



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.003.05.2017
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	Zbigniew Truszkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/25/2017 z dnia 24 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wągrowcu; ul. Kościuszki 15, 62-100 Wągrowiec (dalej: Starostwo albo Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Kranc, Starosta Wągrowiecki (dalej: Starosta) (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Starostwa w zakresie realizacji zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem kwalifikacji wojskowej, w latach 2015-2016².

Starosta, jako organ odpowiedzialny za przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej na terenie powiatu wągrowieckiego, wykonywał ją zgodnie z wojewódzkimi planami kwalifikacji wojskowej (dalej: Plan), przy współudziale Wojskowego Komendanta Uzupełnień w Pile (dalej: Komendant), oraz wójtów i burmistrzów siedmiu gmin ww. powiatu. Na potrzeby przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej zapewniono w szczególności lokale i pomieszczenia dla organów uczestniczących w przeprowadzaniu tej kwalifikacji wraz z wyposażeniem niezbędnym do ich pracy. Prawdłowo zabezpieczano pomieszczenia i dokumentację po jej zakończeniu.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na przebieg kwalifikacji. Starosta nie przedstawił 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 wojskowej³. Stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie dokumentowania rozkładu czasu pracy pracownika Starostwa będącego sekretarzem powiatowej komisji lekarskiej (dalej: Komisja).

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

² Dalej także „okres objęty kontrolą”.

³ Dz. U. Nr 202 poz. 1566, ze zm., dalej „rozporządzenie w sprawie kwalifikacji”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przeprowadzanie kwalifikacji wojskowej.

1.1. Organizacja kwalifikacji wojskowej na obszarze powiatu

Opis stanu
faktycznego

Zadania w zakresie kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej w Starostwie do dnia 31 grudnia 2015 r. wykonywał główny specjalista ds. bezpieczeństwa publicznego i systemu zarządzania kryzysowego, zatrudniony w Sekretariacie Starosty. Od 1 stycznia 2016 r. ww. zadania realizowano w Wydziale Spraw Obywatelskich i Zdrowia⁴.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 21-23)

W okresie objętym kontrolą, 30 grudnia 2014 r. i 29 grudnia 2015 r.⁵, zgodnie z wymogami ujętymi w § 8 ust. 4 i § 13 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji, Starosta przekazywał Wojewodzie wnioski wójtów i burmistrzów gmin z terenu powiatu wągrowieckiego (dalej: Powiat) dotyczące liczby osób podlegających wezwaniu do kwalifikacji wojskowej. Wraz z tymi wnioskami, przekazywano Wojewodzie propozycje do Planu obejmujące m.in.: kandydatów do składów Komisji, informacje o jej siedzibie i czasie pracy, liczbę mężczyzn zobowiązanych do stawiennictwa z poszczególnych gmin, terminy stawiennictwa, przewidywaną dzienną liczbę mężczyzn stających przed Komisją oraz liczbę dni przeznaczonych na stawiennictwo z podziałem na poszczególne gminy.

(dowód: akta kontroli str. 24-49)

W okresie objętym kontrolą Starosta zapewnił na potrzeby kwalifikacji wojskowej lokal w Miejskim Domu Kultury przy ul. Kościuszki 55, w którym wydzielono pomieszczenie dla przedstawicieli burmistrzów i wójtów oraz pomieszczenie dla Komisji i Komendanta, w którym pracowały także osoby zajmujące się wprowadzaniem danych do ewidencji wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej i wydawaniem wojskowych dokumentów osobistych. Komisja korzystała z dwóch pomieszczeń, z których jedno przeznaczono na przebieralnię, w drugim, przedzielonym parawanem wykonywano badania lekarskie. W wydzielonej części korytarza zorganizowano poczekalnię. Pomieszczenia Komisji wyposażono w: kozetkę, ciśnieniomierz lekarski, tablice do badania wzroku, wagę i miarę lekarską oraz parawan lekarski. Po zakończeniu pracy Komisji, dokumentacja była przechowywana w metalowej skrzyni zabezpieczonej kłódką. Dostęp do pomieszczenia z dokumentacją miały tylko upoważnione osoby. Budynek, w którym prowadzono kwalifikację wojskową był objęty całodobową ochroną. Po zakończeniu kwalifikacji wojskowej dokumentacja Komisji była przechowywana w budynku Starostwa. W szafach biurowych wraz z ww. dokumentacją przechowywano dokumenty wytworzone na stanowisku pracy ds. systemu zarządzania kryzysowego i bezpieczeństwa publicznego. Dokumentacja kwalifikacji wojskowej składała się z siedmiu segregatorów z orzeczeniami Komisji, dwóch książek orzeczeń lekarskich i rejestrów ekspertyz (posiadała metryki spraw).

(dowód: akta kontroli str. 50, 91-100)

W okresie lat 2015-2016 Starosta zapewnił urzędowanie Komisji w terminach określonych w Planie na te lata, odpowiednio: od 30 marca do 23 kwietnia i od 31 marca do 25 kwietnia. Zgodnie z wymogami § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie

⁴ W związku z wprowadzeniem od dnia 1 stycznia 2016 r. nowego regulaminu organizacyjnego Starostwa (uchwała nr 226/2015 Zarządu Powiatu Wągrowieckiego z dnia 18 grudnia 2015 r.).

⁵ Pismo SK.1.5570.29.2014 i SK. 1.5570.30.2015

kwalifikacji, wezwania do kwalifikacji na dany dzień rozłożono w czasie, na trzy grupy. Sekretarzem komisji był etatowy pracownik Starostwa, zatrudniony na stanowisku głównego specjalisty ds. bezpieczeństwa publicznego i systemu zarządzania kryzysowego w Sekretariacie Starosty. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 32a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁶, Starosta korzystał z możliwości zatrudnienia w każdym roku na podstawie umów zlecenia czterech osób do prac związanych z wprowadzaniem danych do ewidencji wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej i wydawaniem wojskowych dokumentów osobistych, oraz osoby do prowadzenia zajęć z osobami zgłaszającymi się do kwalifikacji wojskowej w lokalu, w którym była prowadzona ta kwalifikacja. Liczba zatrudnianych osób była zgodna z Planem.

(dowód: akta kontroli str. 52-82, 91-100, 107-160)

Przedstawiciel Komendanta na miejscu nadzorował czynności osób zatrudnionych do prac związanych z wprowadzaniem danych do ewidencji wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej i wydawaniem wojskowych dokumentów osobistych. Osoby te, zgodnie z wymogiem art. 32a ust. 3 ustawy, posiadały pisemne upoważnienie Komendanta do wykonywania tych prac, na zasadach określonych w przepisach o ochronie danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 154-162)

Wojewoda w okresie lat 2015-2016 wydał zarządzenia w sprawie wysokości kwot dodatkowego wynagrodzenia osób wchodzących w skład Komisji⁷ oraz podpisał porozumienia ze Starostą w sprawach zawierania i podpisywania umów na prowadzenie badań specjalistycznych, w tym psychologicznych oraz obserwacji szpitalnej osób stawiających się do kwalifikacji i pokrywanie kosztów ww. czynności⁸.

(dowód: akta kontroli str. 163-164, 168-176)

W propozycjach do planu przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej na lata 2015-2016 sporządzonych przez Starostę przewidywano stawiennictwo odpowiednio: 477 i 459 osób. Zgodnie z zatwierdzonymi przez Wojewodę⁹ Planami na 2015 i 2016 rok, zobowiązanych do stawiennictwa było odpowiednio: 482 i 490 osób.

(dowód: akta kontroli str. 24-49, 52-90)

Według sprawozdań Komisji¹⁰ w okresie lat 2015-2016 na listach stawiennictwa, o których mowa w § 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji, ujęto odpowiednio: 470 osób (445 z rocznika 1996 i 25 z roczników starszych) oraz 430 osób (395 z rocznika 1997 i 35 z roczników starszych). Na wezwanie stawili się odpowiednio: 426 osób (422 z rocznika 1996 i cztery z roczników starszych) oraz 384 osoby (375 z rocznika 1997 i dziewięć z roczników starszych). Z ww. sprawozdań wynika, że w latach 2015-2016 nie stawili się do kwalifikacji bez usprawiedliwienia odpowiednio: 22 osoby z rocznika 1996 i 20 z roczników starszych oraz osiem osób z rocznika 1997 i 18 z roczników starszych. W 2015 r. z list stawiennictwa wykreślono dwie osoby: jedną z powodu stawiennictwa przed inną Komisją a jedną z innych przyczyn. W 2016 r. do list dopisano dwie osoby,

⁶ Dz. U. z 2016 poz. 1534, ze zm., dalej: ustawa.

⁷ Nr 19/15 z dnia 20 stycznia 2015 r. oraz Nr 14/16 z dnia 15 stycznia 2016 r. w sprawie ustalenia wysokości kwot 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 wojskowej na obszarze województwa wielkopolskiego.

⁸ Porozumienia: nr SO-IV.0031.30.2015.4 z dnia 12 lutego 2015 r. i nr SO-IV.0031.30.2016.4 z dnia 10 lutego 2016 r.

⁹ Pisma znak: SO-IV.6610.4.2015.4 i SO-IV.6610.2.2016.4

¹⁰ Pismo: SK.1.5570.7.2015 i ZK.5570.6.2016

które stawily się na kwalifikacje po sporządzeniu list, a 17 osób skreślono z list z powodu stawiennictwa przed inną Komisją, jedną z powodu błędu przy sporządzaniu listy, a dwie z innych powodów.

(dowód: akta kontroli str. 177-184)

Do kwalifikacji wojskowej, na obszarze Powiatu stawilo się w 2015 i 2016 r. odpowiednio 91 % i 89% osób podlegających temu obowiązkowi.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Pomimo obowiązku ujętego w § 13 pkt 1 lit. c, pkt 4 i 5 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji, Starosta nie przedstawiał Wojewodzie w okresie objętym kontrolą:

a) w propozycjach do Planu, informacji o liczbie kobiet z poszczególny gmin (miast i gmin, miast) podlegających w danym roku kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 26, 36)

Starosta w swoich wyjaśnieniach, jako powód tego zaniechania wskazał zbyt późne otrzymywanie tych informacji od Komendanta.

(dowód: akta kontroli str. 202)

NIK wskazuje, że przekazane przez Komendanta imienne zestawienia osób (kobiet) podlegających obowiązkowi stawienia się do kwalifikacji wojskowej w 2016 r. (na podstawie art. 48 ust. 3 ustawy), wpłynęły do Starostwa 4 stycznia 2016 r. tj. na trzy dni przed upływem terminu na przekazanie Wojewodzie ww. informacji. Pismo o braku takich osób podlegających wezwaniu w 2015 r. wpłynęło do Urzędu 31 grudnia 2014 r., tj. na siedem dni przed upływem przedmiotowego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 204-243)

b) informacji o sposobie: zapewnienia lokali i pomieszczeń dla organów uczestniczących w przeprowadzaniu kwalifikacji wojskowej, wyposażenia tych lokali i pomieszczeń, zapewnienia porządku w lokalach; zapewnienia bezpieczeństwa pracy ww. organów, zabezpieczenia pomieszczeń i dokumentacji po zakończeniu urzędowania oraz nie przedstawiał danych dotyczących przewidywanego ogólnego kosztu kwalifikacji wojskowej na obszarze powiatu, z wyszczególnieniem kwot przewidywanych na poszczególne przedsięwzięcia.

Starosta w wyjaśnieniach wskazał, że ww. dane są cykliczne i powtarzają się corocznie. Dodał, że kwalifikacja wojskowa odbywa się od wielu lat w tym samym miejscu, i że Wojewoda nigdy nie wskazywał na brak tych danych. Według Starosty pozytywne oceny związane z zapewnieniem pracy Komisji w latach 2015-2016 znajdują się także w sprawozdaniach nr 10/2015 i 11/2016 z przeprowadzonego przez Wojewódzką Komisję Lekarską nadzoru nad pracą Komisji. Dodał, że także przewodniczący Komisji stwierdzali, że warunki pracy Komisji w latach 2015-2016 zostały bardzo dobrze przygotowane i nie mają dodatkowych sugestii do organizacji i prowadzenia badań w roku następnym. Starosta zaznaczył, że kwoty przewidziane na kwalifikacje wojskową wynikają z podpisanych porozumień i dotacji udzielanych przez wojewodę, w pełni zaspokajają potrzeby oraz, iż nigdy nie zwracał się o zmiany w tym zakresie ani takich zmian nie sugerował.

(dowód: akta kontroli str. 201)

W ocenie NIK, okoliczności przywołane w wyjaśnieniach nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia do niewykonania obowiązku przedstawiania Wojewodzie wszystkich danych wymaganych przepisami § 13 ww. rozporządzenia, które nie budzą wątpliwości interpretacyjnych. Kategoryczny charakter tej regulacji („przedstawia”) nie pozwala bowiem na uzależnianie przekazywania tych danych od jakichkolwiek okoliczności, w tym od powtarzalnego charakteru danych, inicjatywy czy interwencji Wojewody, czy też stopnia zadowolenia Komisji z zapewnionych warunków lokalowych. 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, a wynikających ze wskazywanej przez Starostę dokumentacji.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji kwalifikacji wojskowej na obszarze Powiatu.

1.2. Finansowanie zadań związanych z kwalifikacją wojskową

Opis stanu
faktycznego

Na przygotowanie i przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej w latach 2015-2016 na terenie Powiatu, Wojewoda w budżecie województwa, w dziale 750, rozdziale 75045 § 2110 przeznaczył kwotę dotacji w wysokości odpowiednio: 18.000 zł i 20.000 zł, a na pokrywanie kosztów badań specjalistycznych, w tym psychologicznych oraz obserwacji szpitalnej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej w dziale 750, rozdziale 75045, § 2120 zaplanował kwotę w wysokości po 2.000 zł w każdym roku. Dotacje zostały przekazane na rachunek Powiatu w dniach: 17 lutego i 13 marca 2015 r. oraz 15 marca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 244-254)

Na przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej wydatkowano w latach 2015-2016 łącznie 39.704,77 zł, z tego: w 2015 r. 19.090,81 zł a w 2016 r. 20.613,96 zł, z przeznaczeniem na:

- dodatkowe wynagrodzenia członków komisji lekarskich, łącznie 15.120 zł, po 7.560 zł, z uwzględnieniem zaliczki na podatek dochodowy w wys. 1.361 zł, w każdym roku,
- wynagrodzenia osób zatrudnionych do wprowadzania danych do ewidencji wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej i wydawania wojskowych dokumentów osobistych oraz osób zatrudnionych do prowadzenia zajęć świetlicowych, z uwzględnieniem zaliczek na podatek dochodowy i składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy, łącznie 14.484,39 zł, w tym: 6.649,32 zł w 2015 r i 7.835,07 w 2016 r.,
- artykuły biurowe, łącznie 1.099,98 zł, po 549,99 zł w każdym roku,
- wynajem pomieszczeń, łącznie 5.510,40 zł, w tym; 2.521,50 zł w 2015 r i 2.988,90 zł w 2016 r.,
- pokrywanie kosztów badań specjalistycznych, w tym psychologicznych, łącznie 3.490 zł, w tym: 1.810 zł w 2015 r. i 1.680 zł w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 255-290)

Niewykorzystane kwoty dotacji w wysokości 909,19 zł i 1.386,04 zł Starosta zwrócił do budżetu Wojewody odpowiednio w dniach 24 czerwca 2015 r. i 24 czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 258, 273, 309-313)

Dowody księgowe i dokonane na ich podstawie zapisy księgowe wydatków poniesionych w rozdziale 75045 – Kwalifikacja wojskowa zostały ujęte 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 zagranicznych¹¹. Zapisy księgowe odzwierciedlały stany faktyczne operacji gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 107-151, 254-288, 303-312)

Zgodnie z § 5 ust. 1 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 wojskowej¹² sekretarzem Komisji w każdym roku okresu objętego kontrolą był pracownik Starostwa. Stosownie do wymogów § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia, do składu Komisji powoływani byli lekarze posiadający prawo wykonywania zawodu lekarza, posiadający co najmniej I stopień specjalizacji w dziedzinie chirurgii ogólnej lub I stopień specjalizacji w dziedzinie chorób wewnętrznych oraz pracownik średniego personelu medycznego.

(dowód: akta kontroli str. 316-321, 324-328)

Zarządzeniami Wojewody, osobom wchodzącym w skład komisji lekarskich ustalono wysokość dodatkowego wynagrodzenia obliczanego jako iloczyn kwot: dla przewodniczącego komisji lekarskiej – 200 zł, dla sekretarza komisji lekarskiej – 120 zł, dla pracownika średniego personelu medycznego, wyznaczonego do Komisji – 100 zł oraz liczby posiedzeń, w których brali udział¹³.

(dowód: akta kontroli str. 302, 308)

Ze środków dotacji celowej otrzymanych od Wojewody, zgodnie z ustalonymi przez niego stawkami¹⁴, były finansowane dodatkowe wynagrodzenia osób wchodzących w skład Komisji. W badanym okresie koszty dodatkowych wynagrodzeń dla ww. osób wyniosły łącznie 15.120 zł, w tym: wynagrodzenia brutto lekarzy i pracowników średniego personelu medycznego 10.800 zł oraz wynagrodzenia brutto sekretarza, będącego pracownikiem Starostwa - 4.320 zł.

(dowód: akta kontroli str. 297-308)

Wysokość wynagrodzeń wypłaconych przez Starostwo osobom wykonującym prace związane z wprowadzaniem danych do ewidencji wojskowej i wydawaniem wojskowych dokumentów osobistych (w ramach 22 umów, zawartych w latach 2015-2016), zgodnie z art. 32a ust. 2 ustawy, 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 samorządowych¹⁵ i wynosiła odpowiednio 1.150 oraz 1.508 zł.

(dowód: akta kontroli str. 107-160, 229-334)

¹¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji.

¹² Dz. U. z 2013 r. poz. 735, dalej: rozporządzenie w sprawie komisji lekarskich.

¹³ Patrz wcześniej przywoływane zarządzenia Nr 19/15 z dnia 20 stycznia 2015 r. i Nr 14/16 z dnia 15 stycznia 2016 r.

¹⁴ Uprawnienia Wojewody do ustalenia tych stawek wynikały z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 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 wojskowej (Dz. U. poz. 51).

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 902, dalej „ustawa o pracownikach samorządowych”. Patrz załącznik nr 3 (tabela IV, punkt 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).

Ustalona
nieprawidłowość

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

W latach 2015-2016 r. ze środków dotacji celowej, sekretarzowi Komisji, będącemu pracownikiem Starostwa wypłacono dodatkowe wynagrodzenia za pracę poza godzinami pracy zawodowej, w łącznej kwocie 3.247 zł¹⁶ w sytuacji, gdy nie udokumentowano, że były spełnione wszystkie kumulatywne przesłanki do wypłaty tego wynagrodzenia, wynikające z art. 30 ust. 2 ustawy. Zgodnie z przywołanym przepisem, osobom wchodzącym w skład komisji lekarskich orzekających o stopniu zdolności do czynnej służby wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej 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.

W okresie przeprowadzania kwalifikacji wojskowej w Urzędzie obowiązywał ruchomy rozkład czasu pracy¹⁷ od poniedziałku do piątku od godz. 7.00 do godz. 16.00. Z odrębnej adnotacji Starosty na wniosku ww. osoby o ustalenie indywidualnego rozkładu czasu pracy (pisma opatrzone datą: 18 marca 2015 r. i 22 marca 2016 r.) wynika, że uzyskała ona zgodę na pracę w godzinach od 9.00 do 17.00, w dniach, w których będzie wykonywała obowiązki sekretarza Komisji. Co istotne, akta osobowe ww. pracownika, o których mowa w § 6 ust. 2 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika¹⁸, mimo takiego wymogu (pkt j^a), nie zawierały wniosku pracownika dotyczącego ustalenia indywidualnego rozkładu jego czasu pracy¹⁹.

W latach 2015-2016 Komisja urzędowała odpowiednio w godzinach: od 7.30 do 15.30 i od 8.00 do 16.00.

(dowód: akta kontroli str. 352-357, 359-369)

Starosta wyjaśnił, że wypłata dodatkowego wynagrodzenia ze środków dotacji celowej Panu D. S. nastąpiła w związku z faktem, iż w dniach, w których odbywały się posiedzenia Komisji, do godz. 9.00 wykonywał on swoje obowiązki w Komisji poza godzinami pracy Urzędu. Starosta przyznał, że nie dysponuje dowodami o czasie pracy tego pracownika w dniach, w których odbywała się w latach 2015-2016 kwalifikacja wojskowa oraz, że Starostwo nie dokumentowało jego czasu pracy w okresie w którym świadczył on ją według indywidualnego rozkładu czasu pracy. Także z wyjaśnień D. S. wynika, że w dniach, w których wykonywał obowiązki sekretarza Komisji (po zakończeniu pracy w Komisji i przybyciu do Starostwa, do godz. 17.00) nie dokumentował on swojego czasu pracy.

W ocenie NIK opisane zaniechania stwarzały możliwość nadużyć związanych z ewidencjonowaniem czasu pracy, która to ewidencja stanowi podstawę do rzetelnego naliczania wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 202-203, 338, 339, 347-349)

¹⁶ Brutto, 4.320 zł.

¹⁷ Zarządzenie Starosty Wągrowieckiego Nr 10/2012 z dnia 11 maja 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu pracy Starostwa.

¹⁸ Nr 62 poz. 286, ze zm.

¹⁹ W toku kontroli przedłożono pisma pracownika w tej sprawie (opatrzone datami [...]), na których dokonano odrębnej adnotacji, że udziela się zgody na indywidualny czas pracy.

1. NIK zwraca uwagę, że wynagrodzenia lekarzy wchodzących w skład Komisji oraz pracowników średniego personelu medycznego, a także sekretarza Komisji zostały wypłacone przez Starostwo mimo braku odpowiedniego porozumienia²⁰, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²¹ oraz art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²². 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 osób wchodzących w skład powiatowych komisji lekarskich.

2. Starostwo nie wymagało od lekarzy i pracowników średniego personelu medycznego wchodzących w skład Komisji, przed wypłatą dodatkowego wynagrodzenia, pisemnego potwierdzenia (np. w formie oświadczenia), że pracę w Komisji wykonywali poza godzinami pracy zawodowej, tj. w warunkach o których mowa we wcześniej przywołanym art. 30 ust. 2 ustawy. Jednocześnie od lekarzy emerytów będących członkami Komisji nie wymagano pisemnego potwierdzenia, że nabyli prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia emerytalnego.

Sekretarz Komisji wyjaśnił, że posiadał tylko ustne informacje od członków Komisji „jak wyglądała ich praca zawodowa”. Brak pisemnych dowodów w ww. sprawach Starosta wyjaśnił z kolei odmienną interpretacją przepisów prawa, podkreślając, że wszystkie osoby będące członkami Komisji były wszystkim znane osobiście, ze względu na małą społeczność lokalną. Dodał, że Wojewoda corocznie dokonywał rozliczeń dotacji na kwalifikację wojskową i nigdy nie stwierdzał żadnych uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 202, 335, 337)

NIK wskazuje jednak, że w świetle obowiązujących przepisów przedstawiona w wyjaśnieniach argumentacja nie usprawiedliwia zaniechania jednoznacznego potwierdzania, czy co do wszystkich tych osób, każdorazowo zaistniały podstawy do wypłaty dodatkowego wynagrodzenia. Pewne i niezbite wykazanie tych kwestii jest istotne chociażby dla ustalenia, czy nie zachodzą w tych przypadkach warunki do zachowania prawa do wynagrodzenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy oraz dla rozgraniczenia tych dwóch rodzajów należności. Dodać też należy, że niedokumentowanie przedmiotowych kwestii, chociażby do celów dowodowych, skutkuje, m.in. dla Starosty, brakiem gwarancji, że nie miało miejsca naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie finansowania zadań związanych z kwalifikacją wojskową w Powiecie.

²⁰ 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.).

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 814, ze zm.

²² Dz. U. z 2015 r. poz. 525, ze zm.

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

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 Kontroli²⁴, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- 1) przedstawiania Wojewodzie wszystkich informacji, o których mowa w § 13 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji,
- 2) rzetelnego dokumentowania czasu pracy pracowników Starostwa będących sekretarzami powiatowej komisji lekarskiej.

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, dnia kwietnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Zbigniew Truszkowski
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.