



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.003.06.2017
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	Zuzanna Kaźmierczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/45/2017 z dnia 6 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Poznania, pl. Kolegiacki 17, 61-841 Poznań (dalej: Urząd Miasta albo Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jaśkowiak, Prezydent Miasta Poznania ¹ (dalej: Prezydent)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości² realizowanie przez Prezydenta w latach 2015-2016³ zadań związanych z rejestracją osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej i założenia ewidencji wojskowej, a także wykonywanie w tych latach czynności związanych z organizacją i przeprowadzeniem kwalifikacji wojskowej na terenie Miasta Poznania (dalej: Miasto).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Rejestracja na potrzeby kwalifikacji wojskowej obejmowała osoby wskazane w ustawie z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁴. W latach 2015 i 2016 zapewniono stawienie się do tej kwalifikacji odpowiednio: 82,4 i 80,9% osób podlegających temu obowiązkowi. Prezydent podejmował odpowiednie działania, zmierzające do sprawnego przeprowadzania kwalifikacji na terenie miasta na prawach powiatu, o których mowa w art. 32a ustawy. W szczególności zapewniono odpowiednie lokale i pomieszczenia dla organów uczestniczących w przeprowadzeniu kwalifikacji wojskowej wraz z wyposażeniem niezbędnym do ich pracy. Podjęto także działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w lokalach, w których przeprowadzana była ta kwalifikacja. We właściwy sposób zabezpieczone zostały dokumentacja i pomieszczenia po jej zakończeniu.

¹ Od 8 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.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące nieudokumentowania wezwań do kwalifikacji wojskowej oraz rozkładu czasu pracy pracowników Urzędu będących sekretarzami powiatowych komisji lekarskich (dalej: pkł lub komisja).

Ponadto, w okresie objętym kontrolą, Prezydent 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 wojskowej⁵. Nie podejmował też przewidzianych prawem działań wobec wszystkich osób, które bez uzasadnionej przyczyny nie stawily się do kwalifikacji wojskowej.

NIK stwierdziła również nieprawidłowości w zakresie prowadzenia i aktualizacji rejestru na potrzeby ewidencji i kwalifikacji wojskowej, które jednak nie miały istotnego wpływu na przebieg kwalifikacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rejestracja na potrzeby założenia ewidencji wojskowej i kwalifikacji wojskowej

Opis stanu
faktycznego

Zadania związane z rejestracją osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej, a także przygotowaniem i przeprowadzeniem kwalifikacji wojskowej w Urzędzie Miasta do 30 czerwca 2016 r. realizował Wydział Spraw Obywatelskich⁶ (dalej: WSO), a następnie Wydział Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa (dalej: WZKiB). Do zadań realizowanych na stanowisku ds. powszechnego obowiązku obrony⁷, należało m.in.: sporządzanie rejestru oddzielnie dla każdego rocznika kobiet i mężczyzn zamieszkałych na terenie Miasta, przygotowywanie i przeprowadzanie corocznej kwalifikacji wojskowej osób zamieszkałych na jego terenie, prowadzenie wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony oraz poszukiwanie ujętych w nim mężczyzn zamieszkałych na terenie Miasta, a także przygotowywanie projektów postanowień o nałożeniu grzywny na osoby uchylające się od obowiązku zgłoszenia się do kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 4-83, 596-598)

Rejestr osób objętych rejestracją na potrzeby kwalifikacji wojskowej w latach 2015-2016 Prezydent sporządzał przy udziale pracowników zatrudnionych w WSO, którzy od 1 lipca 2016 r. zostali włączeni do Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej WZKiB. Dane stanowiące podstawę sporządzania rejestru pozyskiwano z rejestru mieszkańców prowadzonego w systemie KSAT w aplikacji Wydział Spraw Obywatelskich, w module wojsko. Wszelkie zmiany dotyczące osób objętych rejestracją, ich zameldowania, wymeldowania wprowadzane na bieżąco do systemu, powodowały automatyczną modyfikację w ww. module. Rejestr w wersji papierowej stanowił raport wydrukowany z przedmiotowej aplikacji. W latach 2015-2016 czynność ta była realizowana przez trzech pracowników Wydziału ZKiB,

⁵ Dz.U. Nr 202 poz. 1566 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie kwalifikacji.

⁶ Zgodnie z zarządzeniem Nr 22/2013/K Prezydenta Miasta Poznania z dnia 20 sierpnia 2013 r., Wydział Spraw Obywatelskich prowadził m.in. sprawy powszechnego obowiązku obrony. Na podstawie postanowień zarządzenia Nr 2/2014 Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich z dnia 21 lipca 2014 r., zmienionego zarządzeniem Nr 1/2015 z dnia 30 marca 2015 r. oraz Nr 2/2015 z dnia 30 czerwca 2015 r., od 1 lipca 2016 r. realizacja zadania podlegała regulacjom zawartym w zarządzeniu Nr 12/2015 Dyrektora Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa z dnia 22 grudnia 2015 r.

⁷ Funkcjonującemu w Oddziale Spraw Społecznych i Obowiązku Obrony.

posiadających stosowne upoważnienia, nadane identyfikatory oraz hasła dostępu aplikacji.

(dowód: akta kontroli str. 165, 167, 267-268)

W latach 2015-2016 rejestry w postaci wydruku na nośniku papierowym sporządzono oddzielnie dla każdego rocznika mężczyzn i każdego rocznika kobiet, zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie rejestracji osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej⁸. Parametry raportu zakładały również tworzenie rejestru w podziale na dzielnice Miasta, ze względów organizacyjnych i planu prac.

Rejestry zawierały adnotację o dacie sporządzenia⁹; ich wersję papierową opatrzone pieczęcią Prezydenta Miasta, a zakres zawartych w nich danych odpowiadał wymogom ww. rozporządzenia. Ich zatwierdzenia dokonywała, z upoważnienia Prezydenta, z-ca dyrektora ówczesnego WSO¹⁰. Aktualizacja ww. rejestrów odbywała się na bieżąco, po dokonaniu zmian w gminnym zbiorze meldunkowym (tego samego lub następnego dnia). Oddział ewidencji ludności dokonywał aktualizacji zdarzeń odbywających się na terenie Miasta Poznania, a w przypadku sytuacji mających miejsce w innych gminach – podstawę zmian stanowiły stosowne zawiadomienia. Aktualizacje dokonywane po sporządzeniu wersji papierowej rejestru, wprowadzane w module wojsko, były odnotowywane poprzez sporządzenie ręcznych adnotacji. Rejestry mężczyzn z rocznika 1996 i 1997 zawierały odpowiednio: 2.194 i 2.086 pozycji, a kobiet odpowiednio: 2.116 i 2.067 pozycji.

(dowód: akta kontroli str.165, 167-174a, 766- 782)

Rejestry sporządzano w dwóch egzemplarzach, z których jeden, wypełniając obowiązek wynikający z § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie rejestracji, przekazano Komendantowi Wojskowej Komendy Uzupełnień w Poznaniu (dalej: Komendant WKU) w dniach: 31 grudnia 2014 r. oraz 5 stycznia 2016 r.

Spośród 31 mężczyzn i 33 kobiet zameldowanych na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 3 miesiące albo wymeldowanych z takiego pobytu w grudniu 2014 i grudniu 2015 roku¹¹, 31 mężczyzn i 31 kobiet zostało prawidłowo ujętych w rejestrach lub z nich wykreślonych.

(dowód: akta kontroli str. 172-174a, 180-181, 185-186, 766-782)

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z § 4 ust. 2 i wzorem stanowiącym zał. nr 2 do rozporządzenia w sprawie rejestracji, Prezydent niezwłocznie zawiadamiał organy wykonawcze gmin właściwe ze względu na miejsce pobytu stałego osoby zameldowanej czasowo na terenie Poznania o wpisaniu takiej osoby do rejestru pod określoną pozycją. Inne gminy zawiadamiały Urząd jako właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego danej osoby, o wpisaniu takiej osoby do rejestru osób zameldowanych na pobyt czasowy na ich terenie. W latach 2015 i 2016 wysłano odpowiednio: 243 i 278 zawiadomień, a otrzymano odpowiednio: 18 i 15.

(dowód: akta kontroli str. 1304)

W 2015 i 2016 r., w terminie o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestracji, tj. do 20 stycznia danego roku¹² Prezydent przekazywał Wojewodzie informacje o liczbie kobiet i mężczyzn wpisanych do rejestru. W informacjach

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 991, dalej: rozporządzenie w sprawie rejestracji.

⁹ 19.12.2014 i 28.12.2015 r. – rejestry mężczyzn oraz 19.12.2014 r. i 29-30.12.2015 r. - rejestry kobiet

¹⁰ Wydział Spraw Obywatelskich przekształcony z dniem 1 lipca 2016 r. w Wydział Spraw Obywatelskich i Uprawnień Komunikacyjnych, dalej: Wydział SOiUK.

¹¹ Miesiące objęte badaniem.

¹² Pisma do Wojewody SO-I.5570.1.1.2015 z 19 stycznia 2015 r. i SO-I.5570.1.1.2016 z 18 stycznia 2016 r.

podawano oddzielnie liczbę osób ujętych w wykazach osób o nieuregulowanym stosunku do służby wojskowej, z podziałem na poszczególne roczniki.

(dowód: akta kontroli str. 177-179, 182-184, 288-291)

W latach 2015-2016 Prezydent wysłał 136 informacji do organów wykonawczych gmin właściwych ze względu na miejsce pobytu stałego danej osoby, o jej stawieniu się do kwalifikacji i ustaleniu kategorii zdolności do służby wojskowej. W ww. okresie informacje takiej treści wpłynęły do Urzędu w liczbie 104.

(dowód: akta kontroli str. 776, 779)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W rejestrach na potrzeby ewidencji wojskowej, sporządzanych w latach 2015-2016, ujęto 134 osoby, które kończyły 18 rok życia w dniu sporządzenia rejestru albo wiek ten osiągały po sporządzeniu rejestru, mimo że zgodnie z § 3 ust. 5 rozporządzenia w sprawie rejestracji dane osób ujmując się w rejestrze najwcześniej w dniu następującym po dniu, w którym osoba objęta rejestracją ukończyła 18 lat życia.

W konsekwencji, rejestr dotyczący kwalifikacji wojskowej na 2015 rok został przekazany Komendantowi WKU w dniu 31 grudnia 2014 r., co w zaistniałej sytuacji było niezgodne z § 3 ust. 1, 3 i 5 ww. rozporządzenia.

Z-ca Dyrektora Wydziału SOiUK odpowiadająca za przeprowadzenie rejestracji na potrzeby kwalifikacji wojskowej i organizację kwalifikacji wojskowej wyjaśniła, że ujęcie ww. osób w rejestrach było podyktowane celem pragmatycznym, w przeciwnym wypadku osoby te zostałyby dopisane ręcznie po zakończeniu roku. Ponadto Z-ca Dyrektora wskazała, że termin przekazania rejestrów Komendantowi WKU wynikał z organizacji pracy Oddziału, licznych dni wolnych od pracy na przełomie roku i intencji nieuchylenia terminowi przekazania rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 1332-1338, 792-803)

NIK wskazuje jednak, że przywołany przepis wyraźnie określa termin ujęcia osób w rejestrach na potrzeby ewidencji wojskowej, a bez znaczenia dla aktualności i rzetelności zawartych w nim danych pozostaje forma (wydruk lub zapis ręczny) aktualizacji zapisów.

2. Dwóch spośród 33 kobiet zameldowanych lub wymeldowanych w grudniu 2014 i 2015 r.¹³ nie ujęto w rejestrach sporządzanych na potrzeby ewidencji wojskowej, mimo że zostały zameldowane na terenie Miasta we wskazanych miesiącach.

Z-ca Dyrektora Wydziału SOiUK wyjaśniła, że jedna kobieta została pominięta prawdopodobnie ze względu na błąd systemu informatycznego, a pominięcie drugiej osoby wynika z faktu dokonania czynności zameldowania po sporządzeniu stosownego wydruku.

NIK podkreśla jednak, że dla zachowania wymogów wynikających z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestracji, należy na bieżąco aktualizować rejestr, do czasu stawienia się osób z danego rocznika do kwalifikacji wojskowej.

¹³ Kobieta o inicjałach B.N.K., urodzona 2.02.1997 r., zameldowana na terenie Miasta 21.12.2015 r. oraz o inicjałach R.W., urodzona 12.10.1996 r., zameldowana 29.12.2014 r.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Prezydenta w zakresie rejestracji na potrzeby założenia ewidencji wojskowej i kwalifikacji wojskowej. W ocenie NIK wskazane wyżej w punktach 1 i 2 nieprawidłowości nie wpłynęły na zakłócenie przebiegu kwalifikacji wojskowej, albowiem wezwania na kwalifikację i listy stawiennictwa generowano z aktualizowanej na bieżąco aplikacji elektronicznej.

2. Organizacja i przeprowadzanie kwalifikacji wojskowej

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zadania prezydenta miasta.

Prezydent sporządzał listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej (dalej: Listy), o których mowa w § 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji. Zgodnie z § 9 ust. 1 przywołanego rozporządzenia, Listy sporządzano w dwóch egzemplarzach na podstawie: rejestru osób objętych rejestracją, wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony oraz imiennych zestawień osób otrzymywanych od Komendanta WKU. W 2015 i 2016 roku na listach ujęto:

- w 2015 r. – na liście podstawowej mężczyzn: 2.537 pozycji, na liście dodatkowej mężczyzn: 29 pozycji, na liście podstawowej kobiet: 37 oraz 4 pozycje na liście dodatkowej kobiet.
- w 2016 r. - na liście podstawowej mężczyzn: 2.467 pozycji, na liście dodatkowej mężczyzn: 40 pozycji, na liście podstawowej kobiet: 53 pozycje oraz 1 na liście dodatkowej kobiet.

Stosownie do § 9 ust. 5 ww. rozporządzenia, Listy zostały sporządzone przed dniem ogłoszenia terminu kwalifikacji wojskowej¹⁴, tj. 14 stycznia 2015 r. i 7 stycznia 2016 r. W 2015 r. do list stawiennictwa dopisano dziewięć osób z uwagi na otrzymanie dodatkowych wykazów z WKU, osiem ze względu na zgłoszenie się do kwalifikacji bez stałego i czasowego zameldowania na terenie Poznania i 16 osób z uwagi na zmianę miejsca zameldowania. W 2016 r. do list stawiennictwa dopisano osiem osób z uwagi na otrzymanie dodatkowych wykazów z WKU, 11 - ze względu na ich zgłoszenie się na kwalifikację, bez miejsca zameldowania na terenie Poznania i 22 osoby z uwagi na zmiany miejsca zameldowania.

(dowód: akta kontroli str. 208-212, 238-248, 550-552, 778-780)

Osoby podlegające kwalifikacji wojskowej, które zameldowały się na terenie Miasta Poznania po dniu, w którym sporządzono listy stawiennictwa, były dopisywane ręcznie, na podstawie aktualizowanego na bieżąco rejestru mieszkańców Miasta zameldowanych na pobyt stały i czasowy.

Spośród 31 mężczyzn zameldowanych lub wymeldowanych w grudniu 2014 i 2015 r. z terenu Miasta Poznania 30 zostało właściwie ujętych na listach stawiennictwa lub z nich wykreślonych (jeden mężczyzna nie został ujęty na liście, ale wezwano go na kwalifikację wojskową na podstawie danych z systemu informatycznego).

¹⁴ W okresie objętym kontrolą terminy te przypadały na dzień: 16 stycznia 2015 r. i 15 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli 766-773, 792-803)

W latach 2015-2016, wcześniej niż czternaście dni przed dniem ogłoszenia kwalifikacji wojskowej, Komendant WKU przekazywał Prezydentowi imienne zestawienia osób podlegających wezwaniu do kwalifikacji wojskowej z kategorią zdolności do czynnej służby wojskowej B¹⁵ (z odroczonym terminem stawiennictwa) oraz imienne wykazy kobiet, podlegających obowiązkowi stawienia się do kwalifikacji wojskowej - w celu wezwania tych osób do kwalifikacji wojskowej. W okresie tym Komendant nie przekazywał, z uwagi na niezgłoszenie się do WKU takich osób, wykazu osób które stawiały już do kwalifikacji i ubiegają się o zmianę kategorii wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 213-237, 249-266)

Prezydent wzywał¹⁶ mężczyzn i kobiety do stawienia się do kwalifikacji wojskowej w sposób umożliwiający planowe stawiennictwo tych osób. Treść wezwań była zgodna ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie kwalifikacji. W badanym okresie terminy wezwań do kwalifikacji wojskowej były zgodne z terminami kwalifikacji wojskowych prowadzonych na obszarze Miasta, wyszczególnionych w obwieszczeniach Wojewody. Wezwania opatrywano pieczęcią nagłówkową Prezydenta i podpisem upoważnionego przez niego pracownika Wydziału, realizującego zadanie zgodnie z zapisem karty stanowiska pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1305-1310, 84-164, 187, 199)

W trakcie kwalifikacji wojskowej przeprowadzanej w 2015 i 2016 roku, sprawdzenia tożsamości osób stawiających do kwalifikacji dokonywało pięcioro pracowników Urzędu, posiadających stosowne upoważnienie Prezydenta. Realizowanie tych zadań było opisane w kartach stanowisk pracy upoważnionych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 84-164)

Prezydent prowadził w formie papierowej wykaz osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, o którym mowa w § 10 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji, obejmujący na dzień 31 grudnia 2016 r. 370 mężczyzn¹⁷. Wykaz prowadzony był w formie ciągłej, w układzie tabelarycznym i zawierał m.in. informacje na temat wyznaczonej i faktycznej daty stawienia się do kwalifikacji, przyczyn niezgłoszenia się do kwalifikacji oraz podstawy ewentualnego skreślenia z wykazu.

(dowód: akta kontroli str. 1304)

Zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji, Prezydent wykreślał z ww. wykazu osoby, które stawiały się w kolejnych latach do kwalifikacji wojskowej oraz - po dniu 31 grudnia danego roku kalendarzowego - osoby podlegające obowiązkowi kwalifikacji wojskowej, które ukończyły w tym roku 24 lata życia. Po zakończeniu roku wysyłane były do Komendanta WKU imienne zestawienia osób, które nie stawiały się do kwalifikacji wojskowej do końca roku kalendarzowego, w którym ukończyły 24 lata życia (§ 10 ust. 1 pkt 5 lit. a ww. rozporządzenia). W styczniu 2016 r. Urząd przekazał imienne zestawienie 25 mężczyzn, a w styczniu 2017 r.: 34 mężczyzn i 10 kobiet¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 273-287)

¹⁵ Dalej: kategoria B.

¹⁶ Badana próba obejmowała 56 wezwań.

¹⁷ Z tego do listy stawiennictwa dodatkowej w 2017 r. wpisano: 336 osób, 34 osoby wykreślono w styczniu 2017 r., ze względu na ukończenie 24 roku życia.

¹⁸ W tym dane dot. kobiet skreślonych w latach poprzednich w liczbie: 6.

O przyczynach niestawienia się poszczególnych osób przed komisją lekarską informowano przewodniczącego pkl oraz przedstawiciela WKU w formie notatek służbowych, codziennie sporządzano też tzw. protokoły dzienne z przeprowadzenia kwalifikacji. Osobom, które nie stawily się na pierwsze wezwanie niezwłocznie wysyłano ponowne wezwanie z terminem natychmiastowym. W przypadku ponownego niestawienia się, w dostępnej aplikacji ewidencja ludności poszukiwano miejsca zamieszkania członków najbliższej rodziny i pod ustalony adres wysyłano wezwanie.

(dowód: akta kontroli str. 604-628, 833, 1376-1378)

W okresie objętym kontrolą, spośród 45 losowo wybranych spraw osób przebywających długotrwale poza granicami RP, wobec pięciu Urząd prowadził postępowania administracyjne w sprawie ich wymeldowania. Z-ca Dyrektora Wydziału SOiUK wyjaśniła m.in., że analizowane lata były latami szczególnego obciążenia stanowisk ds. wydawania decyzji administracyjnych w sprawach meldunkowych i priorytet nadawano sprawom wnioskodawców indywidualnych pozostawiając regulowanie spraw meldunkowych poborowych do załatwienia w kolejności. Zapewniła, że sprawy te będą realizowane, oraz iż zostaną podjęte działania zmierzające do wymeldowania.

(dowód: akta kontroli str. 792-803, 1311-1331)

2.2. Zadania prezydenta miasta na prawach powiatu

Zgodnie z obwieszczeniami Wojewody w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej na obszarze województwa wielkopolskiego z dnia 16 stycznia 2015 r. i 15 stycznia 2016 r., w latach 2015 i 2016 kwalifikacja wojskowa na terenie Miasta odbywała się odpowiednio:

- dla dzielnic: Nowe Miasto i Stare Miasto, w dniach od 23 lutego do 24 kwietnia 2015 r., w godz. 8.00-16.00 oraz od 22 lutego do 20 kwietnia 2016 r., w godz. od 8.00 do 14.00;

- dla dzielnic Grunwald, Jeżyce i Wilda w dniach od 23 lutego do 24 kwietnia 2015 r., w godz. 8.00-16.00 oraz od 22 lutego do 26 kwietnia 2016 r., w godz. 8.00-14.00.

W powyższych obwieszczeniach wskazano, że osoby podlegające kwalifikacji wojskowej z terenu Miasta, z ww. dzielnic powinny stawić się w Poznaniu, przy ul. Gronowej 22.

(dowód: akta kontroli str. 187, 199)

Zgodnie z zatwierdzonymi przez Wojewodę wojewódzkimi planami kwalifikacji wojskowej na 2015 i 2016 rok¹⁹, kwalifikacji wojskowej na terenie Miasta podlegało odpowiednio:

W 2015 roku:

- z dzielnic: Stare Miasto i Nowe Miasto: 1.246 mężczyzn (po około 30 dziennie) i 17 kobiet;

- z dzielnic: Grunwald, Jeżyce i Wilda: 1.300 mężczyzn (po około 30 dziennie) i 20 kobiet.

¹⁹ Zatwierdzone odpowiednio: 19 stycznia 2015 roku i 15 stycznia 2016 roku

W 2016 roku:

- z dzielnic: Stare Miasto i Nowe Miasto: 1.172 mężczyzn (po około 30 dziennie) i 27 kobiet;
- z dzielnic: Grunwald, Jeżyce i Wilda: 1.295 mężczyzn (po około 30 dziennie) i 26 kobiet.

(dowód: akta kontroli str. 448-509)

Zarządzeniami Wojewody nr 18/15 i 13/16 w sprawie powołania Wojewódzkiej i powiatowych komisji lekarskich do przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2015 i 2016 roku²⁰ powołano m.in.

- w 2015 r., członków Komisji nr 1:

trzy osoby: lekarza: przewodniczącego komisji, sekretarza – pracownika Urzędu oraz pracownika średniego personelu medycznego, wyznaczono także osoby do zastępczego pełnienia funkcji: przewodniczącego komisji – dwóch lekarzy internistów, lekarza okulisty i fizjologa, sekretarza – dwóch pracowników Urzędu oraz pracownika średniego personelu medycznego;

- członków Komisji nr 2:

trzy osoby: lekarza: przewodniczącego komisji, sekretarza – pracownika Urzędu oraz pracownika średniego personelu medycznego, wyznaczono także osoby do zastępczego pełnienia funkcji: przewodniczącego – dwóch lekarzy internistów, lekarza okulistę i fizjologa, sekretarza – dwóch pracowników Urzędu oraz pracownika średniego personelu medycznego;

- w 2016 r. , członków Komisji nr 1:

trzy osoby: lekarza: przewodniczącego komisji, sekretarza – pracownika Urzędu oraz pracownika średniego personelu medycznego, wyznaczono także osoby do zastępczego pełnienia funkcji: przewodniczącego komisji – dwóch lekarzy, specjalistów chorób wewnętrznych, sekretarza – trzech pracowników Urzędu oraz pracownika średniego personelu medycznego.

- członków Komisji nr 2:

trzy osoby: lekarza: przewodniczącego komisji, sekretarza – pracownika Urzędu oraz pracownika średniego personelu medycznego, wyznaczono także osoby do zastępczego pełnienia funkcji: przewodniczącego: dwóch lekarzy (specjalistę chorób wewnętrznych i internistę), sekretarza – trzech pracowników Urzędu oraz pracownika średniego personelu medycznego.

(dowód: akta kontroli str. 448-454, 496-509)

Pismami z dnia 27 stycznia 2015 i 29 stycznia 2016 r. Wojewoda przekazał wykaz podmiotów leczniczych i lekarzy specjalistów przydzielonych do przeprowadzania badań specjalistycznych na potrzeby pkl nr 1 i 2.

(dowód: akta kontroli str. 477-485)

Propozycje do planu kwalifikacji wojskowej, przeprowadzanej w latach 2015-2016 na terenie Miasta, były corocznie przekazywane Wojewodzie. Obejmowały one:

- terminy i godziny pracy dwóch powiatowych komisji lekarskich;
- liczbę mężczyzn i kobiet podlegających wezwaniu:

²⁰ Nr 18/15 z 20 stycznia 2015 roku (zmienione zarządzeniem Nr 70/15 z dnia 20 lutego 2015 r.) i Nr 13/16 z 15 stycznia 2016 r.

- w 2015 r. pkl nr 1 – 1.080 mężczyzn z rocznika podstawowego, 129 mężczyzn z roczników starszych, 37 z kategorią zdrowia B oraz 17 kobiet, a także pkl nr 2 – 1.105 mężczyzn z rocznika podstawowego, 160 mężczyzn z roczników starszych, 35 mężczyzn z kategorią zdrowia B oraz 20 kobiet;
- w 2016 r. pkl nr 1 – 1.009 mężczyzn z rocznika podstawowego, 141 z roczników starszych, 22 mężczyzn z kategorią B oraz 27 kobiet, a także pkl nr 2 – 1.048 mężczyzn z rocznika podstawowego, 168 mężczyzn z roczników starszych, 79 z kategorią B oraz 26 kobiet;
- kandydatów do powołania do składu pkl oraz do zastępczego pełnienia funkcji w tych komisjach;
- liczbę osób planowanych do zatrudnienia (pięć), które będą: zakładać elektroniczną ewidencję wojskową, wypisywać książeczki wojskowe, prowadzić skorowidz WKU, a także prowadzić zajęcia świetlicowe z osobami podlegającymi kwalifikacji wojskowej;
- adres lokalu, w którym przeprowadzana będzie kwalifikacja wojskowa na terenie Miasta;
- informację o nadzorze nad porządkiem i bezpieczeństwem pełnionym przez Komisarjat Poznań – Północ oraz Straż Miejską w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 188-207)

W celu zapewnienia lokali i pomieszczeń dla organów uczestniczących w przeprowadzeniu kwalifikacji wojskowej zawarte zostały umowy najmu²¹. Zgodnie z tymi umowami, na potrzeby kwalifikacji wojskowej zapewniono:

- dla pkl nr 1 - sześć pomieszczeń o metrażu od 11,8 do 28,5 m²;
- dla pkl nr 2 - siedem pomieszczeń o metrażu od 10,9 m² do 32,9 m².

Kwalifikację wojskową przeprowadzano w budynku z 24-godzinną ochroną.

(dowód: akta kontroli str. 396)

W latach 2015-2016 Prezydent zapewnił właściwe warunki do prac powiatowych komisji lekarskich, zadbane o odpowiedni sprzęt, w tym: medyczny (kozetkę zasłoniętą parawanami, elektroniczną wagę lekarską, tablice do badania wzroku oraz barw, elektroniczny ciśnieniomierz, podręczną apteczkę lekarską) i biurowy, wypożyczony na czas kwalifikacji z Urzędu. Po zakończeniu urzędowania komisji dokumentacja była przechowywana w metalowych skrzyniach zamykanych na klucz²².

(dowód: akta kontroli str. 706-715)

Dokumentacja zawierająca: księgę orzeczeń lekarskich, komplet gminnych List oraz aktowe egzemplarze orzeczeń komisji lekarskich, przechowywana była w archiwum zakładowym Urzędu Miasta. Część dokumentów, ze względu na bieżące użycie, w trakcie kontroli NIK przechowywano w zabezpieczonym kartą dostępu pomieszczeniu Wydziału ZKiB.

²¹ W każdym roku dwie umowy najmu lokali dla dwóch pkl.

²² W 2017 roku, w trakcie kontroli NIK, kwalifikacja wojskowa została przeprowadzona w pawilonie 14 Międzynarodowych Targów Poznańskich (dalej: MTP). Wjazd na teren MTP oraz droga prowadząca do pawilonu była wyraźnie oznakowana. Przed budynkiem widniały tablice informujące o miejscu siedziby pkl. W budynku była winda. W pomieszczeniach zachowywano ciszę i porządek. Wzywani oczekiwali na poszczególne etapy kwalifikacji na sali wyposażonej w krzesła, stanowiącej poczekalnię. W pomieszczeniu tym odtwarzano film tematyczny WKU m.in. dotyczący służby przygotowawczej. Na potrzeby kwalifikacji Urząd zapewnił przestronne pomieszczenia, wyposażenie biurowe i medyczne, a także metalowe skrzynie, zamykane na klucz służące przechowywaniu dokumentacji po zakończeniu urzędowania pkl. Pawilon był na noc zamykany i plombowany przez ochronę MTP.

(dowód: akta kontroli str. 550-552)

W dniach 17.02.2015 r. i 11.02.2016 r. zawartych zostało łącznie 20 (po 10 w każdym roku) umów zlecenia. Ich zakres przedmiotowy obejmował: zakładanie ewidencji wojskowej oraz prace świetlicowe w trakcie kwalifikacji wojskowej. W umowach tych ustalono, że za wykonanie świadczeń objętych umową zleceniodawca jest zobowiązany do zapłaty kwoty 1.900 zł brutto. Zgodnie z art. 32a ust. 2 ustawy, nie była ona 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 samorządowych²³. Środki w odpowiedniej wysokości zostały, zgodnie z postanowieniami zawartych umów, wypłacone w ciągu 14 dni od daty złożenia przez zleceniobiorcę rachunku.

Zleceniobiorcom wykonującym prace związane m.in. z wprowadzaniem danych do ewidencji wojskowej i wydawaniem wojskowych dokumentów osobistych osobom zgłaszającym się do kwalifikacji wojskowej²⁴, Komendant WKU wydał pisemne upoważnienia do przetwarzania danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 292-390)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wezwania osób do stawienia się do kwalifikacji wojskowej wg wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wykonywano tylko w jednym egzemplarzu. Zgodnie z § 60 pkt 3 i 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych²⁵, 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. Z obowiązującego w latach 2015-2016 zarządzenia Prezydenta w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miasta²⁶ wynikało, że podstawowym systemem załatwiania spraw w Urzędzie jest system tradycyjny (§ 1 ust. 1). Ponadto, mimo obowiązywania ww. przepisów, w Urzędzie nie gromadzono zwrotnych potwierdzeń odbioru wezwań z lat 2015-2016. Kierownik Oddziału Spraw Społecznych i Obrony Cywilnej Wydziału ZKiB wyjaśniła, że z uwagi na reorganizację nie potrafi wskazać miejsca przechowywania wskazanej dokumentacji.

Z-ca Dyrektora Wydziału SOiUK wyjaśniła z kolei, że wezwania przygotowywano w jednym egzemplarzu z uwagi na skalę przedsięwzięcia (ok. 5 tys. wezwań) i pracę pod presją czasu. Ponadto dodała, iż potwierdzenia wysłania wezwań były gromadzone i nie posiada wiedzy na temat niemożności ich odszukania.

(dowód: akta kontroli str. 271, 698-705, 789-790, 835)

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 902. 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).

²⁴ W latach 2015-2016 prace te wykonywały każdorazowo cztery osoby.

²⁵ Dz. U. Nr 14 poz. 67, dalej: rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

²⁶ Zarządzenie Nr 23/2013/K z dnia 30 sierpnia 2013 r. w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miasta Poznania, zmienione zarządzeniem Nr 25/2014/K z dnia 18 lipca 2014 r.

NIK wskazuje, że w świetle kategorycznego brzmienia przywołanych przepisów („zamieszcza się”, „włącza”), dla zachowania wymogów z nich wynikających, odstępowanie od realizacji ww. obowiązków nie znajduje uzasadnienia.

2. W okresie objętym kontrolą Prezydent nie wykonał obowiązku wynikającego z § 13 pkt 4 lit. b oraz e rozporządzenia w sprawie kwalifikacji, tj. nie przedstawił Wojewodzie informacji dotyczących:

- wyposażenia lokali i pomieszczeń w przedmioty niezbędne do pracy organów uczestniczących w przeprowadzaniu kwalifikacji wojskowej;
- zabezpieczenia pomieszczeń i dokumentacji po zakończeniu urzędowania organów uczestniczących w przeprowadzaniu kwalifikacji wojskowej.

Z-ca Dyrektora Wydziału SOiUK wyjaśniła, że informacja taka nie była formułowana na piśmie, niemniej jednak wieloletnie doświadczenie wynikające z nadzoru Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej świadczyło, jej zdaniem, o prawidłowym wyposażeniu w sprzęt użyczany od wielu lat przez Urząd Miasta. Dodała, że ocena ta znajdowała odzwierciedlenie również w sprawozdaniach WKL.

(dowód: akta kontroli str. 188-207, 792-804)

W ocenie NIK okoliczności przywołane w wyjaśnieniach nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia do niewykonania obowiązku przedstawienia Wojewodzie wszystkich danych wymaganych nie budzącymi wątpliwości interpretacyjnych przepisami § 13 ww. rozporządzenia. W świetle kategorycznego charakteru tej regulacji („przedstawia”) opis ten ma na celu zapewnienie Wojewody o właściwym przygotowaniu kwalifikacji przed jej rozpoczęciem. Informacja wynikająca z dokumentacji sporządzonej w trakcie i po zakończeniu kwalifikacji ma z założenia inny niż ww. cel i dotyczy oceny stopnia realizacji zadań, w tym również analizy przyjętej koncepcji działania.

3. Wobec 93²⁷ osób podlegających stawieniu się do kwalifikacji wojskowej, które bez uzasadnionej przyczyny nie dopełniły tego obowiązku w określonym terminie i miejscu w latach 2015-2016, Prezydent nie podejmował czynności wskazanych w art. 32 ust. 10 ustawy tj. nie nakładał na te osoby grzywny w celu przymuszenia ani nie zarządzał, w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przymusowego doprowadzenia ich do kwalifikacji wojskowej przez Policję. W grupie tej było 40 osób, które nie stawiały się do kwalifikacji wojskowej z powodu przebywania poza granicami kraju.

(dowód: akta kontroli str. 1311-1331)

Z-ca Dyrektora Wydziału SOiUK wyjaśniła m.in., że w odniesieniu do przebywających za granicą uzyskano oświadczenia członków rodziny lub samych zainteresowanych. Z-ca Dyrektora powołała się na „Wyjaśnienia dotyczące organizacji i przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej” Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zarówno z 2015 jak i 2016 r., których pkt 10 stanowi: „Zaniechanie złożenia wniosku o egzekucję administracyjną może nastąpić tylko wobec tych osób, które według dokonanych wcześniej ustaleń w postępowaniu wyjaśniającym, nie przebywają w miejscu zameldowania (gdyż np. od szeregu lat przebywają za granicą i z tego powodu nie doręczono im wezwania

²⁷ Spośród 118 losowo wybranych do badania na 370 mężczyzn widniejących w wykazie osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, na dzień 31 grudnia 2016 r.

imiennego (nie mogły zapoznać się również z treścią obwieszczenia wojewody wzywającego do kwalifikacji wojskowej), tj. gdy obowiązek stawienia się do kwalifikacji nie jest wymagalny”. Ponadto, Z-ca Dyrektora wskazała także, że realizowano wszystkie wnioski przewodniczącego pkl o przymusowe doprowadzenie. Osoby, które nie stawiały się na kwalifikację, były ponownie wzywane, a związany z tym faktem czas obiegu dokumentów zbiegał się z zakończeniem kwalifikacji.

(dowód: akta kontroli str. 791-797, 835)

NIK wskazuje jednak, 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 zarządzania 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, 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 listy stawienia się sporządzane w latach 2015-2016 były rejestrowane pod różnymi symbolami, o których mowa w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej (w roku 2015 – 5572 *Orzekanie w sprawach wojskowych*, a w roku 2016 – 5570 – *Organizacja kwalifikacji wojskowej*), co – jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora Wydziału ZKiB – wynikało z błędu pracownika.

(dowód: akta kontroli 525-528)

2. Wynagrodzenia osób wchodzących w skład pkl zostały wypłacone przez Miasto mimo braku odpowiedniego porozumienia³¹, o którym mowa w art. 5 ust. 1

²⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 657, 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.

³¹ 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.)

ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³² oraz art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o województwie i administracji rządowej w województwie³³. 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 dotyczących przygotowania i przeprowadzenia kwalifikacji, które realizuje starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) określa art. 32a ustawy. Do zadań tych nie należy wypłata wynagrodzeń dla osób wchodzących w skład powiatowej komisji lekarskiej.

(dowód: akta kontroli str. 511-514)

3. Zgodnie z art. 224 pkt 1 ustawy, ten 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 wolności³⁴. NIK podkreśla, że organ samorządowy, zgodnie z art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego³⁵, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu jest zobligowany niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję.

Umarzanie postępowań w przeszłości - na co wskazuje w swoich wyjaśnieniach Z-ca Dyrektora Wydziału SOiUK - nie zwalnia jednak Prezydenta z przedmiotowego obowiązku (zwłaszcza w świetle zróżnicowania stanów faktycznych i prawnych poszczególnych spraw), a jego niedopełnianie może nawet skutkować odpowiedzialnością z art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 792-803, 1311-1331)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Prezydenta w zakresie organizacji kwalifikacji wojskowej.

3. Finansowanie zadań związanych z rejestracją i kwalifikacją wojskową

Opis stanu faktycznego

Wydatki Urzędu Miasta związane z kwalifikacją wojskową były przypisywane wyłącznie miastu na prawach powiatu i dotyczyły ściśle realizacji przedmiotowego zadania. Ewidencjonowano je w rozdziale 75045 – Kwalifikacja wojskowa. W 2015 roku wydatkowano 54% zaplanowanej kwoty, co wynikało z poziomu wydatków dokonywanych na te zadania w latach poprzednich i jednocześnie poczynionych oszczędności związanych z kosztami najmu pomieszczeń.

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

³² Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.

³³ Dz. U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.

³⁴ 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.

³⁵ Dz. U. 2016 poz. 1749, dalej: k.p.k.

³⁶ 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).

środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³⁷. Zapisy księgowe odzwierciedlały stany faktyczne operacji gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 836-1303)

Pismami z dnia 30 czerwca 2015 r. oraz 20 czerwca 2016 r. Wydział Spraw Obywatelskich Urzędu przekazał do Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu rozliczenie dotacji na zadania związane z przeprowadzeniem kwalifikacji wojskowej w poszczególnych latach (wraz z kserokopią faktur i innych dowodów księgowych potwierdzających faktycznie poniesione wydatki). Według nich:

- w 2015 r. z przekazanej przez Wojewodę kwoty 210.000,00 zł (w dziale 750 rozdział 75045 § 2110) wykorzystano 142.179,24 zł, w tym: 18.480,00 zł na wynagrodzenia członków komisji (§ 4170), składki na ubezpieczenie społeczne: 6.616,09 zł (§ 4110), składki na fundusz pracy: 316,26 zł (§ 4120), wynagrodzenia osób realizujących zadania obsługi pkl: 42.845,00 zł (§ 4170), zakup materiałów, w tym biurowych i medycznych: 3.931,64 zł (§ 4210), opłaty eksploatacyjne wynajmowanych pomieszczeń: 9.572,84 zł (§ 4260), zakup usług pozostałych (wynajem lokali, usługi sprzątania, usługi transportowe, usługi pocztowe, usługi czyszczenia płótna i parawanów, usługi poligraficzne) - 41.025,74 zł (§ 4300), połączenia telefoniczne: 71,67 zł (§ 4360);

- w 2016 r. z przekazanej przez Wojewodę kwoty 166.000,00 zł wykorzystano 137.315,26 zł, w tym: na wynagrodzenia członków komisji lekarskich: 36.960,00 zł (§ 4170), składki na ubezpieczenie społeczne: 6.108,20 zł (§ 4110), składki na fundusz pracy: 100,87 zł (§ 4120), wynagrodzenia osób realizujących zadania obsługi pkl: 39.270,00 zł (§ 4170), zakup materiałów, w tym biurowych i medycznych: 4.065,38 zł (§ 4210), opłaty eksploatacyjne wynajmowanych pomieszczeń: 9.392,66 zł (§ 4260), zakup usług pozostałych (najem lokali, usługi sprzątania, usługi transportowe, pocztowe, poligraficzne itp.): 41.366,51 zł (§ 4300), połączenia telefoniczne: 51,64 zł (§ 4360).

(dowód: akta kontroli str. 520-524)

Osobom wchodzącym w skład komisji lekarskich określających zdolność do czynnej służby wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej, tj. przewodniczącym pkl, pracownikom średniego personelu medycznego oraz sekretarzom pkl, a także osobom wyznaczonym do zastępczego pełnienia tych funkcji, Prezydent wypłacił dodatkowe wynagrodzenie za pracę według stawek ustalonych przez Wojewodę³⁸. Kwoty wydatkowane na wynagrodzenia z tego tytułu wyniosły odpowiednio:

- w 2015 r. dla pkl nr 1: 18.480 zł, a dla pkl nr 2: 19.320 zł;

- w 2016 r. dla pkl nr 1: 17.640 zł, a dla pkl nr 2: 19.320 zł.

(dowód: akta kontroli str. 520-524)

W 2015 i 2016 roku personel medyczny stanowili emeryci, a w 2016 roku oprócz grupy nieczynnej zawodowo, dwie osoby prowadziły własną działalność gospodarczą. W związku z problemami w zakresie nawiązania współpracy z osobami o kwalifikacjach medycznych, Urząd Miasta podejmował działania zmierzające do rozszerzenia kręgu potencjalnych chętnych do podjęcia

³⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji.

³⁸ Zgodnie z zarządzeniami Wojewody nr 19/15 z dnia 20 stycznia 2015 r. i nr 14/16 z 15 stycznia 2016 r. stawki te ustalono w wysokości za jedno posiedzenie: 200 zł dla przewodniczącego pkl, 120 zł dla sekretarza pkl oraz 100 zł dla pracownika średniego personelu medycznego.

zatrudnienia. W sprawie poszukiwania lekarzy do pracy przy kwalifikacji wojskowej i problemach z tym związanych Wojewodę informował m.in. Sekretarz Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 195-198)

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 wojskowej³⁹ sekretarzami Komisji w każdym roku okresu objętego kontrolą byli pracownicy Urzędu Miasta. 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. 449-450, 469)

Ponadto, ze środków dotacji celowej otrzymanej na realizację zadań zleconych w zakresie kwalifikacji wojskowej realizowanych przez Miasto (jako powiat) wypłacono wynagrodzenia za wykonywanie prac związanych z wprowadzaniem danych do ewidencji wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej i wydawaniem wojskowych dokumentów osobistych oraz prowadzeniem zajęć z osobami zgłaszającymi się do kwalifikacji wojskowej. Wynosiły one:

- w 2015 r. – 42.845 zł (zaksięgowane w § 4170);

a w 2016 r. – 39.270 zł (zaksięgowane w § 4170).

(dowód: akta kontroli str. 521, 524)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W okresie lat 2015-2016 ze środków dotacji celowej, sekretarzom pkl, będącym pracownikami Urzędu Miasta wypłacono dodatkowe wynagrodzenia za pracę poza godzinami pracy zawodowej, w łącznej kwocie odpowiednio: 10.800 i 10.560 i zł brutto w sytuacji, gdy z przedłożonych w toku kontroli NIK dokumentów nie wynikało, 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.

Na listach obecności tych pracowników odnotowywano delegowanie ich do pracy poza Urzędem. Funkcjonujące w Urzędzie elektroniczne karty czasu pracy nie pozwalały na zweryfikowanie faktycznie przepracowanego czasu. W toku kontroli ustalono, że z uwagi na reorganizację Urzędu jedyna dokumentacja dotycząca ustalania i zmiany czasu pracy znajdująca się w aktach Wydziału pod sygn. SO-I.2344 uległa, w porozumieniu z archiwum zakładowym i Archiwum Państwowym, brakowaniu.

Z-ca Dyrektora Wydziału SOiUK wyjaśniła, że sytuacja ta była spowodowana koniecznością uporządkowania dokumentów w związku z reorganizacją Urzędu

³⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 735, dalej: rozporządzenie w sprawie komisji lekarskich.

i przeniesieniem przedmiotowych zadań do Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa. Dokumenty te znajdowały się w aktach Wydziału i nie zostały przekazane do akt osobowych, ponieważ przechowywano je ze wszystkimi dokumentami dotyczącymi kwalifikacji wojskowej. Z-ca Dyrektora wyjaśniła, że pracownicy pełniący w latach 2015-2016 funkcje sekretarzy pkl zwrócili się do dyrektora Wydziału z wnioskiem o możliwość realizowania czynności wynikających ze stosunku pracy poza godzinami urzędowania Urzędu Miasta. Otrzymawszy taką zgodę, wypracowywali wymiar etatu w godzinach 6.30-18.00 przed i po godzinach działania komisji, a czas ten był wykorzystywany na realizację potrzeb wynikających z prac komisji, jak również pozostałe obowiązki zajmowanego stanowiska pracy. Odnotowywanie na listach obecności symbolu delegacji Dyrektor wyjaśniła jako nieobecność pracownika w siedzibie Urzędu w godzinach prac komisji lekarskich.

(dowód: akta kontroli str. 525-550, 553-563, 696-697, 716-721, 732-738, 806-832, 837-856, 1022-1027, 1030-1031, 1034-1037, 1040, 1043-1045, 1048-1052, 1055-157, 1060-1069, 1204-1211, 1227-1266, 1360-1375, 1339-1340, 1360-1375)

NIK wskazuje, że konieczność ewidencji każdego przepracowanego przez pracownika czasu, w tym pracy w poszczególnych dobach, w niedziele i święta, w porze nocnej, w godzinach nadliczbowych, oraz w dni wolne od pracy wynikające z pięciodniowego tygodnia pracy, zwolnień od pracy oraz innych usprawiedliwionych i nieusprawiedliwionych nieobecności w pracy wynika z art. 149 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴⁰ w zw. z § 8 pkt 1 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 pracownika⁴¹. Co istotne, akta osobowe ww. pracowników, o których mowa w § 6 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia, mimo takiego wymogu (pkt j^a), nie zawierały wniosku pracownika dotyczącego ustalenia indywidualnego rozkładu jego czasu pracy. W ocenie NIK opisane zaniechania stwarzały możliwość nadużyć związanych z ewidencjonowaniem czasu pracy, która to ewidencja stanowi podstawę do rzetelnego naliczania wynagrodzenia.

Na podkreślenie zasługuje to, że w toku kontroli przedłożono dokumenty potwierdzające, iż w 2017 r. pięć osób pełniących funkcje sekretarzy pkl oraz osób ich zastępujących, uzyskało (na swój wniosek) zgodę Dyrektora Wydziału Organizacyjnego Urzędu, na pracę w indywidualnie ustalonym czasie, określonym w harmonogramie czasu pracy. Zaprowadzona została również ewidencja czasu pracy, uwzględniająca czas rzeczywiście przepracowany.

(dowód: akta kontroli str. 1339-1375)

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

W latach 2015-2016 Prezydent nie orzekał o konieczności sprawowania przez osoby podlegające obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej bezpośredniej opieki nad członkiem rodziny, o której mowa w art. 39 ust. 1 pkt 3 i art. 39a ustawy, gdyż ani podlegający obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej, ani członkowie ich rodzin nie składali takich wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 165-171)

⁴⁰ Dz.U. z 2016 r., poz. 1666 ze zm.

⁴¹ Nr 62 poz. 286, ze zm.

W związku z ustalonym stanem faktycznym, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny działalności 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 Kontroli⁴², wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

1. rzetelnego sporządzania i bieżącego aktualizowania rejestrów osób objętych rejestracją na potrzeby założenia ewidencji i kwalifikacji wojskowej;
2. włączania do akt sprawy osoby podlegającej kwalifikacji wojskowej, podpisanego egzemplarza wezwania do stawienia się do tej kwalifikacji oraz potwierdzenia wysłania wezwania
3. przedstawiania Wojewodzie wszystkich informacji, o których mowa w § 13 rozporządzenia o kwalifikacji;
4. stosowania odpowiednich sankcji prawnych w postaci grzywny albo przymusowego doprowadzenia, wobec podlegających kwalifikacji wojskowej osób, które nie stawiają się do niej, także w związku z 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, dnia 28 kwietnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Zuzanna Kaźmierczak
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

⁴² Dz. U. z 2017 r. poz. 524.