



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.019.01.2018

Komendant Powiatowy Policji w Szczytnie
mł. insp. Tomasz Bzymek
Komenda Powiatowa Policji w Szczytnie
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 39, 12-100 Szczytno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/090 – Dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Powiatowa Policji w Szczycinie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Komendant Powiatowy Policji mł. insp. Tomasz Bzymek, od 20.04.2017 r. ¹ (dalej: „Komendant”)
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie i realizacja zadań w zakresie obsługi mandatów karnych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli ²
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Janusz Dobek, upoważnienie do kontroli nr LOL/111/2018 z 08.10.2018 r. (akta kontroli str.1-3 i 220)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zadania w zakresie obsługi mandatów karnych realizowane były w okresie objętym kontrolą w sposób niewłaściwy, gdyż:

- formularze mandatów karnych, w znacznej części badanej próby, zostały wypełnione przez funkcjonariuszy w sposób niekompletny i nieczytelny,
- nieterminowo wprowadzano do systemu PUE Mandaty informacje o nałożonych grzywnach oraz informacje o wykorzystaniu bloczków mandatów karnych, a także nieterminowo przekazywano odcinki formularzy podlegających rozliczeniu,
- wystąpiły przypadki nierzetelnego ewidencjonowania nałożonych mandatów karnych,
- nadzór nad realizacją zadań w zakresie obsługi mandatów karnych był sprawowany nieskutecznie, przy ograniczonych mechanizmach nadzoru nad pracownikami, które umożliwiłyby bieżące monitorowanie oraz ocenę stopnia i prawidłowości realizowanych przez nich zadań.

Ustalenia NIK wskazują, że przyczyną takiego stanu rzeczy był niewłaściwy podział kontrolowanych zadań, a w szczególności nadmierne obciążenie zadaniem pracownika, który miał je realizować, nienależyte wykonywanie obowiązków przez funkcjonariuszy, jak również brak skutecznego nadzoru przełożonych w tym zakresie. Spowodowało to, że informacje dotyczące 90% badanych mandatów karnych, nałożonych w badanym okresie, zostały wprowadzone do systemu PUE Mandaty ze znacznym opóźnieniem⁵. Opóźnienia dotyczyły również wszystkich zbadanych przypadków wprowadzania informacji o wykorzystanych bloczkach mandatowych i przekazywania ich Dyrektorowi Izby Skarbowej w Olsztynie, a największe opóźnienia wyniosły ponad 8 miesięcy. Należy nadmienić, że nie

¹ Od 27.02.2013 r. do 31.10.2016 r. Komendantem był insp. Cezary Gołota; od 01.11.2016 r. do 16.01.2017 r. obowiązki powierzono Komendantowi mł. insp. Tomaszowi Michalczakowi, a od 17.01.2017 r. do 19.04.2018 r. powierzono obowiązki mł. insp. Tomaszowi Bzymkowi.

² Wykorzystane zostały również dowody sporządzone przed tym okresem, jeśli miały one związek z wykonywaniem zadań objętych zakresem przedmiotowym kontroli.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ W skrajnym przypadku powyżej 730 dni.

identyfikowano również w badanym okresie problemów dotyczących obsługi mandatów, co uniemożliwiło efektywne zarządzanie ryzykiem i podjęcie stosownych działań w tym zakresie. Natomiast w kontekście stwierdzonych nieprawidłowości należy uznać, że działania takie były konieczne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Przygotowanie i realizacja zadań w zakresie obsługi mandatów karnych

1.1. Rozwiązania organizacyjne dotyczące obsługi mandatów karnych

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z dokumentowaniem przez policjantów Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie (dalej „Komenda” lub „KPP”) nakładania grzywnien w postępowaniu mandatowym, ewidencjonowaniem odcinków „D” mandatów karnych kredytowanych i gotówkowych oraz zaopatrywaniem i rozliczaniem bloczków mandatów karnych określono w decyzjach Komendanta KPP w Szczytnie i Komendanta Wojewódzkiego Policji.

W decyzji Komendanta z dnia 21.02.2014 r. wyznaczono:

- Inspektora Wydziału Prewencji KPP na osobę prowadzącą księgę druków ścisłego zarachowania oraz dokonującą rozliczeń odcinków „D” i bloczków mandatowych, zobowiązując jednocześnie do realizacji zadań związanych z gospodarką mandatami karnymi i dokonywania rozliczeń bloczków mandatowych oraz odcinków „D” w Oddziale Finansów i Budżetu Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w ramach elektronicznego systemu obsługi mandatów I-SEM, zgodnie z decyzją nr 12/2014 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie.
- Naczelnika Wydziału Patrolowo-Interwencyjnego i Ruchu Drogowego na osobę sprawującą bezpośredni nadzór i prowadzącą bieżącą kontrolę nad prawidłowością nakładania grzywnien w drodze mandatów karnych, czytelnością wypełniania druków, terminowym rozliczeniem odcinków „D” oraz przestrzeganiem postanowień decyzji nr 12/2014 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie. Naczelnika zobowiązano też do prowadzenia czynności wyjaśniających w związku z anulowaniem odcinka mandatu karnego oraz podjęcia czynności mających na celu wystąpienie do Sądu Rejonowego Szczytnie w związku z uchycieniem mandatu karnego.

W decyzji Komendanta z dnia 20.04.2016 r.⁶ wyznaczono:

- Inspektora Wydziału Prewencji⁷ na osobę odpowiedzialną za zaopatrywanie w formularze mandatu karnego i ich rozliczanie, ewidencjonowanie odcinków

⁶ Wydanej w związku z dostosowaniem obowiązujących w jednostce regulacji wewnętrznych do zmian w zakresie obsługi mandatów wprowadzonych od 01.01.2016 r., tj. m.in. na podstawie: rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie postępowania w zakresie formularzy mandatu karnego, mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, grzywnien nakładanych w drodze mandatu karnego oraz podmiotów nabywających odpłatnie formularze mandatu karnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 151) oraz decyzji nr 42/2016 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie z dnia 21 marca 2016 roku w sprawie dokumentowania przez policjantów garnizonu warmińsko-mazurskiego nakładania grzywnien w postępowaniu mandatowym, ewidencjonowania odcinków „D” formularzy mandatu karnego oraz zaopatrywania w formularze mandatu karnego i ich rozliczania.

⁷ Inspektorem Wydziału Prewencji była w badanym okresie ta sama osoba, wymieniona w decyzjach z imienia i nazwiska, której zadania wpisano do zakresu zadań i obowiązków. Do zakresu zadań tego pracownika należało: wprowadzanie mandatów karnych do Portalu Usług Elektronicznych „Finanse” obsługującego przez Izbę Skarbową w Opolu; przyjmowanie od funkcjonariuszy Komendy wpłat za mandaty karne; dokonywanie wpłat z otrzymanych mandatów do banku na pocztę oraz sporządzanie miesięcznych rozliczeń z przyjętych i wpłaconych należności finansowych za mandaty; rozliczanie mandatów, sporządzanie miesięcznych sprawozdań oraz przesyłanie do Izby Skarbowej w Olsztynie; wprowadzanie do bazy KWP w Olsztynie danych dotyczących postępowań w sprawach o wykroczenia; prowadzenie rejestru postępowań w sprawach o wykroczenia (e-RSOW); wprowadzanie do bazy danych KSIP decyzji Starostwa Powiatowego w Szczytnie,

„D” formularzy mandatu karnego oraz prowadzenie księgi druków ścisłego zarachowania i wprowadzanie danych do systemu PUE⁸,

- Asystenta do spraw organizacji służby Wydziału Patroloowo-Interwencyjnego i Ruchu Drogowego Komendy na osobę prowadzącą rejestr nałożonych mandatów karnych, dla wszystkich funkcjonariuszy Komendy,
- Naczelnika Wydziału Patroloowo-Interwencyjnego i Ruchu Drogowego Komendy, do sprawowania bezpośredniego nadzoru i kontroli nad prawidłowością nakładania grzywien w drodze mandatów karnych, czytelnością wypełniania formularzy mandatu karnego, poprawnością ewidencjonowania i terminowością ich rozliczania, zgodnie z decyzją KWP.

Odpowiedzialnym za sprawowanie nadzoru nad prawidłową realizacją postanowień ww. decyzji był Zastępca Komendanta.

W decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie z dnia 21.03.2016 r. w sprawie dokumentowania przez policjantów garnizonu warmińsko-mazurskiego nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym, ewidencjonowania odcinków „D” formularzy mandatu karnego oraz zaopatrywania w formularze mandatu karnego i ich rozliczania (dalej „decyzja KWP z 21.03.2016 r.”) określono m.in., że:

- osoba prowadząca „Rejestr nałożonych mandatów karnych” przekazuje niezwłocznie odcinki „D” formularzy mandatu karnego do rozliczenia osobie obsługującej system PUE, która wprowadza dane zawarte na odcinku „D” do tego systemu,
- termin, od nałożenia grzywiny w drodze mandatu karnego do wprowadzenia danych zawartych na odcinku „D” formularzy mandatu karnego do systemu PUE, nie może przekroczyć 7 dni od dnia uprawomocnienia się mandatu, a w przypadku mandatu karnego zaocznego – nie później niż w terminie 7 dni od dnia jego wystawienia,
- policjanci, którzy nałożyli na sprawców wykroczeń mandaty karne, niezwłocznie po zakończonej służbie przekazują odcinki „D” formularzy mandatu karnego bezpośredniemu przełożonemu, a w razie jego nieobecności, innemu policjantowi wyznaczonemu przez kierownika jednostki Policji lub dyżurnemu jednostki Policji,
- Komendanci Miejscy/Powiatowi Policji garnizonu warmińsko-mazurskiego, a także Dowódca Oddziału Prewencji Policji w Olsztynie sporządzają informację

tj. wykonanie środka karnego, żądanie zwrotu dokumentu; sporządzanie skierowań na badanie kierowców, którzy popełnili przestępstwo z art. 178a paragraf 1 i 2 kk; powierzenie mienia funkcjonariuszom i pracownikom cywilnym na określonych drukach na polecenie Komendanta Powiatowego Policji lub jego zastępcy oraz na podstawie jego dyspozycji w zakresie uzbrojenia; wprowadzanie do bazy SESPOL danych z karty efektywności służby policjanta realizującego zadania o charakterze prewencyjnym (dzielnicowego); prowadzenie magazynu uzbrojenia Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, a w szczególności: ewidencjonowanie sprzętu uzbrojenia (amunicji, broni), wydawanie i przyjmowanie broni i amunicji od funkcjonariuszy Komendy Powiatowej w Szczytnie, przyjmowanie broni i amunicji z magazynu uzbrojenia KWP w Olsztynie, wydawanie amunicji na zajęcia ze strzelania szkoleniowego dla funkcjonariuszy, kwartalne porównywanie stanów uzbrojenia z KWP w Olsztynie, sporządzanie raz w roku wykazu sprzętu uzbrojenia do konserwacji i naprawy wykonywanej przez rusznikarza z KWP w Olsztynie; prowadzenie ewidencji druku ścisłego zarachowania Mrd4-pokwitowań na zatrzymanie dowodu rejestracyjnego pojazdu (wydawanie bloczków policjantom, przyjmowanie zakończonych bloczków w celu ich zarchiwizowania, składanie w razie potrzeby zapotrzebowania na druki Mrd4 do technika Zespołu Wspomagającego KPP w Szczytnie); podnoszenie własnych kwalifikacji zawodowych, w szczególności przez samokształcenie i uczestniczenie w organizowanych wewnętrznych szkoleniach. Na czas nieobecności jest zastępowany przez technika Wydziału Patroloowo-Interwencyjnego i Ruchu Drogowego w zakresie niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania jednostki, tj. bieżącego wprowadzania mandatów karnych, przyjmowania od funkcjonariuszy Komendy wpłat za mandaty karne, wprowadzania danych dot. postępowań w sprawach o wykroczenia, wprowadzanie do bazy danych KSIP decyzji Starostwa Powiatowego w Szczytnie oraz prowadzenie magazynu uzbrojenia. Na czas nieobecności zastępuje technika Wydziału Patroloowo-Interwencyjnego i Ruchu Drogowego w zakresie: wprowadzenia do ewidencji danych z kart MRD 5/1, udzielania odpowiedzi do firm ubezpieczeniowych oraz wprowadzania orzeczenia sądów.

⁸ Zadania dotyczące obsługi mandatów określono w zakresie działania Wydziału Prewencji.

dotyczącą liczby otrzymanych i wykorzystanych formularzy mandatu karnego i przekazują, nie rzadziej niż raz w miesiącu w systemie PUE (informacja zawiera liczbę, serie i numery wykorzystanych formularzy/niewykorzystanych formularzy; informacje składa się po wykorzystaniu ostatniego formularza w bloczku),

- wraz z powyższą informacją właściwy organ Policji, który ją sporządził, przesyła Dyrektorowi Izby Skarbowej w Olsztynie podlegające rozliczeniu odcinki formularzy mandatu karnego ujęte w bloczek.

(akta kontroli str.4-18)

1.1.2. W dniu 18 grudnia 2015 r. dwóch pracowników cywilnych Komendy⁹, wyznaczonych do wprowadzania wymaganych informacji do PUE Mandaty i rozliczania bloczków mandatowych w zakresie wprowadzonym od 01.01.2016 r., uczestniczyło w szkoleniu zorganizowanym przez Komendę Wojewódzką Policji w Olsztynie. Szkolenie obejmowało omówienie zagadnień związanych z przejęciem przez administrację podatkową od wojewodów gospodarki magazynowej formularzami mandatów oraz rozliczania nałożonych grzywien.

Z wyjaśnień inspektora Wydziału Prewencji KPP¹⁰ wynikało, że szkolenie to było zbyt ogólne i niewystarczające do prawidłowego postępowania przy korzystaniu z nowego systemu. Opierało się na skąpej wiedzy teoretycznej, której nie można było natychmiast zweryfikować w praktyce i nie pozwoliło dostatecznie przygotować się do wdrożenia zmian w gospodarce mandatowej oraz rozpocząć płynną i systematyczną pracę w nowym systemie PUE. Podkreślił on również, że do połowy 2016 r. funkcjonował stary system mandatowy I-SEM, który wymagał współpracy z Urzędem Wojewódzkim w Olsztynie by rozliczyć, zbilansować i zweryfikować liczbowo oraz merytorycznie bloczki i mandaty przyjęte ze stanu tego Urzędu. Dodatkową kwestią, jego zdaniem, było pozostawienie do własnego uznania zorganizowania i ustalenia zasad magazynowania, przechowywania i wykorzystania, jak również archiwizowania odcinków D mandatów po wpisaniu ich do systemu PUE, które miały pozostawać w jednostce. Zdaniem tego pracownika z uwagi na to, że I Urząd Skarbowy w Opolu był wówczas w fazie organizacji i nie był gotowy do współpracy z jednostkami Policji w zakresie doradztwa.

(akta kontroli str.71,73-78)

Komendant wyjaśnił, że „Przełożeni pracowników cywilnych biorących udział w szkoleniu, zorganizowanym w dniu 18.12.2015 r. przez KWP w Olsztynie, nie zostali poinformowani, zarówno ustnie jak i pisemnie, o zakresie merytorycznym szkolenia, jego poziomie lub jakichkolwiek problemach i trudnościach związanych z wprowadzaniem Mk-k do systemu PUE. Pracownik odpowiedzialny za wprowadzanie danych do systemu PUE ustnie informował jedynie o powolności działania systemu, szczególnie przy dużej ilości zalogowanych w nim osób”.

(akta kontroli str.79-82)

1.1.3. Komenda dysponowała materiałami informacyjnymi dotyczącymi sposobu realizacji obowiązków wprowadzania wymaganych informacji do PUE Mandaty i rozliczania bloczków. Były to: prezentacja pn. „Mandaty od dnia 01.01.2016 r.” oraz informator dla organów uprawnionych do nakładania grzywien w drodze mandatów karnych pn. „MANDATY”. Ich zakres tematyczny obejmował dystrybucję i rozliczanie formularzy mandatów, zarówno w okresie przejściowym, jak i po 1 stycznia 2016r., nowy model obsługi mandatów (na czym polega zmiana), gospodarkę magazynową, jak i pobór należności z tytułu grzywien.

⁹ Pracownik cywilny zatrudniony na stanowisku inspektora Wydziału Prewencji i w jego zastępstwie pracownik cywilny na stanowisku technika w Wydziale Patrolowo-Interwencyjnym i Ruchu Drogowego.

¹⁰ Odpowiedzialnego za gospodarkę mandatową oraz za wprowadzanie informacji do programu PUE Mandaty.

Inspektor Wydziału Prewencji wyjaśnił, że: „Dokumenty przesłane drogą elektroniczną przez Izbę Skarbową w Opolu, czyli prezentacja i informator były jedynymi pomocami w poznawaniu i nauce nowego systemu mandatowego PUE. Informacje w nich zawarte umożliwiły stopniowe wdrażania do nowego trudnego i zupełnie odmiennego systemu od starego systemu I-SEM. Wiedza wyniesiona z dokumentów pogłębianą była własnymi doświadczeniami i obserwacjami, które wyniesione zostały z pracy w praktyce już po uruchomieniu systemu PUE. Całość wiedzy uzupełniały informacje uzyskane w drodze telefonicznej wymiany od pracowników innych jednostek, a także informacje, które po telefonicznych zapytaniach otrzymywałem od pracowników I Urzędu Skarbowego w Opolu”.

(akta kontroli str.72-73,76)

1.1.4. W okresie objętym kontrolą prowadzeniem gospodarki magazynowej formularzami mandatów karnych oraz wprowadzaniem informacji do systemu PUE Mandaty zajmowała się jedna osoba (inspektor Wydziału Prewencji zatrudniony na 1 etat). Uprawnionym do wprowadzania danych do PUE Mandaty był dodatkowo technik Wydziału Patrolowo-Interwencyjnego i Ruchu Drogowego, w zastępstwie inspektora Wydziału Prewencji.

Z wyjaśnień inspektora Wydziału Prewencji wynikało, że czynności związane z gospodarką mandatową zajmowały ok. 80% czasu w ciągu roku, a pozostałe czynności wykonywał kosztem wprowadzania mandatów do systemu PUE Mandaty. Dziennie był w stanie wprowadzić do 80 sztuk mandatów karnych, pod warunkiem, że wykonywałby tylko to zadanie. Ponadto stwierdził on, że „Zastępujący mnie podczas nieobecności B.M., który jest pracownikiem innego wydziału, posiada innych przełożonych, inny zakres obowiązków i inne wymagania, nie jest w stanie wykonywać w zastępstwie moich obowiązków. Dlatego też praca przy wprowadzaniu mandatów do PUE nie odbywa się płynnie i powstają opóźnienia. Skutki takiego stanu rzeczy są dla mnie bardzo niekorzystne, ponieważ później przez wiele dni zmuszony jestem nadrabiać powstałe zaległości”.

Komendant wyjaśnił, że: „Zakres zadań i obowiązków pracownika cywilnego na stanowisku inspektora Wydziału Prewencji (...) zapewnia prawidłową realizację nałożonych na niego obowiązków, w tym obowiązków w zakresie gospodarki magazynowej formularzami mandatów oraz wprowadzania informacji do systemu PUE Mandaty. Z uwagi na dużą ilość mandatów wprowadzanych do systemu PUE, część obowiązków inspektora Wydziału Prewencji (wprowadzanie Wyroków Nakazowych do systemu RSOW oraz rejestrowanie w tym systemie czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia) została przekazana innym pracownikom i policjantom jednostki. Ponadto, mając na uwadze stan etatowy pracowników cywilnych w jednostce, nie jest możliwe, aby w zakresie obowiązków służbowych pracownikowi było przydzielone tylko jedno zadanie, np. wprowadzanie danych do PUE Mandaty”.

(akta kontroli str.79-82,83,113-114 i 222)

1.1.5. W latach 2016-2018 nie identyfikowano w Komendzie ryzyk dotyczących realizacji zadań związanych z obsługą mandatów.

Pracownik cywilny odpowiedzialny za realizację zadań, dotyczących obsługi mandatów karnych stwierdził, że „Funkcjonalność systemu mandatowego PUE jest na dużo niższym poziomie w porównaniu do starego systemu I-SEM, dlatego też trudno jest mi wskazać jakieś zalety tego systemu”. Jego zdaniem bardzo ważnym powodem, który zdecydowanie wpływa na opóźnienia w procesie wprowadzania mandatów do systemu PUE jest właśnie sam system. Jak stwierdził „Czas wprowadzania jednego mandatu do PUE jest o około 30% dłuższy od czasu, który potrzebowałem do wprowadzenia jednego mandatu do starego systemu I-SEM.

W ujęciu dziennym przekłada się to na 70-80 szt. w nowym, wobec 100-120 sztuk w starym. Łatwo jest obliczyć o ile bardziej pracochłonna i czasochłonna jest praca na nowym systemie PUE. Szczególnie, gdy patrzymy na nią w ujęciu miesięcznym, bądź rocznym. Podsumowując, system PUE jest systemem trudnym, mało przyjaznym pracownikowi i absorbującym dużo więcej czasu. Pomijam już kwestie, że jest mało nowoczesny, niezbyt przydatny instytucji Policji od strony technicznej, ponieważ nie posiada umiejętności generowania jakichkolwiek danych statystycznych¹¹.

W udzielonych wyjaśnieniach Komendant podał, że z uwagi na brak identyfikacji powyższego problemu w KPP w Szczytnie nie został on ujęty w procesie szacowania ryzyka w jednostce.

Zdaniem NIK, mając na względzie opisane w punkcie 1.2.5. niniejszego wystąpienia nieprawidłowości dotyczące m.in. nieterminowości wprowadzania danych o mandatach oraz kompletności i czytelności zapisów w mandatach, właściwa identyfikacja ryzyka w tym zakresie umożliwiłaby zaplanowanie odpowiedniego działania i podjęcie reakcji w celu ograniczenia ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

(akta kontroli str.73-77, 79,82 i 107)

1.2. Realizacja zadań w zakresie obsługi mandatów karnych

Opis stanu faktycznego

1.2.1. W latach 2016-2018 (I półrocze) w Komendzie¹²:

- wystawiono ogółem 26.819 mandatów na łączną kwotę 3.955.080 zł¹³, w tym: 26.264 (98%) mandaty kredytowane (3.881.000 zł), 333 gotówkowe (1,2 %) na kwotę 52.380 zł oraz 222 (0,8%) kredytowane opłacone z użyciem terminala (21.700 zł),
- informacje o mandatach wprowadzano do systemu PUE Mandaty w terminach¹⁴ do 7 dni (2.702 mandaty na kwotę 364.250,00 zł) i od 8 do ponad 730 dni (24.117 mandatów na kwotę 3.590.830 zł).

Z wykorzystywanego przez KPP systemu SESPOL wynikało, że liczba nałożonych mandatów karnych wyniosła: 8631 szt. w 2016 r., 12257 szt. w 2017 r. i 4855 szt. w I półroczu 2018 r. Była ona niższa od liczby mandatów zaewidencjonowanych przez Izbę Administracji Skarbowej w Opolu. Różnice te wynosiły: 516 szt. w 2016 r., 372 w 2017 r. i 188 szt. w I półroczu 2018 r.

Z wyjaśnień Komendanta wynikało, że rozbieżności pomiędzy liczbą wprowadzonych mandatów karnych do systemu SESPOL, a danymi z Izby Administracji Skarbowej w Opolu wynikają z faktu, że nałożone mandaty karne przez funkcjonariuszy Zespołu Wykroczeń lub funkcjonariuszy Służby Dyżurnej nie są wprowadzane do systemu SESPOL. Wymienieni funkcjonariusze nie mają obowiązku wprowadzania wyników i efektów pracy w statystycznej karcie wyników pracy policjanta.

(akta kontroli str.83-106,108-112 i 224-227)

Analiza 300 mandatów¹⁵ nałożonych w okresie objętym kontrolą przez pięciu funkcjonariuszy KPP wykazała, że przekazywano je osobie uprawnionej do ich wprowadzenia w systemie PUE Mandaty w następujących terminach:

¹¹ W wyjaśnieniach złożonych do nieprawidłowości nr 2 w podobszarze 1.2., pracownik ten opisał również inne trudności i problemy związane z obsługą mandatów karnych.

¹² Dane uzyskane w trakcie kontroli NIK od Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu.

¹³ W I półroczu 2016 r. ogółem 4575 mandatów na kwotę 715.820 zł; w II półroczu 2016 r. – 4572 na kwotę 733.860 zł; w I półroczu – 6693 na kwotę 929.660 zł; w II półroczu 2017 r. – 5936 na kwotę 881.370 zł i w I półroczu 2018 r. – 5043 na kwotę 694.370 zł.

¹⁴ Liczonych od daty nałożenia mandatu.

¹⁵ Z wybranych do kontroli 15 bloczków mandatowych.

- w trzech przypadkach w dniu wystawienia mandatu,
- w 159 przypadkach jeden dzień po terminie wystawienia mandatu,
- w 40 przypadkach 2 dni po terminie wystawienia mandatu,
- w 50 przypadkach 3 dni po terminie wystawienia mandatu,
- w 28 przypadkach 4 dni po terminie wystawienia mandatu,
- w 11 przypadkach 5 dni po terminie wystawienia mandatu,
- w 3 przypadkach 8 dni po terminie wystawienia mandatu¹⁶.

(akta kontroli str.116-131)

1.2.2. Komenda, od lutego 2018 r., posiadała pięć terminali płatniczych służących do realizacji płatności bezgotówkowych, znajdujących się na stanowisku kierowania. Nad ich wykorzystaniem sprawowano bieżący nadzór, a sprawozdanie z ich wykorzystania przekazywano cotygodniowo do Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie. Informacje o możliwości uiszczania grzywien z użyciem terminali upowszechniane były przez funkcjonariuszy podczas kontroli drogowych, jak również w komunikatach prasowych Komendy.

(akta kontroli str.115)

1.2.3. Analiza 15 bloczków mandatowych, pobranych i zdanych przez pięciu funkcjonariuszy KPP wykazała, że w latach 2016-2018 informacje o ich wykorzystaniu wprowadzono do systemu PUE Mandaty w terminach od 52 do 303 dni od daty nałożenia ostatniego mandatu z danego bloczka. Termin przekazania tych bloczków mandatowych do Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie był tożsamy z terminem ich wprowadzenia. W szczególności:

- pięć bloczków z 2016 r., gdzie ostatnie mandaty nałożono w styczniu i marcu, zostało rozliczonych w miesiącach wrześniu i październiku tego roku,
- pięć bloczków z 2017 r., gdzie ostatnie mandaty nałożono w styczniu i lutym, zostało rozliczonych w miesiącach marcu i listopadzie tego roku,
- pięć bloczków z 2018 r., gdzie ostatnie mandaty nałożono w styczniu i czerwcu, zostało rozliczonych w miesiącach kwietniu, sierpniu i listopadzie tego roku.

W sprawozdaniach Zespołu Spisowego z przebiegu inwentaryzacji mandatów karnych gotówkowo-kredytowanych w jednostkach organizacyjnych Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie wykazano, że według stanu na dzień:

- 31.12.2016 r. wykorzystano 3907 blankietów mandatów, w zapasie magazynowym było 42 bloczków niewykorzystanych, w depozycie 168 bloczków wykorzystanych, a zinwentaryzowanych bloczków mandatowych u funkcjonariuszy było 79,
- 31.12.2017 r. wykorzystano 4820 blankietów mandatów, w zapasie magazynowym było 60 bloczków niewykorzystanych, w depozycie 241 bloczków wykorzystanych, a zinwentaryzowanych bloczków mandatowych u funkcjonariuszy było 99,
- 31.12.2018 r. wykorzystano 4078 blankietów mandatów, w zapasie magazynowym było 221 bloczków niewykorzystanych, w depozycie 162 bloczki wykorzystane, a zinwentaryzowanych bloczków mandatowych u funkcjonariuszy było 89.

(akta kontroli str.133,181-210)

1.2.4. Analiza 300 mandatów karnych z 15 bloczków wystawionych przez pięciu funkcjonariuszy Komendy wykazała, że zawierały one część wymaganych danych, tj.: kwotę nałożonego mandatu, nr pesel, imię i nazwisko osoby ukaranej mandatem, serię i numer jej dowodu osobistego, adres zamieszkania (ulica, numer domu czy

¹⁶ Mandaty z dnia 14.01.2016 r. serii CZ nr: od 1374447 do 1374449 funkcjonariusz zdał w terminie 7 dni od daty ich wystawienia, a ósmego dnia pobrała je osoba uprawniona do ich wprowadzenia do systemu PUE Mandaty.

mieszkania i kodu pocztowego), opis kwalifikacji prawnej wykroczenia, liczbę punktów i podpis funkcjonariusza oraz datę i czytelny podpis osoby ukaranej. W części z nich nie wypełniono natomiast danych adresowych dotyczących gminy i powiatu¹⁷.

(akta kontroli str.134-163)

1.2.5. Czynności wprowadzania 20 mandatów karnych do systemu PUE Mandaty¹⁸ wykazały, że w 7 przypadkach, w których wymagane dane były kompletne, czas ich wprowadzenia wyniósł od 3 minut i 10 sekund do 3 minut i 30 sekund. Natomiast w 13 przypadkach, w których mandaty nie zawierały kompletnych danych, czas ich wprowadzenia wyniósł od 4 minut i 30 sekund do 22 minut¹⁹.

(akta kontroli str.175-176)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą formularze mandatów karnych wypełniano w sposób niekompletny i nieczytelny. Spośród 300 badanych mandatów karnych²⁰, w 114 (38%) nie zawarto danych adresowych o gminie miejsca zamieszkania, a w 149 (49,6%) o powiecie²¹. Było to niezgodne z § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego²². Sześć mandatów (2%) wypełniono nieczytelnie, co było niezgodne z § 98 zarządzenia Nr 323 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2008 r.²³. Ponadto dokumentacja mandatów prowadzona była w sposób nie w pełni rzetelny, bowiem w ośmiu mandatach na odcinku „D” mandatu dokonano poprawek na ich kopii, natomiast dwóch mandatów fizycznie brakowało²⁴.

Dodatkowo 13 (65%) spośród 20 mandatów karnych, które wytypowano w trakcie kontroli NIK do wprowadzenia w systemie PUE Mandaty²⁵ stwierdzono:

- braku danych o gminie i powiecie miejsca zamieszkania,
- nieczytelne lub brakujące wpisy dotyczące imienia ojca osoby, na którą nałożono mandat,
- mylny wpis dotyczący adresu zamieszkania i imienia osoby, na którą nałożono mandat,
- brak kwoty grzywny wpisanej cyframi (wymóg podania kwoty grzywny w tej formie wynikał z treści załącznika do ww. rozporządzenia).

Funkcjonariusze, którzy wystawili ww. mandaty karne wyjaśnili, że powyższe nieprawidłowości spowodowane były: przeoczeniem, przyjętą praktyką wypełniania mandatów w zakresie danych adresowych oraz brakiem uwag ze strony przełożonych, jak i pracownika odpowiedzialnego za wprowadzanie danych z mandatów do systemu PUE Mandaty. Ponadto, nie mieli oni technicznych możliwości samodzielnego ustalenia wszystkich niezbędnych danych w czasie służby. Natomiast nieczytelne wypełnianie danych w mandatach karnych

¹⁷ Szczegółowo opisano w sekcji stwierdzonych nieprawidłowości.

¹⁸ Na próbie wytypowanych 20 mandatów.

¹⁹ Dodatkowymi czynnościami związanymi z prawidłowym wprowadzeniem mandatu były: weryfikacja kwoty grzywny w oparciu o zapis w notatniku funkcjonariusza oraz wyszukanie w internecie nazwy województwa, właściwego dla miejsca zamieszkania ukaranego mandatem (informacja wymagana przy wprowadzaniu do systemu PUE Mandaty).

²⁰ Wytypowanych do kontroli, które wystawiło pięciu funkcjonariuszy.

²¹ Kontroler NIK nie kwestionował przypadków, gdzie oznaczone kodem pocztowym miejscowości Szczytno i Olsztyn oznaczały jednocześnie gminę i powiat.

²² Dz.U. z 2017 r. poz. 613 ze zm.

²³ Zarządzenie Nr 323 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie metodyki wykonywania przez Policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców (Dz. Urz. KGP Nr 9, poz. 48 ze zm.)

²⁴ Informacje z tych mandatów zostały wprowadzone do systemu PUE Mandaty.

²⁵ Przy okazji badania czasu wprowadzania mandatów.

tłumaczono trudnościami technicznymi w jakich wypisywano mandaty, a brak niektórych danych omyłką.

Naczelnik Wydziału Patrolowo-Interwencyjnego i Ruchu Drogowego Komendy, który pełnił obowiązki na tym stanowisku od grudnia 2017 r. podał, że od stycznia 2018 r. do połowy czerwca 2018 r. uczęszczał do Szkoły Oficerskiej Policji w Szczytnie i nie nadzorował w tym czasie sposobu wypełniania przez funkcjonariuszy danych w mandatach karnych.

Komendant wyjaśnił, że: „Analizując przedmiotowe zagadnienie dotyczące nierzetelnego wypełniania druków mandatów karnych informuję, iż bezpośredni przełożeni policjantów, z uwagi na wysoką ujawnialność wykroczeń przez policjantów, podczas wrywkowych kontroli mkk²⁶ skupiali się na prawidłowości zapisów dotyczących przede wszystkim imienia i nazwiska ukaranego, kwoty mandatu karnego oraz kwalifikacji prawnej popełnionego wykroczenia, jak również czy został on podpisany przez ukaranego. Kolejnym powodem braku odpowiednich danych adresowych był fakt, iż we wcześniejszym druku mandatu karnego nie było potrzeby wpisywania wszystkich informacji dotyczących adresu ukaranego, dlatego po wprowadzonych zmianach policjanci odruchowo wypełniali te druki bazując na wcześniejszych zapisach. W chwili obecnej policjanci pełniący służbę zewnętrzną wyposażeni są w urządzenia mobilne umożliwiające dokonanie sprawdzenia danej osoby w policyjnych systemach informatycznych, dzięki temu uzyskują pełne informacje dotyczące danych adresowych”. Z wyjaśnień Komendanta wynikało ponadto, że nadzór nad sposobem wypełniania przez funkcjonariuszy danych w mandatach karnych podczas nieobecności Naczelnika Wydziału Patrolowo-Interwencyjnego i Ruchu Drogowego sprawowali z-ca Naczelnika i Kierownik Ruchu Drogowego.

(akta kontroli str.39-70,79-80,82,134-176, 225 i 227)

2. W latach 2016-2018 nieterminowo wprowadzano do systemu PUE Mandaty informacje, o których mowa w art. 100 § 11 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²⁷. Spośród 26.819 mandatów karnych wystawionych w tym okresie na łączną kwotę 3.955.080 zł ww. informacje zawarte w 24.117 z nich (90% ogółu wystawionych) na kwotę 3.590.830,00 zł (90,8% kwoty ogółem) wprowadzono po upływie 7 dni od dnia uprawomocnienia się mandatu, tj. po terminie określonym w § 12 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie postępowania w zakresie formularzy mandatu karnego, mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego oraz podmiotów nabywających odpłatnie formularze mandatu karnego²⁸ (dalej „rozporządzenie RM z 26.01.2016 r.”). Spośród 24.117 mandatów wprowadzonych nieterminowo do ww. systemu:

- 23.340 mandatów (87,0% ogółu wystawionych mandatów) na łączną kwotę 3.468.460 zł (87,7% ogólnej kwoty mandatów) wprowadzono w okresie od 8 do 30 dni od ich uprawomocnienia się,
- 635 mandatów (2,4%) na kwotę 98.430 zł (2,5%) – w okresie od 31 do 90 dni,
- 74 mandaty (0,3%) na kwotę 13.770 zł (0,4%) – w okresie od 91 do 180 dni,
- 66 mandatów (0,25%) na kwotę 9.770 zł (0,3%) – w okresie od 181 do 365 dni,
- jeden mandat na kwotę 300 zł – w okresie od 366 do 545 dni²⁹,
- jeden mandat na kwotę 100 zł – powyżej 730 dni³⁰.

²⁶ Mandat karny kredytowany.

²⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 475 ze zm.

²⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 960, ze zm.

²⁹ Wprowadzono w II półroczu 2016 r.

³⁰ Wprowadzono w I półroczu 2016 r.

Inspektor Wydziału Prewencji, który wprowadzał mandaty do systemu, do okoliczności mających wpływ na opóźnienia zaliczył:

- wykonywanie na co dzień szeregu innych czynności, zarówno tych ujętych w zakresie obowiązków, jak i wprost tam niewskazanych, a czasochłonnych,
- niewprowadzanie mandatów karnych do systemu PUE Mandaty przez pracownika, któremu przypisano zastępstwo na tym stanowisku pracy³¹,
- znaczny wzrost wystawionych mandatów w ostatnich latach,
- źle przygotowana, a następnie wprowadzona od dnia 01.01.2016 r. reforma w gospodarce mandatowej³².
- trudny, mało przyjazny i absorbujący dużo więcej czasu oraz mało nowoczesny i niezbyt przydatny instytucji Policji od strony technicznej system PUE Mandaty.

(akta kontroli str.73-77 i 108-112)

W trakcie kontroli NIK poinformowano Komendanta o nieprawidłowościach w zakresie terminowości wprowadzania mandatów do systemu PUE Mandaty.

Komendant wyjaśnił, że: „Przełożeni nie mieli wiedzy o takiej skali opóźnień przy wprowadzaniu mandatów karnych do systemu PUE Mandaty, gdyż dostęp do tego systemu mają osoby odpowiedzialne za ich wprowadzanie. W chwili obecnej upoważniona jest dodatkowa osoba do wprowadzania mkk, co z pewnością przyczyni się do właściwej realizacji powierzonych zadań. Kolejnym aspektem mającym pozytywny wpływ na nadzór nad pracownikami i funkcjonariuszami będzie miała zmiana decyzji w sprawie dokumentowania przez policjantów KPP w Szczytnie nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym, ewidencjonowania odcinka „D” mandatów karnych kredytowanych i gotówkowych oraz zaopatrywania i rozliczania bloczków mandatów karnych”.

(akta kontroli str.80,82)

3. W latach 2016-2018 z opóźnieniem przekazywano Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie, w systemie teleinformatycznym, informacje dotyczącą liczby otrzymanych i wykorzystanych formularzy mandatu karnego oraz liczby przydzielonych i wykorzystanych serii i numerów mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego. Również z opóźnieniem przesyłano mu podlegające rozliczeniu odcinki formularzy, ujęte w bloczek. Faktyczne terminy tych czynności wyniosły od 52 do 303 dni od daty nałożenia ostatniego mandatu z danego bloczka³³, podczas gdy w myśl §§ 8 i 9 ww. rozporządzenia RM z 26.01.2016 r. informacje te oraz odcinki formularzy ujęte w bloczek winny być przekazane nie rzadziej niż raz w miesiącu. O opóźnionym przekazywaniu bloczków mandatów świadczy ponadto duża liczba bloczków mandatów wykorzystanych (opisana w punkcie 1.2.3.), które znajdowały się

³¹ W wyjaśnieniach stwierdził, że: „Podczas mojej nieobecności (urlopy, zwolnienia etc.) zastępuje mnie (...) technik Wydziału Patrolowo – Interwencyjnego i Ruchu Drogowego, którego zastępstwo w praktyce można nazwać czysto teoretycznym. Wykonując czynności w moim imieniu ogranicza się do czynności związanych z obsługą funkcjonariuszy, to jest wydaje im nowe bloczki, przyjmuje od nich skończone bloczki mandatowe co odnotowuje w rejestrze, odbiera odcinki D mandatów zdanych przez funkcjonariuszy, a także przyjmuje mandaty gotówkowe. Nie wprowadza on mandatów do PUE, ani nie wykonuje innych czynności związanych z gospodarką mandatową. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest jego rozbudowany zakres obowiązków oraz niewydolność czasowa. W efekcie podczas mojej nieobecności w pracy mandaty nie są wprowadzane do PUE. Po powrocie zastawiałem kilkadziesiąt mandatów do wprowadzania, które w zdecydowanej większości były już po terminie 7 dni. Niezwłocznie musiałem je wprowadzić do PUE, lecz zaległości nadrabiane były bardzo powoli, ponieważ dziennie w najlepszym wypadku dawało się wprowadzić 70-80 mandatów, natomiast każdego dnia odbierałem dziesiątki kolejnych nowych mandatów.”

³² W wyjaśnieniach stwierdził, że: „Zmienione zasady postępowania z odcinkami D mandatów wymusiły na jednostkach obowiązek ich przechowywania w sposób usystematyzowany oraz w razie potrzeby udostępniania Sądom, Prokuraturze i innym jednostkom, a na koniec ich archiwizowania. Praca przy wykonywaniu tych czynności zajmuje mnóstwo czasu, który wcześniej można było poświęcić przykładowo na wprowadzanie mandatów do starego systemu I-SEM.

³³ W poszczególnych latach terminy te wyniosły: w 2016 r.: od 224 do 258 dni; w 2017 r.: od 56 do 303 dni, a w 2018 r.: od 52 do 288 dni.

w depozycie Komendy na koniec 2016 r., 2017 r. i 2018 r. W poszczególnych latach było ich odpowiednio: 168, 241 i 162.

Z wyjaśnień inspektora Wydziału Prewencji wynikało, że opóźnienia spowodowane były z jednej strony dużą pracochłonnością przygotowania bloczków mandatów do wysyłki, a z drugiej brakiem czasu na te czynności, spowodowanym koniecznością wprowadzenia dużej ilości mandatów do systemu PUE Mandaty.

Z wyjaśnień Komendanta wynikało natomiast, że zarówno on, jak też przełożeni tego pracownika, nie mieli wiedzy o takiej skali opóźnień.

(akta kontroli str.73-78,80,82 i 133)

4. Nałożone w dniu 15 stycznia 2016 r. przez jednego z funkcjonariuszy Komendy cztery mandaty karne nie zostały do czasu kontroli NIK wprowadzone do ewidencji mandatów karnych, tj. „Rejestru MKK”³⁴. Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 1 decyzji KWP z dnia 21.03.2016 r. Zgodnie z tym przepisem potwierdzenie ukarania mandatem karnym (na odcinku „D” formularzy mandatu karnego) winno być pokwitowane w bloczku formularzy mandatów przez jego przełożonego (lub innego wyznaczonego policjanta), a następnie zaewidencjonowane w „Rejestrze nałożonych mandatów karnych”.

Z wyjaśnień inspektora Wydziału Prewencji wynikało, że brak adnotacji i podpisu w rejestrze zdawanych mandatów spowodowany był prawdopodobnie roztargnieniem i pośpiechem jego oraz funkcjonariusza zdającego odcinki „D” mandatów.

(akta kontroli str.74,78 i 126)

1.3. Nadzór nad realizacją zadań w zakresie obsługi mandatów karnych

Opis stanu faktycznego

1.3.1. W decyzjach Komendanta KPP (opisanych w punkcie 1.1.1. wystąpienia) nadzór nad realizacją zadań w zakresie obsługi mandatów karnych przypisany był Zastępcy Komendanta. Ponadto nadzór nad pracownikiem cywilnym, który zadania te realizował wynikał także z zakresu działania Wydziału Prewencji oraz kart opisu stanowiska pracy Naczelnika i Zastępcy Naczelnika tego Wydziału. Zgodnie zaś z decyzją Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 21.03.2016 r. Komendant KPP był zobowiązany do:

- sprawowania nadzoru nad dokumentowaniem, przez podległych policjantów, nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym,
- sprawowania nadzoru nad zaopatrywaniem i rozliczaniem w bloczki formularzy mandatu karnego,
- sprawowania nadzoru nad ewidencjonowaniem odcinków „D” formularzy mandatu karnego,
- dokonywania bieżących kontroli prawidłowości nakładania grzywien w drodze mandatów karnych, czytelności wypełniania formularzy mandatu karnego, poprawności ewidencjonowania i ich rozliczania.

W związku z otrzymaniem ww. decyzji Komendant Powiatowy 20 kwietnia 2016 r.³⁵ wyznaczył Naczelnika Wydziału Patrolowo-Interwencyjnego i Ruchu Drogowego na osobę sprawującą bezpośredni nadzór i kontrolę nad prawidłowością nakładania grzywien w drodze mandatów karnych, czytelnością wypełniania formularzy mandatu karnego, poprawnością ewidencjonowania i terminowego ich rozliczania.

(akta kontroli str.4-8,16-24, 28-29, 31-38)

³⁴ Dotyczyło to mandatów z dnia 15.01.2016 r. nr: CZ 1371857; 1371858; 1371859 i 1371860. Funkcjonariusz, który nałożył te mandaty przebywał w trakcie kontroli NIK na długookresowym zwolnieniu lekarskim.

³⁵ Decyzją nr 18/2016.

W latach 2016-2018 do Komendy nie wpłynęła z Izby Administracji Skarbowej w Opolu korespondencja dotycząca zaległości wprowadzania mandatów karnych kredytowanych do systemu.

Komenda nie posiadała danych umożliwiających kompleksową weryfikację terminowości wprowadzania mandatów karnych do systemu PUE Mandaty.

(akta kontroli str.224-227)

1.3.2. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano analizy zasadności wielokrotnego nakładania mandatów karnych na osoby, które dopuszczają się licznych wykroczeń. Naczelnik Wydziału Patrolowo-Interwencyjnego i Ruchu Drogowego podał, że „Policjanci indywidualnie przeprowadzając interwencję lub kontrole drogowe wiedzą, które osoby dopuszczają się popełnienia wykroczeń (najczęściej wykroczenie porządkowe). Wówczas kierują wnioski o ukaranie danej osoby do Sądu Rejonowego”.

Z wyjaśnień Komendanta wynikało, że decyzje w zakresie stosowania kar i środków oddziaływania wychowawczego, w zależności od rodzaju zdarzenia, jego ciężaru gatunkowego, sytuacji socjalnej sprawcy podejmują, zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie Kodeks Postępowania w sprawach o wykroczenia (KPOW) oraz regulacjami zawartymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń³⁶, indywidualnie funkcjonariusze rozstrzygający poszczególne sytuacje na miejscach zdarzeń lub policjanci prowadzący czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia (w zależności od poczynionych w tym zakresie ustaleń).

(akta kontroli str.80,82 i 179)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nadzór nad realizacją zadań w zakresie obsługi mandatów karnych był sprawowany nieskutecznie. Dokonywane w Komendzie analizy ryzyka nie obejmowały bowiem procesów związanych z obsługą i rozliczaniem mandatów karnych, pomimo szeregu nieprawidłowości w tym zakresie, a opisanych już w punkcie 1.2.5. wystąpienia. W ramach bieżącego nadzoru nie analizowano również terminowości wprowadzania danych do systemu i rozliczania blozków mandatowych, a także prawidłowości wypełniania formularzy mandatowych przez funkcjonariuszy. Należy zaznaczyć, że do powyższej sytuacji mógł się przyczynić brak kompleksowych danych z wprowadzania mandatów do systemu PUE Mandaty, bowiem te uzyskano dopiero z inicjatywy i w trakcie kontroli NIK. Skutkiem powyższego było w szczególności: wypełnianie przez funkcjonariuszy formularzy mandatów karnych w sposób niekompletny i nieczytelny, nieterminowe wprowadzanie informacji zawartych w mandatach karnych oraz informacji o wykorzystanych bloczkach mandatów karnych, opóźnione przekazywanie blozków mandatów do Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie, jak również nieujęcie niektórych mandatów we właściwej ewidencji. W świetle powyższego należy uznać zatem, że mechanizm nadzoru nad obsługą mandatów był ograniczony.

W udzielonych wyjaśnieniach:

- inspektor Wydziału Prewencji podał, że informował obecne i byłe kierownictwo Komendy oraz obecnego i byłego bezpośredniego przełożonego m.in. o awaryjności systemu PUE Mandaty, mającej wpływ na opóźnienia w ich wprowadzaniu do systemu, jak również niewpisywaniu części wymaganych informacji w mandatach wystawianych przez funkcjonariuszy, bądź nieczytelnym ich wypełnianiu oraz o nadmiernej ilości obowiązków na zajmowanym stanowisku. Efektem tych interwencji, jak wynikało z tych

³⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 1624, ze zm.

wyjaśnień, było zmniejszenie od początku 2018 r. obowiązków wykonywanych na zajmowanym stanowisku o sprawy w zakresie rejestracji i wyrejestrowywania spraw w elektronicznym rejestrze spraw o wykroczenia RSOW. Polepszyło to jego zdaniem komfort pracy w obsłudze mandatów karnych.

- Komendant stwierdził, że „KPP nie posiada dokumentacji umożliwiającej weryfikację terminowości wprowadzania mandatów karnych do systemu PUE Mandaty. Z poziomu KPP w Szczytnie system PUE Mandaty nie daje możliwości wygenerowania danych dotyczących nadzoru nad terminowością wprowadzanych MKK(...). Ponadto KPP w Szczytnie nie posiada dokumentacji dotyczącej nadzoru nad prawidłowością nakładania grzywien, czytelnością wypełniania formularzy MKK oraz poprawnością ewidencjonowania nałożonych mandatów karnych i ich rozliczania. Wskazana dokumentacja nie została opracowana i wprowadzona do stosowania w KPP w Szczytnie, ponieważ do jednostki nie wpływały żadne zastrzeżenia dotyczące nieterminowego rozliczania nakładanych MKK”. Ponadto z jego wyjaśnień wynikało, że następstwem obowiązku sprawowania nadzoru w świetle postanowień decyzji KWP z 21.03.2016 r. było wydanie w dniu 20.04.2016 r. decyzji Komendanta KPP nr 18/2016 (opisanej w punkcie 1.1.1. wystąpienia). Z wyjaśnień Komendanta wynikało również to, że część obowiązków inspektora Wydziału Prewencji w zakresie wprowadzania Wyroków Nakazowych do systemu RSOW oraz związanych z rejestrowaniem w tym systemie czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia została przekazana innym pracownikom w latach 2016-2017 oraz w grudniu 2018 r.
- Z-ca Komendanta stwierdził, że: „Pełniąc funkcję z-cy Komendanta sprawowałem pośrednio nadzór nad realizacją obowiązków przez pracownika cywilnego w zakresie obsługi mandatów. Posiadałem ogólną wiedzę, że system PUE Mandaty nie spełniał oczekiwań Policji i był niekorzystny do obsługi mandatów. Bezpośredni nadzór nad tym pracownikiem zobowiązany był prowadzić Naczelnik Wydziału Prewencji, bądź jego zastępca. Nie miałem informacji od przełożonych Pana (...) o nieterminowym wprowadzaniu mandatów. Osobiście nie mam możliwości weryfikacji wprowadzanych mandatów do systemu z ramienia Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, dotyczy to terminowości. Informacje takie wcześniej weryfikowane były przez Izbę Skarbową w Olsztynie, która na bieżąco monitorowała terminowość wprowadzania ich do systemu, informując o nieprawidłowościach, i niezwłocznie takie sytuacje były wyjaśniane, natomiast Izba Skarbowa w Opolu takich informacji nie przekazuje. W chwili obecnej zmieniona jest decyzja dotycząca mandatów karnych i nadzoru nad terminowością wprowadzania ich do systemu”.
- Naczelnik Wydziału Prewencji³⁷ stwierdził, że „Sprawowany przeze mnie nadzór nad M.G. polega na przydzieleniu mu do realizacji czynności w związku z rejestracją spraw w RSOW, dotyczących prowadzenia magazynu uzbrojenia Komendy oraz egzekwowaniu wykonywania tych zadań i organizowanie jego pracy. Nadzór nad rozliczaniem mandatów karnych do 28 grudnia 2018 r. regulowała Decyzja nr 18/16 z dnia 20.04.2016 roku Komendanta Powiatowego Policji zgodnie, z którą M.G. był odpowiedzialny za wprowadzanie mandatów karnych do systemu PUE. Naczelnik Wydziału Prewencji nie jest ujęty w w/w Decyzji jako osoba sprawująca bezpośredni nadzór nad terminowym wprowadzaniem mandatów karnych do systemu PUE”.

³⁷ Od 23.02.2018 r. pełnił obowiązki Naczelnika, a Naczelnikiem jest od 15.07.2018r.

- Z-ca Naczelnika Wydziału Prewencji³⁸ stwierdził, że „Organem nadzorczym nad terminowością wprowadzanych danych do systemu PUE jest Izba Skarbowa w Opolu (...). Z poziomu KPP w Szczytnie system PUE Mandaty nie daje możliwości wygenerowania danych dotyczących nadzoru nad terminowością wprowadzanych MKK. Bezpośredni nadzór i kontrolę nad terminowością wprowadzania danych do systemu PUE Mandaty sprawuje I Urząd Skarbowy w Opolu”.

Należy jednak zaznaczyć, że dopiero w trakcie kontroli NIK podjęto skuteczne działania, w ramach których:

- zmniejszono formalnie zakres obowiązków inspektora Wydziału Prewencji realizującego obsługę mandatów karnych,
- przypisano, w karcie opisu stanowiska pracy technika Zespołu Wspierającego³⁹, pełnienie zastępstwa za inspektora Wydziału Prewencji w zakresie prowadzenia gospodarki mandatowej,
- w decyzji nr 83/2018 Komendanta KPP z dnia 28 grudnia 2018 r.⁴⁰ m.in.: wyznaczono, w przypadku nieobecności inspektora Wydziału Prewencji, dwóch innych pracowników do obsługi mandatów karnych. Ponadto w decyzji wyznaczono Naczelnika Wydziału Patrolowo-Interwencyjnego i Ruchu Drogowego⁴¹ na osobę wnoszącą do Izby Administracji Skarbowej w Opolu o informacje dotyczące terminowości wprowadzania danych do systemu PUE. W przypadku ujawnienia nieprawidłowości w tym zakresie zobowiązano Naczelnika (lub jego zastępcę) do podjęcia czynności wyjaśniających i przedłożenia stosownych wniosków Komendantowi lub jego zastępcy. Zobowiązano także ww. do sprawowania nadzoru i kontroli nad prawidłowością nakładania przez policjantów grzywien w drodze mandatów karnych, czytelnością wypełniania formularzy mandatu karnego, poprawnością ewidencjonowania i terminowego ich rozliczania, prowadzenia księgi druków ścisłego zarachowania oraz terminowością wprowadzania danych do systemu PUE. Całościowo nadzoru w zakresie nakładania mandatów, ich ewidencjonowania i rozliczania powierzono I Zastępcy Komendanta.

(akta kontroli str. 39-70, 73-80, 82, 107-112, 126, 133-176, 211-219,221-233)

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Spowodowanie wypełniania przez funkcjonariuszy formularzy mandatów karnych w sposób czytelny i kompletny.
2. Zapewnienie terminowego i rzetelnego wprowadzania danych o nałożonych mandatach karnych do systemu PUE Mandaty.
3. Terminowe przekazywanie dyrektorowi właściwej izby skarbowej informacji w zakresie otrzymanych i wykorzystanych formularzach mandatów karnych oraz terminowe przekazywanie odcinków formularzy podlegających rozliczeniu.

³⁸ W okresie 15.11.2017-22.02.2018 pełnił obowiązki Naczelnika Wydziału Prewencji

³⁹ Na stanowisku pracowniczym pozaetatowym.

⁴⁰ W sprawie dokumentowania przez policjantów Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym, ewidencjonowania odcinków „D” formularzy mandatu karnego oraz zaopatrywania w formularze mandatu karnego i ich rozliczania

⁴¹ A w przypadku jego nieobecności zastępcę Naczelnika.

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 Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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.

Olsztyn, dnia 18 stycznia 2019 r.

Kontroler
Janusz Dobek
Główny specjalista
kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up. Józef Bogdański
p.o. Wicedyrektora

.....
podpis