



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Mieczysław Łuczak

LPO.410.003.07.2017
P/17/092

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

(tekst jednolity z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli)

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	Marcin Adamczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/42/2017 z dnia 23 lutego 2017 r.
	(dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Obrony Narodowej, ul. Klonowa 1, 00-909 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Antoni Macierewicz, Minister Obrony Narodowej

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W Ministerstwie Obrony Narodowej zapewniono warunki organizacyjne umożliwiające analizowanie funkcjonowania rozwiązań prawnych dotyczących kwalifikacji wojskowej przeprowadzanej dla celów powszechnego obowiązku obrony. Realizujący te zadania, umiejscowiony w strukturze Sztabu Generalnego Wojska Polskiego Zarząd Organizacji i Uzupełnień – P1, współdziałał z organami odpowiedzialnymi m. in. za nadzór nad kwalifikacją wojskową. Gromadzono odpowiednie informacje dotyczące przygotowywania oraz przeprowadzania kwalifikacji wojskowej, a także przeprowadzano kontrole pozwalające na zebranie danych o obszarach wymagających doskonalenia procedur związanych z administrowaniem rezerwami osobowymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Przygotowywanie projektów rozwiązań prawnych związanych z przeprowadzaniem rejestracji i kwalifikacji wojskowej

Opis stanu faktycznego

Przygotowywanie projektów aktów prawnych dotyczących powszechnego obowiązku obrony oraz koordynowanie udziału organów wojskowych w kwalifikacji wojskowej należało do Zarządu Organizacji i Uzupełnień - P1 wchodzącego w skład Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (dalej: Zarząd)².

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Zarządzenie Nr 33/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON poz. 250, ze zm.- dalej „Regulamin”). Przed 8 września 2015 r. obowiązywało w tej sprawie zarządzenie Nr 40/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 listopada 2006 r. (Dz. Urz. Min. Obr. Nar. Nr 21 poz. 270, ze zm.).

Koordynowanie przygotowywania projektów aktów prawnych dotyczących powszechnego obowiązku obrony przypisane zostało w Zarządzie do stanowiska głównego specjalisty (NIS AA 081000100040). Do jego obowiązków należało w szczególności: analizowanie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³ pod kątem potrzeb sił zbrojnych, przedstawianie propozycji nowelizacji tej ustawy i aktów wykonawczych, a także monitorowanie międzyresortowego procesu uzgodnień projektów odpowiednich aktów prawnych. W latach 2015 – 2016 oficer pełniący służbę na tym stanowisku realizował m.in. zadania związane z pracami nad: rozporządzeniami wykonawczymi do ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz zmianie innych ustaw⁴; projektem założeń do nowej ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej; stanowiskiem Sztabu Generalnego Wojska Polskiego w sprawie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kombatantach oraz opracowywaniem wykładni obowiązujących przepisów.

Nadzór nad realizowaniem tych zadań sprawował Zastępca szefa Zarządu⁵.

(dowód: akta kontroli str. 123-124, 152-180)

Rozkazem Nr 543/Pers./DO RSZ Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego z dnia 7 września 2016 r. oficer pełniący służbę na stanowisku głównego specjalisty (NIS AA 081000100040) został skierowany do wykonywania zadań służbowych w Polskim Kontyngencie Wojskowym w misji zagranicznej. Żadnemu z oficerów nie powierzono czasowego pełnienia obowiązków na tym stanowisku.

(dowód: akta kontroli str. 185)

W latach 2015 - 2016 Sztab Generalny Wojska Polskiego przeprowadził kontrole przebiegu kwalifikacji wojskowej w trzech województwach: łódzkim, zachodniopomorskim i śląskim. Celem tych kontroli było sprawdzenie przestrzegania przez organy prowadzące kwalifikację wojskową obowiązujących przepisów oraz doskonalenie procedur związanych z jej przygotowaniem i przeprowadzaniem. Stwierdzono, że kwalifikacja wojskowa przebiegała bez zakłóceń, przy dobrej współpracy organów administracji rządowej, samorządowej i wojskowej oraz Policji, a zadania wynikające z ustawy oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych zostały wykonane. Wyniki kontroli wskazały na potrzebę rozszerzenia składu osobowego powiatowych komisji lekarskich o drugiego lekarza orzecznika oraz dodatkową pomoc medyczną w celu prowadzenia książki ewidencji orzeczeń. Uznano także za zasadne zmniejszenie liczby osób wzywanych do kwalifikacji wojskowej każdego dnia (z 30 do 20).

(dowód: akta kontroli str. 6-29)

Szefowie Wojewódzkich Sztabów Wojskowych w corocznych sprawozdaniach z przeprowadzonej kwalifikacji wojskowej wskazywali m.in. na:

- potrzebę wypracowania wspólnego stanowiska Ministerstwa Obrony Narodowej (MON) oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) w sprawie zasad usprawiedliwienia niestawienia się do kwalifikacji wojskowej (podkreślono, że wbrew stanowisku organów spoza MON, przebywanie za granicą nie powinno być uznawane za uzasadnioną przyczynę niestawienia się do kwalifikacji)⁶,
- nieskuteczność środków egzekucji administracyjnej w stosunku do osób niestawiających się do kwalifikacji wojskowej wobec przebywania poza granicami

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1534, ze zm. (dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony).

⁴ Dz. U. poz. 773

⁵ Zakresy zadań i odpowiedzialności ustalone zostały zarządzeniem Nr 14 Dyrektora Generalnego Ministerstwa z dnia 24 grudnia 2015 r.

⁶ Sprawozdanie Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Krakowie z 2015 r.

kraju bez dopełnienia obowiązku meldunkowego⁷ oraz konieczność stworzenia instrumentów prawnych skutecznie oddziałujących na taką osobę⁸,

- konieczność egzekwowania obowiązku stawiania się do kwalifikacji wojskowej zarówno osób z roczników podstawowych jak i z roczników starszych⁹.

(dowód: akta kontroli str. 323, 365, 448, 458-459, 466-472)

Szefowi Zarządu przekazywane były roczne informacje o wynikach kwalifikacji wojskowej przeprowadzonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sporządzane w oparciu o sprawozdania wojewódzkich komisji lekarskich oraz urzędów wojewódzkich, przez Departament Ratownictwa i Ochrony Ludności MSWiA. W informacjach tych wskazano na potrzebę dokonania w uzgodnieniu z organami wojskowymi wnikliwej analizy przepisów oraz ewentualnego opracowania stosownych projektów zmian prawa. Dotyczyło to m.in. zaprzestania wzywania do kwalifikacji wojskowej roczników starszych (osób w wieku 20-24 lat) z uwagi na powtarzającą się od wielu lat ich bardzo niską frekwencję na kwalifikacji wojskowej¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 29-57)

Zastępca Szefa Sztabu Generalnego wskazał, że w piśmie Szefa Zarządu do Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa MSWiA z 7 września 2016 r. negatywnie odniesiono się do propozycji zaprzestania wzywania do kwalifikacji wojskowej roczników starszych.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 61-63)

Zastępca Szefa Sztabu Generalnego wskazał, że 13 czerwca 2014 r. został powołany Międzyresortowy Zespół do Spraw Przygotowania Administracji Rządowej do Zniesienia Obowiązku Meldunkowego, w którym MON reprezentował Szef Zarządu. Zespół ten wypracował wniosek o pozostawieniu obowiązku meldunkowego do końca 2017 r. Obecnie w procedowaniu znajduje się projekt zmiany ustawy o ewidencji ludności mający uchylić przepis znoszący obowiązek meldunkowy, gdyż nie udało się wypracować innego niż system meldunkowy rozwiązania, które umożliwiłoby realizację zadań administracji publicznej związanych ze znajomością adresu i miejsca pobytu obywatela¹¹.

(dowód: akta kontroli: 186-188)

Z danych dotyczących kwalifikacji wojskowej zawartych w sprawozdaniach sporządzanych przez Szefów Wojewódzkich Sztabów Wojskowych wynika, że do kwalifikacji wojskowej w 2015 r. oraz 2016 r. nie stawiało się odpowiednio: 15,7% oraz 16,25% osób. Najwięcej osób, bo 26% nie stawiało się do kwalifikacji wojskowej na obszarze działania Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Białymstoku i w Olsztynie¹². W skrajnym przypadku miasta Brzeg (woj. opolskie), w 2016 r. do kwalifikacji nie stawiało się 49% osób. Liczba osób (mężczyzn z roczników starszych) wzywanych kolejny raz do kwalifikacji wojskowej wzrosła z 30.703 w 2015 r. do

⁷ Sprawozdanie Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Rzeszowie z 2016 r.

⁸ Sprawozdanie Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Olsztynie z 2016 r.

⁹ Z informacji o wynikach kwalifikacji wojskowej przeprowadzonej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (za 2015 i 2016 rok) opracowanej przez Zarząd wynika m. in., że w roku 2015 i 2016 kwalifikacji wojskowej podlegało odpowiednio: 245,4 tys. i 237,1 tys. mężczyzn (rocznika podstawowego i roczników starszych), z czego stawiało się odpowiednio: 206,8 tys. i 198,6 tys. (stanowi to 84,3% i 83,8%).

¹⁰ Z informacji udzielonych NIK przez Departament Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika, że zainicjowano wstępne prace nad opracowaniem projektów zmian rozporządzeń w sprawach dotyczących komisji lekarskich orzekających o stopniu zdolności do czynnej służby wojskowej, kwalifikacji wojskowej oraz sposobu ustalania wynagrodzenia osób wchodzących w skład komisji lekarskich.

¹¹ Link: <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2016/24391,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ewidencji-ludnosci-ustawy-o-oplacie-skarbowej-.html>

¹² Najmniej osób (9% wezwanych) nie stawia się do kwalifikacji wojskowej w województwie wielkopolskim.

32.191 w 2016 r. Jednocześnie na dzień 31 grudnia 2016 r. w ewidencji wojskowej ujęto 5.281 mężczyzn mających nieuregulowany stosunek do służby wojskowej, tj. takich którzy ukończyli 24 rok życia i nie stawili się do kwalifikacji wojskowej.

Najczęstszą przyczyną niestawiania się do kwalifikacji wojskowej jest przebywanie zobowiązanej osoby za granicą. Tymczasem z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 1, 2 i 4 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony wynika, że przesłankami powstania obowiązku stawienia się do kwalifikacji wojskowej są: obywatelstwo polskie, płeć męska oraz osiągnięcie określonego wieku. Bez wpływu na te przesłanki pozostaje natomiast miejsce faktycznego pobytu osoby zobowiązanej. 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 tejże ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 128-136, 141-144)

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³ 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 30 maja 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

