osoby urodzone odpowiednio w 1996 i 1997 r., tj. w roku, w którym kończyły 18 lat życia. W rejestrach kobiet i mężczyzn na potrzeby kwalifikacji w 2015 r. oraz w rejestrze kobiet na potrzeby kwalifikacji w 2016 r. ujęto wszystkie osoby z każdego rocznika 1996 i 1997. Rejestr na 2016 r. obejmował 27 mężczyzn i 47 kobiet zameldowanych w Mieście Ostrowie Wielkopolskim (dalej: Miasto) na pobyt czasowy trwający ponad trzy miesiące,

⁵ Zarządzenie Prezydenta Nr 06/VI/2010 z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu (wraz z późniejszymi zmianami do dnia 2 września 2015 r.).

⁶ Zarządzenie Prezydenta Nr 465/VII/2015 z dnia 2 września 2015 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu (wraz z późniejszymi zmianami).

⁷ 4 listopada 2014 r. oraz 12 listopada 2015 r.

⁸ 19 grudnia 2014 r. oraz 16 grudnia 2015 r.

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 991, dalej: rozporządzenie o rejestracji.

a na 2015 r. odpowiednio 23 mężczyzn i 20 kobiet, z czego osoby bez pobytu stałego stanowiły odpowiednio w 2016 r. pięciu mężczyzn i 11 kobiet, a w 2015 r. sześciu mężczyzn i pięć kobiet. Natomiast w przypadku osób wymeldowanych w 2016 r. rejestry obejmowały odpowiednio ośmiu mężczyzn i jedną kobietę, a w 2015 r. sześciu mężczyzn i dwie kobiety.

(dowód: akta kontroli str. 79-449)

W przypadku 13 osób zameldowanych w Mieście na pobyt stały, organ właściwy ze względu na miejsce ich nowego pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące (poza Miastem), powiadomił w latach 2015-2016 Prezydenta o wpisaniu ich do rejestru. Wszystkie te osoby Prezydent skreślił z rejestrów.

(dowód: akta kontroli str. 79-301, 446-449)

Zawiadomienia o wpisaniu osób do rejestru, kierowane przez Prezydenta do wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) właściwych ze względu na miejsce pobytu stałego tych osób, zawierały informacje ujęte we wzorze określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia o rejestracji. Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta, w Urzędzie nie korzystano z gotowych druków, a zawiadomienia sporządzano w programie do edycji tekstu.

(dowód: akta kontroli str. 450-452, 650-654)

Odnosnie do 110 osób (73 osób w 2016 r. i 37 osób w 2015 r.), które zameldowały się w Mieście na pobyt czasowy dłuższy niż trzy miesiące, powiadomiono właściwy organ ze względu na miejsce pobytu stałego o wpisaniu 88 z nich (51 w 2016 i 37 w 2015 r.) do rejestru. Brak zawiadomienia dotyczył pięciu osób¹⁰ wpisanych do rejestru mężczyzn urodzonych w 1997 r. oraz 17 osób¹¹ wpisanych do rejestru kobiet urodzonych w 1997 r. Sekretarz Miasta wyjaśnił, że wszystkie wymienione osoby zameldowane były w szkolnej bursie na terenie Miasta, jednakże przedstawiciel WZK, w rozmowie z kierownictwem bursy szkolnej ustalił, że w rzeczywistości tam nie przebywały. Takie ustalenie nie dawało podstawy ani do wykreślenia tych osób ze sporządzonych już rejestrów, ani do wysłania zawiadomienia, o którym mowa w § 4 ust. 2 rozporządzenia o rejestracji.

(dowód: akta kontroli str. 446-452, 650-654)

Prezydent, po sporządzeniu rejestru, przysyłał Wojewodzie Wielkopolskiemu (dalej: Wojewoda) informacje o liczbie osób wpisanych do rejestru, o której mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia o rejestracji. W latach 2015 i 2016 informacje przekazano odpowiednio: 7 stycznia 2015 r. i 8 stycznia 2016 r. Informacje obejmowały liczbę mężczyzn i kobiet urodzonych odpowiednio w 1996 r. i 1997 r. oraz liczbę osób wpisanych do rejestru, o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony z roczników starszych.

(dowód: akta kontroli str. 455-456, 664-672)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W rejestrze mężczyzn urodzonych w 1997 r. Prezydent nie ujął jednej osoby¹² zameldowanej na pobyt czasowy w Mieście trwający dłużej niż trzy miesiące

¹⁰ poz. 353, poz. 360, poz. 371, poz. 372, poz. 376.

¹¹ poz. 348, poz. 353, poz. 357, poz. 361, poz. 362, poz. 365, poz. 366, poz. 367, poz. 368, poz. 375, poz. 378, poz. 380, poz. 390, poz. 393, poz. 396, poz. 398, poz. 402.

¹² Patryk K., nr PESEL 971109xxxxx; zameldowany od 5 stycznia 2016 r.

i w konsekwencji nie zawiadomił organu właściwego ze względu na miejsce pobytu stałego tej osoby o wpisaniu jej do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 186-242, 302-304, 448-449)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że osoba ta zameldowała się dnia następnego po sporządzeniu rejestru. Dodał też, że 1 lutego 2016 r. uzyskano informację od Wójta Gminy Ostrów Wielkopolski¹³, który powiadomił¹⁴ Prezydenta o ujęciu tej osoby w gminnym rejestrze i wzywaniu jej do stawienia do kwalifikacji wojskowej, jako organ właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego.

(dowód: akta kontroli str. 650-654)

NIK wskazuje, że zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia o rejestracji, rejestr powinien być aktualizowany na bieżąco do czasu stawienia się osób z danego rocznika do kwalifikacji wojskowej, a prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące zawiadamia niezwłocznie wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu stałego osoby o jej wpisaniu do rejestru. Ponadto, w świetle obowiązujących przepisów ww. pismo Wójta Gminy nie stanowiło podstawy do nieujęcia tej osoby w rejestrze.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że przesyłane wojewodzie informacje, o których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia o rejestracji, powinny zawierać wyłącznie dane o liczbie mężczyzn i kobiet wpisanych do rejestru, a nie o liczbie osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. Stwierdzona, jednostkowa nieprawidłowość, pozostaje bez wpływu na tę ocenę.

2. Przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej.

2.1. Organizacja kwalifikacji wojskowej.

Wnioski, o których mowa § 8 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie kwalifikacji wojskowej¹⁵, dotyczące liczby osób podlegających wezwaniu do tej kwalifikacji w 2015 i 2016 r., Prezydent przekazała Wojewodzie za pośrednictwem Starosty Ostrowskiego odpowiednio 10 grudnia 2014 r. i 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 63-64)

Prezydent sporządziła listę stawienia osób do kwalifikacji wojskowej w 2015 i 2016 r. Ogłoszenie terminu tej kwalifikacji przypadało odpowiednio na dzień 16 stycznia 2015 i 15 stycznia 2016 r. Forma list odpowiadała wzorowi określonymu w załączniku Nr 3 do rozporządzenia o kwalifikacji.

(dowód: akta kontroli str. 65-66, 462-579)

Zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Miasta, lista stawienia do kwalifikacji wojskowej w 2015 r. została sporządzona¹⁶ do dnia ogłoszenia terminu kwalifikacji wojskowej. Listy w 2015 i 2016 r. sporządzano w dwóch egzemplarzach, jeden

¹³ Tj. gminy wiejskiej Ostrów Wielkopolski.

¹⁴ 1 lutego 2016 r.

¹⁵ Dz. U. Nr 202 poz. 1566, ze zm., dalej: rozporządzenie o kwalifikacji.

¹⁶ 15 stycznia 2015 r.

egzemplarz przekazywano Powiatowej Komisji Lekarskiej w Ostrowie Wielkopolskim (dalej: Komisja) odpowiednio: 20 stycznia 2015 oraz 22 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 664-669)

Listy zostały sporządzone na podstawie rejestrów, wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony oraz imiennego zestawienia osób otrzymanego od Komendanta WKU.

W ramach kwalifikacji wojskowej w 2016 r. Komendant WKU przekazał dwukrotnie, tj. 24 grudnia 2015 r. oraz 10 lutego 2016 r., imienny wykaz obejmujący osiem kobiet. Natomiast w ramach kwalifikacji w 2015 r. Komendant WKU przekazał trzykrotnie, tj. 16 grudnia i 23 grudnia 2014 r. oraz 4 lutego 2015 r., imienny wykaz obejmujący łącznie 12 kobiet.

(dowód: akta kontroli str. 446-449, 457-579)

Komendant WKU nie przekazywał Prezydentowi imiennego zestawienia osób podlegających wezwaniu do kwalifikacji wojskowej, które stały już do kwalifikacji wojskowej i ubiegały się o zmianę kategorii wojskowej, tj. tego o którym mowa w § 9 ust. 3 rozporządzenia o kwalifikacji.

(dowód: akta kontroli str. 75-78)

Listy stawiennictwa w okresie lat 2015 i 2016 obejmowały odpowiednio: 439 i 440 osób, w tym o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony odpowiednio: 46 i 51 mężczyzn.

(dowód: akta kontroli str. 446-449, 462-579)

Prezydent wzywał wszystkie osoby ujęte na listach stawiennictwa do stawienia się do kwalifikacji wojskowej. Wezwania doręczane były przez Poczta Polską S.A. Analiza 100 wezwań do stawienia się do kwalifikacji wojskowej w latach 2015 - 2016 (po 50 wezwań w każdym roku) potwierdziła, że dla wszystkich wezwań zapewniono terminowe ich doręczenie tj. co najmniej na siedem dni przed wyznaczonym terminem tej kwalifikacji. Terminy wezwań były zgodne z terminami kwalifikacji wojskowej wskazanymi w obwieszczeniach Wojewody. Wezwania zostały podpisane w 2015 r. przez Naczelnika WZK, a w 2016 r. przez Kierownika BZK.

(dowód: akta kontroli str. 63-64, 580-581)

Osobom wzywanych na kwalifikację wojskową w 2015 i 2016 r. wyznaczano dwa terminy w ciągu dnia pracy powiatowej komisji lekarskiej. W obwieszczeniach Wojewody Wielkopolskiego podano, że kwalifikacja wojskowa osób z terenu Powiatu Ostrowskiego odbywała się w godzinach od 9:30 do 17:30.

(dowód: akta kontroli str. 63-64, 580-581)

Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta wystąpiły nieliczne przypadki wyznaczania przez Prezydenta innego terminu stawienia się do kwalifikacji wojskowej niż określony w wezwaniu, jeżeli osoba ta z ważnych przyczyn nie mogła stawić się w określonym terminie. O powodzie przełożenia terminu wzywany informował Prezydent telefonicznie lub osobiście w Urzędzie. Ponadto w 2015 r., w związku z feriami zimowymi i zaplanowanym wyjazdem 11 osób w terminie wyznaczonego stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej, Prezydent dokonała ustalenia innego uzgodnionego z wzywany terminu.

(dowód: akta kontroli str. 665-669)

Prezydent upoważniła w 2015 i 2016 r. pracowników WZK i następnie BZK do wykonywania czynności określonych w § 7 rozporządzenia o kwalifikacji tj. do sprawdzania tożsamości osób podlegających stawieniu się do kwalifikacji

wojskowej oraz ponadto do prowadzenia listy stawiennictwa osób, które stawily się do tej kwalifikacji.

(dowód: akta kontroli str. 57-62, 664-669)

Prezydent prowadziła w formie papierowej wykaz osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, o którym mowa w § 10 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia o kwalifikacji, zawierający 146 pozycji, z czego dane osób urodzonych w latach 1991–1997 rozpoczynaly się od pozycji 46. Wykaz prowadzony był w formie ciągłej w układzie tabelarycznym i zawierał m.in. informacje na temat wyznaczonej i faktycznej daty stawienia się do kwalifikacji oraz przyczyn niezgłoszenia się do niej.

(dowód: akta kontroli str. 584-604)

Prezydent poinformowała¹⁷ 7 stycznia 2015 oraz 5 stycznia 2016 r. Komendanta WKU o wykreśleniu odpowiednio pięciu (ur. w 1990 r.) oraz siedmiu (ur. w 1991 r.) osób z ww. wykazu.

(dowód: akta kontroli str. 631-635)

Prezydent zawiadomiła właściwy organ ze względu na miejsce pobytu stałego o stawieniu się osoby, zameldowanej w Mieście na pobyt czasowy trwający ponad trzy miesiące, pierwszy raz do kwalifikacji wojskowej. W 2015 r. wszystkie zawiadomienia (14) były przekazane terminowo, tj. zgodnie z § 11 ust. 1 ww. rozporządzenia, nie później niż w ciągu trzech dni od daty stawienia się do kwalifikacji, natomiast w 2016 r. - 77% zawiadomień. Zawiadomienia zawierały informacje ujęte we wzorze określonym w załączniku nr 4 do rozporządzenia o kwalifikacji. Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta sporządzano je w programie do edycji tekstu i nie korzystano z gotowych druków.

(dowód: akta kontroli str. 582-583, 664-669)

Prezydent sporządziła dokument zawierający wyniki ustaleń o przyczynach niestawienia się osób i miejscu ich pobytu, o którym mowa w § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia o kwalifikacji, który 27 marca 2015 oraz 18 kwietnia 2016 r. został przekazany Komendantowi WKU i Przewodniczącemu Komisji.

(dowód: akta kontroli str. 637-649)

W wyniku analizy dokumentacji 71 osób z roczników 1991-1997, ujętych w wykazie osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony¹⁸, którzy nie dopełnili obowiązku stawienia się do kwalifikacji wojskowej przed okresem objętym kontrolą, stwierdzono, że wykreślono z wykazu 22 osoby, z czego 12 w związku z ukończeniem 24 lat życia, dziewięć z uwagi na stawienie się do kwalifikacji wojskowej, a jedną w wyniku usunięcia danych z ewidencji ludności. W celu ustalenia przyczyn niestawienia się wzywanych do kwalifikacji wojskowej Prezydent kierowała zapytania do Policji, zakładu karnego oraz odbierała pisemne oświadczenia od krewnych wzywanych.

(dowód: akta kontroli str. 584-617)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że Prezydent informowała Komendanta WKU o przyczynach niestawienia się wzywanych do kwalifikacji wojskowej osób oraz miejscu ich pobytu, a Komendant WKU nie występował o dalsze informacje i wyjaśnienia. Ponadto dodał, że przedstawiciel Prezydent corocznie w styczniu brał

¹⁷ Pismo nr WZK.5570.3.2015ABal oraz pismo nr BZK.5570.5.2016.AnSt

¹⁸ Wg stanu na dzień 6 lutego 2017 r.

udział w organizowanych przez Komendanta WKU szkoleniach dotyczących m.in. organizacji i przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 664-669, 696-697)

Prezydent, działając na podstawie art. 32 ust. 10 ustawy, z urzędu zarządziła w 2015 i 2016 r. przymusowe doprowadzenie przez Policję odpowiednio 33 i 22 osób (w tym wobec 12 z nich corocznie w okresie lat 2015 i 2016), które nie stawiały się do kwalifikacji wojskowej bez uzasadnionej przyczyny, w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wykonanie zarządzeń zostało zakończone skutecznym doprowadzeniem odpowiednio trzech oraz dwóch osób, natomiast dziewięć, wobec których Policja nie wykonała doprowadzenia, zgłosiło się same, bezpośrednio na kwalifikację. W okresie objętym kontrolą Prezydent nie nakładała grzywien, o których mowa w ww. przepisie.

(dowód: akta kontroli str. 605-630, 664-669)

Prezydent nie wszczyniała postępowań zakończonych wydaniem decyzji z urzędu w sprawie wymeldowania obywatela polskiego, który opuścił miejsce pobytu stałego lub czasowego i nie dopełnił obowiązku wymeldowania się, o którym mowa w art. 35 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności¹⁹. Informacje o długotrwałym pobycie poza miejscem pobytu Prezydent uzyskiwała z Policji oraz od krewnych żyjących 32 osób²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 605-617)

Odstąpienie od wszczynania takich postępowań administracyjnych Sekretarz Miasta wyjaśnił brakiem wiedzy na temat przebywania tych osób pod innym adresem niż wynikającym z zameldowania. Dodał, że zgodnie z orzecznictwem dotyczącym art. 35 ustawy o ewidencji ludności, należało wymeldować osobę, która trwale i dobrowolnie opuściła miejsce zameldowania oraz nie zamierzała do niego powrócić. Czasowy wyjazd za granicę związany z pracą zarobkową lub nauką nie stanowił przesłanki do wymeldowania z miejsca pobytu stałego. W związku z powyższym Sekretarz Miasta oczekuje od wydziału zajmującego się zadaniami z zakresu rejestracji osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej, że w chwili uzyskania informacji o trwałym i dobrowolnym opuszczeniu miejsca zameldowania, wydział niezwłocznie poinformuje o tym właściwy wydział zajmujący się ewidencją ludności. Wskazał, że takie działania zostały podjęte już w trakcie przeprowadzenia kontroli tj. po informacji uzyskanej z BZK, Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu 21 marca 2017 r. poinformował o wszczęciu z urzędu postępowań administracyjnych mających na celu uregulowanie obowiązku meldunkowego osób, które nie przebywały długotrwale w miejscu zameldowania na pobyt stały lub czasowy.

(dowód: akta kontroli str. 664-669)

2.2. Finansowanie zadań związanych z rejestracją i kwalifikacją wojskową.

Miasto, wg wyjaśnień Sekretarza Miasta, nie otrzymywało wyodrębnionych środków od Wojewody na realizację zadań z zakresu administracji rządowej wynikających z ustawy. Natomiast Wojewoda w 2015 i 2016 r. przekazał dotację na realizację bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom ustawami.

Miasto w 2015 i 2016 r. z tytułu rejestracji i kwalifikacji wojskowej poniosło wydatki w wysokości odpowiednio: 15.611,435 zł i 11.469,83 zł. Wydatki te obejmowały

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 657, ze zm., dalej: ustawa o ewidencji ludności.

²⁰ Wykaz osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony pozycje: 81, 85, 87, 88, 93, 94, 95, 98, 99, 100, 105, 106, 108, 109, 110, 112, 115, 118, 121, 122, 125, 126, 127, 128, 133, 137, 138, 139, 142, 144, 145, 146.

koszty wynagrodzenia pracowników (dwa etaty)²¹ wraz z pochodnymi, a także dodatkowe wynagrodzenie roczne, odpowiednio: 13.584,08 zł i 9.921,52 zł. Ponadto Miasto poniosło wydatki z tytułu doręczenia korespondencji w wysokości odpowiednio: 2.027,35 zł i 1.548,31 zł.

Koszty wynagrodzenia w 2015 r. oraz koszty korespondencji w 2015 i 2016 r. były pokrywane w całości ze środków budżetu Miasta. Natomiast koszty wynagrodzenia w 2016 r. początkowo pokrywane były ze środków własnych w dziale 750 rozdział 75023, a w listopadzie 2016 r. zostały przeksięgowane na dział 750 rozdział 75011 do wysokości planu otrzymanej dotacji na pozostałe zadania.

(dowód: akta kontroli str. 689-695)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Lista osób podlegających stawieniu do kwalifikacji wojskowej przeprowadzanej w 2016 r. została sporządzona 20 stycznia 2016 r., tj. pięć dni po upływie terminu ogłoszenia kwalifikacji wojskowej, który w 2016 r. przypadał na dzień 15 stycznia 2016 r.²². Było to niezgodne z wymogiem wynikającym z § 9 ust. 5 rozporządzenia o kwalifikacji, gdzie jako ostateczną datę sporządzenia listy przyjęto dzień ogłoszenia kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 63-64, 520-579, 664-669)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że nieterminowe sporządzenie listy wynikało z przeoczenia pracownika odpowiedzialnego za listę.

(dowód: akta kontroli str. 664-669)

2. Na listach w 2015 i 2016 r. ujęto osoby²³, które zgodnie z zawiadomieniem przesłanym przez właściwego wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) ze względu na miejsce pobytu stałego lub czasowego trwającego ponad trzy miesiące zostały wpisane do tamtejszego rejestru i jednocześnie zostały wykreślone z rejestrów dla Miasta przed datą sporządzenia list.

(dowód: akta kontroli str. 446-449, 462-579)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że w celu uniknięcia błędów sporządzano listy w postaci wydruku na nośniku papierowym bezpośrednio z programu do ewidencji ludności. Następnie porównywano listy z rejestrami, które podlegały aktualizacji na bieżąco i dokonywano odpowiednich wykreśleń osób z listy, które zgodnie z otrzymanymi zawiadomieniami zostały wpisane do rejestrów prowadzonych przez inne gminy.

(dowód: akta kontroli str. 664-669)

NIK wskazuje, że zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia o kwalifikacji na liście nie ujmuje się osób, które w okresie pomiędzy wpisaniem ich do rejestru osób objętych rejestracją a ujęciem na liście wymeldowały się z pobytu stałego lub pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące.

3. Na liście w 2016 r. nie ujęto jednej osoby, która znajdowała się w wykazie osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony (poz. 74). Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt listę sporządza się m.in. na podstawie tego wykazu. Osoba ta została wykreślona z wykazu 20 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 520-579, 584-617)

²¹ Naczelnik WZK, a od 2016 r. Kierownik BZK oraz pracownik WZK (następnie BZK).

²² § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 września 2015 r. w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2016 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1585).

²³ Lista stawiennictwa w 2015 r. poz. 73, 140, 173, 180, 181. Lista stawiennictwa w 2016 r. poz. 90, 167, 211, 253, 287, 343.

Sekretarz Miasta wyjaśnił tę sytuację przeoczeniem. Dodał, że osoba ta ukończywszy 24 rok życia w 2016 r. podlegała wykreśleniu z wykazu z końcem tego roku, a o wykreśleniu został poinformowany Komendant WKU.

(dowód: akta kontroli str. 664-669)

4. Wezwania na kwalifikację wojskową, o których mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia o kwalifikacji, nie zostały sporządzone w dwóch egzemplarzach. Zgodnie z § 60 ust. 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 zakładowych²⁴ na egzemplarzu pisma przeznaczonego do włączenia do akt sprawy zamieszcza się informację, co do sposobu wysyłki (na przykład list polecony, list priorytetowy, doręczenie elektroniczne) oraz potwierdzenie wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia, a prowadzący sprawę włącza do akt sprawy podpisany egzemplarz pisma wychodzącego.

(dowód: akta kontroli str. 580-581)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że nie wyniknęła potrzeba sporządzania zawiadomienia w dwóch egzemplarzach, ponieważ zawiadomienia kierowane były zgodnie z listą stawiennictwa, a forma każdego z nich była taka sama. Ponadto wysłanie zawiadomienia odnotowano każdorazowo w elektronicznym rejestrze korespondencji, w którym m.in. ewidencjonowano termin i porę stawienia się wzywanego. Podkreślił, że sporządzenie drugiego egzemplarza zawiadomienia wymagało dodatkowego czasu, który był już ograniczony okresową kumulacją zadań oraz liczbą samych wezwań. Dodał jednocześnie, że od stycznia 2017 r. BZK sporządza wezwania na kwalifikację wojskową w dwóch egzemplarzach.

(dowód: akta kontroli str. 664-669)

5. Nie wykonano prawidłowo obowiązku wynikającego z § 8 ust. 5 w zw. z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji. Prezydent wzywał bowiem wszystkie osoby podlegające w 2015 i 2016 r. kwalifikacji wojskowej, wyłącznie w półgodzinnym przedziale czasowym (na godziny 9:30 i 10:00), przy ośmiogodzinnym czasie pracy komisji kwalifikacyjnej. W obwieszczeniach Wojewody podano, że kwalifikacja wojskowa osób z terenu Powiatu Ostrowskiego odbywała się w godzinach od 9:30 do 17:30. Zgodnie z ww. przepisami Prezydent wzywa osoby do stawienia się do kwalifikacji wojskowej za pomocą wezwań, a w celu uniknięcia stawienia się wszystkich wezwanych na tę samą godzinę, wzywanie powinno być rozłożone w czasie.

(dowód: akta kontroli str. 63-64, 580-581)

Powyższej nieprawidłowości nie usprawiedliwiają okoliczności wskazywane w wyjaśnieniach Sekretarza Miasta, tj. to, że pora wezwania na kwalifikację wojskową została wskazana w pismach²⁵ Starosty Ostrowskiego dotyczących harmonogramu pracy powiatowej komisji lekarskiej. Obowiązek prawidłowego wezwania ciąży bowiem na Prezydencie, a nie na Staroście.

(dowód: akta kontroli str. 67-74, 664-669)

6. Prezydent jako właściwy organ ze względu na miejsce pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące nie powiadomiła w ciągu trzech dni wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu

²⁴ Dz. U. Nr 14 poz. 67.

²⁵ Nr SPK.5570.1.2015 z 8 stycznia 2015 r. oraz nr SPK.5570.2.2016 z 22 stycznia 2016 r.

stałego o stawieniu się pięciu osób²⁶ po raz pierwszy do kwalifikacji wojskowej przeprowadzanej w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 582-583)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że w przypadku trzech spośród wymienionych osób przekroczenie terminu wynikało z przeoczenia osoby prowadzącej listę. Natomiast pozostałe dwie osoby stawily się do kwalifikacji w piątek, a powiadomienie nadano we wtorek, co skutkowało jednodniowym przekroczeniem terminu z uwagi na dwa dni przypadające na weekend.

(dowód: akta kontroli str. 664-669)

7. Prezydent nie podejmowała wobec 14 osób²⁷, które bez uzasadnionej przyczyny nie stawily się do kwalifikacji wojskowej w określonym terminie i miejscu w latach 2015-2016, czynności określonych w art. 32 ust. 10 ustawy, tj. nie nakładała grzywny w celu przymuszenia do stawienia się do kwalifikacji ani nie zarządzała, w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przymusowego ich doprowadzenia przez Policję. Według dokonanych ustaleń osoby te miały przebywać poza granicami kraju.

(dowód: akta kontroli str. 584-617)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że na podstawie zebranych dokumentów uznano za usprawiedliwioną nieobecność tych osób w wyznaczonym terminie i miejscu. Dodał, że, z wymienionych wyżej 14 osób, cztery stawily się do kwalifikacji wojskowej w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 687-688)

NIK wskazuje, że w świetle treści art. 32 ust. 1 w zw. z art. 1, 2 i 4 ust. 1 ustawy, przesłankami zaistnienia obowiązku stawienia się do kwalifikacji wojskowej są wyłącznie: obywatelstwo polskie, płeć męska oraz osiągnięcie określonego wieku. Bez wpływu na te przesłanki pozostaje natomiast miejsce faktycznego, nawet długotrwałego pobytu. Obywatel polski nawet stale zamieszkujący poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej nie podlega powszechnemu obowiązkowi obrony tylko wówczas jeśli posiada równocześnie obywatelstwo innego państwa (art. 4 ust. 1, zdanie drugie). Jeśli zatem poszczególne osoby przed opuszczeniem Polski nie wymeldowały się ze swojego miejsca pobytu albo nie zgłosiły wyjazdu za granicę (art. 24 ust. 2 i 3, 33 ust. 1, 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności²⁸), to należy przyjąć, że nadal przebywają pod danym adresem (art. 26). W tym kontekście, zgodnie z art. 32 ust. 10 ustawy, odsyłającym do ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁹, przez art. 18 tej ustawy stosuje się regulacje dotyczące doręczeń zastępczych zawarte w art. 43 i 44 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁰ (doręczenie uważa się za dokonane po dwukrotnym awizowaniu). Z formalnoprawnego punktu widzenia, po dokonaniu takiego doręczenia, brak jest zatem podstaw do odstępowania od wszczynania postępowań o nałożenie grzywny w celu przymuszenia albo zarządzenia przymusowego doprowadzenia, zwłaszcza jeżeli jednocześnie organ nie widzi podstaw do wymeldowania takiej osoby z urzędu, co w świetle art. 35 ustawy o ewidencji ludności ma obowiązek czynić. Na marginesie dodać też należy,

²⁶ Daniel Y. (970707xxxxx), Patryk G. (971216xxxxx), Jakub S. (970625xxxxx), Kacper C. (971216xxxxx), Krystian B. (970516xxxxx).

²⁷ Wykaz osób o nieregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony pozycje: 94, 98, 100, 106, 108, 109, 115, 122, 125, 137, 138, 144, 145, 146.

²⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 722, ze zm. dalej: ustawa o ewidencji ludności.

²⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.

że zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy, w sprawach dotyczących spełniania powszechnego obowiązku obrony przez obywateli polskich przebywających za granicą oraz współdziałania w tym zakresie z organami wojskowymi są właściwe polskie urzędy konsularne.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że w przypadku uzyskania informacji o obywatelu polskim, który opuścił miejsce pobytu stałego lub czasowego i nie dopełnił obowiązku wymeldowania się, właściwy miejscowo Prezydent ma obowiązek – a nie możliwość – wszczęcia postępowania w sprawie wymeldowania takiej osoby. Ostatecznie jednak rozstrzygnięcie o tym, czy nastąpi wymeldowanie, czy też nie, będzie zależało od ustaleń poczynionych w postępowaniu³¹.

2. Zgodnie z art. 224 pkt 1 ustawy, kto wbrew obowiązkom wynikającym z ustawy lub przepisów wydanych na jej podstawie m.in. nie stawia się do kwalifikacji wojskowej przed wójtem lub burmistrzem (prezydentem miasta), przed właściwą komisją lekarską lub przed wojskowym komendantem uzupełnień w określonym terminie i miejscu, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności³². NIK wskazuje, że organ samorządowy, zgodnie z art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego³³, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu jest zobligowany niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Ewentualna, hipotetyczna wiedza organów ścigania o osobach które nie stawiały się do kwalifikacji – na co wskazuje Sekretarz Miasta w swych wyjaśnieniach – nie zwalnia jednak Prezydenta z przedmiotowego obowiązku, a jego niedopełnianie może nawet skutkować odpowiedzialnością z art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 584-617, 687-688)

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015 i 2016, Prezydent Miasta nie wydawał decyzji o konieczności sprawowania przez osobę podlegającą obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej bezpośredniej opieki nad członkiem rodziny, o której mowa w art. 39a ust. 1 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 75-78)

Ocena częściowa

W związku z ustalonym stanem faktycznym, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny działalności kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

³¹ Patrz komentarz do art. 35 ustawy o ewidencji ludności autorstwa Diany Trzcińskiej, Lex Omega.

³² Przy czym czyn ten stanowi występki, a nie wykroczenie - patrz uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2009 r. w sprawie III KK 25/09.

³³ Dz. U. 2016 poz. 1749, dalej: k.p.k.

³⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm. Patrz komentarze do art. 304 k.p.k. autorstwa: Sławomira Steinboma (teza 8, LEX 2016), Tomasza Grzegorzczaka (teza 1, LEX 2014), Ryszarda Stefańskiego (teza 4, ABC 1998).

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁵, wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie:

- 1) bieżącego aktualizowania rejestrów osób objętych rejestracją na potrzeby założenia ewidencji i kwalifikacji wojskowej;
- 2) terminowego i rzetelnego sporządzania list stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej;
- 3) rozłożenia w czasie stawiania się osób wezwanych na kwalifikację wojskową;
- 4) terminowego zawiadamiania właściwych organów o stawieniu się po raz pierwszy do kwalifikacji wojskowej osób zameldowanych w Mieście na pobyt czasowy trwający ponad trzy miesiące;
- 5) stosowania odpowiednich sankcji prawnych (grzywna, przymusowe doprowadzenie), wobec osób podlegających kwalifikacji wojskowej, które nie stawiają się do niej, także w związku z opuszczeniem terytorium RP lub przebywaniem za granicą.

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 Poznaniu.

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

Poznań, 26 kwietnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Tomasz Otworowski
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.