



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.003.04.2017
P/17/092

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/092 - Wykonywanie zadań zleconych z zakresu rejestracji osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej i ich ewidencji.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
<i>Kontroler</i>	Jarosław Pułka, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LSZ/38/2017 z dnia 17 lutego 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Stargardzie ¹ , ul. Czarnieckiego 17, 73-110 Stargard.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Od dnia 3 lutego 2017 r. ² pełniący funkcję Prezydenta Miasta – Paweł Bakun. W okresie od dnia 14 listopada 2002 r. do dnia 26 stycznia 2017 r. ³ Prezydentem Miasta Stargard był Sławomir Pajor ⁴ . (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena
i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁵, wykonywanie przez Prezydenta w latach 2014-2016 zadań związanych z rejestracją osób na potrzeby kwalifikacji wojskowej i założenia ewidencji wojskowej, a także wykonywanie przez Prezydenta w ramach kwalifikacji czynności wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁶.

Rejestracja kobiet i mężczyzn na potrzeby kwalifikacji prowadzona była corocznie, na podstawie danych osobowych uzyskanych z systemu ewidencji ludności. Odpowiednie dane ujmowano w rejestrach osób objętych rejestracją oraz w listach osób podlegających wezwaniu. W latach 2015 i 2016 zapewniono planowe stawiennictwo do kwalifikacji odpowiednio 78,2% oraz 79,3% osób podlegających temu obowiązkowi. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej dotyczące powszechnego obowiązku obrony finansowane były ze środków własnych gminy miasto Stargard⁷.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- wykonywania, przez osoby nieupoważnione, czynności z zakresu rejestracji osób na potrzeby kwalifikacji i ich ewidencji, zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Prezydenta Miasta,

¹ Dalej: Urząd.

² Do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego prezydenta.

³ Postanowienie Komisarza Wyborczego w Szczecinie z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Prezydenta Miasta Stargard (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2017 r., poz. 474)

⁴ Dalej: Prezydent.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

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

⁷ Dalej: Miasto.

- nieprzekazania w 2015 r. Wojskowemu Komendantowi Uzupełnień w Stargardzie⁸ imiennego zestawienia osób, które nie stawily się do kwalifikacji do końca roku kalendarzowego, w którym ukończyły 24 lata,
- prowadzenia list stawiennictwa oraz wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony niezgodnie z wymogami określonymi aktami wykonawczymi do ustawy,
- niedopełnienia obowiązku zawiadomienia, właściwego wójta, burmistrza, prezydenta o wpisaniu do rejestru osób objętych kwalifikacją na terenie Miasta, z uwagi na ich czasowy pobyt trwający ponad trzy miesiące,
- braku działań w stosunku do osób, które nie stawily się do kwalifikacji w określonym terminie i miejscu oraz nieprzygotowywaniu dokumentów zawierających wyniki ustaleń o przyczynach niestawienia się osób, miejscu ich pobytu oraz nie przekazywania wyników tych ustaleń przewodniczącemu powiatowej komisji lekarskiej⁹ a także WKU.

III. Wyniki kontroli

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

Opis stanu faktycznego

Zadania związane m.in. z udziałem w przygotowaniu i przeprowadzeniu kwalifikacji wojskowej w Urzędzie realizował Wydział Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych¹⁰. Nadzór nad działalnością Wydziału sprawował Sekretarz Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 8, 16, 23-38)

Rejestr osób objętych rejestracją na potrzeby kwalifikacji wojskowej w latach 2015-2016 sporządzony został w dniu 31.12.2014 r. i 05.01.2016 r. przez pracownika Wydziału ZKiSO przy udziale Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu na podstawie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL.

(dowód: akta kontroli str. 42-48, 51, 55, 58, 63)

W latach 2014-2016 rejestry w postaci wydruku na nośniku papierowym sporządzono oddzielnie dla każdego rocznika mężczyzn i każdego rocznika kobiet, w formie określonej 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 wojskowej¹¹.

Wydruki rejestrów na potrzeby kwalifikacji wojskowej opatrzone zostały pieczęcią pracownika Wydziału ZKiSO oraz datą ich sporządzenia. Na pierwszej stronie rejestrów (tytułowej) znajdował się podpis Prezydenta pod słowem „zatwierdzam” (bez wskazania daty). Rejestry sporządzono również w postaci elektronicznej, a ich forma odpowiadała rejestrom w postaci wydruków.

Sporządzone na potrzeby kwalifikacji wojskowej w latach 2015 i 2016 rejestry obejmowały odpowiednio: 342 i 343 mężczyzn oraz 323 i 285 kobiet.

(dowód: akta kontroli str. 49-63)

W rejestrach na potrzeby kwalifikacji w 2015 r. ujęto wszystkie osoby z rocznika 1996. Na potrzeby kwalifikacji w 2016 r. w rejestrach ujęto osoby urodzone w 1997 r., tj. w roku, w którym kończyły 18 lat. Rejestr na 2015 r. obejmował

⁸ Dalej: WKU.

⁹ Dalej: PKL.

¹⁰ Dalej: Wydział ZKiSO.

¹¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 991, dalej: rozporządzenie o rejestracji

odpowiednio 31 mężczyzn¹² i 27 kobiet¹³ a rejestr na 2016 r. - 22 mężczyzn¹⁴ i 20 kobiet¹⁵ zameldowanych w Stargardzie na pobyt czasowy trwający ponad trzy miesiące. Wymienione rejestry (po jednym egzemplarzu rejestru mężczyzn i kobiet) zostały przekazane WKU w dniu 28.01.2015 r. i 12.01.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 64-67)

W przypadku 16 osób zameldowanych w Stargardzie na pobyt stały, organ właściwy ze względu na miejsce ich nowego pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące (poza Stargardem), powiadomił w latach 2014-2016 Prezydenta o wpisaniu ich do rejestru. Wydział ZKiSO dokonał skreślenia tych osób z rejestrów.

(dowód: akta kontroli str. 68-84)

W przypadku 42 z 86 osób, które zameldowały się w Stargardzie na pobyt czasowy dłuższy niż trzy miesiące, powiadamiano właściwy organ ze względu na miejsce pobytu stałego o wpisaniu tych osób do rejestru. W kontrolowanym okresie nie dokonywano powiadomień o zmianie adresu pobytu kobiet z rocznika 1996 i 1997. Zawiadomienia opatrzone zostały pieczęcią Urzędu i podpisane przez pracownika Wydziału ZKiSO.

(dowód: akta kontroli str. 85-141)

Prezydent, po sporządzeniu rejestrów, przysyłał Wojewodzie Zachodniopomorskiemu¹⁶ pismem informację o liczbie wpisanych osób, o treści „Na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych (...) informuję, że na terenie miasta Stargard do rejestru (...) wpisano (...)”. Informacja obejmowała liczbę mężczyzn i kobiet urodzonych odpowiednio w 1996 r. i 1997 r.

(dowód: akta kontroli str. 142-145)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rejestracji na potrzeby założenia ewidencji i kwalifikacji wojskowej stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W kontrolowanym okresie, pomimo wymogu określonego w § 3 ust. 4 rozporządzenia o rejestracji, komórka Urzędu właściwa w sprawach ewidencji ludności, w terminie do dnia 30 listopada każdego roku, nie przekazywała właściwej komórce dokonującej czynności rejestracyjnych, danych osób, które ukończyły lub ukończą do dnia 31 grudnia 18 lat.

(dowód: akta kontroli str. 42)

Zastępca Naczelnika Wydziału ZKiSO, działając z upoważnienia Prezydenta, wyjaśnił, że: „Ponieważ program (...) ewidencji ludności automatycznie tworzy listę osób, które ukończyły lub ukończą 18 lat do dnia 31 grudnia, dlatego też do dnia 30 listopada każdego roku nie żądano od ewidencji ludności takich danych. (...) Wykazy osób (...) niezbędne do sporządzenia rejestru zostały wykonane po terminie przewidzianym w rozporządzeniu (...) aby wykazy zawierały jak najbardziej aktualne dane osób objętych kwalifikacją wojskową. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 146, 148)

2. Czynności związane ze sporządzeniem rejestru mężczyzn i kobiet objętych rejestracją na potrzeby ewidencji wojskowej oraz prowadzenia kwalifikacji, powierzono pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku do spraw wojskowych i inżynierjno-technicznego zabezpieczenia w Wydziale ZKiSO, który nie posiadał upoważnienia Prezydenta do przetwarzania danych osobowych. Było to niezgodne

¹² W tym 3 bez adresu zameldowania na pobyt stały.

¹³ W tym 4 bez adresu zameldowania na pobyt stały.

¹⁴ W tym 3 bez adresu zameldowania na pobyt stały.

¹⁵ W tym 3 bez adresu zameldowania na pobyt stały.

¹⁶ Dalej: Wojewodzie.

z art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁷, który stanowi, że do przetwarzania danych mogą być dopuszczone wyłącznie osoby posiadające upoważnienie nadane przez administratora danych (Prezydenta). Ponadto rejestry zostały sporządzone i podpisane przez pracownika Wydziału ZKiSO bez stosownego upoważnienia Prezydenta do ich sporządzenia, co było niegodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia o rejestracji.

(dowód: akta kontroli str. 36-37, 49-63, 150-156)

Zastępca Naczelnika Wydziału ZKiSO wyjaśnił, że brak upoważnienia pracownika Wydziału ZKiSO do przetwarzania danych osobowych oraz do czynności związanych ze sporządzaniem rejestrów na potrzeby kwalifikacji wojskowej był wynikiem przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 157, 159)

3. W latach 2015 – 2016 Prezydent nie dopełnił obowiązku określonego w § 4 ust. 2 rozporządzenia o rejestracji polegającego na zawiadomieniu właściwego wójta, burmistrza, prezydenta o wpisaniu 3 mężczyzn i 17 kobiet z rocznika 1997 oraz 2 mężczyzn i 22 kobiet z rocznika 1996 do rejestru osób objętych kwalifikacją wojskową na terenie Miasta, z uwagi na ich czasowy pobyt trwający ponad trzy miesiące. Zawiadomienia wysyłane w 2016 r. zawierały dopisek o treści „(...) *natomiast nie obejmuje skreślenia z listy stawiennictwa osób do kwalifikacji*” przez co zostały sporządzone niezgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia o rejestracji. Ponadto 42 zawiadomienia wysłane w latach 2015-2016 zostały opatrzone niewłaściwą pieczęcią, tj. pieczęcią adresową Urzędu zamiast właściwego organu (Prezydenta) oraz zostały podpisane przez osobę nieupoważnioną (pracownika Wydziału ZKiSO), co było niezgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia o rejestracji.

(dowód: akta kontroli str. 85-141)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że podpisanie zawiadomień przez osobę nieupoważnioną było wynikiem niedopatrzania oraz, że problem ten został rozwiązany w 2017 r. poprzez wprowadzenie kwalifikowalnego podpisu elektronicznego, który posiadają jedynie osoby upoważnione przez Prezydenta, a dokumenty między urzędami wysyłane są jedynie za pośrednictwem platformy ePUAP. Natomiast zapis, który stosowano w zawiadomieniach, mimo że był niezgodny ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia, to miał dla Urzędu duże znaczenie przy utrzymaniu aktualnych danych osób, które dalej podlegają obowiązkowi stawiennictwa na kwalifikację w kolejnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 160, 162)

W sprawie niedopełnienia obowiązku określonego w § 4 ust. 2 rozporządzenia o rejestracji Sekretarz Miasta wyjaśnił, że było to wynikiem przeoczenia. Natomiast nie dokonywano takich powiadomień w stosunku do kobiet wpisanych do rejestrów, gdyż przyjęto założenie „ *iż rejestry służą jako podstawa do wykonania Listy stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej, a takową wykonuje się tylko dla mężczyzn (...). Ustawa o powszechnym obowiązku obrony (...) w art. 31 ust. 3 stwierdza, że rejestrację prowadzi się na potrzeby założenia ewidencji wojskowej oraz prowadzenia kwalifikacji wojskowej, natomiast art. 32 ust. 1 odnosi się wyłącznie do mężczyzn (...). Przyjęto, że § 4 ust. 1 i 2 cyt. wyżej rozporządzenia dotyczy wyłącznie mężczyzn, dlatego też odstąpiono od wysyłania zawiadomień.*”

(dowód: akta kontroli str. 175-176)

Ocena częściowa

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

¹⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 922.

Opis stanu
faktycznego

2. Przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej.

2.1. Organizacja kwalifikacji wojskowej.

Obwieszczenia Wojewody w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej na terenie województwa zachodniopomorskiego w badanym okresie zostały opublikowane odpowiednio: 16 stycznia 2015 r. i 15 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 208, 237)

Lista stawiennictwa osób do kwalifikacji wojskowej w 2015 i 2016 r. została sporządzona w dniu 31.12.2014 r. i 05.01.2016 r. przez pracownika Wydziału ZKiSO. Ogłoszenie terminu kwalifikacji przypadło odpowiednio na dzień 16 stycznia 2015 r. i 15 stycznia 2016 r. Forma list w 2015 i 2016 r. odpowiadała wzorowi określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie kwalifikacji wojskowej¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 187, 234, 243-268)

Listy zostały sporządzone na podstawie rejestrów, wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony oraz imiennych zestawień osób otrzymanych od Komendanta WKU.

W ramach kwalifikacji wojskowej w 2015 r. Komendant przekazał trzykrotnie, tj. 10 grudnia 2014 r., 13 stycznia 2015 r. i 17 lutego 2015 r. imienny wykaz obejmujący 6 kobiet podlegającym wezwaniu do PKL i 3 mężczyzn podlegających wezwaniu do kwalifikacji, którzy stawali już do kwalifikacji i ubiegali się o zmianę kategorii wojskowej. W ramach kwalifikacji prowadzonej w 2016 r. Komendant pięciokrotnie, tj. 8 i 23 grudnia 2015 r., 21 stycznia 2016 r. oraz 5 i 18 lutego 2016 r. przekazał imienny wykaz obejmujący 15 kobiet oraz 9 mężczyzn.

(dowód: akta kontroli str. 243-276)

Jeden egzemplarz listy stawiennictwa na potrzeby PKL przekazywano do Starostwa Powiatowego w Stargardzie w następujących dniach:

- 28.01.2015 r. – termin posiedzeń PKL dla Powiatu Stargardzkiego wyznaczono od 02.02. do 11.03.2015 r., w tym Miasto Stargard od 16.02. do 04.03.2015 r.;

- 12.01.2016 r. – termin posiedzeń PKL dla Powiatu Stargardzkiego wyznaczono od 01.02. do 07.03.2016 r., w tym Miasto Stargard od 01.02. do 15.02.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 183, 234, 277-278)

Prezydent wzywał wszystkie osoby ujęte na listach do stawienia się do kwalifikacji. Treść wezwań była zgodna ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia o kwalifikacji. Analiza 100 wezwań do stawienia się w latach 2015-2016 (po 50 wezwań w każdym roku) potwierdziła, że w przypadku 95 wezwań zapewniono terminowe ich doręczenie tj. co najmniej na siedem dni przed wyznaczonym terminem kwalifikacji. W 5¹⁹ przypadkach osoby wzywane nie odebrały wezwań. Wezwania doręczane były przez pracowników Urzędu, a w przypadku 5 nieodebranych wezwań, podjęto ponowną próbę ich doręczenia przez operatora usług pocztowych (pozostawiono awiza). Terminy wezwań były zgodne z terminami kwalifikacji wojskowej wskazanymi w obwieszczeniach Wojewody. Wezwania zostały opatrzone pieczęcią i podpisem Naczelnika Wydziału ZKiSO (z upoważnienia Prezydenta).

(dowód: akta kontroli str. 279-284)

Czynności związane z prowadzeniem listy stawiennictwa osób do kwalifikacji i sprawdzeniem tożsamości osób stawiających się wykonywane były przez

¹⁸ Dz.U. Nr 202 poz. 1566 ze zm., dalej: rozporządzenie o kwalifikacji.

¹⁹ Wezwanie nr 35/2014, 44/2016, 57/2016, 65/2015, 96/2015.

pracowników Wydziału ZKiSO. Prezydent upoważnił imiennie trzech pracowników Wydziału do sprawdzania tożsamości osób podlegających stawieniu się do kwalifikacji. Naczelnik Wydziału oraz jego Zastępca posiadali upoważnienia Prezydenta m.in. w zakresie:

- podpisywania wezwań do wykonania świadczeń osobistych i rzeczowych, wezwań do kwalifikacji oraz postanowień w tych sprawach;
- nakładania grzywny w celu przymuszenia lub zarządzenia przymusowego doprowadzenia do rejestracji lub kwalifikacji w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym.

Żaden z pracowników Wydziału ZKiSO nie posiadał upoważnienia Prezydenta w zakresie sporządzenia i prowadzenia listy osób, które stawiały się do kwalifikacji.

(dowód: akta kontroli str. 150-156, 285-286)

Prezydent prowadził wykaz osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, w którym ujmowano osoby, które nie dopełniły obowiązku stawienia się do kwalifikacji w wyznaczonym terminie i miejscu. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. w rejestrze ujętych było z poszczególnych roczników:

- 1993 – 8 osób;
- 1994 – 14 osób, w tym 2 osoby przebywające w zakładzie karnym;
- 1995 – 16 osób, w tym jedna osoba przebywająca w zakładzie poprawczym i jedna w zakładzie karnym;
- 1996 – 15 osób, w tym jedna osoba przebywająca w zakładzie poprawczym i jedna w zakładzie karnym;
- 1997 – 23 osoby, w tym jedna osoba przebywająca w zakładzie karnym.

W wyniku analizy wykazu ustalono, że osoby z rocznika 1991 (3 osoby) zostały skreślone z dnia 31.12.2015 r. w związku z ukończeniem 24 roku życia, a z rocznika 1992 (6 osób) zostały skreślone z dnia 31.12.2016 r. (jedna osoba z uwagi na stawiennictwo przed PKL) i 31.12.2016 r. (5 osób w związku z ukończeniem 24 roku życia). Z powodu zmiany adresu pobytu stałego lub czasowego trwającego ponad 3 miesiące, z wykazu wykreślono 9 osób.

(dowód: akta kontroli str. 287-299)

Imienne zestawienie osób, które nie stawiały się do kwalifikacji do końca roku kalendarzowego, w którym ukończyły 24 lata przekazano do WKU w dniu 01.03.2017 r. – dla rocznika 1992 oraz w dniu 06.03.2017 r. dla rocznika 1991.

(dowód: akta kontroli str. 300-302)

W 2015 r. stawiło się 326 osób spośród 417 wezwanych do kwalifikacji (343 osoby z rocznika podstawowego i 74 z roczników wcześniejszych), w tym stawiały się 314 osoby z rocznika podstawowego i 12 osób z rocznika wcześniejszego (78,2%). W 2016 r. do kwalifikacji stawiło się 325 osób spośród 410 wezwanych (343 osoby z rocznika podstawowego i 67 z roczników wcześniejszych), w tym stawiło się 315 osób z rocznika podstawowego i 10 osób z roczników wcześniejszych (79,3%).

(dowód: akta kontroli str. 303-307)

Prezydent w dniu 23.02.2015 r., działając na podstawie art. 32 ust. 10 ustawy, zarządził z urzędu przymusowe doprowadzenie przez Policję 13 osób, które nie stawiały się do kwalifikacji wojskowej bez uzasadnionej przyczyny. W 2016 r. Naczelnik Wydziału ZKiSO (z upoważnienia Prezydenta) na tej samej podstawie zwrócił się o doprowadzenie przez Straż Miejską 16 osób. W wyniku powyższych działań skutecznie doprowadzono 7 osób, natomiast 9 osób wobec, których nie wykonano doprowadzenia, zgłosiły się same na kwalifikację.

(dowód: akta kontroli str. 308-313)

W latach 2015-2016 Prezydent nie nakładał kary grzywny w związku z niestawieniem się do kwalifikacji bez podania uzasadnionej przyczyny i nie współdziałał z organami wojskowymi.

Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta, w stosunku do osób, które nie stawiały się do kwalifikacji w latach wcześniejszych (2011, 2012 i 2013) Prezydent kierował wnioski do Prokuratury Rejonowej w Stargardzie o ukaranie tych osób, jednak sprawy te były umarzane lub odmawiano wszczęcia postępowania.

W stosunku do osób, które nie stawiały się do kwalifikacji wojskowej, z uwagi na długotrwały pobyt za granicą Prezydent w badanym okresie nie wszczynał postępowania w sprawie wymeldowania obywatela polskiego, który opuścił miejsce pobytu stałego lub czasowego i nie dopełnił obowiązku wymeldowania się.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że nie wszczynano takich postępowań z uwagi na niespójność przepisów, w tym treści art. 36 ust 2 o ewidencji ludności, który stanowi o „zamiarze” przebywania dłużej niż 6 miesięcy poza granicami kraju, a który jest trudny do ustalenia.

(dowód: akta kontroli str. 161, 163)

W latach 2015-2016, w wykazie osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony, wykazanych było łącznie 105 osób z roczników od 1991 do 1997, z których 11 stawiło się do kwalifikacji. W stosunku do 82 osób, nie podejmowano działań egzekucyjnych, w tym nieobecność 42 osób uznano za usprawiedliwioną, a w wykazie jako przyczynę niestawienia się wykazywano, że osoby te przebywają poza granicami kraju.

(dowód: akta kontroli str. 287-299, 316)

W powyższej sprawie Sekretarz Miasta wyjaśnił, że *„Osoby przebywające za granicą uznano za nieobecność usprawiedliwioną na podstawie Wyjaśnień Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności MSW dotyczących kwalifikacji wojskowej w latach 2015 i 2016 – pkt. 10 informuje, że wobec osób, które nie stawiały się do kwalifikacji wojskowej i ustalono, że nie przebywają w miejscu zameldowania, a przebywają za granicą państwa można zaniechać złożenia wniosku o egzekucję administracyjną, a nieobecność uznać za usprawiedliwioną.”*

(dowód: akta kontroli str. 161, 163)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela przedstawionego stanowiska, gdyż przytoczone wyjaśnienia nie wskazują na uznanie nieobecności spowodowanej pobytem za granicami kraju, jako usprawiedliwionej. Natomiast treść wyjaśnień dotyczących spraw organizacyjnych podczas kwalifikacji wojskowej w latach 2015-2016, na które się powoływano powyżej brzmi następująco: *„Wobec osób, które nie stawiały się do kwalifikacji wojskowej bez uzasadnionej przyczyny stosuje się, z urzędu lub na wniosek (...), środki przewidziane przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. (...) 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 imiennego (nie mogły zapoznać się również z treścią obwieszczenia wojewody wzywającego do kwalifikacji wojskowej), tj. gdy obowiązek stawiennictwa nie jest wymagalny. W razie nieskuteczności środków egzekucji administracyjnej zastosowanie może znaleźć art. 224 pkt 1 ustawy, w zakresie dotyczącym możliwości ukarania karą ograniczenia wolności.”*

Wobec powyższych osób nie wszczynano postępowań wyjaśniających.

(dowód: akta kontroli str. 316)

2.2. Finansowanie zadań związanych z rejestracją i kwalifikacją wojskową.

W latach 2015-2016 w budżecie Miasta nie wyodrębniano wydatków związanych z przeprowadzeniem kwalifikacji (rozdział 75045 „Kwalifikacja wojskowa”). Miasto, wg wyjaśnień Skarbnika Miasta, nie występowało i nie otrzymywało wyodrębnionych środków od Wojewody na realizację zadań z zakresu administracji rządowej wynikających z ustawy. Wydatki związane z wynagrodzeniem pracownika zajmującego się kwalifikacją częściowo ujmowano w rozdziale 75011 „Urzędy wojewódzkie”. Pozostałe wydatki pokrywane były ze środków własnych Miasta i ujmowane w rozdziale 75023 „Urzędy gmin”.

(dowód: akta kontroli str. 317-326)

Według szacunków przygotowanych przez Wydział ZKiSO, Miasto w 2015 i 2016 r. z tytułu rejestracji i kwalifikacji poniosło wydatki w wysokości odpowiednio: 15.423,71 zł i 16.021,55 zł. Wydatki te obejmowały wynagrodzenie pracownika (1/2 etatu)²⁰ wraz z pochodnymi (13.890,21 zł i 14.392,56 zł), wydatki z tytułu korespondencji wysłanej drogą pocztową oraz koszty doręczeń przez pracowników Urzędu (1.425,70 zł i 1.551,80 zł). W 2015 r. Miasto poniosło również wydatki z tytułu kosztów przejazdu w kwocie 30,58 zł dla osoby wezwanej do kwalifikacji wojskowej, który został pokryty ze środków własnych Miasta i ujęty w rozdziale 75023 „Urzędy gmin”. W 2016 r. wydatki z tytułu wynagrodzeń i rekompensat oraz kosztów przejazdu nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 159)

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

Ustalone
nieprawidłowości

1. Wezwania na kwalifikację, o których mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia o kwalifikacji, nie zostały sporządzone w dwóch egzemplarzach. Zgodnie z § 60 ust. 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 zakładowych²¹ prowadzący sprawę włącza do akt sprawy podpisany egzemplarz pisma wychodzącego przeznaczony do włączenia do akt.

(dowód: akta kontroli str. 279-282)

Z-ca Naczelnika Wydziału ZKiSO wyjaśnił, że sporządzanie przedmiotowych wezwań tylko w jednym egzemplarzu było skutkiem niedopatrzenia. Podczas kwalifikacji w 2017 r. wezwania zostały sporządzone w 2 egzemplarzach, z tego jeden znajdował się w Wydziale ZKiSO.

(dowód: akta kontroli str. 327-328)

2. Listy stawiennictwa do kwalifikacji zostały sporządzone i podpisane przez pracownika Wydziału ZKiSO bez stosownego upoważnienia Prezydenta do ich sporządzenia, co było niegodne z § 9 ust. 1 rozporządzenia o kwalifikacji, zgodnie z którym obowiązek sporządzenia rejestru został nałożony na Prezydenta Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 243-268)

Z-ca Naczelnika Wydziału ZKiSO wyjaśnił, że brak stosownego upoważnienia wynikał z niedopatrzenia w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 157, 159)

3. W listach stawiennictwa na kwalifikację w latach 2015-2016 ujęto 9 osób pomimo, że osoby te zostały wykreślone, na podstawie § 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia o rejestracji, z rejestrów z uwagi na zmianę pobytu stałego lub czasowego trwającego ponad 3 miesiące. Ujęcie tych osób na listach stawiennictwa było

²⁰ Stanowisko do spraw wojskowych i inżynierijno-technicznego zabezpieczenia w Wydziale ZKiSO.

²¹ Dz. U. Nr 14 poz. 67.

niegodne z § 9 ust. 1 rozporządzenia o kwalifikacji, zgodnie z którym listę sporządza się na podstawie rejestru osób objętych rejestracją.

(dowód: akta kontroli str. 329)

Podinspektor na stanowisku do spraw wojskowych i inżynieryjno-technicznego zabezpieczenia w Wydziale ZKiSO wyjaśnił, że: „(...) na listach stawiennictwa osób objętych kwalifikacją w 2015 r. ujęto – 2 osoby z rocznika 1996 oraz w 2016 r. – 7 osób z rocznika 1997 mimo wykreślenia ich z rejestru (...) ponieważ uważaliśmy, że osoby te gdyby zostały wykreślone z listy, a nie stawiałyby się w miejscowościach czasowego pobytu mogłyby w pewnych okolicznościach zostać pominięte, jako osoby podlegające kwalifikacji. Informuję, że z w/w 9 osób 8 stawiało się do kwalifikacji wojskowej w Stargardzie, a jedna stawiała się na komisji w Szczecinie.”

(dowód: akta kontroli str. 339-340)

4. Listę stawiennictwa do kwalifikacji w 2015 r. przekazano do Starostwa Powiatowego w Stargardzie (na potrzeby PKL) na 4 dni przed rozpoczęciem kwalifikacji w Powiecie Stargardzkim, co było niezgodne z § 9 ust. 5 rozporządzenia o kwalifikacji, który stanowi, że listę należy przekazać nie później niż na 7 dni przed rozpoczęciem kwalifikacji.

(dowód: akta kontroli str. 187, 277)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że: „(...) Listę stawiennictwa za 2015 r. przekazano w dniu 29.01.2015 r. Komisja lekarska rozpoczęła swoją pracę 02.02.2015 r. Natomiast termin kwalifikacji wojskowej dla gminy-miasta Stargard wyznaczony został na dzień 16.02.2015 r. Z uwagi na nie jasne określenie tego terminu w naszym rozumieniu termin 7 dni do kwalifikacji dla miasta Stargard mijał dnia 09.02.2015 r. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 161-163)

5. W 2015 r. Prezydent nie dopełnił obowiązku wynikającego z § 10 ust. 1 pkt 5 lit.a rozporządzenia o kwalifikacji, tj. nie przekazał Komendantowi WKU imiennego zestawienia osób, które nie stawiały się do kwalifikacji wojskowej do końca roku kalendarzowego, w którym ukończyły 24 lata.

(dowód: akta kontroli str. 300-302)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że niedopełnienie powyższego obowiązku spowodowane było długotrwałą chorobą pracownika. Zestawienie przekazano 8 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 160, 162)

6. Z wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony wykreślonych zostało 9 osób z uwagi na ich wymeldowanie z pobytu stałego lub czasowego. Było to niezgodne z § 10 ust. 2 rozporządzenia o kwalifikacji, zgodnie z którym wykreślenie z wykazu może nastąpić tylko po dniu 31 grudnia roku kalendarzowego, w którym osoba kończy 24 lata lub po stawieniu się osoby do kwalifikacji wojskowej.

(dowód: akta kontroli str. 287-299)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że: „Z wykazu (...) wykreślono 9 osób, które zostały wymeldowane z pobytu stałego, w tym 7 osób, które wymeldowały się do innych państw oraz 2 do nikąd. W naszej ocenie nie mamy możliwości doręczenia wezwań dla tych osób mimo tego, że nie ukończyły 24 roku życia.”

(dowód: akta kontroli str. 161, 163)

7. W latach 2015-2016 nie dopełniono obowiązku określonego przepisami § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia o kwalifikacji, tj. nie sporządzono i nie przekazano Przewodniczącemu PKL i Komendantowi WKU wyników ustaleń o przyczynach niestawiennictwa się na kwalifikacji osób i miejscu ich pobytu.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że: „(...) Wymienione w rozporządzeniu (...) podmioty nigdy nie zwracały się do Prezydenta Miasta o podanie informacji na temat ustalenia miejsca pobytu i przyczynach nie stawienia się osób na kwalifikacji wojskowej.”

(dowód: akta kontroli str. 160, 162)

8. W 2016 r., z przekroczeniem upoważnienia określonym w art. 32 ust. 10 ustawy, wystąpiono do Komendanta Straży Miejskiej w Stargardzie o doprowadzenie do PKL 16 mężczyzn uchylających się od spełnienia obowiązku stawienia do kwalifikacji wojskowej. Zgodnie z art. 32 ust. 10 ustawy, przymusowe doprowadzenie może wykonywać jedynie Policja.

(dowód: akta kontroli str. 311-312)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że” „Wystąpienie do Komendanta Straży Miejskiej miało charakter informacyjny i pomocniczy dla Policji. (...) funkcjonariusze wspomagali działania Policji i odwiedzali osoby ujęte na liście i przypominali o obowiązku stawienia się. Działania te przyczyniły się do wzrostu liczby osób, które stawiały się przed komisją.(...)”

(dowód: akta kontroli str. 161, 163)

Z informacji Komendanta Straży Miejskiej w Stargardzie z dnia 18.03.2016 r. przekazanej Prezydentowi wynikało, że Straż dokonała doprowadzenia 7 osób.

(dowód: akta kontroli str. 313)

9. Wobec 40 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 określonych 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.

(dowód: akta kontroli str. 287-299, 316)

Podinspektor w Wydziale ZKiSO wyjaśnił, że wobec części osób nie sporządzano wniosków o doprowadzenie z uwagi na słabą skuteczność tych działań, a pozostała część osób „została pominięta w nawale pracy”. Poinformował ponadto, że w stosunku do 68 osób uchylających się od stawienia do kwalifikacji w latach wcześniejszych sporządzano zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, jednak wszystkie sprawy zostały umorzone, wobec braku znamion czynu zabronionego i dlatego też w latach późniejszych zaniechano takich działań.

(dowód: akta kontroli str. 314, 316)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w przypadku uzyskania informacji o obywatelu polskim, który opuścił miejsce pobytu stałego lub czasowego i nie dopełnił obowiązku wymeldowania się, właściwy miejscowo wójt, burmistrz czy prezydent ma obowiązek – a nie możliwość – wszczęcia postępowania w sprawie wymeldowania takiej osoby²².

W latach 2015 - 2016 niestawienie się osób do kwalifikacji wojskowej z uwagi na pobyt za granicami kraju uznawano w Urzędzie za nieobecność usprawiedliwioną. Było to sprzeczne z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 maja 2007 r. (II SA/Wa390/07), według którego przebywanie poza granicami kraju, podjęcie tam pracy i brak możliwości uzyskania dni wolnych na osobiste stawienie się przed Komisją, nie jest usprawiedliwieniem nieobecności na posiedzeniu Komisji do Spraw Służby Wojskowej, stanowi bowiem świadomy wybór strony i jest konsekwencją unikania odpowiedzialności za łamanie prawa. Nie

²² Patrz komentarz do art. 35 ustawy o ewidencji ludności autorstwa Diany Trzcińskiej, Lex Omega.

można za „inną niedającą się przeszkodę” uznać pobytu poza granicami kraju w celach zarobkowych.

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 są wyłącznie: obywatelstwo polskie, płeć męska oraz osiągnięcie określonego wieku. Bez wpływu na te przesłanki pozostaje natomiast miejsce faktycznego, a 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). Pośrednio przemawia za tym 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. 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.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015 i 2016, Prezydent nie wydawał decyzji o konieczności sprawowania przez osobę podlegającą obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej bezpośredniej opieki nad członkiem rodziny, o której mowa w art. 39a ust. 1 ustawy.
(dowód: akta kontroli str. 341-342)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²³, wnosi o:

1. Sporządzanie rejestrów, list stawiennictwa osób objętych rejestracją na potrzeby kwalifikacji wojskowej oraz prowadzenie spraw związanych z kwalifikacją zastrzeżonych przepisami dla Prezydenta Miasta, przez osoby upoważnione do tych czynności, w tym posiadające upoważnienia do przetwarzania danych osobowych.
2. Rzetelne prowadzenie listy stawiennictwa oraz wykazu osób o nieuregulowanym stosunku do powszechnego obowiązku obrony.
3. Każdorazowe zawiadamianie właściwych organów o wpisaniu mężczyzn i kobiet do rejestru osób objętych kwalifikacją wojskową na terenie Miasta Stargardu, z uwagi na ich czasowy pobyt trwający ponad trzy miesiące wg wzoru określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia o rejestracji.
4. Przekazywanie list stawiennictwa do kwalifikacji wojskowej na potrzeby PKL w terminie co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem kwalifikacji wojskowej w powiecie stargardzkim.
5. Ustalanie przyczyn niestawiania się osób do kwalifikacji wojskowej, miejsca ich pobytu oraz przekazywanie PKL i WKU informacji w tym zakresie.

²³ Dz.U. z 2017 r. poz. 524. Dalej: ustawa o NIK.

6. Stosowanie sankcji przewidzianych prawem w postaci grzywny albo przymusowego doprowadzenia wyłącznie przez Policję (ewentualnie zawiadamiania organów ścigania), wobec osób podlegających kwalifikacji wojskowej, które nie stawiają się do niej, także w związku z przebywaniem za granicą.
7. Przekazywanie Komendantowi WKU imiennego zestawienia osób, które nie stawily się do kwalifikacji wojskowej do końca roku kalendarzowego, w którym ukończyły 24 lata.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia 18 kwietnia 2017 r.

Kontroler
Jarosław Pułka
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis