



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.013.04.2016
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

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	Krzysztof Matuszek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/120/2016 z dnia 11 października 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Murowanej Goślinie, Plac Powstańców Wielkopolskich 9, 62-095 Murowana Goślina (dalej „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Urbański, Burmistrz Miasta i Gminy Murowana Goślina ¹ (dalej „Burmistrz”). (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W latach 2014-2016 (III kwartał)³ Burmistrz nie zapewnił prawidłowej realizacji zadań związanych z rejestracją osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej i założenia ewidencji wojskowej, wnikających z ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁴. Nie sporządzano i nie aktualizowano rejestrów tych osób w latach 2014 i 2015 oraz nie przekazywano ich (także w 2016 r.) właściwemu wojskowemu komendantowi uzupełnień.

W Urzędzie sporządzano wprawdzie listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej, jednak nie prowadzono i nie aktualizowano w latach 2014-2015 wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony. Nie przekazywano (także w 2016 r.) imiennych zestawień takich osób właściwemu wojskowemu komendantowi uzupełnień. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również niedostatecznego dokumentowania czynności wezwania osób do stawienia się do kwalifikacji wojskowej, a także niezachowania pisemnej formy upoważniania pracowników Urzędu do wykonywania czynności związanych ze sprawdzeniem tożsamości osób stawających do tej kwalifikacji.

Natomiast zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi przebiegało finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej dotyczących powszechnego obowiązku obrony. Sprawa przeprowadzona na wniosek osoby podlegającej obowiązkowi czynnej służby wojskowej została terminowo załatwiona.

¹ Od 8 grudnia 2014 r. Wcześniej, przez 16 lat, Burmistrzem był Tomasz Łęcki.

² 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.

³ Dalej także „okres objęty kontrolą”, albo „badany okres”.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1534, ze zm., dalej „ustawa”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przeprowadzenie rejestracji i kwalifikacji wojskowej.

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

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z udziałem w przygotowaniu i przeprowadzeniu kwalifikacji wojskowej, według § 38 pkt 2 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu z dnia 20 lipca 2015 r.⁵, należały do zadań samodzielnego stanowiska do spraw bezpieczeństwa publicznego OSP i OC. Do zadań tych należała realizacja zadań powszechnego obowiązku obrony, w tym: rejestracja przedpoborowych i organizacja poboru, wydawanie decyzji mobilizacyjnych oraz planowanie akcji kurierskiej.

(dowód: akta kontroli str. 324, 340-341)

W badanym okresie rejestr osób objętych rejestracją na potrzeby założenia ewidencji i kwalifikacji wojskowej, o którym mowa w art. 31 ust. 5 ustawy (dalej: „rejestr”), Burmistrz miał sporządzać m.in. przy udziale Kierownika Referatu Organizacyjnego, Kierownika Referatu Spraw Obywatelskich, Zastępcy Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, inspektora ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych i zastępcy kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, inspektora ds. obrony cywilnej, inspektora ds. komunikacji i obrony cywilnej, Komendanta Straży Miejskiej, podinspektora ds. bezpieczeństwa oraz podinspektora ds. bezpieczeństwa, OSP i OC.

(dowód: akta kontroli str. 136-150)

Pracownik ds. ewidencji ludności - Zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, zobowiązany do współpracy z innymi pracownikami Urzędu w zakresie udostępniania danych niezbędnych do właściwego wykonania przez nich zadań na ich stanowisku pracy, udostępniał w ramach tej współpracy, na żądanie, pracownikowi merytorycznie odpowiedzialnemu za czynności z zakresu rejestracji i kwalifikacji wojskowej, dane niezbędne do sporządzenia i prowadzenia rejestru. Udostępnienie tych danych następowało w formie wydruku z systemu komputerowego ewidencji ludności. Jak wyjaśnił inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych, dane dotyczące osób kończących 18 rok życia w 2015 r., zostały udostępnione we wskazany sposób podinspektorowi ds. bezpieczeństwa, OSP i OC, zajmującemu się kwalifikacjami wojskowymi pod koniec 2015 r. Dodał, że dane były przekazywane w ten sam sposób w latach poprzednich, gdy stanowisko ds. ewidencji ludności zajmowała osoba niebędąca już pracownikiem Urzędu. Ponadto, pracownik ewidencji ludności przekazywał dane osób, które w danym roku kalendarzowym zameldowały się na pobyt stały lub czasowy albo wymeldowały się z takiego pobytu, na każde żądanie pracownika dokonującego czynności rejestracyjnych. W 2016 r. migracja dotyczyła jednej osoby i informacja taka została przekazana właściwemu pracownikowi Urzędu. Dane osób, które ukończyły lub ukończą do dnia 31 grudnia danego roku 18 lat życia, niezbędne do prowadzenia rejestru, zgodnie z dokumentacją źródłową, pracownik Urzędu Stanu Cywilnego udostępniał do wglądu oraz w postaci wydruku podinspektorowi ds. bezpieczeństwa, OSP i OC w elektronicznym systemie ewidencyjnym ludności⁶ użytkowanym na stanowisku komputerowym.

(dowód: akta kontroli str. 207)

⁵Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Burmistrza Nr 138/2015 z dnia 20 lipca 2015 r. (wcześniej § 39 pkt 2 poprzedniego regulaminu).

⁶PESEL.

W badanym okresie rejestr sporządzono jedynie na potrzeby kwalifikacji wojskowej w 2016 r. Jego wersja papierowa opatrzona została pieczęcią i podpisem Burmistrza. W 2016 r. rejestr kobiet i mężczyzn sporządzono w terminie, o którym mowa w § 3 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie rejestracji osób na potrzeby prowadzenia kwalifikacji wojskowej oraz założenia ewidencji wojskowej⁷, tj. do dnia 5 stycznia danego roku. Rejestr na nośniku papierowym sporządzono oddzielnie dla każdego rocznika mężczyzn i każdego rocznika kobiet, w formie określonej w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. W rejestrze zaprezentowano daty ujęcia w nim poszczególnych osób (w każdym przypadku w dniu 4 stycznia 2016 r.). Sporządzono go również w postaci elektronicznej, a jego forma odpowiadała formie rejestru papierowego.

(dowód: akta kontroli str. 31-70)

W 2016 r. rejestr mężczyzn obejmował 88 osób, a rejestr kobiet - 106. W rejestrach tych ujęto wszystkie osoby urodzone w 1997 r., tj. w roku, w którym kończyły 18 lat życia.

(dowód: akta kontroli str. 31-70, 285, 290)

Wojskowy Komendant Uzuppełnień w Poznaniu (dalej „Komendant WKU”) poinformował NIK, że w latach 2014-2016 do Wojskowej Komendy Uzuppełnień w Poznaniu z Urzędu nie wpłynęły przedmiotowe rejestry.

(dowód: akta kontroli str. 285, 290-291, 294)

W przypadku ośmiu osób zameldowanych w Murowanej Goślinie na pobyt stały, właściwy organ ze względu na miejsce ich nowego pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące (poza Murowaną Gośliną) powiadomił w latach 2014-2016 Burmistrza o wpisaniu ich do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 157-174)

Burmistrz przysyłał Wojewodzie Wielkopolskiemu (dalej „Wojewoda”) informacje o liczbie osób podlegających rejestracji. W latach 2014, 2015 i 2016 informacje takie przekazano odpowiednio: 13 stycznia 2014 r., 13 stycznia 2015 r. i 19 stycznia 2016 r., tj. z zachowaniem terminu, o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia o rejestracji. Informacje obejmowały liczbę mężczyzn i kobiet urodzonych odpowiednio w: 1995, 1996 i 1997 r. Wskazano w nich, że kwalifikacji wojskowej podlegają:

- w 2014 r.: mężczyźni urodzeni w 1995 r. – 97 osób, kobiety urodzone w 1995 r. – nie było takich osób, a z roczników starszych: kobiety urodzone w 1985 r. – jedna osoba, urodzone w 1990 r. – jedna osoba;
- w 2015 r.: mężczyźni urodzeni w 1996 r. – 120 osób, kobiety urodzone w 1996 r. – 98 osób, z roczników starszych: mężczyźni urodzeni w 1995 r. – 8 osób, kobiety – nie było takich osób;
- w 2016 r.: mężczyźni urodzeni w 1997 r. – 88 osób, kobiety urodzone w 1997 r. – nie było takich osób, z roczników starszych: mężczyźni urodzeni w 1996 r. – 10 osób, a w 1995 r. – 8 osób, kobiety: z rocznika 1997 r. ochotniczo zgłoszone – jedna osoba, z rocznika 1992 r. – jedna osoba, oraz z rocznika 1994 r. – jedna osoba.

(dowód: akta kontroli str. 75, 78, 123-124)

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 991, dalej „rozporządzenie o rejestracji”.

1.2. Przeprowadzanie kwalifikacji wojskowej.

W 2014, 2015 i 2016 r. 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 wojskowej⁸. Ogłoszenie terminu tej kwalifikacji przypadło odpowiednio na dzień 14 stycznia 2014 r., 16 stycznia 2015 r. i 15 stycznia 2016 r. Forma list odpowiadała wzorowi określone w załączniku nr 3 do przywołanego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 11-28, 79-103, 107-123, 175B-187, 188-205)

Zgodnie z § 9 ust. 1 i 5 ww. rozporządzenia, listy stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej zostały sporządzone do dnia ogłoszenia terminu tej kwalifikacji, w dwóch egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazywano Staroście Poznańskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 10)

Listy stawiennictwa w 2016 r. zostały sporządzone na podstawie rejestru z 2016 r. oraz imiennego zestawienia osób otrzymanego od Komendanta WKU. W ramach kwalifikacji wojskowej w 2016 r. komendant ten przekazał do Urzędu, pismem nr 3724/15 z dnia 24 listopada 2015 r., imienny wykaz ochotników celem ich wezwania do kwalifikacji wojskowej w 2016 r.

Ponadto, Komendant WKU przekazywał do Urzędu imienne wykazy kobiet podlegających obowiązkowi stawienia się do kwalifikacji wojskowej, w nw. terminach:

- do kwalifikacji w 2014 r. - w dniu 23 grudnia 2013 r. (nr pisma 2814/13) oraz 7 lutego 2014 r. (nr pisma 1797/14);
- do kwalifikacji w 2015 r. - nie przesłano wykazu kobiet, z uwagi na brak informacji ze szkół i uczelni oraz innych wojskowych komend uzupełnień o kobietach podlegających kwalifikacji wojskowej z terenu Miasta i Gminy Murowana Goślina;
- do kwalifikacji w 2016 r. - w dniu 24 listopada 2015 r. (nr pisma 3724/2015) oraz uzupełnienie w dniu 7 grudnia 2015 (nr pisma 3926/2015).

(dowód: akta kontroli str. 71-74, 105-106, 294-295)

Lista stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej w 2016 r. obejmowała: 88 mężczyzn z rocznika 1997, 18 mężczyzn z roczników starszych, dwie kobiety z roczników 1992 i 1994, jednego mężczyznę z kwalifikacji wojskowej 2014 r. z kategorią B-24 rocznik 1995 oraz trzech mężczyzn z kwalifikacji wojskowej 2015 z kategorią B-12 rocznik 1996, jedną kobietę rocznik 1997, wykaz ochotników oraz jedenastu mężczyzn o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony.

Zgodnie z danymi przekazanymi przez Komendanta WKU z dnia 24 listopada 2015 r. w wykazie kobiet podlegających obowiązkowi stawienia się do kwalifikacji wojskowej znajdowały się dwie kobiety z roczników: 1992 i 1994, a w wykazie ochotników do kwalifikacji wojskowej wskazano jedną kobietę z rocznika 1997.

(dowód: akta kontroli str. 11-22, 23-24, 25, 26, 27, 28)

Lista stawiennictwa w 2015 r. obejmowała 120 mężczyzn z rocznika 1996 i 98 kobiet z rocznika 1996 oraz osoby z roczników starszych, tj. ośmiu mężczyzn z rocznika 1995.

(dowód: akta kontroli str. 124-125)

⁸ Dz. U. Nr 22 poz. 1566, ze zm., dalej „rozporządzenie o kwalifikacji”.

Lista stawiennictwa w 2014 r. obejmowała 98 mężczyzn z rocznika 1995 i dwie kobiety z roczników: 1985 – jedna osoba i 1990 – jedna osoba.

(dowód: akta kontroli str. 78, 79-91, 92-103, 105-106)

Burmistrz wzywał osoby ujęte na listach stawiennictwa do stawienia się do kwalifikacji wojskowej. Wezwania doręczane były przez pracowników Urzędu lub przez operatora usług pocztowych. Analiza 61 wezwań do stawienia się do kwalifikacji wojskowej w latach 2015-2016 (trzy wezwania z 2015 r. i 58 wezwań z 2016 r.) potwierdziła, że zgodnie z § 4 ust. 2 przywołanego rozporządzenia, 48 wezwań doręczono co najmniej na siedem dni przez wyznaczonym terminem tej kwalifikacji. W siedmiu przypadkach⁹ wezwania doręczono w terminie od dwóch do sześciu dni, licząc od obowiązkowego terminu stawienia się do kwalifikacji wojskowej, przy czym korespondencja została wysłana na co najmniej 20 dni przed tym terminem. W sześciu pozostałych przypadkach przesyłki nie zostały odebrane pomimo dwukrotnego awizowania albo zostały odebrane przez domowników. Terminy wezwań były zgodne z terminami kwalifikacji wojskowej wskazanymi w obwieszczeniach Wojewody. Wezwania wystawione w 2016 r. zostały opatrzone pieczęcią i podpisem Burmistrza, natomiast trzy wezwania z 2015 r. opatrzone zostały pieczęcią Urzędu oraz podpisem pracownika merytorycznego realizującego to zadanie – podinspektora ds. bezpieczeństwa OSP i OC. W okresie objętym kontrolą, jedynie w 2016 r. wezwania wystawiono w dwóch egzemplarzach.

(dowód: akta kontroli str. 332-337)

Zgodnie z zakresem czynności, podinspektor ds. bezpieczeństwa, OSP i OC oraz podinspektor ds. bezpieczeństwa, wykonywali w imieniu Burmistrza zadania związane z prowadzeniem list stawiennictwa i sprawdzaniem tożsamości osób stawiających do kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 136, 138, 285-286, 291)

W badanym okresie, wykaz osób o nieregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, o którym mowa w § 10 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia o kwalifikacji, został sporządzony jedynie w 2016 r. (a następnie zaktualizowany na dzień 4 kwietnia tego roku).

(dowód: akta kontroli str. 156, 285, 290, 294-295)

Burmistrz nie wszczynał postępowań zakończonych wydaniem decyzji z urzędu w sprawie wymeldowania obywatela polskiego, który opuścił miejsce pobytu stałego lub czasowego i nie dopełnił obowiązku wymeldowania się (art. 35 ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności¹⁰). Informacje o długotrwałym przebywaniu poza miejscem stałego pobytu poszczególnych osób, Burmistrz uzyskiwał od Komendanta Straży Miejskiej w Murowanej Goślinie oraz od krewnych oświadczających o takich sytuacjach podczas wykonywania przez pracowników Urzędu czynności związanych z ustaleniem miejsca zamieszkania, mających na celu doręczenie wezwań do stawienia się do kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 29, 30, 104, 156)

1.3. Finansowanie zadań związanych z rejestracją i kwalifikacją wojskową.

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

⁹ Wezwania nr 2/2016, 12/2016, 30/2016, 34/2016, 38/2016, 70/2016, 90/2016.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 722, ze zm.

z przeprowadzaniem kwalifikacji wojskowej w latach 2015-2016 były ujmowane w budżecie gminy i klasyfikowane w ewidencji, w rozdziale 750-75023 - Urzędy Gmin. Wykazane koszty i wydatki związane z czynnościami rejestracji i kwalifikacji wojskowej wykonywanymi w latach 2014-2016, na które składały się delegacje związane z dojazdem do miejsca kwalifikacji w Poznaniu, wyniosły w 2014 r. - 0,00 zł, w 2015 r. - 213,76 zł, a w 2016 r. - 285,84 zł. W tym okresie nie dokonywano zwrotów kosztów przejazdu oraz zryczałtowanej rekompensaty za utracone zarobki dla osób wezwanych do kwalifikacji wojskowej, gdyż takich wniosków do Urzędu nie składano.

(dowód: akta kontroli str. 261-280)

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

Ustalone
nieprawidłowości

1. Burmistrz nie zapewnił sporządzenia rejestrów osób objętych rejestracją na potrzeby kwalifikacji wojskowej w latach 2014-2015, co było niezgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia o rejestracji. W konsekwencji, wbrew wymogom określonym w art. 30 ust. 6 ustawy i § 3 ust. 3 ww. rozporządzenia, Burmistrz nie przekazał też Komendantowi WKU jednego egzemplarza tych rejestrów w postaci wydruku na nośniku papierowym – co powinien był uczynić niezwłocznie po ich sporządzeniu. Rejestru tego nie przekazano także za rok 2016, mimo jego sporządzenia na potrzeby kwalifikacji wojskowej w danym roku.

Burmistrz oraz podinspektor ds. bezpieczeństwa, OSP i OC potwierdzili w wyjaśnieniach brak przedmiotowych rejestrów oraz nieprzekazanie ich Komendantowi WKU. Nie wskazali jednocześnie powodów niesporządzenia tych rejestrów oraz braku ich przekazania w roku 2016.

(dowód: akta kontroli str. 38, 285, 290, 294-295)

2. Wezwania do kwalifikacji wojskowej, o których mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia o kwalifikacji, w latach 2014-2015 nie zostały sporządzone w dwóch egzemplarzach. Zgodnie z § 60 ust. 3 i 4 rozporządzenia 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 zakładowych¹¹, 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.

Ponadto NIK wskazuje, że w latach 2015-2016 wszystkie wezwania sporządzone zostały na wzorze określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia o kwalifikacji dotyczącym osób, które występują o zmianę kategorii zdolności do czynnej służby wojskowej oraz ochotników, zamiast na wzorze określonym w załączniku nr 1. Wezwania nie dotyczyły zatem wprost osób, o których mowa w art. 32 ust. 1 i 3 oraz art. 48 ust. 1 ustawy, tj. mężczyzn, którzy w danym roku kalendarzowym kończyli dziewiętnaście lat życia¹², bądź nie dopełnili tego obowiązku w określonym terminie i miejscu oraz kobiet posiadających kwalifikacje przydatne do czynnej służby wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 281-285, 332-337)

Burmistrz oraz podinspektor do spraw bezpieczeństwa OSP i OC przyznali, że w latach 2014-2015 przedmiotowe wezwania sporządzano tylko w jednym

¹¹ Dz. U. z 2011 r., Nr 14, poz. 67.

¹² Obowiązanych stawić się, w określonym terminie i miejscu, do kwalifikacji wojskowej.

egzemplarzu. Wyjaśnili też, że w przypadku wezwań do kwalifikacji wojskowej w 2016 r. został zastosowany wzór wezwania zawarty w załączniku nr 2 do rozporządzenia oraz pominięto obowiązek „właściwego podkreślenia”¹³. Dodali, że w momencie przygotowywania projektów wezwań, pracownik merytoryczny omyłkowo zastosował niewłaściwy wzór wezwania.

(dowód: akta kontroli str. 286, 291)

3. Czynności związane z prowadzeniem list stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej i sprawdzeniem tożsamości osób stawających do tej kwalifikacji, w dniach, które zostały określone w wojewódzkim planie kwalifikacji wojskowej, wykonywali pracownicy Urzędu, nieposiadający pisemnych upoważnień Burmistrza, o których mowa w art. 32 ust. 7 pkt 1 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 136, 138, 286, 291)

NIK wskazuje, że pisemne określenie zakresu czynności powierzanych w ramach stosunku pracy pracownikowi – na co wskazują Burmistrz oraz podinspektor do spraw bezpieczeństwa OSP i OC w złożonych wyjaśnieniach – nie jest tożsame z upoważnieniem do dokonywania określonych czynności w imieniu organu wykonawczego gminy. Zakres czynności jest bowiem jedynie konkretyzacją rodzaju pracy wskazanego w umowie o pracę¹⁴, natomiast upoważnienie stanowi przekazanie określonej osobie prawnie skutecznej możliwości dokonywania określonych czynności. Dlatego też akt udzielenia takiego upoważnienia musi być wyraźny¹⁵.

4. W latach 2014-2015 Burmistrz nie prowadził wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, tj. nie realizował obowiązku ujętego w § 10 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia o kwalifikacji. W konsekwencji, nie wykreślano też z tego wykazu osób, które ostatecznie stawily się do kwalifikacji wojskowej lub ukończyły już 24 lata życia (§ 10 ust. 2) oraz nie tworzono i nie przekazywano Komendantowi WKU imiennych zestawień osób, które nie stawily się do kwalifikacji wojskowej do końca roku kalendarzowego, w którym ukończyły 24 lata życia oraz imiennych zestawień osób, które już stawały do kwalifikacji wojskowej, lecz nie zgłosiły się na wezwanie do powiatowej komisji lekarskiej w czasie przeprowadzanej kwalifikacji (§ 10 ust. 1 pkt 5).

Burmistrz oraz podinspektor ds. bezpieczeństwa, OSP i OC potwierdzili w wyjaśnieniach ww. zaniechania, nie odnosząc się do ich przyczyn.

(dowód: akta kontroli str. 285, 290, 294-295)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z ustaleń dokonanych w toku kontroli wynika, że uzasadnione jest zwrócenie uwagi Burmistrza na następujące okoliczności towarzyszące realizowaniu zadań związanych z rejestracją oraz kwalifikacją wojskową.

¹³ Vide przypis nr 1 – „Właściwe podkreślić”.

¹⁴ Vide 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 zaznajamiania 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)

¹⁵ Materialno-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., dalej „k.p.a.”). 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 działalności 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.”

1. Obowiązujący w Urzędzie Regulamin organizacyjny nie został dostosowany do obowiązujących przepisów prawa. W § 38 pkt 2 tego regulaminu wymieniono bowiem zadania związane z „rejestracją przedpoborowych i organizacją poboru”, pomimo, że w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁶ termin „pobór” został zastąpiony terminem kwalifikacja wojskowa, a osoby podlegające rejestracji i poborowych określono terminem „podlegające rejestracji i kwalifikacji wojskowej”.

(dowód: akta kontroli str. 324)

2. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie wykreślił z rejestru ośmiu osób, które zameldowały się na pobyt czasowy trwający ponad trzy miesiące poza Murowaną Gośliną, pomimo otrzymania zawiadomień od właściwych organów o wpisaniu tych osób do rejestrów prowadzonych w nowych miejscach ich pobytu, o których mowa w § 4 ust. 3 rozporządzenia o rejestracji. Świadczy to o niewykonaniu obowiązku aktualizacji rejestru na bieżąco do czasu stawienia się osób z danego rocznika do kwalifikacji wojskowej, wynikającego z § 4 ust. 1 przywołanego rozporządzenia. Wskutek tego zaniechania osoby te zostały błędnie ujęte na listach stawiennictwa.

(dowód: akta kontroli str. 31-70, 157-174)

3. W przypadku osoby ujętej pod pozycją 32 rejestru mężczyzn objętych rejestracją w 2016 r., nie zawiadomiono Prezydenta Miasta Poznania - właściwego ze względu na miejsce pobytu stałego, o wpisaniu tej osoby z rocznika 1997 do rejestru osób objętych rejestracją w Murowanej Goślinie, tj. w miejscu jej pobytu czasowego trwającego ponad 3 miesiące. Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie rejestracji, burmistrz właściwy ze względu na miejsce pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące, zawiadamia niezwłocznie prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce pobytu stałego osoby o jej wpisaniu do rejestru. Wzór zawiadomienia określa załącznik nr 2 do ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 37)

4. W świetle treści art. 32 ust. 10 ustawy, w razie niestawienia się do kwalifikacji wojskowej bez uzasadnionej przyczyny burmistrz z urzędu albo na wniosek przewodniczącego powiatowej komisji lekarskiej lub wojskowego komendanta uzupełnień, nakłada na taką osobę grzywnę w celu przymuszenia do stawienia się do kwalifikacji albo zarządza jej przymusowe doprowadzenie przez Policję. W badanym okresie pięć osób podlegających obowiązkowi czynnej służby wojskowej przebywających poza granicami kraju nie stawiało się do kwalifikacji wojskowej. Zgodnie z art. 53 ust. 2 pkt 1 ustawy, powinny one uzyskać zezwolenie wojskowego komendanta uzupełnień na wyjazd i pobyt za granicą. Dodać również należy, 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). Ponadto, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy, 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

¹⁶ Dz. U. z 2009 r., Nr 22 poz.120, ze zm.

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.

(dowód: akta kontroli str. 29-30)

5. Zgodnie z art. 224 pkt 1 ustawy, 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 wolności¹⁷. NIK wskazuje, że organ samorządowy, zgodnie z art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego¹⁸, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu jest zobligowany niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję.

6. NIK wskazuje, że w przypadku uzyskania informacji o obywatelu polskim, który opuścił miejsce pobytu stałego lub czasowego i nie dopełnił obowiązku wymeldowania się, właściwy miejscowo Burmistrz ma nie możliwość, a obowiązek wszczęcia postępowania w sprawie wymeldowania takiej osoby¹⁹.

7. NIK podkreśla, że na listach osób podlegających kwalifikacji wojskowej w roku 2015 ujęto 98 kobiet, mimo że nie figurowały one w imiennym zestawieniu osób podlegających wezwaniu do kwalifikacji wojskowej, przekazywanym przez właściwego komendanta uzupełnień, na podstawie którego m.in. sporządzane są te listy (§ 9 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia o kwalifikacji).

(dowód: akta kontroli str. 124, 295)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację zadań związanych z rejestracją osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej i założenia ewidencji wojskowej, natomiast zadania związane z przeprowadzaniem tej kwalifikacji, co do zasady, realizowane były właściwie. Również w prawidłowy sposób finansowano wykonywanie zadań związanych z rejestracją i kwalifikacją wojskową.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Burmistrz, uwzględniając wniosek w całości, wydał jedną decyzję²⁰ o uznaniu osoby odbywającej służbę przygotowawczą za posiadającą na wyłącznym utrzymaniu członka rodziny, o której mowa w art. 127 ust. 1 ustawy. Sprawa ta została załatwiona z zachowaniem miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a.

(dowód: akta kontroli str. 126-135)

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

Ocena cząstkowa

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

¹⁷ 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.

¹⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 1749.

¹⁹ Patrz komentarz do art. 35 ustawy o ewidencji ludności autorstwa Diany Trzcińskiej, Lex Omega.

²⁰ Nr SM.5572.1.2015 z 8 października 2015 r.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie:

- 1) corocznego, rzetelnego sporządzania rejestru osób objętych rejestracją oraz prowadzenia wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, a także ich aktualizowania;
- 2) przekazywania jednego egzemplarza ww. rejestru oraz imiennych zestawień, o których mowa w § 10 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia o kwalifikacji, właściwemu wojskowemu komendantowi uzupełnień;
- 3) włączania do akt sprawy osoby podlegającej kwalifikacji wojskowej, podpisanego egzemplarza wezwania do stawienia się do tej kwalifikacji, sporządzanego zgodnie z prawidłowym wzorem;
- 4) zachowania pisemnej formy przy udzielaniu przez Burmistrza pracownikom Urzędu upoważnień do wykonywania czynności zastrzeżonych dla niego ustawą.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 **29** grudnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Krzysztof Aleksander Matuszek
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

²¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.