



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.4011.013.03.2016  
R/16/011

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu  
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań  
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01  
[lpo@nik.gov.pl](mailto:lpo@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/16/011 - Wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych w zakresie rejestracji oraz kwalifikacji wojskowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Zbigniew Truszkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/116/2016 z dnia 7 października 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu; ul. Rynek 1, 62-020 Swarzędz (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Szkudlarek, Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz (dalej: Burmistrz); w okresie od 29 marca 2008 r. do dnia 4 grudnia 2014 r. funkcję Burmistrza pełniła Anna Tomicka  (dowód: akta kontroli str. 4-11)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, wykonywanie przez Burmistrza w latach 2014-2016 (do 31 października) zadań związanych z rejestracją osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej i założenia ewidencji wojskowej, a także wykonywanie przez Burmistrza w ramach kwalifikacji wojskowej czynności wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Rejestracja osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej odbywała się sprawnie i w sposób zgodny z ustawą. Sprzyjało temu wykorzystywanie do rejestracji programu informatycznego oraz wykonywanie tych czynności w Referacie Spraw Obywatelskich (dalej: Referat), w którym prowadzono rejestr PESEL i realizowano zadania z zakresu ewidencji ludności. Zadania w zakresie kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej wykonywano rzetelnie. W okresie lat 2014, 2015 i 2016 zapewniono stawienie się do kwalifikacji wojskowej odpowiednio: 97%, 97,5% i 95,3% osób<sup>3</sup> podlegających temu obowiązkowi. Wydatkowanie środków na realizowanie zadań zleconych z zakresu powszechnego obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej odbywało się zgodnie z zasadami należytego gospodarowania środkami publicznymi.

W kontrolowanym okresie Burmistrz nie podejmował natomiast przewidzianych prawem działań wobec 10 osób, które nie stawiły się do kwalifikacji wojskowej i przebywając poza granicami Państwa nie uzyskały zezwolenia wojskowego komendanta uzupełnień na wyjazd i pobyt za granicą. Z kolei w przypadkach osób podlegających obowiązkowi stawienia się do kwalifikacji wojskowej, wobec których zarządzone co najmniej dwukrotne przymusowe doprowadzenia (w rezultacie

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

<sup>2</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1534, ze zm., dalej „ustawa”.

<sup>3</sup> W latach 2014-2016 na listach stawiennictwa widniało odpowiednio: 264, 237 i 237 osób; nie stawiło się do kwalifikacji odpowiednio: 8, 6 i 11 osób.

nieskuteczne) nie składano zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przez takie osoby występku z art. 224 pkt 1 ustawy, a w stosunku do wcześniej wskazanych osób przebywających za granicą, także pkt 6.

NIK stwierdziła ponadto nieprawidłowości o charakterze formalnym, w zakresie dokumentowania czynności wezwania osób do stawienia się do kwalifikacji wojskowej oraz dotyczące upoważnienia do wykonywania czynności związanych z prowadzeniem list stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej i sprawdzeniem tożsamości osób stawiających do kwalifikacji wojskowej. Nieprawidłowości te jednak nie wpłynęły w istotny sposób na realizowanie objętych kontrolą zadań.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1 Przeprowadzanie rejestracji i kwalifikacji wojskowej**

##### **1.1. Rejestracja na potrzeby założenia ewidencji wojskowej i kwalifikacji wojskowej**

Opis stanu faktycznego

Rejestrację osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej prowadził pracownik Wydziału Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich (dalej: Wydział), zatrudniony w Referacie na stanowisku Kierownika Referatu. W opisie ww. stanowiska pracy, do katalogu głównych obowiązków wpisano m.in.: przeprowadzanie rejestracji mężczyzn na potrzeby kwalifikacji wojskowej, przeprowadzanie rejestracji kobiet na potrzeby kwalifikacji wojskowej, sporządzanie list stawiennictwa osób podlegających kwalifikacji wojskowej, przekazywanie list osób podlegających kwalifikacji wojskowej powiatowej komisji lekarskiej, wzywanie osób do kwalifikacji wojskowej, sprawdzanie tożsamości osób stawiających się do kwalifikacji, ustalanie przyczyn niestawienia się osób do kwalifikacji wojskowej, prowadzenie wykazu osób o niuregulowanym obowiązku do służby wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 14-32)

Dane osób, które ukończyły do dnia 31 grudnia 18 lat życia, niezbędne do sporządzenia rejestru osób objętych rejestracją (dalej: rejestr) wprowadzano w Referacie do programu informatycznego „Mieszkańcy”<sup>4</sup>, na stanowisku ds. ewidencji. Kierownik Referatu dokonująca czynności rejestracyjnych korzystała z tych danych poprzez zakładkę (rozszerzenie) „wojsko” w Module. Zakres danych osobowych wykorzystywanych do wytworzenia rejestrów kwalifikacji wojskowej nie wykraczał poza dane określone w art. 49 ust. 2b pkt 1 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 33-40)

Rejestry osób podlegających rejestracji<sup>5</sup> były prowadzone 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 prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej<sup>6</sup>. Rejestry, odrębnie dla każdego rocznika mężczyzn i każdego rocznika kobiet, wytwarzano w formie elektronicznej<sup>7</sup> oraz na nośnikach papierowych, w dwóch egzemplarzach dla każdego rodzaju rejestru, opatrzonych pieczęcią i podpisem Burmistrza. Rejestry mężczyzn rocznika 1995, 1996 i 1997 zawierały kolejno: 264, 237 i 237 pozycji. Rejestry kobiet rocznika 1995, 1996 i 1998 zawierały kolejno: 211, 256 i 216 pozycji.

<sup>4</sup> Tensoft Adas, moduł „Mieszkańcy” wersja 1.1.32.1 (dalej: Moduł).

<sup>5</sup> Dalej: rejestr.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 991, dalej „rozporządzenie w sprawie rejestracji”.

<sup>7</sup> Rejestry generowane w Module; w programie informatycznym, o którym mowa w przypisie 3.

(dowód: akta kontroli str. 41-54)

W poszczególnych latach okresu 2014-2016 rejestry kobiet i mężczyzn sporządzano w terminie, o którym mowa w § 3 ust. 1 przywołanego rozporządzenia, tj. do dnia 5 stycznia danego roku. Czynności zameldowania na pobyt stały lub czasowy trwający ponad trzy miesiące albo wymeldowania z takiego pobytu, wykonywane przez urzędnika w Module, powodowały automatycznie aktualizację w bazie danych Modułu, z której sporządzano rejestry. W latach 2014-2016 (do 30 września) na pobyt stały na terenie Gminy zameldowało się 11 mężczyzn i 14 kobiet a na pobyt czasowy zameldował się jeden mężczyzna i sześć kobiet, którzy w danym roku ukończyli 18 lat. W analogicznym okresie z pobytu stałego wymeldowało się dziewięciu mężczyzn i 14 kobiet a z pobytu czasowego wymeldowało się dwóch mężczyzn i cztery kobiety kończący w danym roku 18 lat.

W Referacie prowadzono również ewidencję ludności, dlatego nie zachodziła potrzeba przekazywania danych osób, które ukończyły 18 lat życia do 30 listopada danego roku, do stanowiska wykonującego czynności rejestracyjne (§ 3 ust. 4 ww. rozporządzenia), gdyż pracownik wykonujący te zadania miał upoważnienie oraz stały i nieograniczony dostęp w Module do aktualnych danych niezbędnych do sporządzenia rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 55-62)

Zgodnie z § 4 ust. 2 i wzorem stanowiącym zał. 2 do rozporządzenia w sprawie rejestracji, Kierownik Referatu niezwłocznie zawiadamiała urzędy właściwe ze względu na miejsce pobytu stałego danej osoby, o wpisaniu jej do rejestru pod określoną pozycją. W latach 2014, 2015 i 2016 Referat skierował odpowiednio: siedem, dziesięć i 11 takich powiadomień. W tym okresie trzykrotnie powiadamiano Urząd o wpisaniu do rejestru osób zameldowanych na pobyt czasowy w innej gminie.

(dowód: akta kontroli str. 64-102)

Referat, spełniając wymóg ujęty w § 3 ust. 3 ww. rozporządzenia, przekazał Komendantowi Wojskowej Komendy Uzuppełnień w Poznaniu (dalej: Komendant) egzemplarz rejestru osób objętych rejestracją w poszczególnych latach kolejno: siódmego stycznia 2014 r., piątego stycznia 2015 r. i siódmego stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 103-108)

W latach 2014-2016, w terminie o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestracji (tj. do 20 stycznia danego roku<sup>8</sup>), Burmistrz przekazywał Wojewodzie Wielkopolskiemu (dalej: Wojewoda) informacje o liczbie mężczyzn i kobiet wpisanych do rejestru. W informacjach podawano oddzielnie liczbę kobiet i mężczyzn z danego rocznika wpisanych do rejestru oraz liczbę osób ujętych w wykazach osób o nieregulowanym obowiązku do służby wojskowej z podziałem na poszczególne roczniki.

(dowód: akta kontroli str. 109-116)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>8</sup> Pisma do Wojewody Wielkopolskiego kolejno: RSO 5570.13.2014 wysłane 8.01.2014 r., RSO 5570.1.5.2015 wysłane 8.01.2015 r. i RSO 5570.1.18.2016 wysłane 11.01.2016 r.

W Urzędzie do dnia 3 listopada 2016 r. obowiązywał Regulamin Organizacyjny, który nie był w pełni dostosowany do obowiązujących przepisów prawa. W § 21 pkt 22, 23 i 32 tego regulaminu wymieniano bowiem zadanie związane z „poborem” i czynności z udziałem „poborowych” i „przedpoborowych”, pomimo że w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>9</sup> wyraz „pobór” został zastąpiony terminem kwalifikacja wojskowa, a osoby podlegające rejestracji i poborowych określono terminem: osoby „podlegające rejestracji i kwalifikacji wojskowej”.

Uchybienie to zostało usunięte zarządzeniem Burmistrza nr WSO.0050.1.124.2016 z dnia 4 listopada 2016 r. w sprawie wprowadzenia zmian do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Swarzędzu (dalej: Regulamin), którym wprowadzone zostały w rozdziale VII Regulaminu odpowiednie zmiany, dostosowujące go do obowiązujących przepisów związanych z kwalifikacją wojskową.

(dowód: akta kontroli str. 24, 119)

## 1.2. Przeprowadzanie kwalifikacji wojskowej

Opis stanu  
faktycznego

Burmistrz sporządzał listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej, o których mowa w § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie kwalifikacji wojskowej<sup>10</sup> (dalej: Listy). Zgodnie z § 9 ust. 1 przywołanego rozporządzenia, sporządzał je 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. Listy stawiennictwa mężczyzn do kwalifikacji wojskowej w latach 2014, 2015 i 2016 zawierały kolejno: 264, 237 i 237 pozycji. Listy stawiennictwa kobiet do kwalifikacji wojskowej w latach 2014, 2015 i 2016 zawierały kolejno: dwie, siedem i dwie pozycje. Referat aktualizował dane osób podlegających kwalifikacji w okresie pomiędzy sporządzeniem list stawiennictwa, a dniem wysłania wezwań. Sporządzanie wezwań wykonywano z aktualnego rejestru mieszkańców, według stanu na dzień wykonywania tych czynności. Osoby podlegające kwalifikacji wojskowej, które zameldowały się po dniu, w którym sporządzono listy stawiennictwa, były dopisywane do tej listy odręcznie, na podstawie aktualizowanego na bieżąco w Module rejestru mieszkańców gminy, zameldowanych na pobyt stały i czasowy.

(dowód: akta kontroli str. 120-130)

W myśl § 9 ust. 5 ww rozporządzenia, Listy zostały sporządzone przed dniem ogłoszenia terminu kwalifikacji wojskowej<sup>11</sup>, w dniach 14 stycznia 2014 r., 9 stycznia 2015 r. oraz 5 stycznia 2016 r. i przekazane do Starostwa Powiatowego w Poznaniu odpowiednio: 15 stycznia 2014 r., 13 stycznia 2015 r. i 7 stycznia 2016 r. Jedynie w 2014 r. do list stawiennictwa dopisano sześć osób.

(dowód: akta kontroli str. 120-129, 131-133)

W latach 2014-2016, wcześniej niż czternaście dni przed dniem ogłoszenia kwalifikacji wojskowej, Komendant przekazywał Burmistrzowi imienne zestawienia osób podlegających wezwaniu do kwalifikacji wojskowej, które stawały już do kwalifikacji wojskowej i ubiegają się o zmianę kategorii, oraz imienne wykazy kobiet,

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 22 poz. 120, ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 202 poz. 1566, ze zm., dalej „rozporządzenie w sprawie kwalifikacji”.

<sup>11</sup> W okresie objętym kontrolą terminy te przypadały na dzień: 20 stycznia 2014 r., 16 stycznia 2015 r. i 15 stycznia 2016 r.

podlegających obowiązkowi stawienia się do kwalifikacji wojskowej, w celu wezwania tych osób do kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 134-144)

Burmistrz wzywał mężczyzn i kobiety do stawienia się do kwalifikacji wojskowej w sposób umożliwiający planowe stawiennictwo tych osób. Wezwania<sup>12</sup>, zgodnie z wymogiem ujętym w § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji doręczano osobom zobowiązanym do stawiennictwa wcześniej niż siedem dni przed wyznaczonym terminem kwalifikacji wojskowej. Treść wezwań było zgodna ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 145-210, 224-226)

W badanym okresie terminy wezwań do kwalifikacji wojskowej były zgodne z terminami kwalifikacji wojskowych prowadzonych na obszarze powiatu poznańskiego, wyszczególnionych w obwieszczeniach Wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 211-224)

Wezwania do kwalifikacji wojskowej opatrywano pieczęcią nagłówkową Burmistrza i podpisem upoważnionego przez niego Kierownika Referatu<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 30, 145-210)

Burmistrz prowadził wykaz osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, w którym, zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji, ujmowano osoby, które nie dopełniły obowiązku stawienia się do kwalifikacji wojskowej w wyznaczonym terminie i miejscu. Według stanu na dzień 8 listopada 2016 r. w rejestrze widniało 26 takich osób z terenu gminy.

(dowód: akta kontroli str. 227-239)

Burmistrz, w okresie lat 2014-2016, corocznie przekazywał do powiatowej komisji lekarskiej informację w sprawie stawiennictwa na kwalifikację odpowiednich roczników. Informacja zawierała dane o licznie osób podlegających kwalifikacji, miejscach ich pobytu, liczbie osób, które stawiły się do kwalifikacji oraz o liczbie osób, które nie stawiły się do kwalifikacji z podaniem przyczyn niestawiennictwa (pobyty za granicą, choroby, leczenie szpitalne, nieodbieranie wezwań pomimo dwukrotnego awizowania). W pismach tych informowano o zarządzeniu przymusowego doprowadzenia na komisję osób, które nie usprawiedliwiły swojego niestawiennictwa oraz o czynności „wpisania do wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony”, osób, które nie dopełniły obowiązku stawiennictwa. Informacje przekazywano do wiadomości Komendanta.

(dowód: akta kontroli str. 240-243)

Burmistrz, zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji, wykreślał z wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku osoby, które stawiły 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. W okresie lat 2011-2015 z ww. wykazu wykreślono dwie osoby w 2011 r.<sup>14</sup> i dwie osoby w 2015 r.<sup>15</sup> Dwukrotnie w 2011 r.<sup>16</sup> i dwukrotnie w 2015 r.<sup>17</sup> Burmistrz zawiadamiał Komendanta

<sup>12</sup> 60 zbadanych wezwań

<sup>13</sup> Pełnomocnictwo do wydawania i podpisania decyzji administracyjnych nr OR.0113-18/2006 z dnia 11 grudnia 2006 r. dla Kierownika Referatu Spraw Obywatelskich.

<sup>14</sup> Sprawa RSO 5570-33.4/11 i RSO 5570-33.3/11; wykreślono 7 grudnia 2011 r.

<sup>15</sup> Sprawa RSO 5570.1.7.2015 i RSO 5570.1.8.2015 wykreśleń dokonano 5 stycznia 2015 r.

<sup>16</sup> Sprawa RSO 5570-33.4/11 i RSO 5570-33.3/11.

o osobach, które nie stawiały się do kwalifikacji wojskowej do końca roku kalendarzowego, w którym ukończyły 24 lata życia.

dowód: akta kontroli str. 244249)

W związku z ujawnionymi przypadkami niestawienia się do kwalifikacji wojskowej bez uzasadnionej przyczyny, zgodnie z art. 32 ust. 10 ustawy, Burmistrz w latach 2014, 2015 i 2016 z urzędu zarządzał w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przymusowe doprowadzenie takich osób przez Policję. W wymienionych latach dotyczyło to odpowiednio: 10, 13 i 17 osób. Po zakończeniu kwalifikacji Policja informowała Burmistrza o ustaleniach dotyczących ww. zarządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 250-259)

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 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 zakładowych<sup>18</sup>, 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 przeznaczony do włączenia do akt sprawy. W Zarządzeniu nr WSO.0050.2.6.2011 Kierownika Urzędu z dnia 16 lutego 2011 r.<sup>19</sup> wskazano, że podstawowym sposobem wykonywania czynności kancelaryjnych jest system tradycyjny polegający na gromadzeniu i tworzeniu dokumentacji w postaci nonelektronicznej z możliwością korzystania z narzędzi informatycznych do wspomaganie procesu obiegu dokumentacji w tej postaci.

Według wyjaśnień Burmistrza w Referacie nie wykonywano kopii imiennych wezwań do kwalifikacji wojskowej, gdyż wezwania drukowano bezpośrednio z prowadzonego przez Urząd elektronicznego rejestru mieszkańców. Burmistrz wskazał, że dowodem, iż wzywana osoba otrzymywała pismo, są przechowywane w Referacie zwrotne poświadczenia odbioru wezwań oraz fakt, że wezwane osoby stawiały się na wezwanie w wyznaczonym terminie. Ponadto Burmistrz dodał, że Urząd posiada dowody na to, iż treść wezwań była zgodna ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie kwalifikacji.

(dowód: akta kontroli str. 62, 118)

2. Czynności związane z prowadzeniem list stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej i sprawdzeniem tożsamości osób stawiających do kwalifikacji wojskowej, w dniach, które zostały określone w terminarzu wojewódzkiego planu kwalifikacji wojskowej, wykonywała Kierownik Referatu nieposiadająca pisemnego upoważnienia Burmistrza, o którym mowa w art. 32 ust. 7 pkt 1 ustawy. Według wyjaśnień Burmistrza, pracownik delegowany do wykonywania czynności w ramach kwalifikacji wojskowej nie posiadał takiego upoważnienia ponieważ wykonywanie ww. czynności miał zapisane w zakresie czynności swojego stanowiska pracy.

<sup>17</sup> Sprawa RSO 5570.1.7.2015 i RSO 5570.1.8.2015

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 14 poz. 67.

<sup>19</sup> W sprawie wyboru systemu wykonywania czynności kancelaryjnych, wyznaczenia koordynatora czynności kancelaryjnych i określenia listy rodzajów przesyłek wpływających do Urzędu nie otwieranych przez Kancelarię Ogólną.

Ponadto Burmistrz wskazał, że do pracy w powiatowej komisji lekarskiej pracownik był delegowany na podstawie imiennego polecenia wyjazdu służbowego.

(dowód: akta kontroli str. 28-30, 62, 260-270)

NIK zwraca uwagę, że pisemne określenie zakresu czynności powierzanych w ramach stosunku pracy pracownikowi nie jest tożsame z upoważnieniem do dokonywania określonych czynności w imieniu organu wykonawczego gminy jakim jest Burmistrz. Zakres czynności jest bowiem jedynie konkretyzacją rodzaju pracy wskazanego w umowie o pracę<sup>20</sup>, natomiast upoważnienie stanowi przekazanie określonej osobie prawnie skutecznej możliwości dokonywania określonych czynności. Dlatego też akt udzielenia takiego upoważnienia musi być wyraźny<sup>21</sup>, tak jak to np. zostało dokonane w pełnomocnictwie udzielonym przez Burmistrza temu samemu pracownikowi, upoważniającym do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych.

3. W badanym okresie 10 osób podlegających obowiązkowi czynnej służby wojskowej przebywających poza granicami kraju nie stawiało się do kwalifikacji wojskowej<sup>22</sup>, pomimo nieuzyskania - wymaganego art. 53 ust. 2 pkt 1 ustawy - zezwolenia wojskowego komendanta uzupełnień na wyjazd i pobyt za granicą. Wobec tych osób Burmistrz nie podejmował czynności określonych w art. 32 ust. 10 ustawy (nałożenie grzywny w celu przymuszenia do stawienia się do kwalifikacji albo zarządzenie przymusowego doprowadzenia ich przez Policję). Z pisemnej informacji Komendanta wynikało, że żadna osoba z terenu Gminy Swarzędz, o nieuregulowanym stosunku do służby wojskowej, podlegająca obowiązkowi stawienia się do kwalifikacji wojskowej, nie występowała o zezwolenie na wyjazd i pobyt za granicą.

W swoich wyjaśnieniach Burmistrz wskazał, że w stosunku do osób podlegających obowiązkowi stawienia się do kwalifikacji wojskowej, które przebywały poza granicami Państwa nie podejmował czynności określonych w art. 32 ust. 10 ustawy, ponieważ stosowana od wielu lat interpretacja przepisów w powiatowych komisjach lekarskich (wcześniej w komisjach poborowych) wskazywała, że pobyt osoby za granicą jest usprawiedliwioną nieobecnością na komisji kwalifikacyjnej, jeśli jej wyjazd nastąpił przed ogłoszeniem kwalifikacji. Burmistrz podkreślił, że osoby ujęte w rejestrze osób o nieuregulowanym stosunku do służby wojskowej z powodu pobytu za granicą, nie wyjechały za granicę po ukończeniu 19 roku życia, tj. w okresie gdy podlegały kwalifikacji, lecz przebywały za granicą od czasu, gdy jako osoby niepełnoletnie wraz z rodzicami wyjechały z kraju.

(dowód: akta kontroli str. 240-242, 269-277)

NIK wskazuje, że w świetle treści art. 32 ust. 1 w zw. z art. 1, 2 i 4 ust. 1 ustawy, przesłankami zaistnienia obowiązku stawienia się do kwalifikacji wojskowej

<sup>20</sup> Zobacz art. 94 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 1666). Odnośnie formy zaznajamiania pracowników z zakresem obowiązków i ich funkcji wypowiedział się np. Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z 2 września 2014 r. (III AUa 296/14), m.in. stwierdzając: „W myśl przepisu art. 94 pkt 1 k.p. pracodawca jest zobowiązany zaznajamiać pracowników podejmujących pracę z zakresem ich obowiązków, przy czym forma tego zaznajomienia nie została tym przepisem narzucona. Praktyka wskazuje zaś, że pracodawcy wręczają zatrudnionym pisemne zakresy obowiązków, by nie zachodziła kolizja co do zakresu powierzonych zadań, jak też możliwości powierzania określonych czynności.”. Pełna treść wyroku dostępna jest pod adresem internetowym: [http://orzeczenia.bialystok.sa.gov.pl/content/\\$N/15050000001521\\_III\\_AUa\\_000296\\_2014\\_Uz\\_2014-09-02\\_001](http://orzeczenia.bialystok.sa.gov.pl/content/$N/15050000001521_III_AUa_000296_2014_Uz_2014-09-02_001)

<sup>21</sup> Materiałno-prawną podstawę do udzielenia takiego upoważnienia stanowi art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (I OSK 1554/12): „Upoważnienie udzielone na podstawie art. 268a k.p.a. wywiera ten skutek, że zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu do podejmowania czynności w prawnych formach działania administracji publicznej. Przepis ten stwarza możliwość, aby nie tylko sam piastun funkcji organu, czyli osoba, którą powołano na dane stanowisko, lecz także wyznaczony przez niego pracownik urzędu przydanego do pomocy temu organowi był umocowany do wykorzystania kompetencji organu. Upoważnienie powinno być udzielone na piśmie i z określeniem daty, od której obowiązuje.”

<sup>22</sup> Obowiązek taki ziszcza się od dnia 1 stycznia roku kalendarzowego, w którym osoba zobowiązana kończy dziewiętnasty rok życia.

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). Przeciwno wskazanej w wyjaśnieniach Burmistrza praktyce i interpretacji przepisów pośrednio przemawia również treść art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem nie powołuje się do czynnej służby wojskowej określonych kategorii osób podlegających obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej - i co wymaga w tym miejscu podkreślenia - uznanych za zdolne do tej służby, w tym m.in. obywateli polskich, którzy stale zamieszkują za granicą i którzy nie posiadają miejsca pobytu stałego lub czasowego trwającego ponad trzy miesiące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. 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.

4. W przypadku czterech osób, które nie stawily się do kwalifikacji wojskowej (dwie osoby z pozycji: 77 i 79 listy<sup>23</sup>, co do których zarządzano trzykrotne przymusowe doprowadzenie przez policję i dwóch osób z pozycji: 85 i 89 listy<sup>24</sup>, co do których zarządzano dwukrotne takie doprowadzenie), Burmistrz nie składał zawiadomień do prokuratury o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przez te osoby występku<sup>25</sup> z art. 224 pkt 1 ustawy. Przepis ten stanowi, że kto wbrew obowiązkowi wynikającemu 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 wolności. Organ samorządowy, zgodnie z art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego<sup>26</sup>, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu jest zobligowany niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję.

Burmistrz przyznał, że nie składał takich zawiadomień, wyjaśniając, że wyżej wskazane osoby nie odbierały imiennych wezwań i nie zostały skutecznie powiadomione o terminie i miejscu stawiennictwa (brak zwrotnych potwierdzeń odbioru wezwania). Ponadto Burmistrz wskazał, że inne urzędy, które kierowały wnioskami o ukaranie do prokuratur, były informowane, iż podstawą wszczęcia postępowania w tym zakresie będzie posiadanie dowodu skutecznego zawiadomienia osoby o terminie i miejscu stawiennictwa. Dodał, że Urząd takich dowodów nie posiadał.

(dowód: akta kontroli str. 271-273)

NIK wskazuje jednak, że zgodnie z art. 44 § 1-4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>27</sup>, w przypadku niepodjęcia przez adresata dwukrotnie awizowanego pisma, doręczenie uważa się za skutecznie dokonane w terminie 14 dni od daty pierwszego zawiadomienia.

---

<sup>23</sup> Pesel (6 cyfr): 951111 i 950516

<sup>24</sup> Pesel (6 cyfr): 960417 i 960330

<sup>25</sup> Patrz uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2009 r. w sprawie III KK 25/09.

<sup>26</sup> Dz.U. 2016 poz. 1749.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w świetle § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji Burmistrz przedwcześnie wykreślił z wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony dwie osoby z rocznika 1987<sup>28</sup>. Dokonano tego w dniu 7 grudnia 2011 r., zamiast po 31 grudnia roku kalendarzowego, w którym osoby te kończyły 24 lata życia.

Burmistrz wyjaśnił, że przedwczesne wykreślenie tych osób było spowodowane nieprawidłową interpretacją przepisów. Dodał, że te osoby i tak nie miały żadnej możliwości uregulowania swojego stosunku do powszechnego obowiązku po 7 grudnia 2011 r. tj. po dniu, w którym Urząd powiadomił Komendanta o wykreśleniu tych osób z wykazu.

(dowód: akta kontroli str. 271-273)

### **1.3. Finansowanie zadań związanych z rejestracją i kwalifikacją wojskową**

Opis stanu  
faktycznego

W badanym okresie Urząd otrzymywał dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom, z tego również na zadania dotyczące spraw obywatelskich i pozostałe zadania z zakresu administracji rządowej. Wydatki związane z przeprowadzaniem kwalifikacji wojskowej w latach 2014-2016 były ujmowane w budżecie gminy i klasyfikowane w ewidencji, w rozdziale 750-75023 - Urzędy Gmin. Koszty i wydatki związane z czynnościami rejestracji i kwalifikacji wojskowej wykonywanymi w latach 2014, 2015 i 2016 w Referacie, na które składały się: delegacje związane z dojazdem na miejsce kwalifikacji do Poznania, wysłanie wezwań za potwierdzeniem odbioru, zakup artykułów papierniczych (kopert, papieru, tonerów do drukarki) oraz wynagrodzenia pracownika wynosiły odpowiednio: 8.281,50 zł, 7.735,24 zł i 7.345,94 zł. Na wykonanie list stawiennictwa, rejestrów, wezwań, oraz rozwieszanie obwieszczeń i udział w kwalifikacji, w poszczególnych latach badanego okresu zużywano po 240 godzin. W tym okresie nie dokonywano zwrotów kosztów przejazdu oraz zryczałtowanej rekompensaty za utracone zarobki dla osób wezwanych do kwalifikacji wojskowej, gdyż takich żądań do Urzędu nie zgłaszano, a zgodnie z art. 52 ust. 3 ustawy zwrot ww. kosztów może nastąpić tylko na żądanie osoby wezwanej.

(dowód: akta kontroli str. 278-279)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

**Ocena cząstkowa**

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

<sup>28</sup> Sprawa RSO 5570-33.4/11 i RSO 5570-33.3/11.

## 2 Prowadzenie postępowań i wydawanie decyzji na wnioski osób podlegających obowiązkowi czynnej służby wojskowej

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie Burmistrz nie orzekł 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. 62)

W okresie lat 2014-2016 do Burmistrza nie wpływały wnioski uprawnionych albo członków ich rodzin o uznanie żołnierza w czynnej służbie wojskowej albo osoby, której doręczono kartę powołania do tej służby, za posiadającego na wyłącznym utrzymaniu członków rodziny albo za żołnierza samotnego (art. 127 ust. 1 i 2 ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 62)

Ocena cząstkowa

Z uwagi na brak przedmiotu kontroli, NIK odstępuje od formułowania 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 Kontroli<sup>29</sup>, wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie:

- 1) włączania do akt sprawy osoby podlegającej kwalifikacji wojskowej, podpisanego egzemplarza wezwania do stawienia się do tej kwalifikacji,
- 2) w przypadku powierzenia czynności sprawdzania tożsamości osób stawających do kwalifikacji wojskowej pracownikowi urzędu, udzielenia jemu pisemnego upoważnienia do ich wykonywania,
- 3) stosowania odpowiednich sankcji prawnych (grzywna, przymusowe doprowadzenie), ewentualnie zawiadomienie organów ścigania, wobec podlegających kwalifikacji wojskowej osób, które nie stawiają się do niej, także w związku z opuszczeniem terytorium Państwa lub przebywaniem za granicą bez zezwolenia organów wojskowych.

## 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.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677

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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia 8 grudnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Zbigniew Truszkowski  
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
z up. Tomasz Nowiński  
wicedyrektor