



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu
TEKST UJEDNOLICONY

LOP – 4101-02-04/2012
P/12/158

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/12/158 – Windykacja dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler Agnieszka Roszczak - Fedorowicz, specjalista kp., upoważnienie do kontroli
nr 080339 z dnia 9 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana Komenda Powiatowa Policji w Kluczborku¹, ul. Katowicka 14, 46-203 Kluczbork

Kierownik jednostki
kontrolowanej Wojciech Augustynek - Komendant Komendy Powiatowej Policji w Kluczborku²
od 25 czerwca 2012 r. Od 10 lipca 2003 r. do 30 maja 2012 r. funkcję Komendanta
pełnił Jacek Tomczak.

(dowód: akta kontroli str.4-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³
działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia skala nieprzestrzegania w Komendzie obowiązków
w zakresie terminów rozliczania wystawionych mandatów oraz otrzymanych
i wykorzystanych blozków mandatowych, w szczególności - ustalonych
przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1994 r. *w sprawie
sposobu dokumentacji i ewidencji grzywien za wykroczenia, ściganych
w postępowaniu mandatowym oraz organów właściwych w sprawach
rozprowadzania i rozliczania blozków mandatowych*⁴, a także w zakresie
rozliczania środków pieniężnych pobranych w gotówce.

¹ dalej: Komenda

² dalej: Komendant

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

⁴ Dz. U. Nr 131, poz. 663 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu dokumentacji i ewidencji grzywien.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozliczanie wystawionych mandatów oraz otrzymanych i wykorzystanych bloczków mandatowych

Opis stanu
faktycznego

Funkcjonariusze Komendy w latach 2011-2012 (I półrocze) nałożyli na ukaranych 16 881 mandatów na kwotę 2 292 060 zł, z tego: 5 843 mandatów na kwotę 789 190 zł w I półroczu 2011 r., 5 029 mandatów na kwotę 688 300 zł w II półroczu 2011 r. i 6 009 mandatów na kwotę 814 570 zł w I półroczu 2012 r. W ogólnej liczbie nałożonych mandatów, mandaty kredytowane stanowiły 98% w każdym z ww. okresów.

(dowód: akta kontroli str. 26)

Według przedkładanych Wojewodzie Opolskiemu⁵ informacji o liczbie otrzymanych i wykorzystanych bloczków mandatowych, Komenda w kontrolowanym okresie pobrała od Wojewody 750 bloczków mandatowych (550 w 2011 r. i 200 w I półroczu 2012 r.), natomiast wykorzystała i rozliczyła 851 bloczków (w tym 101 pobranych we wcześniejszym okresie).

Częstotliwość i terminy oraz sposób przekazywania do OUW danych o nałożonych grzywnach zostały określone w decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu nr 116/2010 z dnia 6 sierpnia 2010 r.⁶ oraz w § 3 decyzji Komendanta nr 32/2010 z dnia 24 sierpnia 2010 r.⁷ Stosownie do zapisów ww. dokumentów, po wpłynięciu do Komendy potwierdzenia nałożenia grzywny (odcinek D formularza mandatu) dane w nim zawarte winny być zaewidencjonowane niezwłocznie (nie rzadziej niż jeden raz w tygodniu) w użytkowanym internetowym systemie ewidencji mandatów – wykorzystywanym od 1 grudnia 2009 r. oprogramowaniu firmy TBD Systemy Informatyczne Sp. z o. o. w Kielcach – *Internetowy System Ewidencji Mandatów i-SEM*. W złożonym oświadczeniu informatyk Komendy podał, iż: *ww. program jest programem działającym przez przeglądarkę internetową, a jego aktualizację może dokonać jedynie właściciel programu, tj. OUW. Na komputerach klienckich aktualizacja samego programu nie jest możliwa z uwagi na sposób dostępu do danych w trybie on-line oraz brak bezpośredniego dostępu do serwera.*

Dane wprowadzane do ewidencji obejmowały: datę wystawienia mandatu, jego numer, rodzaj (gotówkowy, kredytowany) i kwotę, dane osobowe ukaranego, kod wykroczenia, datę wprowadzenia do ewidencji (datę akceptacji). Na podstawie tych

⁵ dalej: Wojewoda

⁶ dalej: Decyzja nr 116/2010 Komendanta Wojewódzkiego

⁷ dalej: Decyzja nr 32/2010 Komendanta Powiatowego

danych w Komendzie sporządzano dwa rodzaje pisemnych informacji zatytułowanych odpowiednio: 1/ *Specyfikacja (...) mandatów karnych (odcinki D) nałożonych do dnia (...)*, 2/ *Specyfikacja grzbietów wykorzystanych bloczków mandatowych (...).za miesiąc (...)*.

Stwierdzono, że w wybranych do szczegółowego badania miesiącach – czerwcu i grudniu 2011 r. oraz czerwcu 2012 r., mandaty ewidencjonowano odpowiednio 11, 9 i 7 razy w miesiącu.

(dowód: akta kontroli 7-12, 21-25, 27, 40,46, 56)

W 2011 r. Komenda przekazała do OUW jedenaście zbiorczych informacji dotyczących liczby otrzymanych i wykorzystanych bloczków mandatowych. Informacje te przekazywano w miesiącach od stycznia do czerwca i od sierpnia do grudnia 2011 r.

W 2012 r. (do dnia kontroli 20 lipca) Komenda przekazała do OUW pięć zbiorczych informacji, po jednej w miesiącach od stycznia do kwietnia i w czerwcu 2012 r.

Przypadki dokonywania korekt danych zawartych w ww. informacjach zbiorczych nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str.27-45)

W zbadanej próbie 150 odcinków mandatów na łączną kwotę grzywien 19 700 zł przekazanych przez Komendę do OUW w ramach ostatniego rozliczenia dokonanego w czerwcu i grudniu 2011 r. oraz w czerwcu 2012 r. (5,5 % odcinków rozliczonych w tych miesiącach) stwierdzono, że 53 odcinki D mandatów karnych (35%) na kwotę 7 750 zł przekazano w terminie do 30 dni od daty wystawienia mandatu, pozostałe 97 odcinków na kwotę 11 950 zł – w terminie od 31 do 87 dni.

(dowód: akta kontroli 47-57)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dwukrotnie w okresie kontrolowanym - w lipcu 2011 r. oraz maju 2012 r. – nie przekazano Wojewodzie zbiorczych informacji dotyczących liczby otrzymanych i wykorzystanych bloczków mandatowych oraz nałożonych i uiszczonych grzywien (z 18 zbiorczych informacji, jakie Komenda była obowiązana przekazać w kontrolowanym okresie, do OUW przekazano 16)⁸.

Powyższe stanowiło naruszenie § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie *sposobu dokumentacji i ewidencji grzywien* oraz § 4 Decyzji nr 116/2010

⁸ W 2011 r. zbiorczą informację za czerwiec sporządzono w dniu 28 czerwca i przekazano 29 czerwca 2011 r., a kolejną informację - za lipiec sporządzono w dniu 1 sierpnia i przekazano 5 sierpnia 2011 r., w 2012 r. natomiast informację za marzec sporządzono 27 kwietnia i przekazano w dniu 30 kwietnia 2012 r., kolejną informację - za kwiecień sporządzono w dniu 29 maja, a przekazano 12 czerwca 2012 r.

Komendanta Wojewódzkiego zobowiązujące Komendę do sporządzania i przedstawiania takiej informacji Wojewodzie nie rzadziej niż raz miesiącu.

Starsza Księgowa w Komendzie, stosownie do § 1 Decyzji nr 32/2010 odpowiedzialna za sporządzenie i przekazywanie zbiorczych informacji do OUW, w wyjaśnieniu przyczyn powyższego wskazała przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 27-44)

2. Trzy z pięciu objętych szczegółowym badaniem bloczków mandatowych rozliczono z OUW po upływie 40 dni od daty wystawienia ostatniego mandatu w bloczku (w dwóch przypadkach – po 43 dniach, a w jednym - po 41 dniach), a pozostałe dwa bloczki - po 37 i 38 dniach od tej daty, pomimo że stosownie do treści § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sposobu dokumentacji i ewidencji grzywien Komenda obowiązana była do rozliczenia otrzymanych i wykorzystanych bloczków mandatowych nie rzadziej niż raz w miesiącu.

Również odcinki D mandatów karnych przekazywano do OUW z nieuzasadnioną zwłoką. Badanie próby 150 odcinków wykazało, że 97 z nich (65%) przekazano do OUW po upływie ponad 30 dni od daty wystawienia mandatu, z tego 76 odcinków D (51%) na kwotę 9 700 zł – w terminie od 31 do 60 dni od daty wystawienia mandatu, 21 odcinków D (14%) na kwotę 2 250 zł - po upływie 60 dni (w tym 8 odcinków na kwotę 800 zł w terminie od 61 do 70 dni, 7 odcinków na kwotę 700 zł – w terminie od 71 do 75 dni i 6 odcinków na kwotę 700 zł – w terminie od 83 do 87 dni).

Według wyjaśnień Starszej Księgowej Komendy, odpowiedzialnej m.in. za pobieranie i rozliczanie bloczków z OUW, przyczyną nierozliczenia bloczków mandatowych w poprzednim okresie rozliczeniowym było przeoczenie.

Były Komendant jako przyczynę powyższego wskazał w wyjaśnieniu przeciążenie nałożonymi obowiązkami pracownika odpowiedzialnego za rozliczanie bloczków oraz podał, że w związku z powziętą na początku 2012 r. informacją o przekraczanych terminach i w związku ze zgłaszanymi uwagami Księgowej zgłosił do Komendy Wojewódzkiej Policji zapotrzebowanie o wsparcie etatem cywilnym.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 47-55, 57, 133,135)

3. Formularze mandatów wypełniane były w sposób nie zapewniający czytelności zapisów. Z badanej próby 100 mandatów karnych, znajdujących się w 5 z 49 bloczków przygotowanych do przekazania do OUW, 37 formularzy (37%) było wypełnionych nieczytelnie, co znacząco utrudniało identyfikację danych osobowych ukaranego, a także kwalifikacji wykroczenia oraz powodowało konieczność podejmowania w każdym takim przypadku przez pracownika wprowadzającego

dane do Internetowego systemu ewidencji mandatów dodatkowych działań wyjaśniających, w tym z wykorzystaniem systemu PESEL.

Powyższe stanowiło naruszenie § 2 pkt 4 Decyzji nr 32/2010 Komendanta Powiatowego, zobowiązującego funkcjonariuszy Policji do czytelnego, trwałego i kompletnego wypełniania formularzy mandatów.

W złożonych wyjaśnieniach odpowiedzialni za powyższe nieprawidłowości funkcjonariusze jako ich przyczynę wskazywali słabą jakość kalki w samokopiującym bloczku mandatowym oraz zły rodzaj używanego do wypełniania formularza mandatu długopisu.

Kierownik Ognia Ruchu Drogowego w Komendzie, sprawujący - stosownie do treści § 6 Decyzji 32/2010 Komendanta Powiatowego – nadzór nad prawidłowością postępowania policjantów w tym zakresie wyjaśnił, iż zwracał uwagę i upominał funkcjonariuszy, że nieczytelnie wypełniają mandaty.

(dowód: akta kontroli str. 7-9,18-20,130-133)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W powyższym zakresie Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wprowadzone Decyzją nr 116/2010 Komendanta Wojewódzkiego i Decyzją nr 32/2010 Komendanta Powiatowego rozwiązania organizacyjne umożliwiały prawidłową realizację zadań objętych kontrolą, lecz nie były przestrzegane, a w Komendzie nie zapewniono skutecznych mechanizmów monitorowania ich realizacji.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Rozliczanie środków pieniężnych pobranych w gotówce

Opis stanu
faktycznego

Zasady i terminy przekazywania do OUW środków pieniężnych z tytułu nałożonych mandatów gotówkowych zostały ustalone w § 3 ust. 5 Decyzji nr 116/2010 Komendanta Wojewódzkiego. Zasady dokonywania przez funkcjonariuszy Policji wpłat gotówki do kasy Komendy określono natomiast w Decyzji nr 32/2010 Komendanta Powiatowego.

W kontrolowanym okresie Komenda z tytułu nałożenia grzywien w drodze mandatów gotówkowych przekazała 17 890 zł na rachunek dochodów budżetu państwa i 27 750 zł do kasy OUW (łącznie 45 640 zł).

Badanie próby rozliczeń pobranej gotówki z trzech miesięcy (czerwca i grudnia 2011 r. oraz – w związku z brakiem rozliczenia w miesiącu czerwcu 2012 r. - lipca 2012 r.) w kwocie łącznej 11 600 zł obejmującej grzywny nałożone 88 mandatami

karnymi gotówkowymi wykazało, że 1 550 zł (10 mandatów) rozliczono w terminie do 30 dni od daty pobrania grzywny, pozostałe 10 050 zł (78 mandatów) – w terminie od 32 do 87 dni.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 66-67, 70-71, 89-90, 109-110, 129)

Badanie terminów wniesienia przez funkcjonariuszy wpłat środków pieniężnych z tytułu ww. mandatów karnych gotówkowych do kasy Komendy w kwocie łącznej 11 600 zł (88 mandatów) wykazało, że 9 800 zł (77 mandatów) funkcjonariusze wpłacili w terminie do 7 dni od daty wystawienia mandatu i pobrania galówki, 800 zł (4 mandaty) – do 10 dni, 600 zł (5 mandatów) do 13 dni, w jednym przypadku 300 zł wpłacono w terminie 23 dni, a w jednym – brak było daty wpłaty grzywny w kwocie 100 zł nałożonej w dniu 17 października 2011 r. i rozliczonej z OUW w dniu 28 grudnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 66-67)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Środki pieniężne z tytułu mandatów karnych gotówkowych rozliczano z OUW ze zwłoką. Badanie ww. próby rozliczeń obejmującej 11 600 zł (88 mandatów karnych gotówkowych) wykazało, że 10 050 zł (78 mandatów), tj. 87% odprowadzono do OUW w terminie powyżej 30 dni od daty wystawienia mandatu, z tego 2 300 zł (19 mandatów) w terminie od 32 do 40 dni, 2 900 zł (20 mandatów) – od 41 do 50 dni, 2 650 zł (18 mandatów) od 51 do 60 dni, 800 zł (8 mandatów) – do 63 do 70 dni, 700 zł (7 mandatów) – od 71 do 80 dni, 700 zł (6 mandatów – od 83 do 87 dni). Ponadto w jednym miesiącu – czerwcu 2012 r. - środków nie rozliczono.

Powyższe naruszało § 3 ust. 5 Decyzji nr 116/2010 Komendanta Wojewódzkiego, wg którego zgromadzone środki winny być wpłacane nie rzadziej niż raz w miesiącu i nie później niż 30 dni od daty wystawienia mandatu do kasy OUW.

Starsza Księgowa, stosownie do § 1 ust. 2 Decyzji nr 32/2010 Komendanta Powiatowego odpowiedzialna za terminowe rozliczanie i odprowadzanie pobranej gotówki z tytułu mandatów karnych, wyjaśniła że przyczyną nieterminowego przekazywania środków był natłok pracy.

Stwierdzono, że pracownik ten był jedyną osobą upoważnioną w Komendzie do obsługi *Internetowego systemu ewidencji mandatów*, a ponadto do zakresu jej obowiązków należał m.in. nadzór nad wykonaniem planu finansowego i sporządzanie jego korekt, sporządzanie decyzji administracyjnych, opisywanie faktur, organizowanie posiłków profilaktycznych dla policjantów, organizowanie

konserwacji sprzętu będącego wyposażeniem Komendy, planowanie prac konserwacyjnych i remontowych w Komendzie, prowadzenie kartotek mieszkaniowych policjantów oraz rozliczanie delegacji służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 13, 66-67,70-71,89-90,109-110,133)

Były Komendant wskazał, iż powodem niedochowania wymaganych terminów był natłok pracy księgowej. Podał ponadto, iż nadzór nad gospodarką mandatową w Komendzie realizował w ramach comiesięcznych odpraw służbowych z kadrami kierowniczą, której przypominał o terminowości rozliczania nakładanych grzywien, przy czym kierownicy nie zgłaszali trudności w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 135)

2. Wystąpiły nieuzasadnione przypadki dokonywania przez funkcjonariuszy Policji wpłat gotówki do kasy Komendy z tytułu uiszczonych mandatów gotówkowych z przekroczeniem 7 dniowego terminu określonego w § 2 pkt 2 Decyzji nr 32/2010 Komendanta Powiatowego. Powyższe dotyczyło wpłaty 1 800 zł (15,5 %) obejmującej grzywny nałożone 11 mandatami, w tym w jednym przypadku 300 zł wpłacono w terminie 23 dni od daty ukarania sprawcy wykroczenia, tj. z opóźnieniem 15 dni. Funkcjonariusze odpowiedzialni za ww. nieterminowe wpłaty gotówki w wyjaśnieniu przyczyn wskazali przeoczenie oraz przyjętą zasadę rozliczania mandatów i pobranej gotówki po wykorzystaniu całego bloczka.

(dowód: akta kontroli str. 66-67,72-88, 91-108, 111-128, 130-131)

Nadzór nad prawidłowością postępowania policjantów w tym zakresie - stosownie do treści § 6 Decyzji 32/2010 Komendanta Powiatowego - kierownik Ognia Ruchu Drogowego w Komendzie, który wyjaśnił, że zwracał uwagę funkcjonariuszom, że nieczytelnie wypełniają mandaty. Ponadto podał: *Problem dokonywania wpłat powyżej 7 dni do Kasy Komendy został wyeliminowany w kwietniu 2012 r., gdyż od tego czasu funkcjonariusz dopiero po wpłacie gotówki do kasy otrzymuje zwrótnie bloczek mandatowy. Wcześniej nie miałem wiedzy, czy funkcjonariusz wpłacił gotówkę w Kasie, a w chwili obecnej nie zdarzają się takie przypadki.*

(dowód: akta kontroli str.7-8,132)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że rozwiązania organizacyjne wprowadzone Decyzją nr 116/2010 Komendanta Wojewódzkiego i Decyzją nr 32/2010 Komendanta Powiatowego umożliwiały prawidłową realizację zadań objętych kontrolą, lecz nie były przestrzegane, a w Komendzie nie zapewniono skutecznych mechanizmów monitorowania ich realizacji.

Jako dobrą praktykę w zakresie rozliczeń mandatów w Komendzie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje przyjętą od kwietnia br. zasadę zwrotnego wydawania policjantowi bloczku mandatowego po zweryfikowaniu przez przełożonego dokonanych wpisów, w tym również zweryfikowaniu, czy dokonano wpłaty gotówki pobranej na podstawie wystawionych mandatów gotówkowych. W powyższym zakresie NIK zauważa jednak potrzebę uwzględnienia takiej praktyki w obowiązujących procedurach wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 132)

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹, wnosi o:

- 1. Podjęcie działań w celu zapewnienia dokonywania rozliczeń pobranych i wykorzystanych bloczków mandatowych, odcinków D formularzy mandatów oraz środków pieniężnych z tytułu nałożonych mandatów karnych gotówkowych bez zbędnej zwłoki, a także rzetelnego wypełniania przez funkcjonariuszy formularzy mandatów.**
- 2. Wprowadzenie mechanizmów monitorujących realizację ustalonych procedur wewnętrznych w zakresie obsługi mandatów.**

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 Opolu.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Opole, dnia 10 sierpnia 2012 r.

Kontroler
Agnieszka Roszczak-Fedorowicz
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor
Iwona Zyman

.....
podpis

.....
podpis