



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.036.03.2018

Komendant Miejski Policji Komendy Miejskiej
w Kaliszu
Insp. Dariusz Bieniek
Komenda Miejska Policji w Kaliszu
62-800 Kalisz, ul. Jasna 1-3

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Miejska Policji w Kaliszu, ul. Jasna 1-3, 62-800 Kalisz (dalej: KMP)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Inspektor Dariusz Bieniek, Komendant Miejski Policji Komendy Miejskiej Policji w Kaliszu, od 4 października 2016 r. (dalej: Komendant). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Podinspektor Mirosław Ścisły - od 16 września 2010 r. do 2 października 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie i realizacja zadań w zakresie obsługi mandatów karnych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1.Irena Wróblewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/177/2018 z 13 listopada 2018 r. ; 2.Mariusz Kubiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/200/2018 z 13 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli, ocenia negatywnie ³ realizację przez Komendę Miejską Policji w Kaliszu, w latach 2016-2017 (I połowa), zadań dotyczących obsługi mandatów karnych, dla których wierzycielem był Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań tego organu. Zdecydowaną poprawę w powyższym zakresie NIK stwierdziła w okresie od 1 lipca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Powyższą ocenę uzasadnia nieprzestrzeganie w kontrolowanej jednostce, szczególnie w latach 2016-2017 (I połowa), terminów rozliczania wystawianych mandatów, ustalonych przepisami 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 ⁴ , a także brak należytej staranności przy wprowadzaniu przez funkcjonariuszy danych na

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Według kryterium NIK przyjętego dla realizowanej kontroli P/18/090, należy ocenić negatywnie działalność kontrolowanej jednostki, jeżeli skala naruszenia obowiązującego terminu (wynoszącego 7 dni) wprowadzenia do systemu teleinformatyczny będącego elementem składowym Systemu e-Podatki, wymaganych informacji, wynosi co najmniej 40% nałożonych mandatów.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 960 ze zm. - dalej: „rozporządzenie w sprawie postępowania w zakresie formularzy”

formularzach mandatowych, wymaganych przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁵. W terminie do siedmiu dni od daty nałożenia mandatu, do ogólnopolskiego systemu informatycznego wprowadzono zaledwie: 0,4% nałożonych w I półroczu 2016 r. mandatów; 0,8% mandatów nałożonych w II półroczu 2016 r. oraz 0,1% mandatów nałożonych w I półroczu 2017 r. Od II półrocza 2017 r. sytuacja ta uległa zdecydowanej poprawie, kiedy to do ogólnopolskiego systemu informatycznego w terminie do siedmiu dni od daty nałożenia wprowadzono 18.603 mandatów, tj. 76,1%, a w I półroczu 2018 r. 88,5% wszystkich nałożonych mandatów. NIK wskazuje również na opóźnione wprowadzenie przez Komendanta⁶ szczegółowych rozwiązań organizacyjnych dotyczących prowadzenia gospodarki mandatowej, w tym zadań Wydziału Finansów i Zaopatrzenia KMP oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za poszczególne etapy gospodarki bloczkami mandatowymi. Ustalenia kontroli wskazują również na brak szkoleń z zakresu gospodarki mandatowej – zwłaszcza w okresie wdrażania zmian organizacji obsługi mandatów na początku 2016 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i realizacja zadań w zakresie obsługi mandatów karnych

1.1 Rozwiązania organizacyjne dotyczące obsługi mandatów karnych

Opis stanu faktycznego

1. W KMP wprowadzono podział zadań w zakresie obsługi mandatów karnych, w tym pobierania bloczków, wprowadzania do PUE Mandaty⁸, sprawozdawczości. Uregulowania te zawierają poniższe dokumenty. Od 2 sierpnia 2017 r. w KMP obowiązywała „Instrukcja w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki mandatowej”⁹ wprowadzona decyzją nr 192/2017 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu (dalej: „Komendant KWP”) z dnia 31 lipca 2017 r. (tj. ponad 1,5 roku od wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie postępowania w zakresie formularzy). Zgodnie z przepisem § 4 ww. Instrukcji, kierownik jednostki nakładającej grzywny¹⁰ wyznacza ze stanu osobowego JNG referentów odpowiedzialnych za zaopatrywanie, ewidencjonowanie, wydawanie i ostateczne rozliczanie bloczków mandatów karnych oraz rozliczanie formularzy mandatu karnego dla potrzeb organu uprawnionego, a także za przyjmowanie od funkcjonariuszy środków pieniężnych z tytułu nałożonych mandatów karnych gotówkowych i odprowadzanie ich na właściwe konto bankowe. Policjant posiadający na stanie bloczek mandatów karnych zobowiązany był do zdania wyznaczonemu referentowi wykorzystanego bloczka w terminie nie dłuższym niż 5 dni kalendarzowych od dnia wystawienia ostatniego formularza mandatu karnego z danego bloczka, a w przypadku długotrwałej absencji w służbie, trwającej dłużej

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 613 ze zm. - dalej: „rozporządzenie w sprawie nakładania grzywien”.

⁶ Kierującego KMP od 4 października 2016 r.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Portal Usług Elektronicznych, czyli system teleinformatyczny będący elementem składowym Systemu e-Podatki, zapewniający dostęp użytkownikom zewnętrznym do zbioru funkcjonalności stanowiącego integralną część portalu administracji podatkowej, służącego do kontaktów organów podatkowych z podatnikami, płatnikami i inkasentami oraz służącego do realizacji zadań związanych z obsługą mandatów karnych za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

⁹ Dalej: Instrukcja.

¹⁰ Dalej: JNG.

niż 35 dni kalendarzowych, w przypadku braku możliwości osobistego zdania bloczka, obowiązek ten spoczywał na bezpośrednim przełożonym. Policjant ruchu drogowego, każdorazowo po zakończeniu służby, zdaje odcinek „D” mandatu wyznaczonej osobie (§ 11 Instrukcji). Kierownicy JNG zobowiązani byli (§ 28) do sprawowania bieżącego nadzoru nad całością zagadnień uregulowanych Instrukcją na poziomie danej jednostki. Bezpośredni przełożony policjanta wdrażającego postępowanie mandatowe na bieżąco nadzoruje zasadność nakładania grzywien, ich zgodność z taryfikatorem, terminowość rozliczania z referentem oraz sposób wypełniania druków mandatów karnych przez funkcjonariusza, a bezpośredni przełożony referenta na bieżąco monitoruje rejestracje dokonywane w portalu mandaty.gov.pl przez referenta (§ 29). Zgodnie z § 30 Instrukcji, kierownicy JNG zostali zobowiązani do wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za przeprowadzenie przynajmniej raz na kwartał kontroli polegającej na sprawdzeniu zapisów w prowadzonych rejestrach; zliczeniu i porównaniu stanu ilościowego bloczków znajdujących się w zapasie oraz depozycie magazynowym i weryfikacji poprawności i zgodności z instrukcją prowadzenia przez referenta dokumentacji.

(akta kontroli str. 11-21, 150-165)

Decyzją nr 85/2017 z dnia 31 października 2017 r. (wydaną w 90 dniu od daty otrzymania ww. Instrukcji), Komendant wyznaczył specjalistę w Wydziale Finansów i Zaopatrzenia KMP odpowiedzialną w szczególności za przeprowadzanie raz na kwartał kontroli gospodarki mandatowej w zakresie określonym w § 30 ust. 1 Instrukcji.

(akta kontroli str. 22)

Komendant KWP poinformował¹¹, że wydanie przytoczonej decyzji Nr 192/2017 spowodowane było m.in. potrzebą uregulowania, w skali całego garnizonu wielkopolskiego, jednakowej praktyki, algorytmów postępowania w sytuacji wystąpienia określonych stanów faktycznych np. zagubienia, zniszczenia, kradzieży formularza/bloczka mandatów karnych, z którymi spotykały się poszczególne jednostki uprawnione do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego i o których na bieżąco informowały w ramach realizacji swoich zadań wnosząc jednocześnie o wskazanie właściwego trybu postępowania. Przedmiotowa decyzja określiła szczegółowe zasady zaopatrywania, ewidencjonowania, wydawania i ostatecznego rozliczania bloczków mandatów karnych oraz prowadzenia bieżących rozliczeń grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, a także korekty, uchylania i anulowania mandatów karnych przez JNG. Pomimo wskazania argumentów uzasadniających znaczenie decyzji Nr 192/2017 dla prawidłowej gospodarki mandatowej, zdaniem Komendanta KWP, wprowadzenie ww. decyzją Instrukcji, co do zasady nie powinno mieć wpływu na gospodarkę mandatową w podległej jednostce Policji w Kaliszu. Komendant KWP nie podał przyczyn uregulowania w skali całego garnizonu wielkopolskiego (m.in. dla jednostki organizacyjnej Policji w Kaliszu) szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki mandatowej dopiero po upływie 552 dni od wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie postępowania w zakresie formularzy mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego.

(akta kontroli str. 294-295, 310-313)

W § 21 Regulaminu KMP¹² postanowiono, że m.in. prowadzenie gospodarki mandatami karnymi jest zadaniem Wydziału Finansów i Zaopatrzenia¹³.

¹¹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

¹² Regulamin KMP obowiązuje od 16 marca 2010 r. Ustanowiony na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy o Policji. Zmiany do regulaminu wprowadzone były: 2 stycznia 2014 r.; 11 września 2014 r.; 20 listopada 2015 r.; 15 marca 2016 r.; 24 maja 2018 r.

Bezpośredni nadzór nad realizacją zadań Wydziału sprawował Komendant. Wydziałem kierował Naczelnik. Aktualny, szczegółowy zakres działania Wydziału, opracowany na podstawie Regulaminu KMP z dnia 16 marca 2010 r., został zatwierdzony przez Komendanta¹⁴ w dniu 9 lipca 2018 r., blisko rok od dnia, w którym KMP otrzymała Instrukcję z KWP w Poznaniu¹⁵ i ponad dwa i pół roku od daty wejścia w życie zmian organizacyjno-prawnych w sferze obsługi mandatów karnych¹⁶. Komendant wyjaśnił, że szczegółowy zakres działania Wydziału jest kolejnym zakresem, aktualnym obecnie. Został on opracowany w związku ze zmianami struktury organizacyjnej KMP, która nastąpiła z dniem 2 lipca 2018 r. Wcześniej obowiązywał szczegółowy zakres działania Wydziału opracowany w dniu 3 stycznia 2014 r. oraz w dniu 18 marca 2016 r. W obu tych szczegółowych zakresach, w działaniach Wydziału (poprzedzające zakres szczegółowy z dnia 9 lipca 2018 r.) w odniesieniu do obsługi mandatów zapisano „prowadzenie gospodarki mandatami karnymi”. W obowiązującym zakresie działania Wydziału m.in. zapisano, że jego zadaniem jest prowadzenie gospodarki mandatami karnymi, a za właściwą organizację pracy oraz realizację zadań odpowiedzialny jest Naczelnik Wydziału. Do zadań Naczelnika Wydziału należy m.in. nadzorowanie całokształtu zadań dotyczących gospodarki mandatowej, w tym zaopatrywania w druki mandatów karnych, ewidencjonowania i wprowadzania do systemu odcinków nałożonych mandatów karnych, rozliczanie wykorzystanych odcinków mandatów karnych, przekazywanie wpłat pochodzących z mandatów gotówkowych do budżetu państwa.

(akta kontroli str. 27-58, 59-63, 292-293, 314-325)

Komendant wyjaśnił, że w ramach bezpośredniego nadzoru nad pracami Wydziału, był na bieżąco, ustnie informowany przez Naczelnika Wydziału o problemach, w tym: zaległościach przy wprowadzaniu mandatów karnych do systemu PUE Mandaty; terminowości rozliczania nałożonych mandatów karnych przez policjantów; powtarzających się awariach systemu PUE Mandaty. Po uzyskiwaniu informacji nadzorczych, Komendant wydawał pisemne polecenia dyscyplinujące, kierowane do policjantów. Dokonano także zmiany personalnej na stanowisku zajmującym się w Wydziale obsługą mandatową, co doprowadziło do usunięcia zaległości w przekazywaniu danych o wystawionych mandatach w systemie PUE Mandaty.

(akta kontroli str. 292, 314, 326-336)

W decyzji nr 14/2018 z dnia 18 stycznia 2018 r., w sprawie udziału Policji w Programie upowszechniania płatności bezgotówkowych w jednostkach administracji publicznej na terenie województwa wielkopolskiego, Komendant Wojewódzkiej Policji w Poznaniu m.in.: wprowadził w jednostkach Policji do użytku urządzenia w postaci terminali mobilnych POS umożliwiających obsługę płatności dokonywanych przy użyciu instrumentów płatniczych; określił zasady postępowania przy użytkowaniu terminali POS; określił zadania komendantów miejskich i powiatowych Policji województwa wielkopolskiego w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania ww. terminali oraz liczbę terminali POS przydzielonych poszczególnym jednostkom Policji. KMP przydzielono dziewięć terminali POS. Wykonując postanowienie § 5 ww. decyzji nr 14/2018 z dnia 18 stycznia 2018 r., Komendant decyzją nr 8/2018 z dnia 24 stycznia 2018 r. powołał koordynatora

¹³ Dalej: Wydział. Powierzone Wydziałowi gospodarowanie mandatami karnymi nie było zmieniane od 16 marca 2010 r.

¹⁴ Kierował KMP od 4 października 2016 r.

¹⁵ Instrukcja zaczęła obowiązywać w KMP po dniu 2 sierpnia 2017 r.

¹⁶ Art. 100 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia zmieniony z dniem 1 stycznia 2016 r. przez art. 49 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1269)

lokalnego w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania terminali POS w KMP, określając jego zadania.

(akta kontroli str. 209-225)

2. Obowiązujące w KMP od 2 sierpnia 2017 r. regulacje wewnętrzne obejmowały kwestie dotyczące obsługi mandatów i były dostosowane do zmian wprowadzonych od 1 stycznia 2016 r. Zakresy obowiązków dwóch pracowników Wydziału trzykrotnie dostosowano do wprowadzonych zmian (w dniu 14 października 2016 r., 4 grudnia 2017 r. i 4 maja 2018 r., w dniu 28 czerwca i 3 listopada 2017 r. oraz 7 maja 2018 r. - tj. odpowiednio: po dziewięciu miesiącach i niespełna 1,5 roku od wprowadzenia wskazanych wyżej zmian dot. obsługi mandatów. Zakres obowiązków dotyczący przyjmowania należności pieniężnych wynikających z nałożonych mandatów i ich niezwłoczne przekazywanie na konto Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu oraz wprowadzania i przesyłania informacji o nałożonych grzywnach za pośrednictwem PUE Mandaty został powierzony pracownikowi w dniu 6 kwietnia 2017 r., tj. po ponad roku od ich wprowadzenia.

(akta kontroli str. 27-98, 292-293, 314, 330-350)

Zdaniem Komendanta, zwłoka w formalnym przydzieleniu obowiązków w zakresie gospodarki mandatowej, nie miała wpływu na jakość pracy w tym zakresie. W dniu 1 stycznia 2016 r., tj. z przejściem gospodarki mandatami karnymi przez administrację skarbową, gospodarkę mandatami prowadziły w KMP dwie pracownice Wydziału wspomagane przez jedną osobę. Jedną z tych pracownic była zatrudniona w KMP do dnia 30 lipca 2017 r., a druga (w związku z przejściem na emeryturę) do dnia 28 lipca 2017 r. Obie pracownice zajmowały się gospodarką mandatową także przed dniem 1 stycznia 2016 r.

(akta kontroli str. 292-293, 314-315)

Z zakresów czynności (sporządzonych na początku 2015 r.) obu ww. pracownic wskazanych przez Komendanta, które zajmowały się w KMP gospodarką mandatową także przed dniem 1 stycznia 2016 r. m.in. wynikało, że Starszemu Technikowi Wydziału powierzono sprawdzanie danych osobowych i adresowych osób ukaranych mandatami karnymi w systemie informatycznym Centralna Ewidencja Ludności; korygowanie błędów oraz braków zawartych w dostarczanych odcinkach mandatowych; sporządzanie zestawień rozliczeń nałożonych mandatów karnych kredytowych i gotówkowych oraz ich terminowe rozliczanie do Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu. Natomiast Starszemu Specjaliście Wydziału powierzono sprawdzanie prawidłowości danych zawartych na odcinkach mandatów karnych; weryfikację danych w systemie Centralna Ewidencja Ludności. Te zakresy czynności nie uległy zmianie aż do zakończenia przez ww. pracowników umów o pracę w KMP. Nie było w tych zakresach czynności pracowniczych zapisu dotyczącego powierzenia obowiązku wprowadzania danych ujętych w formularzu mandatowym do systemu PUE Mandaty.

(akta kontroli str. 393-396)

3. Pracownicy KMP, aktualnie wyznaczeni do wprowadzania danych do PUE Mandaty i rozliczania bloczków mandatowych, nie uczestniczyli w szkoleniach z powyższego zakresu.

(akta kontroli str. 100, 101-198)

W okresie od 16 stycznia do 1 marca 2018 r., szkolenia z zakresu obsługi terminali mobilnych POS do realizacji transakcji bezgotówkowych z tytułu wystawionych mandatów, odbyło 41 pracowników KMP, w tym m.in.: 32 funkcjonariuszy Wydziału

Ruchu Drogowego, trzech funkcjonariuszy Wydziału Prewencji, dwóch pracowników cywilnych zajmujących się gospodarką mandatową.

(akta kontroli str. 226-241)

4. KMP dysponowała niżej wymienionymi materiałami informacyjnymi, dotyczącymi sposobu realizacji obowiązków wprowadzania wymaganych danych do PUE Mandaty i rozliczania blozków, przygotowanymi przez administrację skarbową oraz inne jednostki Policji: (1) informatorami przygotowanymi przez Centrum Kompetencyjne Spraw Wierzycielskich w Izbie Administracji Skarbowej w Opolu (m.in. z danymi o wynikach analiz wpłat dokonywanych przez ukaranych grzywnami nałożonymi w formie mandatów przez funkcjonariuszy KMP, sposobie składania prognozy zapotrzebowania na formularze mandatowe na 2018 r.); (2) pismami Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu (m.in. pismem Wydziału Prewencji z dnia 7 stycznia 2016 r., w którym kontynuowano informowanie o takich zmianach w obszarze gospodarki mandatowej jak obowiązujące od 1 stycznia 2016 r. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. poz. 2358), z przekazanym do zaopiniowania projektem decyzji nr 192/2017, informacjami o pojawiających się nieprawidłowościach dotyczących realizacji transakcji bezgotówkowych przy użyciu terminali POS, informacjami otrzymanymi z Izby Skarbowej w Opolu o niewłaściwej realizacji związanych z postępowaniem mandatowym, o nieprawidłowym funkcjonowaniu systemu teleinformatycznego przeznaczonego do realizacji zadań związanych z gospodarką mandatową, dotyczącymi jednolitych form organizacyjnych wpłat gotówki uzyskanej w wyniku nałożonych mandatów); (3) przekazanymi z jednostki nadrzędnej aktami prawnymi z wprowadzonymi zmianami w zakresie obsługi mandatów z przypomnieniem „warunku wciąż obligującego policjantów do właściwej realizacji zadań związanych z postępowaniem mandatowym, którym jest takie ich nakładanie, by możliwym było – zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie postępowania w zakresie formularzy mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego – zachowanie siedmiodniowego terminu (liczonego od dnia uprawomocnienia się mandatu karnego) na jego rozliczenie w systemie informatycznym” (pismo E-D-075-34/2016 z dnia 30 czerwca 2016 r. Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu).

(akta kontroli str. 100, 101-102, 103-105, 106-108, 128, 131-133, 139-198)

5. W KMP średnioroczna liczba osób¹⁷ zaangażowanych w latach 2015-2018 (I półrocze) w gospodarkę magazynową, gospodarkę formularzami mandatów oraz wprowadzaniem informacji do systemu PUE Mandaty, wynosiła odpowiednio: 1,83 etatu; 2 etaty (wzrost o 9,29% w porównaniu do 2015 r.); 3,16 (wzrost o 73% w porównaniu do 2015 r. i o 58% w porównaniu do 2016 r.); 3 etaty. Średnioroczne zatrudnienie osób, o których mowa wyżej, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, wynosiło: 1,6; 1,9; 2,0; 1,7. Liczba osób uprawnionych w KMP do wprowadzania danych do systemu PUE Mandaty, wynosiła w latach 2016-2018 (I półrocze): trzy osoby; pięć osób; trzy osoby. Liczba mandatów karnych nałożonych przez funkcjonariuszy KMP w ww. okresie wynosiła odpowiednio: 38.415 mandatów¹⁸; 36.526 (o 5% mniej w porównaniu do 2015 r.); 38.672 (o 1% więcej niż w 2015 r.) i 19.743 mandatów¹⁹ w I poł. 2018 r. Spośród ww. ogólnej liczby nałożonych mandatów, na jednego zatrudnionego pracownika odpowiedzialnego za gospodarkę formularzami mandatowymi, w tym do wprowadzenia mandatów do systemu PUE

¹⁷ Dane według Systemu Elektronicznej Sprawozdawczości Policji (SESPol).

¹⁸ W 2015 r. na jednego pracownika przypadają 24.009 mandatów.

¹⁹ Liczba mandatów 19.743, po korekcie 9.733 mandatów wykazanych jako wystawione w I pół. 2018 r., z uwzględnieniem danych z tzw. „starego” i „nowego” systemu SESPOL, o których mowa w pkt. 1.2.1. wystąpienia pokontrolnego.

Mandaty, przypadało odpowiednio: 19.224 mandaty; 19.336 mandatów i 11.613 mandaty²⁰.

(akta kontroli str. 64-98, 99, 306, 314-350)

Starszy specjalista Wydziału wyjaśniła, że obecne obciążenie innymi zadaniami Wydziału niż gospodarka mandatowa, nie ma wpływu na terminową realizację zadań dotyczących obsługi mandatów. Z kolei, Specjalista zatrudniona w Wydziale wyjaśniła, że terminowa realizacja zadań dotyczących obsługi mandatów stanowi dla niej duże utrudnienie. Jednocześnie podała, że do jej podstawowych obowiązków pracowniczych należy obsługa gospodarki mieszkaniowej oraz zagadnień z zakresu ustalenia uprawnień i wypłaty świadczeń socjalnych z ZFŚS pracowników Policji, a także wykonywanie zadań z zakresu gospodarowania funduszem socjalnym dotyczącym emerytów i rencistów policyjnych. Weryfikacja, korygowanie i wprowadzanie formularzy do systemu PUE Mandaty jest dla tego pracownika dodatkowym obciążeniem. Specjalista Wydziału wyjaśniła też, że komputer przystosowany do wprowadzania mandatów karnych do systemu PUE Mandaty, z którego może korzystać, usytuowany jest w pomieszczeniu Sekretariatu Wydziału i jest użytkowany przez kilku pracowników, co powoduje dodatkowe utrudnienia. Starszy Inspektor Wydziału podała, że „obecne obciążenie innymi zadaniami Wydziału niż gospodarka mandatowa nie ma wpływu na terminową realizację zadań dotyczących obsługi mandatów”.

(akta kontroli str. 411-414, 426, 427, 430)

6.W strukturze organizacyjnej KMP nie wyodrębniono audytora wewnętrznego. Komendant podał, że jednostki Policji szczebla powiatowego nie posiadają w swoich strukturach organizacyjnych stanowiska audytora wewnętrznego. Według Komendanta, przy realizacji zadań związanych z obsługą mandatów nie zidentyfikowano ryzyka. Bowiem, „na bieżąco podejmowane są działania mające na celu przeciwdziałanie zaistnieniu ryzyka w zakresie: terminowości rozliczania nałożonych mandatów karnych, poprzez kierowanie pism do komórek organizacyjnych KMP i podległych Komisariatów Policji oraz przekazywanie informacji na odprawach służbowych; nakładania grzywien w drodze postępowania mandatowego na osoby, które grzywien tych nie regulują; usuwania nieprawidłowości zdefiniowanych (zauważonych) przez Izbę Skarbową w Opolu (korekty, zmiany statusu rozliczeniowego mandatu karnego, niwelowanie opóźnień w rozliczeniu mandatu karnego), poprzez bieżące reakcje w wyniku kontaktu telefonicznego względnie e-mailowego ze strony IS w Opolu”.

Nieprawidłowości dotyczące obsługi mandatów karnych przez kontrolowaną jednostkę zostały omówione w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 100, 102)

1.2 Realizacja zadań w zakresie obsługi mandatów karnych

Opis stanu faktycznego

1.Dane o liczbie mandatów, nałożonych w okresie 2016 r. – I pół. 2018 r. przez funkcjonariuszy KMP, które zostały wykazane w SESPol, różniły się od danych

²⁰ Zadania związane z gospodarką mandatami, w tym z ich wprowadzaniem do systemu PUE Mandaty, nie były wyłącznymi zadaniami pracowników Wydziału. Przykładowo: dziewięć zadań starszego inspektora Wydziału związanych z gospodarką mandatami stanowiło 45% wszystkich zadań objętych zakresem obowiązków; podobnie dziewięć zadań starszego specjalisty Wydziału związanych z gospodarką mandatową stanowiło 53% ogółu zadań wyszczególnionych w zakresie obowiązków. Jako zadania dominujące, realizowane na ww. stanowisku pracy specjalisty, w zakresie obowiązków wpisano: wprowadzenie i przesyłanie informacji o nałożonych grzywnach za pośrednictwem PUE Mandaty w celu zapewnienia właściwej egzekucji kar przez właściwe organy; sprawdzanie poprawności wypełniania odcinków mandatowych przez funkcjonariuszy oraz prowadzenie postępowań wyjaśniających dot. anulowanych mandatów karnych w celu zapewnienia prawidłowości realizowanych czynności.

wprowadzonych do systemu PUE Mandaty. Według danych SESPól, w 2016 r. funkcjonariusze KMP nałożyli 36.526 mandatów (wg danych Formularza III/5 w 2016 r., gdzie wykazana liczba wykroczeń ogółem zakończonych nałożeniem mandatu karnego wynosiła 36.351), a według informacji Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu²¹ do systemu PUE Mandaty w 2016 r. wprowadzono ich 36.527, tj. o 1 mandat więcej niż wykazano w SESPól. Natomiast w 2017 r., według danych ww. systemu sprawozdawczości Policji, funkcjonariusze KMP nałożyli 38.672 mandatów (wg danych Formularza III/5 w 2017 r., gdzie wykazana liczba wykroczeń ogółem zakończonych nałożeniem mandatu karnego wynosiła 38.557), a Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Opolu podał, że do systemu PUE Mandaty w 2017 r. wprowadzono 38.625 mandatów, tj. o 47 mandatów mniej niż wykazano w SESPól. W I pół. 2018 r. w SESPól (w „starym” i „nowym” systemie sprawozdawczym) wykazano 19.743 nałożone mandaty (wg danych Formularza III/5 w I pół. 2018 r.), a w tym samym okresie do systemu PUE Mandaty wprowadzono²² 19.948 mandatów, tj. o 203 mandaty więcej niż wykazano w sprawozdawczości policyjnej sporządzonej w KMP.

(akta kontroli str. 99, 276-286, 287-289, 307-309, 314-315, 354-356)

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Opolu poinformował NIK, że: w 2016 r. kwota należności objętej 36.527 mandatami wystawionymi przez KMP wyniosła 4.585.160,00 zł; w 2017 r. kwota należności objętej 38.625 mandatami wyniosła 4.460.584,70 zł, a w I pół. 2018 r. kwota należności objętej 19.948 mandatami wyniosła 2.314.410,00 zł.

(akta kontroli str. 287-289, 307-309)

Wyjaśniając przyczyny rozbieżnych danych o liczbie mandatów, nałożonych w okresie 2016 r. – I pół. 2018 r. przez funkcjonariuszy KMP, które zostały wykazane w SESPól, w stosunku do danych wprowadzonych do systemu PUE Mandaty, Komendant podał, że nie jest mu znana metodologia pozyskiwania danych przez Izbę Administracji Skarbowej w Opolu. Na poziomie KMP nie można uzyskać danych statystycznych z systemu PUE Mandaty. Komendant wyjaśnił, że w przypadku danych przedstawionych za I połowę 2018 r., wygenerowanych z systemu SESPól, dane generowane z ww. systemu okazały się niekompletne, ponieważ od lutego 2018 r. funkcjonują dwa systemy elektronicznej sprawozdawczości w Policji - SESPól tzw. „stary” wersja 1.8.5.13/2011 wykorzystywany do gromadzenia danych statystycznych w Wydziale Prewencji i Profilaktyki Społecznej, skąd uzyskano formularze III/5 oraz SESPól tzw. „nowy” wersja 2.1.1-2018-02-13, na którym pracuje służba ruchu drogowego w całym kraju. Przy czym – wyjaśnił Komendant – dane z obu ww. systemów („starego” i „nowego”) nie są pomiędzy systemami automatycznie eksportowane/agregowane. Komendant podał, że przedstawione dane o ilości nałożonych mandatów karnych w I półroczu 2018 r. pochodziły z danych Formularza III/5 wygenerowanego w „starym” SESPól i nie zawierały pełnych danych dotyczących liczby nałożonych mandatów karnych przez policjantów WRD. Aby uzyskać pełne dane dotyczące liczby nałożonych mandatów w I półroczu 2018 r., zsumowano dane ze „starego” i „nowego” SESPól uzyskując w wyniku 19.743 mandaty nałożone w ww. okresie. Ponadto, Komendant

²¹ Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o NIK. W piśmie oznaczonym nr UNP:1601-18-069057 z dnia 28 grudnia 2018 r., Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Opolu podał, że przekazane NIK dane sporządzono według stanu na dzień 14 grudnia 2018 r.; dla mandatów, które wielokrotnie wystąpiły na PUE Mandaty, dla celów sporządzenia przedmiotowego zestawienia przyjęto następujące założenia: (1) datę wystawienia, kwotę mandatu oraz jego rodzaj ustalono na podstawie danych z najpóźniej przesłanego mandatu, (2) dla terminowości rozliczania mandatów przyjęto datę przekazania pierwszego z mandatów. W dniu 10 stycznia Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Opolu przekazał NIK skorygowane zestawienie dotyczące wcześniej przekazanych informacji o mandatach wystawionych przez funkcjonariuszy KMP. W wystąpieniu pokontrolnym uwzględniono skorygowane dane IAS w Opolu dot. gospodarki mandatami.

²² Według danych przekazanych NIK przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu.

podał m.in., że problem z uzyskaniem pełnych danych, na podstawie systemu SESPol, dotyczących liczby nałożonych mandatów karnych w 2018 r. uwidocznił się w trakcie prowadzonej kontroli NIK i został rozpoznany w wyniku zestawienia z danymi przedstawionymi przez IAS w Opolu. Przy prowadzeniu bieżących analiz statystycznych dotyczących efektywności działania jednostki nie korzysta ona z danych IAS.

(akta kontroli str. 293, 315, 354-356 oraz 409-410, 428)

Jak wynika z informacji otrzymanej w toku kontroli NIK od Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu, w terminie siedmiu dni od daty uprawomocnienia się mandatu/jego wystawienia przez funkcjonariusza KMP, do systemu PUE Mandaty wprowadzono: w I pół. 2016 r. – 82 mandaty (tj. 0,4% spośród 18.463 mandatów wystawionych w I pół. 2016 r.); w II pół. 2016 r. – 149 mandatów (tj. 0,8% mandatów wystawionych w tym okresie); w I pół. 2017 r. – 201 mandatów (1,0%); w II pół. 2017 r. – 14.165 mandatów (76,1%); w I pół. 2018 r. – 17.655 mandatów (88,5%)²³. Łącznie, w okresie 2016-2018 I półrocze, do systemu PUE Mandaty wprowadzono 95.100 mandatów z tego 33,7% w terminie siedmiu dni.

(akta kontroli str. 287-289, 307-309)

W dniu 9 sierpnia 2017 r. (data wpływu do kontrolowanej jednostki) KMP otrzymała pismo Izby Administracji Skarbowej w Opolu (oznaczone 1601-CKSW-1.070.65.2017), w którym podano, że ukarani przez funkcjonariuszy KMP mandatami karnymi, dokonali wpłat z tego tytułu w łącznej kwocie 10.110,00 zł (wg stanu na dzień 20 lipca 2017 r.). Z uwagi na nieprzekazanie przez KMP informacji poprzez PUE Mandaty o nałożonej grzywnie, ww. organ administracji skarbowej nie ma możliwości powiązania wpłaty z nałożonymi grzywnami. W przedmiotowym piśmie Izba Administracji Skarbowej w Opolu poprosiła Komendanta o niezwłoczne podjęcie działań w celu przekazania informacji o nałożonych grzywnach, dla których termin - określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2016 r. – już upłynął. Nadawca ww. pisma poprosił także o podanie ilości mandatów niewprowadzonych przez KMP do PUE Mandaty oraz poinformowanie czy poza zaległościami, wystawiane mandaty są wprowadzane na bieżące do systemu informatycznego. W odpowiedzi na powyższe pismo, Komendant podał, że na dzień 21 sierpnia 2017 r.: w KMP nie wprowadzono 2.130 sztuk odcinków mandatowych; zaległości we wprowadzaniu mandatów obejmują okres od 6 maja 2017 r. do 31 maja 2017 r.; aktualnie mandaty są wprowadzane do systemu PUE Mandaty na bieżąco²⁴.

²³ W terminie od 8 do 30 dni od daty wystawienia mandatu, do systemu PUE Mandaty w KMP wprowadzono w I pół. 2016 r. 856 mandatów na kwotę 117,9 tys. zł; w II pół. 2016 r. – 276 mandatów na kwotę 32,4 tys. zł; w I pół. 2017 r. – 2.174 mandaty na kwotę 247,5 tys. zł; w II pół. 4.289 mandatów na kwotę 514 tys. zł; w I pół. 2018 r. 2.244 mandaty na kwotę 268,1 tys. zł; w terminie od 31 do 90 dni od daty wystawienia mandatu, do systemu PUE Mandaty w KMP wprowadzono w I pół. 2016 r. 17.320 mandatów na kwotę 2.185,2 tys. zł; w II pół. 2016 r. – 8.892 mandaty na kwotę 1.138,1 tys. zł; w I pół. 2017 r. – 8.378 mandatów na kwotę 936,2 tys. zł; w II pół. 144 mandaty na kwotę 16,0 tys. zł; w I pół. 2018 r. 41 mandatów na kwotę 5,1 tys. zł; w terminie od 91 do 180 dni od daty wystawienia mandatu, do systemu PUE Mandaty w KMP wprowadzono w I pół. 2016 r. 105 mandatów na kwotę 12,3 tys. zł; w II pół. 2016 r. – 8.691 mandatów na kwotę 1.044,4 tys. zł; w I pół. 2017 r. – 9.239 mandatów na kwotę 1.059,5 tys. zł; w II pół. 2017 r. - 5 mandatów na kwotę 0,8 tys. zł; w I pół. 2018 r. 7 mandatów na kwotę 1,05 tys. zł; w terminie od 181 do 365 dni od daty wystawienia mandatu, do systemu PUE Mandaty w KMP wprowadzono: w I pół. 2016 r. - 19 mandatów na kwotę 2,9 tys. zł; w II pół. 2016 r. - 32 mandaty na kwotę 4,71 tys. zł; w I pół. 2017 r. - 26 mandatów na kwotę 2,92 tys. zł, a w I pół. 2018 r. - jeden mandat na kwotę 100,00 zł. W terminie od 366 do 545 dni od daty wystawienia mandatu, do systemu PUE Mandaty w KMP wprowadzono: w I pół. 2016 r. - 80 mandatów na kwotę 11,7 tys. zł; w II pół. 2016 r. - 24 mandaty na kwotę 2,75 tys. zł oraz w I pół. 2017 r. - cztery mandaty na kwotę 0,6 tys. zł. W terminie od 546 do 730 dni od daty wystawienia mandatu, do systemu PUE Mandaty, w KMP wprowadzono tylko jeden mandat na kwotę 0,3 tys. zł w I pół. 2016 r.

²⁴ Wcześniej (2 maja 2017 r. – data wpływu do KMP) Izba Administracji Skarbowej w Opolu pismem oznaczonym 1601-CKSW-1.070.20.2017, poinformowała Komendanta o identycznej nieprawidłowości dotyczącej wpłaty z tytułu nałożonych przez KMP mandatów w wysokości 182.165,00 zł, wnosząc o podanie identycznego zakresu danych (tj. o ilości mandatów niewprowadzonych, okresu zaległości, czy aktualnie – na dzień 15 maja 2017 r. wystawiane mandaty są wprowadzane na bieżąco do PUE Mandaty). W dniu 12 maja 2017 r., Komendant poinformował Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu, że: w KMP nie wprowadzono do PUE Mandaty 6.559 mandatów; zaległości we wprowadzaniu mandatów obejmują

(akta kontroli str. 147-148, 149, 166-168)

Po uzyskaniu powyższych informacji od Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu, Komendant kierował do podległych komisariatów Policji, Naczelników Wydziałów polecenia dyscyplinujące podległych funkcjonariuszy „do dołożenia wszelkiej staranności podczas wypisywania mandatów karnych” w dniu 5 października 2017 r. (pismo FZ-BK-570-10/2017) oraz w dniu 23 sierpnia 2018 r. (pismo FZ-BK-570-26/2018). Z treścią obu pism, polecono zapoznać podległych policjantów za kartą zapoznania. Zmiany personalne (dokonane po dniu 27 lipca i 30 lipca 2017 r.) na stanowisku obsługującym gospodarkę mandatową doprowadziły do wyprowadzenia zaległości na bieżący poziom.

(akta kontroli str. 292, 314, 326-350)

Wytypowane do szczegółowego badania mandaty (w liczbie 300)²⁵, zostały wprowadzone do systemu PUE Mandaty i jako informacje o wysokości nałożonej grzywny przekazane organowi uprawnionemu do jej poboru (egzekucji). Jednak 200 mandatów (67%), spośród 300 zbadanych, wprowadzono (w latach 2016-2017) do systemu PUE Mandaty w terminach naruszających regulacje wewnętrzne KMP (opisane w pkt. 1.1.1. wystąpienia pokontrolnego) i później niż siedem dni od terminu uprawomocnienia się mandatu/terminu jego wystawienia. Zdecydowaną poprawę terminowości wprowadzania danych mandatowych do systemu PUE Mandaty, potwierdziła analiza 100 mandatów wystawionych przez pięciu funkcjonariuszy KMP w I pół. 2018 r. W terminie przekraczającym siedem dni od terminu uprawomocnienia się mandatu/terminu jego wystawienia przez funkcjonariusza KMP, do systemu PUE Mandaty wprowadzono tylko cztery spośród 100 zbadanych mandatów (4%), a pozostałe (96% zbadanych) wprowadzono z zachowaniem siedmiodniowego terminu.

(akta kontroli str. 11-21, 101-102, 199-208)

Czas (w dniach) jaki upłynął pomiędzy nałożeniem grzywny w formie mandatu, a przekazaniem formularza tego mandatu osobie uprawnionej w KMP do jego zaewidencjonowania w systemie PUE Mandaty, zbadano po przeanalizowaniu 300 mandatów z pierwszych bloczków wydanych pięciu funkcjonariuszom Policji w poszczególnych latach objętych kontrolą i wykorzystanych przez tych policjantów, w tym: dwóm funkcjonariuszom Wydziału Prewencji (od 24 maja 2018 r. – Wydziału Prewencji i Profilaktyki Społecznej, dalej „WPiPS”) oraz trzem funkcjonariuszom Wydziału Ruchu Drogowego (dalej – „WRD”).

W zbadanych 300 mandatach z 15 bloczków mandatowych, odnotowano daty: pobrania bloczku mandatowego, wystawienia mandatu i wprowadzenia mandatu do PUE Mandaty. Brak daty dostarczenia mandatu do Wydziału, stwierdzono łącznie w 116 (39% zbadanych) mandatach wystawionych tylko w latach 2016-2017.²⁶

Pomiędzy nałożeniem grzywny, a przekazaniem formularza mandatu osobie uprawnionej w Wydziale do jego zaewidencjonowania w systemie PUE Mandaty,

okres trzech miesięcy; nałożone mandaty są wprowadzane do systemu PUE Mandaty chronologicznie według daty ich nałożenia (od najstarszego), wobec czego nie są wprowadzane na bieżąco.

²⁵ Po 100 mandatów wystawionych w: 2016 r., 2017 r. i w I pół. 2018 r. przez pięciu policjantów z KMP. Liczba mandatów objęta szczegółowym badaniem NIK, stanowiła odpowiednio: ok. 0,3% liczby mandatów wystawionych w 2016 r. i 2017 r. oraz ok. 1,03% liczby mandatów wystawionych w I pół. 2018 r.

²⁶ Z tego w 2016 r. nie wprowadzono daty dostarczenia mandatu do Wydziału w 37 mandatach (32%) wystawionych przez dwóch funkcjonariuszy WPiPS, a w 2017 r. w 79 mandatach (68%) w tym w 39 mandatach wystawionych przez dwóch funkcjonariuszy WPiPS i w 40 mandatach wystawionych przez dwóch policjantów WRD²⁶. Nieudokumentowanie przekazania mandatu osobie uprawnionej, w tych przypadkach uniemożliwiło zbadanie przyczyn nieterminowego wprowadzenia wymaganych informacji do systemu PUE Mandaty. Tylko 40 zbadanych mandatów, tj. 100% wystawionych przez jednego policjanta WRD (asp. sztab. M. F.) w latach 2016-2017, posiadało daty dostarczenia do Wydziału. W I półroczu 2018 r. 100 zbadanych mandatów posiadało daty dostarczenia mandatu do Wydziału.

przeciętnie²⁷ upływało: w 2016 r. sześć dni; w 2017 r. trzy dni; w I półroczu 2018 r. trzy dni.

(akta kontroli str. 199-208)

W 2016 r. pomiędzy datą dostarczenia mandatu do Wydziału, a datą wystawienia mandatu przez policjanta, upływało od 1 do 10 dni. W terminie do 7 dni od daty wystawienia mandatu, dostarczono do Wydziału: w 2016 r. - 42 mandaty (67% mandatów spośród mandatów z podaną datą dostarczenia do Wydziału); w 2017 r. - 21 mandatów (100%). W 2018 r., tj. w okresie obowiązywania w KMP ww. Instrukcji, wszystkie zbadane mandaty (w liczbie 100 szt.), wystawione przez pięciu policjantów, posiadały udokumentowaną datę ich dostarczenia do Wydziału.²⁸

(akta kontroli str. 199-208)

2. W KMP od dnia 9 lutego 2018 r.²⁹ rozpoczęto użytkowanie dziewięciu terminali mobilnych POS do obsługi transakcji bezgotówkowych z tytułu wystawionych mandatów przez policjantów z WRD³⁰. W okresie od 9 lutego 2018 r. do 30 czerwca 2018 r., funkcjonariusze KMP korzystając z tych terminali wystawili łącznie 151 mandatów na kwotę 16.180 zł. Łączna liczba mandatów karnych nałożonych w I półroczu 2018 r. wynosiła (wg danych SESPól) 19.743 mandaty z tego 151 mandatów nałożonych z wykorzystaniem ww. terminali mobilnych (tj. 0,8% wszystkich mandatów). W poszczególnych miesiącach I półrocza 2018 r. (poczynając od lutego 2018 r.), w których KMP wykorzystywała terminale mobilne, nałożono: 12; 18; 37; 40 i 44 mandaty, a łączne kwoty należności nałożone tymi mandatami w poszczególnych miesiącach wynosiły odpowiednio: 1.520,00 zł; 1.700,00 zł; 3.910,00 zł; 3.900,00 zł i 5.150,00 zł (razem 16.180,00 zł). Liczba miesięcznych transakcji z użyciem terminala mobilnego wynosiła odpowiednio: 3; 2,57; 5,29; 4,44 i 4,89 transakcji/terminal.

(akta kontroli str. 99, 209-223, 227-228, 251, 257-273, 306)

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Opolu poinformował, że wg danych systemu PUE Mandaty, w I półroczu 2018 r. policjanci z KMP wystawili, z użyciem terminali mobilnych, 124 mandaty (o 27 mandatów mniej niż wykazano w SESPól – ustalenie NIK) na łączną kwotę należności 12.530,00 zł (tj. o 3.650,00 zł mniej od kwoty wykazanej w sprawozdawczości wewnętrznej KMP – ustalenie NIK). Wystawione mandaty z użyciem terminali mobilnych, stanowiły (wg ww. informacji) 0,8% ogólnej liczby mandatów wystawionych w KMP w I pół. 2018 r., a wartość należności objętej tymi mandatami stanowiła 0,5% wartości należności ogółem wynoszącej 2.315,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 257-266, 287-289, 307-309)

Do zadań lokalnego koordynatora (powołanego decyzją nr 8/2018 Komendanta z dnia 24 stycznia 2018 r., opisaną w pkt 1) należało m.in. wyznaczenie osób obsługujących terminale mobilne POS, koordynacja prawidłowego wykorzystania i funkcjonowania tych urządzeń. Zgodnie z przytoczoną decyzją, nadzór nad

²⁷ Dane, na podstawie których wyliczono przeciętną liczbę dni dla okresu objętego kontrolą NIK: za 2016 r. wg dokumentacji sporządzonej przez trzech spośród pięciu policjantów; za 2017 r. wg dokumentacji sporządzonej przez jednego spośród pięciu policjantów; za I półrocze 2018 r. w dokumentacji pięciu policjantów, których formularze mandatowe wytypowano do szczegółowych badań.

²⁸ Pomędzy datą wystawienia 100 zbadanych mandatów, a datą ich dostarczenia do Wydziału upływało w I półroczu 2018 r. od zero dni (tj. mandat dostarczono w dniu jego wystawienia) do 13 dni. Ogółem cztery mandaty doręczono do Wydziału w I półroczu 2018 r. z przekroczeniem 7 dniowego terminu.

²⁹ tj. w 22 dniu od daty wydania przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu decyzji nr 14/2018 w sprawie udziału Policji w Programie upowszechniania płatności bezgotówkowych. Numery terminali mobilnych użytkowanych w KMP: 27104450; 27104451; 27104452; 27104453; 27104454; 27104455; 27104456; 27104457; 27104458.

³⁰ Każdej z jednostek Policji w Województwie Wielkopolskim przypisano ilość terminali tożsamą z dobową liczbą patroli kierowanych do służby, wynikającą z SESPól (IS-2) – wg pisma Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu z dnia 2 lipca 2018 r.

realizacją zadań koordynatora oraz nad ogółem zadań związanych z funkcjonowaniem dziewięciu terminali mobilnych w KMP powierzony został Zastępcy Komendanta.

(akta kontroli str. 224-225)

Koordinator lokalny nie zgłaszał Komendantowi uwag dotyczących prawidłowego wykorzystania i funkcjonowania terminali mobilnych POS.

(akta kontroli str. 293, 315)

W umowie z dnia 2 stycznia 2018 r., o przyjmowanie zapłaty przy użyciu Instrumentów Płatniczych, zawartej pomiędzy PKO BP z siedzibą w Warszawie a Centrum Elektronicznych Usług Płatniczych „eService” sp. z o.o. w Warszawie, a Skarbem Państwa reprezentowanym przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu oraz Skarbem Państwa reprezentowanym przez Komendanta KWP w Poznaniu³¹, nie zawarto postanowień dotyczących upowszechniania informacji o możliwości uiszczania grzywien z użyciem terminali mobilnych POS oraz zachęcania funkcjonariuszy Policji do promowania tej formy płatności. Oficer prasowy KMP podała, że informacje dotyczące wprowadzenia terminali płatniczych były na bieżąco rozpropagowywane w lokalnych mediach. Pierwsza informacja o przyjęciu projektu ustawy, która pozwoliła na opłacanie mandatów karnych przy użyciu karty płatniczej, pojawiła się na stronie internetowej KMP oraz w lokalnych mediach w maju 2017 r. Kolejne informacje o przygotowaniu terminali płatniczych oraz trwających szkoleniach funkcjonariuszy z obsługi tego typu urządzeń, pojawiły się na portalach informacyjnych i w lokalnej prasie w styczniu 2018 r. Po uruchomieniu urządzeń w radiowozach kaliskiej drogówki, przeprowadzono dodatkowo kampanię informacyjną. W lutym 2018 r. komunikaty o możliwości dokonywania płatności przy użyciu kart płatniczych za wystawione przez policjantów mandaty, pojawiły się w regionalnej prasie, portalach internetowych, radiu i telewizji.

(akta kontroli str. 215-223, 399-408)

3. Wykorzystane przez pięciu policjantów w I połowie 2018 r. bloczki mandatów karnych, zostały zdane osobie odpowiedzialnej m.in. za rozliczanie bloczków mandatów karnych/dostarczone do Wydziału, w terminie nie dłuższym niż 5 dni kalendarzowych od dnia wystawienia ostatniego formularza mandatu karnego z danego bloczku, co było zgodne z postanowieniami § 11 ust. 1 pkt 1 oraz § 18 ust. 1 Instrukcji.

(akta kontroli str. 199-208)

Informację o wykorzystaniu w KMP w 2016 r. pięciu bloczków mandatowych (próba wytypowana do szczegółowych badań i opisana powyżej – por. pkt 1.2.1) zamieszczono w systemie PUE Mandaty w terminie od 43 do 81 dni, licząc od daty wystawienia ostatniego formularza mandatowego³² w analizowanym bloczku mandatowym. Informacje nt. wykorzystania w KMP pięciu bloczków mandatowych³³

³¹ Komendant KWP w Poznaniu stał na czele garnizonu wielkopolskiego Policji.

³² Liczba dni od daty wystawienia ostatniego formularza mandatowego, do dnia wprowadzenia informacji o wykorzystaniu bloczka do systemu PUE Mandaty, wynosiła dla mandatu: CY0626680 - 81 dni; CY0623260 - 54 dni; CY0622900 - 49 dni; CY0624140 - 53 dni; CY0622660 - 43 dni.

³³ Liczba dni od daty wystawienia ostatniego formularza mandatowego, do dnia wprowadzenia informacji o wykorzystaniu bloczka do systemu PUE Mandaty, wynosiła dla mandatu: Da5388960 - 24 dni; Da5389620 - 39 dni; Da5391340 - 41 dni; Da5599260 - 16 dni; Da5388880 - 29 dni.

w 2017 r. przekazywano w terminie od 16 do 41 dni, a w I półroczu 2018 r.³⁴ od 23 do 41 dni³⁵.

(akta kontroli str. 290)

Jednocześnie z informacją (czyli tego samego dnia 16 lutego 2017 r., w którym dokonano wprowadzenia informacji do PUE Mandaty), o której mowa w art. 100 § 10 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia³⁶, KMP za pomocą PUE Mandaty przesłała Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w Opolu dane o podlegających rozliczeniu odcinkach formularzy ujętych tylko w jeden bloczek (dotyczy informacji przekazanej w 2017 r. o wykorzystaniu bloczka mandatowego m.in. z formularzem Da5388960, wprowadzonym do systemu PUE Mandaty w dniu 16 lutego 2017 r.). Pozostałe odcinki (po wykorzystaniu ostatniego formularza) nie były przekazywane tego samego dnia - czyli jednocześnie z informacją dotyczącą liczby otrzymanych i wykorzystanych formularzy mandatu karnego oraz liczby przydzielonych i wykorzystanych serii i numerów mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego.³⁷

(akta kontroli str. 290)

Naczelnik Wydziału udzielając wyjaśnienia m.in. dotyczącego liczby wykorzystanych bloczków mandatowych w KMP (na dzień 30 stycznia 2019 r.), o których wykorzystaniu nie zamieszczono danych w systemie PUE Mandaty oraz nie dokonano ich wysyłki do Urzędu Skarbowego w Gnieźnie w terminach obowiązujących JNG podał, że spośród 110 bloczków mandatowych, wykorzystanych i przygotowanych do rozliczenia (w styczniu 2019 r.), pięć (tj. 4,5%) nie zostanie zamieszczonych w systemie PUE Mandaty oraz przesłanych do Urzędu Skarbowego w Gnieźnie w terminie obowiązującym JNG. Przyczyną tego opóźnienia jest nieterminowe dostarczenie bloczków mandatowych przez funkcjonariuszy, którym były one wydane. Naczelnik Wydziału podał, że w pierwszej połowie stycznia, KMP dokonała wysyłki do Urzędu Skarbowego w Gnieźnie (po uprzednim wprowadzeniu danych do systemu PUE Mandaty) 65 wykorzystanych bloczków mandatowych.

(akta kontroli str. 433, 434-435)

³⁴ Liczba dni od daty wystawienia ostatniego formularza mandatowego, do dnia wprowadzenia informacji o wykorzystaniu bloczka do systemu PUE Mandaty, wynosiła dla mandatu: Db8949340 - 33 dni; Db8949620 - 37 dni; Db8948900 - 41 dni; Db8949840 - 23 dni; Db8949100 - 31 dni.

³⁵ Ostatnie formularze z pięciu badanych bloczków mandatowych, wykorzystane zostały w 2016 r.: 14 lutego 2016 r., 7 stycznia 2016 r., 12 stycznia 2016 r., 8 stycznia 2016 r., 18 stycznia 2016 r. Informacje o wykorzystaniu tych bloczków zostały wprowadzone do PUE Mandaty: 5 maja 2016 r. (z danymi o formularzu jednego bloczka wykorzystanego 14 lutego 2016 r.) oraz w dniu 1 marca 2016 r. (z danymi o wykorzystaniu pozostałych czterech badanych bloczków). Ostatnie formularze z pięciu badanych bloczków mandatowych, wykorzystane zostały w 2017 r.: 23 stycznia 2017 r., 2 lutego 2017 r., 1 marca 2017 r., 26 lutego 2017 r., 13 marca 2017 r., a informacje o wykorzystaniu tych bloczków, zostały wprowadzone do PUE Mandaty odpowiednio: 16 lutego 2017 r., 13 marca 2017 r., 11 kwietnia 2017 r., 14 marca 2017 r., 11 kwietnia 2017 r. Ostatnie formularze z pięciu badanych bloczków mandatowych, wykorzystane w I półroczu 2018 r.: 28 stycznia 2018 r., 24 stycznia 2018 r., 20 stycznia 2018 r., 7 lutego 2018 r., 4 marca 2018 r., a informacje o wykorzystaniu tych bloczków, zostały wprowadzone do PUE Mandaty - o pierwszych czterech wykorzystanych bloczkach mandatowych w dniu 2 marca 2018 r., a w dniu 4 kwietnia 2018 r. o jednym wykorzystanym bloczku mandatowym.

³⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 475 ze zm.

³⁷ Dane te, zostały przekazane w tym samym miesiącu co wprowadzone informacje do PUE Mandaty o wykorzystaniu bloczka, w następujących odstępach czasowych od daty wprowadzenia informacji do PUE Mandaty o wykorzystaniu bloczka mandatowego: w 2016 r. w 30 dniu (informacje wprowadzono do PUE Mandaty w dniu 1 marca 2016 r., a właściwemu dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej odcinki formularzy przesłano w dniu 31 marca 2016 r.); w 2017 r. w terminie od sześciu do 15 dni (przykładowo: informację do PUE Mandaty o wykorzystaniu bloczka mandatowego wprowadzono 13 marca 2017 r., a w dniu 20 marca 2017 r. odcinki formularzy zostały przesłane właściwemu dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej); w I pół. 2018 r. w terminie nie przekraczającym czterech dni (przykładowo: informację do PUE Mandaty o wykorzystaniu bloczka mandatowego wprowadzono 2 marca 2018 r., a w dniu 6 marca 2018 r. odcinki formularzy zostały przesłane właściwemu dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej).

4. Przeprowadzone oględziny³⁸, potwierdziły prawidłowe wprowadzenie do systemu PUE Mandaty danych, dotyczących losowo dobranych 30 mandatów spośród 300 mandatów (wystawionych w okresie od 2 stycznia 2016 r. do 4 marca 2018 r., przez pięciu policjantów KMP). Dokonujący wprowadzenia danych do systemu PUE Mandaty pracownik Wydziału posiadała ważne uprawnienia umożliwiające logowanie (dostęp) do systemu PUE Mandaty, wprowadzanie i sprawdzanie danych tam zamieszczonych. Oględziny (na próbie 10 spośród 300 mandatów wystawionych przez pięciu ww. Policjantów, obejmujące pięć mandatów wystawionych po wydaniu przez Komendanta pisemnego polecenia - pismo FZ-BK-570-10/2017 z dnia 5 października 2017 r., które opisano poniżej) wykazały, że żaden z 10 formularzy mandatowych przekazanych pracownikowi Wydziału do wprowadzenia w PUE Mandaty, nie był w pełni kompletny. Natomiast badanie całej próby 300 mandatów z 15 bloczków mandatowych, wykazało, że tylko 50 formularzy mandatowych³⁹ (17% zbadanych) było w pełni czytelnych i kompletnych, tj. posiadało czytelne: dane osoby ukaranej (adres zamieszkania); wysokość nałożonej kary ujętej w mandacie; kwalifikację karną czynu; podpis osoby ukaranej; datę wystawienia mandatu. Uczestnicząca w oględzinach pracownica Wydziału podała, że przeciętnie (oprócz innych bieżących czynności/obowiązków służbowych) wprowadza do systemu PUE Mandaty, ok. 1.500 formularzy mandatowych/m-c. Ustalony w toku oględzin łączny czas, niezbędny do wprowadzenia do systemu PUE Mandaty wszystkich wymaganych informacji o nałożonych grzywnach wraz z weryfikacją m.in. w systemie PESEL mandatów nieczytelnych lub niekompletnych, dla 10 mandatów objętych badaniem, wyniósł 42 minuty⁴⁰.

(akta kontroli str. 199-208, 296, 300-302, 415-424, 425)

1.3 Nadzór nad realizacją zadań w zakresie obsługi mandatów karnych

Opis stanu faktycznego

1. Rozwiązania organizacyjne, w tym nadzorcze, dotyczące prowadzenia gospodarki mandatami karnymi w KMP w okresie objętym kontrolą NIK, opisano w pkt. 1.1.1 wystąpienia pokontrolnego. Specjalista w Wydziale (Pani Anna F.) odpowiedzialna (od dnia 31 października 2017 r. – na podstawie decyzji nr 85/2017 Komendanta, opisanej w pkt. 1.1.1) w szczególności za przeprowadzanie w KMP raz na kwartał kontroli gospodarki mandatowej w zakresie określonym w § 30 ust. 1 Instrukcji, sporządziła z tych kontroli cztery notatki służbowe (z dnia 6 grudnia 2017 r.; 7 marca 2018 r.; 12 czerwca 2018 r. i 21 września 2018 r.). W notatkach służbowych m.in. zapisano, że „wszystkie formularze mandatów karnych przyjęte od policjantów są na bieżąco wprowadzane do systemu PUE-Mandaty” (w notatce z 6 grudnia 2017 r., którą udokumentowano kontrolę w okresie od 1 września 2017 r. do dnia kontroli” oraz „w pełni wykorzystane bloczki mandatów karnych przyjęte od policjantów są wprowadzane na bieżąco do systemu PUE-Mandaty” (zapis ten został zamieszczony w trzech notatkach służbowych, obejmujących kontrole w okresach: od 6 grudnia 2017 r. do 7 marca 2018 r.; od 7 marca 2018 r. do 12 czerwca 2018 r.; od 12 czerwca 2018 r. do 21 września 2018 r.). Z treścią ww. notatek służbowych zapoznał się Komendant, potwierdzając to własnoręcznym podpisem oraz datą zapoznania.

³⁸ W dniu 28 grudnia 2018 r. i w dniu 10 stycznia 2019 r.

³⁹ 50 formularzy mandatowych z czytelnymi danymi wystawiło w okresie 2016-2018 I półrocze pięciu funkcjonariuszy – trzech z WRD i dwóch z WPiPS. W 2016 r. żaden spośród 100 zbadanych mandatów nie był czytelny, w 2017 r. czytelne były 22 zbadane mandaty; w I półroczu 2018 r. – 28 mandatów było czytelnych. Najwięcej, bo 22 czytelne mandaty wystawił asp. sztab. K.F. z WPiPS, a najmniej – trzy czytelne mandaty wystawił st. sierż. A. M. z WPiPS.

⁴⁰ Oględzinami przeprowadzonymi w dniu 24 stycznia 2019 r. ustalono czas niezbędny do wprowadzenia do systemu PUE Mandaty wszystkich wymaganych informacji o nałożonych grzywnach oraz czas konieczny na weryfikację mandatów nieczytelnych m.in. z wykorzystaniem systemu PESEL, na próbie 10 mandatów serii Db o numerach: 9346179, 9346180, 9346177, 9347559, 9346136, 9348323, 9378243, 9378221, 9378233, 9377117.

(akta kontroli str. 22, 23-26)

Odnosząc się do informacji⁴¹ Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu, z której wynikało, że w II półroczu 2017 r. (tj. w okresie objętym ww. kontrolą gospodarki mandatowej) w KMP wystawiono 18.604 mandaty⁴², z których 14.165 (czyli nie wszystkie mandaty) zostały wprowadzone do systemu PUE Mandaty w terminie do 7 dni, tj. „na bieżąco”, Specjalista w Wydziale m.in. podała „miałam na uwadze wprowadzanie formularzy mandatów karnych, które zostały dostarczone przez policjantów (do dnia kontroli) referentowi GM. W trakcie przeprowadzonej kontroli nie było oczekujących formularzy do wprowadzenia, które mogłabym uznać za zaległe”.

(akta kontroli str. 297, 305)

Komendant po zapoznaniu się z notatkami służbowymi, dokumentującymi kwartalne kontrole gospodarki mandatowej, nie wnosił „uwag do sposobu przeprowadzenia kontroli. Notatki były czytelne i zrozumiałe”.

(akta kontroli str. 292-293, 314)

W dniu 20 września 2017 r., w odpowiedzi na pismo⁴³ E-D-076-68/2017 z dnia 11 września 2017 r. wystosowane przez Pierwszego Zastępcę KWP w Poznaniu, Komendant podał, że: „w KMP nie występują zaległości w obszarze rozliczania formularzy mandatów karnych. Wszystkie dostarczane przez funkcjonariuszy mandaty są na bieżąco wprowadzane do systemu PUE Mandaty. W sytuacjach incydentalnych w związku z nieterminowym przekazywaniem przez funkcjonariuszy informacji o nałożonej grzywnie, zdarzają się przypadki wprowadzania do systemu mandatów w terminie późniejszym niż wynika to z rozporządzenia”. Komendant podał też, że udzielił informacji Izbie Administracji Skarbowej w Opolu o niewprowadzeniu (na dzień 21 sierpnia 2017 r.) do systemu PUE Mandaty 2.130 mandatów i o zaległościach w przekazywaniu informacji o nałożonej grzywnie, obejmujących okres od dnia 6 maja do 31 maja 2017 r. Wszystkie zaległości związane z wprowadzaniem danych do PUE Mandaty zostały – według Komendanta – ostatecznie zrealizowane w dniu 8 września 2017 r.

(akta kontroli str. 139-142)

W zakresie obowiązków R. J. starszego specjalisty Wydziału (od dnia 4 września 2017 r.) wyszczególniono „nadzór nad bieżącym funkcjonowaniem gospodarki mandatowej” jako piątę z głównych zadań tego pracownika.

(akta kontroli str. 85-91, 393)

Komendant podał, że „nie prowadzono dotąd udokumentowanych analiz w zakresie terminowości przekazywania formularzy mandatów przez poszczególnych funkcjonariuszy osobom uprawnionym do wprowadzenia informacji z mandatu do systemu PUE Mandaty. Rozliczanie policjantów z nałożonych mandatów karnych po zakończeniu służby jest tylko jednym z elementów rozliczenia policjanta z efektywności służby, dokonywanym przez osoby odprawiające do służby i przełożonych. W tej sytuacji nie ma miejsca na prowadzenie szczegółowej analizy tylko tego zagadnienia w stosunku do poszczególnego policjanta. Także pracownicy uprawnieni do wprowadzania danych z mandatów do systemu PUE Mandaty mają

⁴¹ Pismo 1601-CKSW-1.033.412.2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. związane z prowadzoną przez NIK kontrolą w KMP.

⁴² Wg danych (stanu) na dzień 8 stycznia 2019 r.

⁴³ W tym piśmie, powołując się na ustalenia przekazane przez Izbę Administracji Skarbowej w Opolu, poinformowano o stwierdzonych licznych przypadkach niedochowania terminu przesyłania informacji o nałożonych grzywnach za pośrednictwem PUE Mandaty. Pierwszy Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu podał, że podnoszone przez jednostki Policji przyczyny (takie jak: braki kadrowe, problemy organizacyjne, problemy techniczne), nie dają podstaw do naruszenia przepisów § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie postępowania w zakresie formularza (...) – publikacja w Dz. U. z 2016 r., poz. 151.

ograniczoną możliwość wykonania takich analiz z uwagi na pracochłonność tych czynności. Na chwilę obecną przeprowadzanie takiej analizy jest możliwe jedynie w wyniku tzw. „ręcznej” weryfikacji poszczególnych formularzy odcinków mandatowych. System PUE Mandaty nie posiada funkcjonalności, która umożliwiałaby przeprowadzenie analizy w tym zakresie. Jednakże w trakcie przyjmowania odcinków mandatowych przez pracowników wprowadzających dane do systemu PUE Mandaty dochodzi do ujawniania przypadków nieterminowego rozliczania odcinków mandatowych. Przypadki takie omawiane są na bieżąco na odprawach służbowych kierownictwa jednostki. Sytuacje takie skutkują także wydaniem pisemnych poleceń w zakresie czytelności wypełniania druków mandatowych i terminowości ich rozliczania – przedstawiono pisma FZ-BK-570-10/2017 z dn. 5.10.2017 r. i kolejne. W miarę posiadanych możliwości osobowych i technicznych podejmowane będą działania, które pozwolą na prowadzenie takich szczegółowych analiz”.

(akta kontroli str. 409-410, 428-429)

Komendant polecił (pismo FZ-BK-570-10/2017 z dnia 5 października 2017 r.) kierującym jednostkami organizacyjnymi KMP zdyscyplinować podległych funkcjonariuszy do dołożenia wszelkiej staranności podczas wypisywania druków mandatów karnych. W szczególności nakazał: (1) czytelnie wypisywać mandaty karne drukowanymi literami (jako niedopuszczalne wskazał przerabianie lub dopisywanie długopisem danych na mandacie, który jest drukiem ścisłego zarachowania); (2) wyraźne wpisywanie identyfikatora służbowego policjanta nakładającego mandat karny; wyraźne zaznaczenie rodzaju nałożonego mandatu (przez zaznaczenie „w kółko” właściwego mandatu – kredytowy/gotówkowy); (3) sprawdzenie zgodności numeru PESEL z tożsamością ukaranego; (4) wprowadzać zgodny zapis kwoty grzywny cyfrowo z zapisem słownym tej kwoty; (5) prawidłowo zapisywać datę wystawienia mandatu; (6) stosowanie kompletnych zapisów na druku mandatowym (tj. pełny adres osoby ukaranej i kwalifikacji prawnej wykroczenia – opis i nr art. z kodeksu wykroczeń). Komendant przypomniał, że odcinki nałożonych mandatów karnych należy przekazywać do Wydziału niezwłocznie po zakończeniu służby, nie później niż w terminie pięciu dni od daty nałożenia mandatu. Nakazał, w związku z koniecznością wprowadzania danych ujętych w mandacie do systemu informatycznego (PUE Mandaty), aby policjanci nakładający grzywny wpisywali na blankiecie mandatu nazwę województwa (o ile jest inne niż wielkopolskie), powiatu oraz gminy i kodu pocztowego miejsca zamieszkania osoby ukaranej. Z powyższym pismem Komendant polecił zapoznać wszystkich podległych policjantów, a karty zapoznania przekazać do Wydziału.

(akta kontroli str. 143-144)

O niewystępowaniu zaległości „w obszarze rozliczania mandatów karnych” oraz o bieżącym wprowadzaniu do systemu PUE Mandaty danych z druków mandatowych dostarczanych przez policjantów, Komendant informował (w dniu 4 stycznia 2018 r. – w piśmie FZ-BK-570-1/18; w dniu 3 kwietnia 2018 r. w piśmie FZ-BK-570-1/18) Naczelnika Wydziału Prewencji KWP w Poznaniu. Jednocześnie Komendant zapewniał, że „nadzór nad gospodarką mandatową jest realizowany w ramach odpraw z kadrą kierowniczą, na których przypominam o terminowości rozliczania grzywien”.

(akta kontroli str. 145-146)

Dane o niewystępowaniu w KMP zaległości przy rozliczaniu formularzy mandatów karnych, przekazywał także Zastępca Komendanta informując⁴⁴ (29 czerwca

⁴⁴ Pismem oznaczonym FZ-BK-570-1/18.

2018 r.) o tym Naczelnika Wydziału Prewencji KWP w Poznaniu. Ww. informacja była odpowiedzią na pismo Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu (oznaczone E-ACH-075-68/2018) kierowane m.in. do KMP, przypominające o terminowym (nie później niż siedem dni) wprowadzaniu mandatu do systemu elektronicznego PUE Mandaty.

(akta kontroli str. 116-118)

W informacji przekazanej Naczelnikowi Wydziału Prewencji KWP w Poznaniu (pismo oznaczone F-BK-570-1/18 z dnia 3 października 2018 r., będące odpowiedzią na pismo E-MB-075-26/2018⁴⁵ z dnia 10 sierpnia 2018 r.), Komendant m.in. podał, że: (1) nadzór nad gospodarką mandatową jest realizowany w ramach odpraw z kadrą kierowniczą; (2) funkcjonujące w KMP rozwiązania organizacyjno-etatowe związane z gospodarką mandatową w chwili obecnej zapewniają terminowe wprowadzanie danych do systemu PUE Mandaty; (3) problematyka terminowego rozliczania grzywien oraz wytyczne dotyczące prawidłowego wypełniania formularzy mandatów karnych zostały omówione z policjantami nakładającymi mandaty karne (za kartą zapoznania); (4) polecił omówienie, przez bezpośrednich przełożonych wydziałów/komisariatów na odprawach służbowych, stwierdzonych nieprawidłowości w postępowaniu mandatowym i zobligowanie policjantów do terminowego rozliczania nałożonych grzywien.

(akta kontroli str. 110-112, 113-115)

Nadzór na prawidłowością transakcji bezgotówkowych związanych z nakładaniem mandatów przez policjantów WRD przy pomocy terminali mobilnych POS, inicjował również Wydział Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu (dalej – WRD KWP w Poznaniu). M.in. w dniu 3 lipca 2018 r. WRD KWP w Poznaniu przekazał do jednostek organizacyjnych Policji, w tym do KMP zestawienie, z którego wynikały następujące rozbieżności: liczba wydań terminali do służby przekraczała dobową liczbę patroli; liczba wydań terminali do służby była niższa od liczby patroli. Dla KMP podano, że dobową liczbę patroli od dnia rozpoczęcia ich użytkowania (9 lutego 2018 r.) do dnia 31 maja 2018 r. wynosiła 1.208. Natomiast liczba „wydań terminali” w tym samym okresie wyniosła 454. Przyjęta przy rozdziale terminali mobilnych POS zasada, że ilość terminali jest tożsama z liczbą patroli, została zdaniem WRD KWP w Poznaniu naruszona. Skala tego naruszenia wynosiła (-752), wyliczona jako różnica pomiędzy dobową liczbą patroli, a liczbą „wydań terminali” do służby patrolowej. Jako przyczyny ww. rozbieżności, Komendant m.in. wskazał: równoległe (z kierowaniem do służby) etapowe szkolenia pozostałych policjantów przewidzianych do użytkowania tych urządzeń (luty-marzec-kwiecień 2018 r.); niepobieranie terminali mobilnych przez policjantów WRD pełniących służbę związaną z zabezpieczaniem imprez sportowych, masowych oraz zgromadzeń publicznych; niekorzystanie z terminali mobilnych podczas planowanych przedsięwzięć w ramach profilaktyki, szkoleń całego stanu osobowego w zakresie techniki jazdy pojazdem służbowym. Komendant poinformował Pierwszego Zastępcę Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu, że powyższa problematyka została omówiona z kadrą kierowniczą WRD celem zwiększenia nadzoru oraz monitorowania stałego wyposażenia patroli WRD w urządzenia do realizacji płatności elektronicznej.

(akta kontroli str. 251-253, 254-255)

⁴⁵ W tym piśmie, Pierwszy Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu, przypomniał bieżące polecenie Zastępcy Komendanta Głównego Policji (pismo z dnia 7 sierpnia 2018 r., l.dz. EP-6222/5850/18) dotyczące kontynuacji przekazywania informacji o ewentualnych zaległościach we wprowadzanych do systemu PUE Mandaty z podawaniem przyczyn powstałych zaległości i podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie takich sytuacji.

Przeprowadzone w KMP w latach 2016-2018 inwentaryzacje, m.in. mandatów karnych (w formie pełnej inwentaryzacji, drogą spisu z natury, wg stanu na koniec każdego roku kalendarzowego) były szczególną formą nadzoru nad gospodarką mandatową. Celem tych inwentaryzacji było ustalenie rzeczywistej liczby bloczków mandatowych użytkowanych przez policjantów, mandatów zmagazynowanych oraz mandatów przygotowanych do rozliczenia. W sprawozdaniach z przeprowadzonych inwentaryzacji zawarto następujące wnioski: (a) w sprawozdaniu za 2016 r. w związku z wykazanymi przez komisję inwentaryzacyjną różnicami w dokumentacji rozchodowej, wskazano potrzebę skrupulatnej analizy dokumentacji prowadzonej przez pracownika cywilnego odpowiedzialnego za gospodarkę mandatową w KMP, w korelacji z Izbą Skarbową w Gnieźnie oraz wyjaśnienie wykazanych różnic; (b) w sprawozdaniach za 2017 r. i za 2018 r. stwierdzono, że gospodarka mandatowa w KMP prowadzona jest w sposób skrupulatny i prawidłowy⁴⁶.

(akta kontroli str. 374-392)

W dniu 21 stycznia 2019 r. Komendant, w związku z ujawnianymi przypadkami nieczytelnego i niekompletnego wypełniania druków mandatów karnych oraz nieterminowego ich rozliczania, pisemnie polecił (pismo F-BK-570-4/2019) podległym funkcjonariuszom i pracownikom KMP ponowne zapoznanie podległych policjantów (za kartą zapoznania) z pismami z dnia 5 października 2017 r. oraz z dnia 23 sierpnia 2018 r. O wykonaniu ww. polecenia należało Komendanta poinformować za pośrednictwem Zespołu Kontroli, Skarg i Wniosków KMP w terminie do dnia 11 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 397-398)

2.W Komendzie Miejskiej Policji w Kaliszu prowadzono analizy zasadności wielokrotnego nakładania mandatów karnych na osoby, które dopuszczają się licznych wykroczeń. Czynności takie prowadził Zespół Kontroli Skarg i Wniosków KMP w Kaliszu. W dniu 7 listopada 2016r. do Komendy Miejskiej Policji w Kaliszu wpłynęło pismo za L. Dz. WI-I-PK-075-9/2016 z Wydziału Kontroli Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu z poleceniem przeprowadzenia czynności wyjaśniających we własnym zakresie dotyczących wielokrotnie nakładanych mandatów karnych przez policjantów Komendy Miejskiej Policji w Kaliszu na 3 osoby. W toku prowadzonego postępowania za WI-SR-1204-99/16 specjalista Zespołu Kontroli Skarg i Wniosków KMP w Kaliszu zapoznała się z 245 drukami mandatów karnych oraz z zapisami notatników służbowych funkcjonariuszy KMP w Kaliszu nakładających mandaty karne w okresie od 1.01.2016 r. do 30.09.2016 r. Zgodnie z poleceniem zawartym w piśmie, czynności oparto o załączony wzór tabeli. Czynności wyjaśniające zakończyły się sporządzeniem sprawozdania z przebiegu postępowania wyjaśniającego, którego jeden egzemplarz został wysłany do Wydziału Kontroli Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu. Na podstawie szczegółowej analizy materiałów stwierdzono, że w większości przypadków sposób nakładania mandatów karnych na w/w osoby za popełnione wykroczenia był zgodny z przepisami kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia i czynności służbowe policjantów realizowane w związku z ujawnionymi wykroczeniami wobec trzech osób były prawidłowe. W przedmiotowym postępowaniu wskazano, iż funkcjonariusz, który pierwszy raz podejmuje czynności służbowe wobec osoby, która już wcześniej przez innych funkcjonariuszy wielokrotnie była karana poprzez nałożenie mandatu karnego,

⁴⁶ Komisja Inwentaryzacyjna KMP przeprowadzająca inwentaryzację mandatów karnych, spisała ich stan na dzień: 31 grudnia 2016 r. 598 bloczków mandatów karnych co stanowiło 11.900 formularzy; 31 grudnia 2017 r. 1.292 bloczki mandatów karnych co stanowiło 25.840 formularzy; 31 grudnia 2018 r. 835 bloczków mandatów karnych co stanowiło 16.700 formularzy.

dokonując sprawdzenia osoby w policyjnym systemie informatycznym nie otrzymuje informacji ile razy wobec tej osoby wdrożono postępowanie mandatowe. Ponadto na podstawie przeprowadzonych czynności i stwierdzonych uchybień prowadząca postępowanie zawnioskowała do naczelników Wydziału Patrolowo - Interwencyjnego oraz Wydziału Prewencji KMP w Kaliszu by w ramach odpraw służbowych omówili z podległymi funkcjonariuszami obowiązujące uregulowania w zakresie postępowania w sprawach o wykroczenia w tym postępowania mandatowego zwracając szczególną uwagę na okoliczności wyłączające możliwość nałożenia mandatu karnego.

Analizy zasadności wielokrotnego nakładania mandatów karnych na osoby, które dopuszczają się licznych wykroczeń, a w stosunku do których istnieje wysokie prawdopodobieństwo nieskuteczności takich kar, były również prowadzone w związku z pismami Wydziału Prewencji KWP w Poznaniu⁴⁷ z dnia 18 maja 2018 r. oraz Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu z dnia 9 czerwca 2018 r. W dniu 13 czerwca 2018 r., Komendant przekazał podległym komórkom organizacyjnym merytoryczne zalecenia wraz z zestawieniem tabelarycznym, obejmującym dane 28 osób wielokrotnie karanych mandatami i polecił zapoznać z nimi (za kartą zapoznania) wszystkich podległych funkcjonariuszy. Jednocześnie Komendant przypomniał: (1) w KMP, w dniu 2 stycznia 2017 r. zostały zakończone, z polecenia Wydziału Kontroli KWP w Poznaniu, czynności dotyczące nakładanych mandatów karnych na trzy osoby; (2) na podstawie czynności wyjaśniających ustalono, że niektórzy funkcjonariusze KMP, w krótkim odstępie czasu, wielokrotnie nakładali mandaty karne na te same osoby, co pozostawało w sprzeczności z dyrektywami zawartymi w Zarządzeniu nr 323 KGP z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie metodyki wykonywanymi przez Policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców. Komendant zwrócił uwagę adresatom ww. pisma, iż naruszenia przepisów w powyższym zakresie stanowią naruszenie dyscypliny służbowej i mogą stanowić podstawę do wdrożenia wobec policjantów procedur przewidzianych w Rozdziale X ustawy o Policji.

(akta kontroli str. 119-127, 410, 429)

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że po dniu 13 czerwca 2018 r., w którym Komendant przekazał podległym komórkom organizacyjnym ww. pisemne merytoryczne zalecenia, kilkukrotnie (w tym samym dniu) wobec jednej i tej samej osoby, mandaty nałożyli m.in. trzech policjanci z Wydziału Prewencji i Profilaktyki Społecznej.

(akta kontroli str. 119-123, 357)

Naczelnik Wydziału Prewencji i Profilaktyki Społecznej w wyjaśnieniu podał, że w wyniku analizy nie stwierdzono, żeby wskazani funkcjonariusze ww. Wydziału przy wielokrotnym nałożeniu mandatu na jedną i tą samą osobę nie dostosowali się do dyrektyw zawartych w § 92 ust. 2 zarządzenia nr 323 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie metodyki wykonywanymi przez Policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców. Naczelnik wyjaśnił, że we wskazanych przypadkach nie wystąpiły ujemne przesłanki i dlatego, zgodnie z § 97 ust. 1 ww. zarządzenia nr 323, policjanci podjęli decyzję o nałożeniu grzywny w drodze mandatów. Do ww. wyjaśnienia Naczelnika WPIPS załączono dziewięć odrębnych notatek służbowych

⁴⁷ W piśmie oznaczonym nr E-ACH-075-52/2018, Z-ca Naczelnika Wydziału Prewencji KWP w Poznaniu m.in. podał, że do KWP w Poznaniu wpłynęły pisma Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu informujące o tym, że w niektórych jednostkach Policji garnizonu wielkopolskiego zastosowano w ponad 50 przypadkach postępowanie mandatowe wobec co najmniej jednej osoby. Z treści tych pism wynikało, że niebawem nastąpi przedawnienie ścigalności należności wynikających z poszczególnych grzywien nałożonych w drodze mandatów. Mając powyższe na uwadze przypomniano najważniejsze zagadnienia związane z zasadnością i dopuszczalnością stosowania postępowania mandatowego.

Policjantów, którzy w dniu 15 i 16 czerwca 2018 r. nałożyli kilkukrotne (w tym samym dniu) wobec jednej i tej samej osoby, mandaty. Z treści tych notatek m.in. wynikało, że osoby, które popełniły wykroczenie, oświadczały że posiadają środki finansowe na zapłatę nałożonego mandatu. Naczelnik Wydziału Prewencji i Profilaktyki Społecznej m.in. podał, że KMP dołoży starań aby osoby nagminnie popełniające wykroczenia były na bieżąco weryfikowane, a następnie wobec tych osób zamiast postępowania mandatowego, były kierowane wnioski do Sądu Rejonowego w Kaliszu celem ukarania.

(akta kontroli str. 303-304, 359-370)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo wynikającego ze standardu kontroli zarządczej nr 16 *Bieżąca informacja* (w części D *Informacja i komunikacja*), o którym mowa w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁸, wymagania dotyczącego zapewnienia w odpowiedniej formie i czasie właściwych oraz rzetelnych informacji potrzebnych dla realizacji zadań, w kontrolowanej jednostce, wprowadzenie szczegółowych rozwiązań organizacyjnych dotyczących prowadzenia gospodarki mandatowej, w tym zadań Wydziału Finansów i Zaopatrzenia KMP oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za poszczególne etapy gospodarki bloczkami mandatowymi nastąpiło ze znacznym opóźnieniem. Szczegółowy zakres działania Wydziału Finansów i Zaopatrzenia, w którym określona została m.in. odpowiedzialność jego Naczelnika w zakresie prowadzenia gospodarki mandatami karnymi został zatwierdzony przez Komendanta dopiero w dniu 9 lipca 2018 r., tj. w niespełna rok od dnia, w którym KMP otrzymała Instrukcję Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki mandatowej, określającą wymóg wyznaczenia osób odpowiedzialnych za poszczególne etapy gospodarki bloczkami mandatowymi (opisana w pkt 1.1.1.). Ponadto, do dnia 27 i 30 lipca 2017 r., zakresy czynności dwóch pracowników, które zajmowały się w KMP gospodarką mandatową także przed dniem 1 stycznia 2016 r. nie zawierały zapisu dotyczącego powierzenia obowiązku wprowadzania danych ujętych w formularzu mandatowym do systemu PUE Mandaty.

Decyzją nr 85/2017 z dnia 31 października 2017 r., czyli dopiero w 90 dniu od daty otrzymania ww. Instrukcji, Komendant wyznaczył specjalistę w Wydziale Finansów i Zaopatrzenia KMP odpowiedzialną w szczególności za przeprowadzanie raz na kwartał kontroli gospodarki mandatowej w zakresie określonym w § 30 ust. 1 teże Instrukcji.

(akta kontroli str. 22, 27-58, 59-63, 393-396)

Komendant wyjaśnił, że w ramach bezpośredniego nadzoru nad pracami Wydziału, był na bieżąco, ustnie informowany przez Naczelnika Wydziału o problemach, w tym: zaległościach przy wprowadzaniu mandatów karnych do systemu PUE Mandaty; terminowości rozliczania nałożonych mandatów karnych przez policjantów; powtarzających się awariach systemu PUE Mandaty. Po uzyskiwaniu informacji nadzorczych, Komendant wydawał pisemne polecenia dyscyplinujące, kierowane do policjantów. Dokonano także zmiany personalnej na stanowisku zajmującym się w Wydziale obsługą mandatową, co doprowadziło do usunięcia zaległości w przekazywaniu danych o wystawionych mandatach w systemie PUE Mandaty. Komendant m.in. wyjaśnił, że obowiązujące uregulowania nie wskazywały

⁴⁸ Dz. Urz. Min Finansów Nr 15, poz. 84

konkretnego terminu do wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za prowadzenie kontroli gospodarki mandatowej. NIK wskazuje jednak na to, że brak czytelnego podziału zadań i odpowiedzialności w zakresie stanowiącym przedmiot kontroli nie sprzyjał prawidłowości realizacji objętych nią zadań.

(akta kontroli str. 292, 314, 371-372)

2. W latach 2016-2017 (I półrocze), dane wynikające z nałożonych mandatów karnych były nieterminowo wprowadzane do systemu PUE Mandaty. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Opolu poinformował NIK, że w okresie siedmiu dni od terminu uprawomocnienia się mandatu/terminu jego wystawienia przez funkcjonariusza KMP, do systemu PUE Mandaty wprowadzono: w I pół. 2016 r. – 82 mandaty (tj. 0,4% spośród 18.463 mandatów wystawionych w I pół. 2016 r.); w II pół. 2016 r. – 149 mandatów (tj. 0,8% mandatów wystawionych w tym okresie); w I pół. 2017 r. – 201 mandatów (1,0%). Ponadto, Kontrola wykazała, że dwieście mandatów (67%), spośród trzystu wytypowanych do szczegółowego badania, wprowadzono (w latach 2016-2017 – I półrocze) do systemu PUE Mandaty w terminach naruszających regulacje wewnętrzne KMP i po upływie siedmiu dni od terminu uprawomocnienia się mandatu/terminu jego wystawienia. Było to niezgodne z dyspozycją § 12 ust. 1 obowiązującego od 5 lutego 2016 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie postępowania w zakresie formularzy.

NIK wskazuje jednocześnie na opóźnienia w przekazywaniu przez funkcjonariuszy informacji o wykorzystanych blockach mandatowych do osoby odpowiedzialnej za wprowadzanie informacji do systemu PUE Mandaty.

Terminowo wprowadzona informacja m.in. o wysokości nałożonej grzywny i danych osoby ukaranej, ma decydujące znaczenie dla rzetelnego ustalenia należności Skarbu Państwa z tego tytułu oraz bezzwłocznego podjęcia działań, zmierzających do poboru należności powstałych po nałożeniu mandatów.

(akta kontroli str. 11-21, 101-102, 199-208, 287-289, 307-309)

Komendant, wyjaśniając przyczyny nieterminowego wprowadzania (w latach 2016-2017 I półrocze) do systemu PUE Mandaty informacji dotyczącej nałożonych mandatów karnych, podał dziewięć głównych przyczyn: (1) zmiana systemu rozliczania mandatów karnych po przejęciu zadań przez administrację skarbową wymagała czasu na zapoznanie się z systemem PUE Mandaty i nowym obiegiem dokumentacji dotyczącej gospodarki mandatowej; (2) brak wiedzy i doświadczenia pracowników prowadzących gospodarkę mandatową w nowych realiach; (3) brak szkoleń; (4) brak umiejętności manualnych na odpowiednim poziomie, które były nabywane w miarę upływu czasu i poznawania systemu PUE Mandaty; (5) częste problemy z funkcjonowaniem systemu PUE Mandaty (zawieszanie się systemu, czasowe braki w dostępie do systemu, niefunkcjonalność, problemy z przyjmowaniem danych - co powodowało konieczność powtórного wprowadzania danych tego samego mandatu/mandatów). Problemy z funkcjonalnością systemu⁴⁹ istnieją również obecnie; (6) brak odpowiedniego wyposażenia technicznego (szczególnie w początkowym okresie funkcjonowania) do obsługi PUE Mandaty (brak komputerów⁵⁰, brak dostępu do Internetu); (7) nałożone zostały na pracowników zajmujących się gospodarką mandatową dodatkowe, dużo szersze obowiązki, z którymi wzrosła pracochłonność przy obsłudze gospodarki

⁴⁹ Zgłoszona przez Komendanta do Naczelnika Wydziału Prewencji KWP w Poznaniu możliwość rozszerzenia funkcjonalności systemu PUE Mandaty – pismo z dnia 6 grudnia 2018 r. (FZ-BK-570-38/18).

⁵⁰ KWP w Poznaniu poinformowała w dniu 17 sierpnia 2016 r. m.in. KMP (pismo o l.dz. LI-II-0151/42/16), że zgłaszane zapotrzebowanie na komputery przeznaczone do obsługi mandatowej z powodu braku środków finansowych oraz odpowiednich rezerw sprzętowych nie mogą zostać zrealizowane. Zapotrzebowanie na ww. środki zostało przekazane do Komendy Głównej Policji w Warszawie.

mandatowej. Jednocześnie KMP nie otrzymała dodatkowego wsparcia osobowego – żadnych dodatkowych etatów. Nie wzrosło też wynagrodzenie pracowników, na których nałożono dodatkowe obowiązki; (8) absencje pracowników prowadzących gospodarkę mandatową (choroby i urlopy wypoczynkowe); (9) nieczytelność i niekompletność danych na odcinkach mandatów karnych będących podstawą wprowadzenia danych do systemu PUE Mandaty, spowalniała znacznie proces wprowadzania danych, powodując konieczność wyszukiwania brakujących danych w innych programach.

(akta kontroli str. 293, 315, 351-353)

3. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny wykazały, że tylko 50 formularzy mandatowych (17% spośród 300 zbadanych) było w pełni czytelnych i kompletnych, tj. posiadało czytelne: dane osoby ukaranej (adres zamieszkania); wysokość nałożonej kary ujętej w mandacie; kwalifikację karną czynu; podpis osoby ukaranej; datę wystawienia mandatu. W ocenie NIK, świadczy to o braku należytej staranności przy realizacji przez funkcjonariuszy kontrolowanej jednostki w szczególności dyspozycji wynikającej z treści § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie nakładania grzywien.

Ponadto, analiza próby 300 mandatów wytypowanych do szczegółowej kontroli wykazała brak odnotowywania przez funkcjonariuszy dat dostarczenia mandatu do Wydziału, w przypadku 116 (39% zbadanych) mandatów wystawionych w latach 2016-2017, co znacząco utrudnia skuteczne sprawowanie kontroli (w tym funkcjonalnej) w zakresie prawidłowości rozliczania się z wystawionych mandatów.

(akta kontroli str. 199-208, 296, 300-302, 415-424)

Komendant Miejski Policji w Kaliszu m.in. wyjaśnił, że „Zdarzające się (pomimo czynności nadzorczych prowadzonych przez bezpośrednich przełożonych) przypadki nieczytelnego bądź niekompletnego wypełniania druków mandatów karnych przez policjantów (...) mają charakter incydentalny. Druki mandatów karnych rozliczane są przez przełożonych policjantów w ramach prowadzonych odpraw do służby. Przełożony każdorazowo sprawdza druk mandatu karnego pod względem merytorycznym, a zarazem czytelności i dokładnego wypełnienia. Błędnie lub nieczytelnie wypisany druk mandatu, zgodnie z praktyką zostaje poprawiony/uzupełniony przez osobę nakładającą mandat. Jednocześnie zwrócił uwagę na to, że służba pełniona bez radiowozu służbowego, czy też pełniona w porze nocnej oraz realizowana przy niekorzystnych warunkach atmosferycznych typu: deszcz, śnieg, mróz lub silny wiatr ma istotny wpływ na czytelność sporządzanej dokumentacji. Należy również mieć na względzie, że policjant podejmuje dynamiczne interwencje niejednokrotnie w miejscach słabo oświetlonych, bramach, piwnicach, parkach lub tego typu, gdzie wypełnianie formularzy mandatów karnych odbywa się na tzw. „kolanie”. Podejmując środki zaradcze podczas codziennych odpraw służbowych z policjantami udzielany jest im instruktaż dotyczący czytelności i prawidłowości sporządzanej przez nich dokumentacji służbowej obejmującej swym zakresem także formularze mandatów karnych. Ponadto przedmiotowe zagadnienia będą na bieżąco przypominane w ramach lokalnego doskonalenia zawodowego przewidzianego na rok 2019. Nie zaprzestano takich działań nadzorczych (pismo L.dz. F-BK-570-4/19 z dnia 21.01.2019 r. które przedstawiono kontrolerowi NIK). Ponadto, wyjaśnił Komendant, pojęcie nieczytelności mandatu jest pewnym uogólnieniem i ma charakter ocenny. Możemy mówić o nieczytelności niektórych danych zapisanych przez poszczególnych policjantów na formularzach mandatowych. Dane te dla jednej osoby mogą być nieczytelnej, a innej osobie ich odczytanie nie sprawi trudności.

(akta kontroli str. 371-372 oraz 409, 428)

4. Tylko w jednym przypadku (spośród 15 objętych szczegółową kontrolą), jednocześnie z informacją, o której mowa w art. 100 § 10 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, KMP przesłała Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w Opolu podlegające rozliczeniu odcinki formularzy. Pozostałe odcinki (po wykorzystaniu ostatniego formularza w 14 objętych szczegółowymi badaniami bloczkach) nie były przekazywane jednocześnie z informacją dotyczącą liczby otrzymanych i wykorzystanych formularzy mandatu karnego oraz liczby przydzielonych i wykorzystanych serii i numerów mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, co było niezgodne z § 9 rozporządzenia w sprawie postępowania w zakresie formularzy.

(akta kontroli str. 290)

Starszy Specjalista Wydziału zajmująca się wprowadzaniem danych do PUE Mandaty od 3 listopada 2017 r., podała m.in. że: różnice pomiędzy ww. datami (przesłania danych o wykorzystaniu bloczków mandatowych za pomocą systemu PUE Mandaty oraz wysłania wykorzystanych bloczków mandatowych do Urzędu Skarbowego w Gnieźnie) wynikają z obiegu dokumentacji w KMP i zawierają też dni wolne od pracy. Z uwagi na ekonomikę postępowania, „Zestawienia wykorzystanych formularzy mandatów karnych” wraz z bloczkami wykorzystanych mandatów karnych przekazywane są do Urzędu Skarbowego w Gnieźnie zbiorczo bądź za pośrednictwem Poczty Polskiej (za opłatą) bądź transportem własnym KMP w Kaliszu jeżeli jest to ekonomicznie uzasadnione. Przygotowanie „Zestawienia wykorzystanych formularzy mandatów karnych” wymaga wykonania następujących czynności: (1) Po zweryfikowaniu bloczków wykorzystanych mandatów karnych sporządza się wykaz tych bloczków; (2) Na podstawie ww. wykazu, dane o poszczególnych bloczkach mandatowych wprowadzane są do systemu PUE Mandaty; (3) Po prawidłowym wprowadzeniu danych do systemu PUE Mandaty, system ten generuje numer dokumentu; (4) Numer ten jest następnie nanoszony na „Zestawienie wykorzystanych formularzy mandatów karnych”; (5) Sporządzone w ten sposób zestawienie, trafia w poczcie służbowej do akceptacji przez kierownika jednostki (JNG) – Komendanta; (6) Po zatwierdzeniu zestawienia przez Komendanta jest ono przygotowywane do wysyłki wraz z bloczkami mandatów karnych których dotyczy; (7) Komplet ww. dokumentów przesyłany jest Poczta Polska bądź dostarczany transportem własnym jednostki (KMP) do Urzędu Skarbowego w Gnieźnie.

(akta kontroli str. 431-432)

5. Pomimo wynikającego ze standardu kontroli zarządczej nr 2 *kompetencje zawodowe* (w części A *Środowisko wewnętrzne*), o którym mowa w komunikacie w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wymagania: a) dbania o to, aby zarówno osoby zarządzające jak i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania oraz b) zapewnienia rozwoju kompetencji zawodowych pracowników oraz osób zarządzających, w latach 2016-2018 (do 30 listopada) osoby zaangażowane w rejestrowanie i rozliczanie bloczków mandatowych nie uczestniczyły w szkoleniach dotyczących wykonywania tych czynności. Komendant wskazywał przy tym na brak szkoleń, jako jedną z przyczyn zaistnienia opóźnień we wprowadzaniu mandatów do systemu PUE Mandaty informacji dotyczącej nałożonych mandatów karnych (por. pkt 2 sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 100-198)

Komendant podał, że do dnia 30 listopada 2018 r. (data złożenia wyjaśnienia dla NIK), do KMP nie wpłynęły żadne oferty (zaproszenia) tematycznych szkoleń, pochodzące od administracji skarbowej bądź z Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu. Nie będąc przy tym dysponentem środków budżetowych, nie mógł – jak wyjaśnił - podejmować decyzji o uczestnictwie podległych pracowników w odpłatnych szkoleniach zewnętrznych. Jedna pracownica Wydziału, która przed zakończeniem zatrudnienia w KMP uczestniczyła w dniu 26 listopada 2015 r. w szkoleniu organizowanym przez Dyrektora Izby Skarbowej w Opolu, przekazała uzyskaną wtedy wiedzę innemu pracownikowi Wydziału. Poszczególni pracownicy zajmujący się obecnie gospodarką mandatową, niezbędną w przedmiotowym zakresie wiedzę, posiadli poprzez: (1) wprowadzenie w obowiązki przez poprzedników; (2) samokształcenie i samodoskonalenie; (3) bieżące kontakty z Izłą Skarbową w Opolu.

(akta kontroli str. 100, 101-198)

Komendant Wojewódzkiej Policji m.in. wskazał jednak, że zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi doskonalenia zawodowego w jednostkach organizacyjnych Policji województwa wielkopolskiego, organizatorem doskonalenia jest kierownik jednostki - w tym przypadku Komendant Miejski Policji w Kaliszu. Komendant Miejski Policji w Kaliszu w okresie od 1 stycznia 2016 do dnia 10 stycznia 2019 r., nie zgłosił do KWP Poznań zapotrzebowania na przeprowadzenie szkolenia w temacie „Wprowadzanie danych do PUE Mandaty i rozliczanie bloczków mandatowych”. Wydział Kontroli KWP w Poznaniu za pośrednictwem Wydziału Kadr i Szkolenia KWP w Poznaniu wskazał pismem WI-I-RK-0151-60/2018 temat „Prawidłowość prowadzenia gospodarki mandatowej”, jako jedną z propozycji tematów w ramach doskonalenia zawodowego lokalnego w 2019 r., który mógłby być zrealizowany przez KMP/KPP woj. Wielkopolskiego.

(akta kontroli str. 294-295, 310-313)

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, biorąc pod uwagę dotychczas podjęte działania mające na celu poprawę obsługi mandatów karnych, wnosi o:

- 1) zwiększenie nadzoru w zakresie zapewnienia kompletności i czytelności wypełniania przez funkcjonariuszy formularzy mandatowych oraz terminowego ich doręczania upoważnionym pracownikom Wydziału Finansów i Zaopatrzenia,
- 2) przekazywanie Urzędowi Skarbowemu w Gnieźnie podlegających rozliczeniu odcinków formularzy mandatu karnego ujętych w bloczek jednocześnie z informacją dla Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu dotyczącą liczby otrzymanych i wykorzystanych formularzy oraz liczby przydzielonych i wykorzystanych serii i numerów mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się

do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. 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 wniosku pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, 31 stycznia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler:

Mariusz Kubiak
Główny specjalista
kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis