



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.003.03.2017
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/31/2017 z 1 lutego 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana Starostwo Powiatowe w Ostrowie Wielkopolskim, Al. Powstańców Wielkopolskich 16,
63-400 Ostrów Wielkopolski (dalej: Starostwo)

Kierownik jednostki kontrolowanej Paweł Rajski, Starosta Ostrowski (dalej: Starosta)

(dowód: akta kontroli str. 4-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność skontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, w latach 2015-2016².

Starosta zrealizował odpowiednie działania, o których mowa w art. 32a ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³, zmierzające do sprawnego przeprowadzania na terenie powiatu ostrowskiego (dalej: Powiat) kwalifikacji wojskowej. Zapewniono w szczególności należyte lokale i pomieszczenia dla organów uczestniczących w przeprowadzaniu kwalifikacji wojskowej wraz z wyposażeniem niezbędnym do ich pracy. Podjęto także działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa w lokalach, w których przeprowadzana była ta kwalifikacja oraz właściwe zabezpieczano pomieszczenia i dokumentację po jej zakończeniu.

Starosta nie przedstawił natomiast Wojewodzie Wielkopolskiemu (dalej: Wojewoda) wszystkich wymaganych informacji, o których mowa w § 13 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie kwalifikacji wojskowej⁴, a część z przedstawionych informacji nie była nierzetelna. Stwierdzono również nieprawidłowość w zakresie finansowania kwalifikacji wojskowej, dotyczącą wydatkowania ze środków dotacji celowej kosztów umów zlecenia zawieranych na sprząatanie pomieszczeń wykorzystywanych do przeprowadzania tej kwalifikacji.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dalej także: okres objęty kontrolą.

³ Dz. U. z 2016 poz. 1534, ze zm., dalej: ustawa.

⁴ Dz. U. Nr 202 poz. 1566, ze zm., dalej: rozporządzenie o kwalifikacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja kwalifikacji wojskowej.

Opis stanu
faktycznego

Zadania związane z organizacją i przeprowadzeniem kwalifikacji wojskowej wg Regulaminu Organizacyjnego Starostwa⁵ prowadził Wydział Spraw Społecznych. Jak wyjaśnił Starosta, organizacją i przeprowadzeniem kwalifikacji wojskowej na terenie powiatu zajmował się Referat Zarządzania Kryzysowego i Obronności wykonujący swoje zadania w ramach Wydziału Spraw Społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 8-33, 170-175)

Zgodnie z obwieszczeniami Wojewody w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej na obszarze województwa wielkopolskiego w latach 2015 i 2016, kwalifikacja ta na terenie Powiatu przeprowadzona była odpowiednio: od 2 lutego do 20 marca 2015 r. oraz od 2 lutego do 17 marca 2016 r. Godziny przeprowadzania kwalifikacji ustalono corocznie między 9:30 a 17:30.

W powyższych obwieszczeniach wskazano, że osoby podlegające kwalifikacji wojskowej z terenu miasta Ostrów Wielkopolski, gmin i miast: Nowe Skalmierzyce, Odolanów, Raszków oraz gmin: Ostrów Wielkopolski, Przygodzice, Sieroszewice i Sośnie winny stawić się w Ostrowie Wielkopolskim przy ul. Limanowskiego 17.

Zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę wojewódzkim planem kwalifikacji wojskowej na 2015 i 2016 rok⁶ (dalej: Plan), tej kwalifikacji na terenie Powiatu podlegało odpowiednio: 1.089 osób (do 39 dniennie) i 1.093 osób (do 38 dniennie).

(dowód: akta kontroli str. 71, 77-79, 87, 98-101)

Zarządzeniami Wojewody w sprawie powołania Wojewódzkiej i powiatowych Komisji Lekarskich do przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2015 i 2016 r.⁷ powołano m.in. Powiatową Komisję Lekarską w Ostrowie Wielkopolskim (dalej: PKL), określając jej siedzibę, zasięg terytorialny oraz terminy działania. W skład tej komisji w 2015 i 2016 r. powołano trzy osoby: przewodniczącego – lekarza chirurga; sekretarza – pracownika Starostwa oraz pracownika średniego personelu medycznego; wyznaczono także dwie osoby do zastępczego pełnienia funkcji: przewodniczącego komisji – lekarza medycyny ogólnej i pediatrę, jedną osobę do zastępczego pełnienia funkcji sekretarza – pracownika Starostwa i osobę do udzielania pomocy medycznej.

(dowód: akta kontroli str. 72-76, 88-97)

Starosta, pismami z dnia: 3 grudnia 2014 r. i 2015 r.⁸ występował do prezydenta miasta, burmistrzów i wójtów z obszaru Powiatu z prośbą o przekazanie informacji wskazującej liczbę podlegających kwalifikacji wojskowej osób z rocznika odpowiednio: 1996 i 1997 oraz z roczników starszych.

(dowód: akta kontroli str. 157, 160)

Propozycje do Planu w 2015 i 2016 r. przekazywane były⁹ przez Starostę do Delegatury Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kaliszu. Obejmowały one:

- nazwę posiadacza i adres lokalu, w którym przeprowadzana będzie kwalifikacja wojskowa na terenie Powiatu,

⁵ Uchwały Zarządu Powiatu Ostrowskiego (dalej: Zarząd Powiatu) Nr 415/2016 i 432/2016 z odpowiednio: 25 stycznia i 9 lutego 2016 r. oraz wcześniej uchwała Rady Powiatu Ostrowskiego (dalej: Rada Powiatu) Nr X/103/2011 z 30 listopada 2011 r.

⁶ Odpowiednio z dnia: 19 stycznia 2015 r. i 15 stycznia 2016 r.

⁷ Nr 18/15 z 20 stycznia 2015 r. i Nr 13/16 z 15 stycznia 2016 r.

⁸ Nr SPK.5570.2.2014 oraz Nr SPK.5570.15.2015

⁹ 22 grudnia 2014 r. oraz 14 grudnia 2015 r.

- terminy i godziny pracy PKL,
- liczbę mężczyzn z poszczególnych gmin podlegających w danym roku kwalifikacji wojskowej¹⁰ oraz liczbę osób z poszczególnych gmin podlegających wezwaniu w każdym dniu do kwalifikacji wojskowej (według przekazanych przez Starostę danych, kwalifikacji wojskowej podlegało w 2015 r. – 1096 osób, w tym 989 z rocznika 1996 i 107 z roczników starszych, natomiast w 2016 r. – 1093 osób, w tym 981 z rocznika 1997 i 112 z roczników starszych);
- kandydatów do powołania do składu PKL oraz do zastępczego pełnienia funkcji w tych komisjach;
- liczbę osób planowanych do zatrudnienia (pięć), które będą: wprowadzać dane do ewidencji wojskowej oraz wydawać wojskowe dokumenty osobiste, a także prowadzić zajęcia świetlicowe z osobami podlegającymi kwalifikacji wojskowej;
- zakłady opieki zdrowotnej wyznaczone do przeprowadzenia badań specjalistycznych wraz z przybliżonym kosztem jednostkowym takich badań.

(dowód: akta kontroli str. 115-130, 136-150)

Starosta przekazał wójtom, burmistrzom i prezydentowi miasta m.in. harmonogram przeprowadzenia kwalifikacji, pismami z dnia 8 stycznia 2015 r. oraz 22 stycznia 2016 r.¹¹ Ponadto zalecane pory wezwań do stawienia się na kwalifikację wojskową w 2015 i 2016 r. zostały wskazane przez Starostę na godziny 9:30 i 10:00. Jak wyjaśnił Starosta, zalecane pory wezwań stanowiły efekt wieloletnich doświadczeń w zakresie organizacji i przeprowadzania kwalifikacji wojskowej. Dodał, że wskazane godziny w dużej mierze miały charakter instruktażowy.

(dowód: akta kontroli str. 158-159, 161-163, 170-175)

W celu zapewnienia lokali i pomieszczeń dla organów uczestniczących w przeprowadzaniu kwalifikacji wojskowej oraz wyposażenia tych lokali i pomieszczeń w przedmioty niezbędne do pracy organów uczestniczących w przeprowadzaniu tej kwalifikacji w 2015 i 2016 r., Starosta zawarł umowy najmu¹² pomieszczeń przy ulicy Limanowskiego 17 w Ostrowie Wielkopolskim¹³ wraz z wyposażeniem.

Zgodnie z tymi umowami, a także stwierdzonym w toku oględzin stanem faktycznym, w zakresie funkcjonowania PKL w celu przeprowadzania kwalifikacji wojskowej w 2017 r., zapewniono:

- jedno pomieszczenie do zajęć świetlicowych o powierzchni około 60 m² wyposażone w: 50 sztuk krzeseł oraz duży zamocowany na ścianie telewizor;
- jedno pomieszczenie (korytarz) o pow. około 40 m² wyposażone w stół i dwa krzesła dla przedstawiciela wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przeznaczone do sprawdzania tożsamości osób podlegających stawieniu się do kwalifikacji wojskowej,
- jedno pomieszczenie o pow. około 10 m² wyposażone w biurko i dwa krzesła, przeznaczone dla przedstawiciela Wojskowego Komendanta Uzupełnień w Kaliszu (dalej: Komendant WKU);
- jedno pomieszczenie o pow. około 10 m² z umywalką, wyposażone w dwa stoły, cztery krzesła oraz jedną szafkę stalową zamykaną na klucz przeznaczone dla potrzeb osób zakładających i aktualizujących ewidencję wojskową;

¹⁰ Nie podawano liczby kobiety podlegających kwalifikacji wojskowej w latach 2014-2016.

¹¹ Nr SPK.5570.1.2015 oraz nr SPK.5570.2.2016

¹² Czynsz najmu w 2015 r. i 2016 r. wynosił 8.500 zł.

¹³ Wielkopolskie Samorządowe Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego.

- jedno pomieszczenie przeznaczone dla PKL o pow. około 250 m² podzielone na mniejsze (za pomocą przenośnych stelaży i kotar), na potrzeby badań lekarskich, obsługi administracyjnej oraz gospodarcze. Część służąca do badań podzielona była również na pomieszczenie służące do rozebrania się i przygotowania do badania. Następnie przechodzono do kolejnego wydzielonego pomieszczenia, w którym dokonywano pomiaru masy i wzrostu wzywanej osoby (wyposażone w wagę i wysokościomierz). Kolejnym było pomieszczenie wyposażone w biurka i krzesła, w którym zasiadała PKL, w którym znajdowało się m.in. urządzenie do badania wzroku oraz oddzielona parawanem część z kozetką. W wydzielonym pomieszczeniu PKL zapewniono dostęp do zlewu i kranu z wodą wraz ze środkiem myjącym i ręcznikami jednorazowymi.

Jak wyjaśnił Starosta, wyposażenie pomieszczeń na przestrzeni ostatnich lat nie zmieniło się. Ponadto na potrzeby przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej zapewniono dla zmotoryzowanych osób około 40 miejsc parkingowych.

(dowód: akta kontroli str. 37-46, 109- 114, 241-242, 318-319, 368-373)

Dokumentacja zawierająca: księgę orzeczeń lekarskich, komplet gminnych list, o których mowa w § 2 pkt 5 i § 9 ust. 1 rozporządzenia o kwalifikacji oraz aktowe egzemplarze orzeczeń komisji lekarskich, przechowywana była w stalowej szafie zamykanej na klucz, znajdującej się w pomieszczeniu, gdzie wykonywano badania lekarskie.

(dowód: akta kontroli str. 37-44, 109-114, 368-373)

W celu zapewnienia bezpieczeństwa pracy PKL oraz pośrednio dla zabezpieczenia pomieszczeń i dokumentacji, po zakończeniu urzędowania PKL w ramach kwalifikacji wojskowej w 2015 r. Starosta zwrócił się do Komendanta Powiatowego Policji w Ostrowie Wielkopolskim z prośbą o uwzględnienie wzmocnienia pracy patrolowej policji w rejonie siedziby PKL, szczególnie w porze nocnej i weekendowej, w okresie przeprowadzanej kwalifikacji.

Jak wyjaśnił Sekretarz PKL, oczekiwania Starosty w stosunku do policji w 2016 r. zostały przedstawione przez Sekretarza PKL w trakcie udziału w posiedzeniach komisji bezpieczeństwa (której był członkiem), w których uczestniczył Z-ca Komendanta Policji w Ostrowie Wielkopolskim. Ponadto, sam obiekt wyposażony był w monitoring wizyjny umieszczony przy wejściach do budynku, a w budynku przez całą dobę znajdował się co najmniej jeden pracownik podmiotu wynajmującego lokal.

(dowód: akta kontroli str. 37-44, 109-114, 378-380)

Starosta, zgodnie z § 24 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2009 r. w sprawie komisji lekarskich orzekających o stopniu zdolności do czynnej służby wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej¹⁴, zapewnił obsługę administracyjną PKL.

(dowód: akta kontroli str. 109-114)

Uchwałami Rady Powiatu Nr IV/26/2015 z dnia 21 stycznia 2015 r. i Nr XIV/88/2016 z dnia 29 stycznia 2016 r. wyrażono zgodę na przejęcie od Wojewody zadań publicznych administracji rządowej związanych z przeprowadzaniem kwalifikacji wojskowej, dotyczących zawierania umów w sprawie przeprowadzenia specjalistycznych badań lekarskich, obserwacji szpitalnej oraz badań psychologicznych osób podlegających kwalifikacji wojskowej, a także pokrywania kosztów specjalistycznych badań lekarskich, obserwacji szpitalnej oraz badań

¹⁴ Dz. U. z 2013 poz. 735, dalej: rozporządzenie o komisjach lekarskich.

psychologicznych. Wykonanie ww. uchwał powierzono Zarządowi Powiatu, który zlecił przeprowadzenie badań lekarskich przewidzianych w art. 30 ust. 4 i 4a ustawy Zespołowi Zakładów Opieki Zdrowotnej w Ostrowie Wielkopolskim (dalej: ZZOZ).

(dowód: akta kontroli str. 80-84, 102-106)

Jak wyjaśnił Starosta, nie organizowano dodatkowych szkoleń w związku z kwalifikacją wojskową przeprowadzaną w Powiecie. Natomiast w trakcie przekazywania wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta arkusza obwieszczenia Wojewody o kwalifikacji wojskowej odbywały się rozmowy w temacie przeprowadzenia i organizacji tej kwalifikacji. Ponadto w styczniu 2015 r. Delegatura Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kaliszu zorganizowała szkolenie dla sekretarzy powiatowych komisji lekarskich, w których wziął udział również sekretarz PKL. Natomiast w styczniu 2016 r. pracownik Starostwa wziął udział w naradzie organizowanej przez Komendanta WKU, której tematyka dotyczyła przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 170-175)

Zarząd Powiatu zawarł po cztery umowy zlecenia odpowiednio 30 stycznia 2015 r.¹⁵ oraz 2 lutego 2016 r.¹⁶ na wykonywanie „prac związanych z zakładaniem ewidencji wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej i wydawaniem wojskowych dokumentów osobistych w lokalu, w którym jest przeprowadzana kwalifikacja wojskowa”. Umowy zostały zawarte na okres od 2 lutego do 20 marca 2015 r. oraz od 2 lutego do 17 marca 2016 r., a dzienny wymiar pracy określono między godzinami 9:30 a 17:30, tj. zgodnie z terminami podanymi w obwieszczeniach Wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 243-246, 249-252, 320-325, 328-329)

Zarząd Powiatu zawierał również corocznie umowę zlecenia, odpowiednio: 30 stycznia 2015 r.¹⁷ oraz 2 lutego 2016 r.¹⁸ na „prowadzenie zajęć z osobami stawiającymi się do kwalifikacji wojskowej w lokalu, w którym jest przeprowadzana kwalifikacja wojskowa”. Umowy zostały zawarte na okres od 2 lutego do 20 marca 2015 r. oraz od 2 lutego do 17 marca 2016 r., a dzienny wymiar pracy również określono między 9:30 a 17:30, tj. zgodnie z terminami podanymi w obwieszczeniach Wojewody.

Jak wyjaśnił Starosta, zajęcia prowadzone były dwukrotnie w ciągu dnia pracy PKL. W 2015 r. i 2016 r. zajęcia prowadzono w formie wykładu w wymiarze około 40 minut. Ponadto emitowano średnio trzy lub cztery razy materiały prezentacyjne z wykorzystaniem telewizora, rzutnika i innego niezbędnego sprzętu. Materiały przekazywane były przez Komendanta WKU. Nie przeprowadzano kontroli prawidłowości prowadzonych zajęć.

(dowód: akta kontroli str. 170-175, 247-248, 326-327)

Zleceniobiorcom wykonującym prace związane z wprowadzaniem danych do ewidencji wojskowej i wydawaniem wojskowych dokumentów osobistych osobom zgłaszającym się do kwalifikacji wojskowej¹⁹, Komendant WKU wydał pisemne upoważnienia do przetwarzania danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 131-134, 151-154)

¹⁵ SPK.2150.1.2015, SPK.2150.2.2015, SPK.2150.4.2015, SPK.2150.5.2015.

¹⁶ SPK.2150.1.2016, SPK.2150.2.2016, SPK.2150.3.2016, SPK.2150.5.2016.

¹⁷ SPK.2150.3.2015.

¹⁸ SPK.2150.4.2016.

¹⁹ W 2015 i 2016 r. prace te wykonywały każdorazowo cztery osoby.

W związku z kwalifikacją wojskową przeprowadzaną w 2015 i 2016 r. nie wpłynęły do Starosty wnioski przewodniczącego PKL dotyczące spraw, o których mowa w art. 32a ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy. Przewodniczący PKL nie zgłaszał również sugestii dotyczących kandydatów do powołania do składu tej komisji lekarskiej oraz do zastępczego pełnienia w niej funkcji.

(dowód: akta kontroli str. 109-114)

Co do zasady, upoważniony przedstawiciel wójta, burmistrza, prezydenta miasta ustalał tożsamość osób stawiających się po raz pierwszy do kwalifikacji wojskowej w okresie lat 2015 i 2016. W przypadku braku upoważnionego przedstawiciela, jak wyjaśnił Starosta, to Sekretarz PKL ustalał tożsamość osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej, przy czym dotyczyło to osób, które stawiały się w innym terminie niż przewidzianym dla danej gminy. Odnotowano od ośmiu do dziesięciu takich przypadków w 2015 oraz w 2016 r. Jak wyjaśnił Sekretarz PKL przypadki stawienia się wzywanych osób w terminie innym niż przypadający dla danej gminy występowały bez uprzedzenia. W obowiązującym stanie prawnym istniała trudność jednoznacznego określenia osoby, która w razie nieobecności wójta, burmistrza, prezydenta miasta ustalałaby tożsamość takich osób. Mając jednak na względzie fakt, że jednym z obowiązków Sekretarza PKL było utrzymanie w stałej aktualności drugiego egzemplarza listy osób podlegających stawieniu się do kwalifikacji wojskowej zdecydowano, że to właśnie Sekretarz PKL będzie najbardziej odpowiednią osobą do sprawdzania tożsamości wzywanych osób. Sekretarz PKL nie zwracał się do właściwego organu o zgodę na wykonanie czynności, o których mowa w § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia kwalifikacji. Dodał jednocześnie, że właściwy organ był informowany o takim zdarzeniu na bieżąco w ramach aktualizacji listy stawiennictwa celem uniknięcia wysyłania ponownych wezwań lub podejmowania czynności, o których mowa w art. 32 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 34-44, 170-175, 378-379)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo obowiązku wynikającego z § 13 ust. 4 i 5 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji, Starosta w 2015 i 2016 r. nie przedstawiał Wojewodzie danych dotyczących: sposobu zapewnienia lokali i pomieszczeń dla organów uczestniczących w przeprowadzaniu kwalifikacji wojskowej; wyposażenia tych lokali i pomieszczeń; zapewnienia porządku w lokalach; zapewnienia bezpieczeństwa pracy organów uczestniczących w przeprowadzaniu kwalifikacji wojskowej; zabezpieczenia pomieszczeń i dokumentacji po zakończeniu urzędowania organów uczestniczących w przeprowadzaniu tej kwalifikacji; a także nie przedstawiał danych dotyczących przewidywanego ogólnego kosztu kwalifikacji wojskowej na obszarze powiatu, z wyszczególnieniem kwot przewidywanych na poszczególne przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 115-130, 136-150, 253-258, 330-335)

Starosta w wyjaśnieniach podał, że odstąpiono od przedstawienia Wojewodzie pełnych informacji, z uwagi na brak zmian, w ciągu ostatnich ośmiu lat, w zakresie usytuowania pomieszczeń lokalu PKL, ich przeznaczenia oraz wyposażenia. Dodał, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiła potrzeba zwiększenia dotacji celowej Wojewody na zadania związane z kwalifikacją, a sama jej wysokość ustalana była na poziomie poniesionych wydatków w roku poprzednim.

(dowód: akta kontroli str. 171-175)

W ocenie NIK, okoliczności przywołane w wyjaśnieniach nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia do niewykonania obowiązku przedstawiania Wojewodzie wszystkich danych wymaganych nie budzącymi wątpliwość interpretacyjnych przepisami § 13 ww. rozporządzenia. Kategoryczny charakter tej regulacji („przedstawia”) nie pozwala bowiem na uzależnianie przekazywania tych danych od jakichkolwiek okoliczności, w tym od powtarzalnego charakteru danych lub inicjatywy czy interwencji Wojewody. Należy ponadto podkreślić, że w świetle szeregu zmiennych czynników rzutujących na coroczny koszt kwalifikacji wojskowej (w tym chociażby liczby wzywanych do niej osób), prognozowane koszty tej kwalifikacji mogą się nawet znacznie różnić od jej kosztów poniesionych w poprzednich latach.

2. Starosta, w propozycjach do Planu na 2015 r., przekazanych Wojewodzie w zakresie uregulowanym w § 13 pkt 1 lit. c i d rozporządzenia o kwalifikacji, podał odmienne dane niż te, które Wójt Gminy Przygodzice oraz Burmistrz Gminy i Miasta Raszków ujęli w kierowanych do Wojewody, za pośrednictwem Starosty wnioskach, o których mowa w § 8 ust. 1, 3 i 4 ww. rozporządzenia. Liczba osób wzywanych do kwalifikacji w Gminie Przygodzice na dzień 3 marca 2015 r. została określona na 22, zamiast 31, a na dzień 2 marca tego roku – na 35, zamiast 31. Dla Gminy i Miasta Raszków, na dzień 16 marca 2015 r., podano 30 osób zamiast 32. Skutkowało to ujęciem tych nieprawidłowych, niezgodnych z wnioskami wójta i burmistrza, danych w Planie na rok 2015, przy czym Starosta nie występował następnie do Wojewody o jego zmianę.

Podobnie, w przekazanych Wojewodzie propozycjach do Planu na 2016 r. Starosta przedstawił nieprawidłowe dane obejmujące całkowitą liczbę osób wzywanych do kwalifikacji wojskowej dla Gminy Sośnie, gdzie podano 86 osób z rocznika 1997 oraz siedem z roczników starszych, w sytuacji, gdy zgodnie z wnioskiem wójta tej gminy powinno być odpowiednio: 58 oraz osiem osób. Ponadto dla Gminy Przygodzice podano 126 osób z rocznika 1997 oraz dziesięć z roczników starszych, zamiast odpowiednio: 78 oraz sześć osób.

(dowód: akta kontroli str. 118-130, 139-150, 155-156)

Starosta w wyjaśnieniach wskazał, że w 2015 r. pomimo powielenia błędu przez Wojewodę całkowita liczba osób wzywanych przez Wójta Gminy Przygodzice była zgodna z wnioskiem jaki skierował on do Wojewody, jak i liczbą wzywanych na kwalifikację osób, co potwierdzają dzienne protokoły z prac PKL. Natomiast w przypadku Gminy i Miasta Raszków doszło do błędu rachunkowego, podobnie jak i w zakresie danych z gmin Sośnie i Przygodzice, dotyczących 2016 r. Nie zwrócenie się do Wojewody o skorygowanie niepoprawnych danych w 2015 r. Starosta wyjaśnił zbyt późnym dostrzeżeniem powstałego błędu rachunkowego. Dodał ponadto, że ww. omyłki nie wpłynęły na przebieg kwalifikacji wojskowej na terenie Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 368-376)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że zalecanie przez Starostę, w pismach kierowanych do wójtów, burmistrzów i prezydenta miasta, pory wezwań do stawienia się na kwalifikację wojskową w 2015 r. i 2016 r., na przestrzeni zaledwie pół godziny (9:30 i 10:00), przy ośmiogodzinnym czasie pracy PKL²⁰, nie sprzyjało realizacji wymogu wynikającego z § 8 ust. 5 w zw. z art. 4 ust. 1 rozporządzenia o kwalifikacji. Zgodnie z tymi przepisami wójt, burmistrz, prezydent miasta wzywa osoby

²⁰ W obwieszczeniach Wojewody podano, że kwalifikacja wojskowa osób z terenu Powiatu Ostrowskiego odbywała się w godzinach od 9:30 do 17:30.

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.

2. Ustalenie przez Sekretarza PKL tożsamości osób stawiających się po raz pierwszy do kwalifikacji wojskowej w przypadku nieobecności upoważnionego przedstawiciela wójta, burmistrza, prezydenta miasta, nie znajduje oparcia w treści art. 32 ust. 6 i 7 pkt 1 ustawy oraz § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia o kwalifikacji. Niemniej jednak, NIK dostrzegając podnoszone przez Starostę i Sekretarza PKL komplikacje i trudności wynikające z samorzutnego albo niezgodnego z harmonogramem stawienia się poszczególnych osób przed PKL wskazuje, że w myśl § 7 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia, komendant WKU (lub jego przedstawiciel) jest uprawniony do zapoznania się m.in. z aktualną fotografią oraz dokumentami potwierdzającymi poziom wykształcenia lub pobieranie nauki oraz posiadane kwalifikacje zawodowe osoby stawiającej się do kwalifikacji wojskowej po raz pierwszy, co de facto daje możliwość zweryfikowania tożsamości tej osoby.

Ocena częściowa

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

2. Finansowanie zadań w zakresie kwalifikacji wojskowej.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z planem dotacji celowych ustalonym przez Wojewodę, dotacja celowa dla Powiatu (w rozdziale 75045 – kwalifikacja wojskowa) wynosiła:

- 60.785 zł w 2015 r. z czego 56.785 zł w § 2110 – dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat i 4.000 zł w § 2120 – dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na zadania bieżące realizowane przez powiat na podstawie porozumień z organami administracji publicznej;

- 61.000 zł w 2016 r., w tym: 57.000 zł w § 2110 i 4.000 zł w § 2120.

(dowód: akta kontroli str. 204, 292)

W dniach 25 czerwca 2015 r. oraz 27 czerwca 2016 r. Starosta przesłał do Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu rozliczenie otrzymanej dotacji na zadania związane z przeprowadzaniem kwalifikacji wojskowej w poszczególnych latach. Według nich:

- w 2015 r. w dziale 750, rozdział 75045 na zadania zlecone wydatkowano kwotę 56.766,25 zł, w tym: 3.515,38 zł w § 4110; 501,05 zł w § 4120; 32.750 zł w § 4170 (w tym wynagrodzenia członków PKL – 14.700 zł, pięciu osób wykonujących prace związane z obsługą PKL oraz osób wykonujących usługę sprzątania lokalu PKL – 18.050 zł); 2.097,35 zł w § 4210 (m.in. książka orzeczeń lekarskich, wyposażenie apteczki pierwszej pomocy, artykuły biurowe, artykuły higieniczno-sanitarne oraz elementy wyposażenia socjalno-gospodarczego); 17.802,47 zł w § 4300 (wynajem pomieszczeń na potrzeby PLK, refundacja dla szpitala²¹ utraconego wynagrodzenia lekarza pełniącego funkcję przewodniczącego PKL, transport wyposażenia i sprzętu PKL oraz wypożyczenie przenośnych stelaży i kotar); 100,00 zł w § 4360 (łączność telefoniczna PKL);

- w 2016 r. w dziale 750, rozdział 75045 na zadania zlecone wydatkowano kwotę 55.185,20 zł, w tym: 3.560,08 zł w § 4110; 507,42 zł w § 4120; 32.710 zł w § 4170

²¹ ZZOZ.

(w tym wynagrodzenia członków PKL – 13.860 zł, pięciu osób wykonujących prace związane z obsługą PKL oraz osób wykonujących usługę sprzątania lokalu PKL – 18.850 zł); 997,60 zł w § 4210 (zakup materiałów i wyposażenia); 17.310,10 zł w § 4300 (wynajem pomieszczeń na potrzeby PKL, refundacja dla szpitala²² utraconego wynagrodzenia lekarza pełniącego funkcję przewodniczącego PKL, transport wyposażenia i sprzętu PKL oraz wypożyczenie przenośnych stelaży i kotar); 100,00 zł w § 4360 (łączność telefoniczna PKL);

(dowód: akta kontroli str. 205-206, 293-294)

Jak wyjaśnił Starosta, w celu zapewnienia łączności telefonicznej udostępniano telefon komórkowy, który był własnością Starostwa i był wykorzystywany wyłącznie w ramach kwalifikacji wojskowej. Z telefonu korzystali Przewodniczący PKL, przedstawiciel Komendanta WKU oraz przedstawiciele wójtów, burmistrzów i prezydenta miasta. Doładowanie telefonu było wykorzystane na poziomie 90% po czym jego ważność przechodziła na rok następny.

(dowód: akta kontroli str. 170-175)

Zarządzeniami Wojewody²³ osobom wchodzącym w skład komisji lekarskich ustalono wysokość dodatkowego wynagrodzenia obliczanego jako iloczyn:

- dla przewodniczącego komisji lekarskiej – kwoty 200 zł oraz liczby posiedzeń, którym przewodniczył;
- dla sekretarza komisji lekarskiej – kwoty 120 zł oraz liczby posiedzeń, w których uczestniczył;
- dla pracownika średniego personelu medycznego, wyznaczonego do powiatowej komisji lekarskiej – kwoty 100 zł oraz liczby posiedzeń, w których uczestniczył.

Osobom wchodzącym w skład komisji lekarskich określających zdolność do czynnej służby wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej, tj. przewodniczącemu PKL, Sekretarzowi PKL oraz pracownikowi średniego personelu medycznego, Starosta wypłacił dodatkowe wynagrodzenie za pracę, według stawek ustalonych przez Wojewodę.

Wynagrodzenia te²⁴:

- w 2015 r. wynosiły łącznie 14.700 zł, w tym dla: przewodniczącego PKL (za 35 posiedzeń) – 7.000 zł; dla Sekretarza PKL (za 35 posiedzeń) – 4.200 zł; dla pracownika średniego personelu medycznego (za 35 posiedzeń) – 3.500 zł;
- w 2016 r. wynosiły łącznie 13.860 zł, w tym dla: przewodniczącego PKL (za 33 posiedzenia) – 6.600 zł; dla Sekretarza PKL (za 33 posiedzenia) – 3.960 zł; dla pracownika średniego personelu medycznego (za 33 posiedzenia) – 3.300 zł.

(dowód: akta kontroli str. 286-289, 362-365)

Przewodniczący PKL był lekarzem zatrudnionym przez ZZOZ. Osoba pełniąca funkcję średniego personelu medycznego wyznaczona do PKL również była pracownikiem ZZOZ.

(dowód: akta kontroli str. 72-76, 85- 86, 88-97, 107-108)

Ze środków dotacji celowej otrzymanej na realizację zadań zleconych w zakresie kwalifikacji wojskowej realizowanych przez Powiat wypłacono również wynagrodzenia za wykonywanie prac związanych z wprowadzaniem danych do ewidencji wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej

²² ZZOZ.

²³ Nr 19/15 z 20 stycznia 2015 r. i Nr 14/16 z 15 stycznia 2016 r.

²⁴ Sfinansowane ze środków dotacji celowej przeznaczonej na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat (rozdział 75045, § 2120).

i wydawaniem wojskowych dokumentów osobistych oraz prowadzeniem zajęć z osobami zgłaszającymi się do kwalifikacji wojskowej. Wynosiły one:

- w 2015 r. łącznie 13.000 zł dla czterech osób²⁵, które wykonywały prace związane z wprowadzaniem danych do ewidencji wojskowej i wydaniem wojskowych dokumentów osobistych dla 944 osób, którym wydano orzeczenie o zdolności do czynnej służby wojskowej oraz 3.250 zł dla jednej osoby prowadzącej zajęcia z tymi osobami;

- w 2016 r. łącznie 13.400 zł dla czterech osób²⁶, które wykonywały prace związane z wprowadzaniem danych do ewidencji wojskowej i wydaniem wojskowych dokumentów osobistych dla 957 osób oraz 3.350 zł dla jednej osoby prowadzącej zajęcia z tymi osobami.

(dowód: akta kontroli str. 164-169, 202-203, 291)

Zarząd Powiatu zawierał porozumienia z Wojewodą, odpowiednio 21 stycznia 2015 r.²⁷ oraz 1 lutego 2016 r.²⁸ w zakresie przejęcia zadań z zakresu administracji rządowej, o których mowa w art. 30 ust. 4 i 4a ustawy. Na pokrycie kosztów badań specjalistycznych, w tym psychologicznych oraz obserwacji szpitalnej osób skierowanych na te badania powiat corocznie otrzymywał dotację w wysokości 4.000 zł., z czego w 2015 r. wykorzystano 2.755 zł, a w 2016 r. 2.260 zł.

(dowód: akta kontroli str. 83-84, 105-106, 202-206, 291-294)

Starosta zwrócił do ZZOZ koszt wynagrodzenia²⁹ lekarza pełniącego funkcję przewodniczącego PKL w godzinach pracy zawodowej, o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy. Jak wyjaśnił Starosta, praktyka pokrywania przez Powiat utraconego wynagrodzenia obowiązywała niezmiennie od lat. Środki na ten cel pochodziły z otrzymanej od wojewody dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Dodał, że Wojewoda nigdy nie zgłosił zastrzeżeń do sprawozdania z rozliczenia otrzymanej przez Powiat dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 202-206, 232-234, 291-294, 310-311, 368- 373)

Niewykorzystane kwoty dotacji Starosta zwrócił do budżetu Wojewody w 2015 r. – 1.245 zł oraz w 2016 r. – 1.340 zł.

(dowód: akta kontroli str. 205-206, 293-294)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Powiat reprezentowany przez Starostę i Wicestarostę Ostrowskiego, Tomasza Ławniczaka zawarł w 2015 i 2016 r. po trzy umowy zlecenia³⁰, których przedmiotem było sprząatanie i utrzymanie czystości pomieszczeń w obiekcie Internatu Medycznego Studium Zawodowego w Ostrowie Wkp., ul. Limanowskiego 17, w których urzędowała PKL oraz sprząatanie i utrzymanie w czystości pomieszczenia przeznaczonego dla osób zgłaszających się do PKL oraz korytarza i pomieszczeń higieniczno-sanitarnych. Łączne koszty wynagrodzeń, w wysokości 1.800 zł w 2015 r. oraz 2.100 zł w 2016 r. rozliczono z dotacji celowej na zadania związane z przeprowadzeniem kwalifikacji wojskowej w tych latach. W myśl art. 32a ust. 1 pkt 3 ustawy, starosta na potrzeby kwalifikacji wojskowej m.in. zapewnia porządek w lokalu w którym jest ona prowadzona. Zgodnie natomiast z art. 32a ust. 1 pkt 2

²⁵ Każda po 1.750 zł za miesiąc luty 2015 r. oraz 1.500 zł za miesiąc marzec 2015 r. w którym urzędowała PKL.

²⁶ Każda po 1.850 zł za miesiąc luty 2016 r. oraz 1.500 zł za miesiąc marzec 2016 r. w którym urzędowała PKL.

²⁷ Nr SO-IV.0031.20.2015.4

²⁸ Nr SO-IV.0031.20.2016.4

²⁹ 8.652,47 zł w 2015 r. oraz 8.010,00 zł w 2016 r.

³⁰ SPK.2150.6.2015, SPK.2150.7.2015, SPK.2150.8.2015, SPK.2150.6.2016, SPK.2150.7.2016, SPK.2150.8.2016.

ustawy starosta na potrzeby przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej może zatrudnić, na podstawie umowy o pracę na czas określony lub umowę zlecenia, nie więcej niż cztery osoby do prac związanych z wprowadzaniem danych do ewidencji wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej i wydawaniem wojskowych dokumentów osobistych oraz osobę do prowadzenia zajęć z osobami zgłaszającymi się do kwalifikacji wojskowej w lokalu, w którym jest prowadzona kwalifikacja wojskowa. W przywołanym przepisie ustawodawca wyraźnie zatem wskazał w jakim zakresie Starosta może posilkować się umowami zlecenia przy prowadzeniu kwalifikacji wojskowej i ile może do tego celu zatrudnić osób. Możliwości zlecenia usług sprzątania tam się natomiast nie wymienia, co oznacza, że zawarcie ww. sześciu umów zlecenia wykraczało poza dopuszczalny zakres przedmiotowy zatrudniania osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej. Ponadto, z uwagi na coroczne zawieranie w okresie objętym kontrolą umów z pięcioma osobami na realizację czynności ujętych w art. 32a ust. 1 pkt 2 ustawy, dodatkowe zatrudnienie trzech osób do sprzątania wiązało się też z przekroczeniem osobowego limitu, o którym mowa w przywołanym przepisie.

(dowód: akta kontroli str. 205-206, 253-258, 287, 289, 292-294, 330-335, 363, 365)

Wicestarosta wyjaśnił, że od samego początku wynajmu pomieszczeń internatu dla potrzeb pracy PKL (tj. od 8 lat) zawierano umowy z pracownikami internatu zatrudnionymi tam na podstawie umowy o pracę, z uwagi na taki wyraźny wymóg podmiotu wynajmującego ten obiekt. Dodał, że rozliczanie tych kosztów w ramach dotacji na przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej nie było dotąd kwestionowane przez Wydział Finansowy Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 383-385)

NIK zauważa jednak, że przepis art. 662 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³¹, zgodnie z którym drobne nakłady połączone ze zwykłym używaniem rzeczy³² obciążają najemcę, nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego. Kwestia obowiązków najemcy w tym zakresie może być wobec tego odmiennie bądź bardziej szczegółowo uregulowana w umowie najmu lokalu.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że koszty wynagrodzenia³³, o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy, dla lekarza pełniącego funkcję przewodniczącego PKL w godzinach pracy zawodowej, zostały wypłacone przez Starostwo mimo braku odpowiedniego porozumienia³⁴, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁵ oraz art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³⁶. Zgodnie z art. 30 ust. 5 ustawy, m.in. koszty wynagrodzeń za udział w pracach komisji lekarskich (w tym dodatkowego wynagrodzenia) pokrywa się z budżetu państwa, z części którą dysponuje wojewoda. Z kolei zakres zleconych zadań z zakresu administracji rządowej, dotyczących przygotowania i przeprowadzenia kwalifikacji, które realizuje Starosta określa art. 32a ustawy. Do zadań tych nie należy wypłata wynagrodzeń dla osób wchodzących w skład powiatowej komisji lekarskiej. Zawarte dotychczas przez Powiat oraz Wojewodę porozumienia w sprawie przejęcia zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących powszechnego obowiązku obrony obejmowały

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 459.

³² W tym m.in. koszty bieżącej konserwacji posadzek, podłóg czy wykładzin.

³³ 8.652,47 zł w 2015 r. oraz 8.010,00 zł w 2016 r.

³⁴ Patrz np. porozumienie zawarte w dniu 19 listopada 2015 r. pomiędzy Wojewodą Świętokrzyskim a Zarządem Powiatu Sandomierskiego (Dz. Urz. Województwa Świętokrzyskiego poz. 3384, ze zm.).

³⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 814, ze zm.

³⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 525, ze zm.

tymczasem wyłącznie: zawieranie i podpisywanie umów z podmiotami leczniczymi, pokrywanie kosztów badań specjalistycznych oraz rozliczanie przyznanej dotacji.

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁷, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- 1) przedstawiania Wojewodzie wszystkich i rzetelnych informacji, o których mowa w § 13 rozporządzenia o kwalifikacji;
- 2) zaprzestania finansowania z dotacji celowej, przeznaczonej na przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej, umów zlecenia wykraczających poza zakres określony w art. 32a ust. 1 pkt 2 ustawy.

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, 27 kwietnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Tomasz Otworowski
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

³⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.