

nadkom. Agata Krysiak

Biuro Prewencji

Komenda Główna Policji

Gospodarka mandatowa. Aspekt praktyczny.

Gospodarka mandatowa, poprzez którą rozumiem szereg zasad związanych z pobieraniem i rozliczaniem się organu mandatowego, jakim jest np.: Policja, z blochków mandatowych, prowadzona jest obecnie w oparciu o zasady wypracowane przez poszczególne urzędy wojewódzkie. Sytuacja taka rodzi wiele wątpliwości natury prawnej ze strony organów Policji oraz wojewodów.

Jedynym przepisem wewnętrznym Policji, który regulował przedmiotową politykę było zdezaktualizowane już *Pismo okólne nr 2/92 z dnia 2 listopada 1992 r. w sprawie dokumentacji i ewidencji grzywien ściąganych w postępowaniu mandatowym*.

Nie ma tym samym w obrocie prawnym żadnego jednolitego dla całego kraju algorytmu postępowania w zakresie gospodarki mandatowej, odnoszącego się zarówno do Policji, jak i wojewodów odpowiedzialnych za nadzór instancyjny.

Praktyka wskazuje, że do najczęściej zgłaszanych do przez KWP/KSP problemów związanych z gospodarką mandatową, a zwłaszcza z brakiem uregulowań prawnych w tym zakresie, należą kwestie odnoszące się do:

1. Sposobu postępowania organu Policji w sytuacjach, gdy funkcjonariusz Policji:
 - a) nałożył grzywnę w drodze mandatu kredytowanego na osobę nie posiadającą stałego miejsca pobytu (bezdomną);
 - b) nałożył grzywnę w drodze mandatu karnego kredytowanego, czy zaocznego na cudzoziemca;
 - c) nieprawidłowo przełożył podkładkę w wyniku czego zapisy z jednego mandatu zostały przekalkowane na następny blankiet;
 - d) omyłkowo wpisał nr PESEL, imię, nazwisko, czy adres ukaranego w formularzu mandatu karnego,
 - e) błędnie wpisał kwotę mandatu na odcinku A i B (cyfrą i słownie napisano różną kwotę mandatu),
 - f) nałożył mandat na osobę, która nie jest sprawcą wykroczenia,
 - g) nałożył grzywnę w drodze mandatu karnego na osobę, która w chwili popełnienia czynu nie ukończyła 17 lat;
 - h) zagubi bloczek mandatowy
 - i) bloczek zostanie: skradziony, zagubiony, całkowicie lub częściowo zniszczony;
2. Zasad rozliczenia blochków częściowo i w całości niewykorzystanych.
3. Sposobu postępowania z blochkami mandatowymi funkcjonariuszy Policji przebywających na długotrwałym zwolnieniu lekarskim, delegowanych do czasowego pełnienia służby w innej jednostce, przeniesionych do dalszego pełnienia służby w innych jednostkach lub zwolnionych ze służby.
4. Inwentaryzacji blochków mandatów karnych oraz sprawozdawczości.

Aktualnie realizacja zadań gospodarki mandatowej regulowana jest w oparciu o niżej wskazane akty prawne:

- *Ustawę z dnia 24 sierpnia 2001 roku Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148 z późn. zm.);*
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie sposobu dokumentacji i ewidencji grzywien za wykroczenia, ściąganych w postępowaniu mandatowym, oraz organów właściwych w sprawach rozprawiania i rozliczania blozków mandatowych (Dz. U. Nr 131, poz. 663);*
- *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 174, poz. 1424);*
- *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 20, poz. 201);*
- *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 marca 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o rachunkowości (Dz. U. Nr 76 poz. 694. z późn. zm.) - dot. „Księgi ścisłego zarachowania”.*

Mając na uwadze fakt, że prawomocnie nałożony mandat karny anulować może tylko sąd i to w ściśle określonym przypadku, zasadnym jest podniesienie tezy, że organ Policji, ale także i żaden inny organ mandatowy, nie ma prawnych możliwości do anulowania błędnie nałożonego przez podległego funkcjonariusza mandatu karnego. Upnień tych organ ten nie posiada także w ramach sprawowanego nadzoru służbowego nad funkcjonariuszem.

Dotykając tym samym problematyki nadzoru nad postępowaniem mandatowym, do którego uprawniony jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, wskazać należy, że literatura poświęcona temu nadzorowi jest bardzo uboga i nie dotyka swoim obszarem wątpliwości i pytań wskazanych na wstępie, z jakimi na co dzień mają styczność organy mandatowe.

Podnieść należy, że w kwestii zakresu nadzoru, sprawowanego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych nad postępowaniem mandatowym, **w literaturze funkcjonują dwa rozbieżne stanowiska** odnoszące się do kompetencji tegoż ministra.

W niezależnych od siebie stanowiskach, wyrażanych przez Tomasza Grzegorzycyka (Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia 3.wydanie, str. 356), czy Andrzeja Skowrona (Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia komentarz, Gdańsk 2006, str. 394 – 395), obaj autorzy twierdzą, że w ramach nadzoru sprawowanego przez Ministra SWiA, Minister może nakazać zwrot ukaranemu nadpłaconej grzywny, ale może reagować także na te uchybienia organu mandatowego, które nie dają podstaw do uchylenia prawomocnego mandatu karnego. Jednocześnie obaj autorzy wyrażają pogląd, że do powyższego działania uprawniony jest także organ przełożony nad funkcjonariuszem, który wadliwie nałożył mandat.

Jednakże rodzi się pytanie, czy powyższe twierdzenia nie są zbyt szeroką interpretacją przepisów, które nie znajdują uzasadnienia także w przepisie art. 102 k.p.w., który czytany wprost stanowi tylko o nadzorze Ministra SWiA i nie wskazuje na możliwość przekazania tego nadzoru na policyjne organy mandatowe.

Odmienne, niż Tomasz Grzegorzycyk, czy Andrzej Skowron, na ten sam temat wypowiada się Janusz Lewiński („Komentarz do Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia” wyd. LexisNexis Warszawa 2005 r. str. 284 – 285), z rozważań którego wynika, że z treści art. 102 k.p.w. nie można wyprowadzić poglądu, jakoby w drodze nadzoru organ mógł ingerować w treść nałożonego mandatu karnego. Tak więc reakcja organu nadzoru nie powinna mieć postaci jakiegokolwiek bezpośredniej ingerencji w konkretne postępowanie mandatowe.

Funkcjonujące w obrocie prawnym dwa rozbieżne stanowiska, z których pierwsze (T. Grzegorzcyka i A. Skowrona) umieszczone jest jako komentarz do art. 102 k.p.w. w systemie LEX, powodują różną praktykę organów mandatowych, czy wierzyciela - jakim jest wojewoda (w przypadku Policji) i organ samorządowy (w przypadku straży gminnej/miejskiej).

Ponadto, brak zasad unieważnienia mandatu karnego w przypadkach, o których wspomniano na wstępie, rodzi kolejne niejasności i szereg różnych interpretacji prawa zarówno po stronie wojewody/organu samorządowego, jak i organów mandatowych.

Obecnie organy mandatowe, jakimi, w przypadku Policji, są kierownicy jednostek organizacyjnych Policji, opierają sposób postępowania z mandatami błędnie wystawionymi i takimi, których uchylić nie można w drodze postępowania sądowego, na zasadach wypracowanych przez poszczególne urzędy wojewódzkie (a więc często w skali kraju odmiennych) lub na własnej interpretacji przepisów, która, wobec różnych komentarzy w literaturze, jest także różna.

Wśród nielicznych rozwiązań podejmowanych przez komendantów wojewódzkich/Stołecznego Policji, w porozumieniu z urzędami wojewódzkimi, w kwestii zasad postępowania organu Policji w sytuacji błędnie wypisanego przez podległego funkcjonariusza druku mandatu karnego, wskazać można na kilka charakterystycznych, oznaczających, że istnieje bezwzględna konieczność uregulowania zasad gospodarki mandatowej w sposób jednolity dla wszystkich organów mandatowych.

Zgodnie z decyzjami wydawanymi przez niektórych Komendantów, mandat karny uchyla się w przypadkach:

- 1) oczywistych pomyłek na etapie wypełniania blankietu mandatu, których nie można poprawić w sposób określony dla dowodów księgowych;
- 2) uszkodzenia formularza – czyniącego go nieczytelnym lub niezdatnym do użytku;
- 3) wystąpienia ujemnych przesłanek do stosowania trybu mandatowego – przed podpisaniem formularza:
 - a) brak zgody sprawcy, podczas gdy wcześniej deklarował przyjęcie mandatu;
 - b) wystąpienia okoliczności wzbudzających wątpliwość co do poczytalności sprawcy;
 - c) wystąpienia okoliczności wskazujących na to, iż wykroczenia nie popełniono – błędna ocena i zakwalifikowanie zdarzenia jako wykroczenie;
 - d) stwierdzenie, że popełnione wykroczenie nie podlega postępowaniu mandatowemu;
 - e) uznanie, że za wykroczenie należałoby orzec środek karny, a także w przypadkach określonych w art. 10 § 1 k.w.;
 - f) stwierdzenie, że osoba, wobec której podjęto decyzję o nałożeniu grzywny objęta jest immunitetem dyplomatycznym, konsularnym lub immunitetem krajowym materialnym i formalnym.

Jak wynika z zapisów takich decyzji, w sytuacji, gdy organ mandatowy Policji uzna, że mandat karny nałożony został przez policjanta z naruszeniem zasad postępowania mandatowego, z reguły poleca podjęcie czynności wyjaśniających przyczyny i okoliczności tego zdarzenia. Zebrany materiał stanowi podstawę do zwrócenia się kierownika jednostki

organizacyjnej Policji do właściwego urzędu wojewódzkiego z wnioskiem o unieważnienia/anulowania formularza mandatu karnego.

Przyjęło się w praktyce także rozwiązanie, zgodnie z którym, w przypadku urlopu, zwolnienia lekarskiego lub skierowania policjanta na przeszkolenie resortowe, posiadane przez niego bloczki mandatów karnych, po ich uprzednim rozliczeniu (przekazaniu potwierdzeń lub dokonaniu wpłaty gotówki) przekazuje się do depozytu lub do wykorzystania innemu policjantowi.

Natomiast błędnie lub nieczytelnie wypisany druk mandatu, zgodnie z praktyką, może zostać poprawiony przez osobę nakładającą mandat na podstawie notatki służbowej wskazującej taką potrzebę, zatwierdzonej przez bezpośredniego przełożonego. Podobnie przyjmuje się, że w przypadku konieczności zmiany lub uzupełnienia danych na druku mandatu karnego sporządza się sprostowanie do mandatu w formie notatki służbowej.

Powyższe, często kontrowersyjne rozwiązania nie mają zastosowania jednak wtedy, gdy mandat jest prawomocny. W tej sytuacji organy Policji nie podejmują już decyzji zmierzających do anulowania druku mandatu, a za zasadne, gdy tylko istnieją ustawowe przesłanki do tego, stwierdzają wystąpienie z urzędu do sądu o jego uchylenie.

Przedstawione powyżej sytuacje wskazują jednakże na bezsilność organu mandatowego w sytuacji błędnego nałożenia przez funkcjonariusza grzywny w drodze mandatu karnego, potęgowaną brakiem jasnym rozwiązań prawnych i odmienną wykładnią prawa w tym zakresie. Powstające tym samym wewnętrzne rozwiązania, często balansujące na granicy prawa, są jedynym sposobem rozliczenia nałożonej grzywny w drodze mandatu karnego, czy rozliczenia się organu z pobranych bloczków mandatów karnych.