

**MANDAT KARNY – NARZĘDZIE DO WALKI O BEZPIECZEŃSTWO  
NA DROGACH CZY CZYSTA EKONOMIA?**

**FINE - THE TOOL FOR THE FIGHT FOR THE ROAD SAFETY  
- WHETHER PURE ECONOMY**

**nadkom. dr Agnieszka Sadło-Nowak**

Instytut Prawa i Administracji, Wydział Administracji,  
Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

a.sadlo@wspol.edu.pl

**ABSTRACTS**

The imposition of a fine by way of a fine is - after the application of measures of the influence pose of the penalty, and before dispatching the application for imposing on the reaction one of possibilities to the court-to the existing petty offence.

Mandated proceedings are conditional proceedings - dependent on the consent of the perpetrator to take a fine.

Collecting the imposed fine by way of a fine is taking place under the procedure for provisions on enforcement proceedings at the civil service. This fine constitutes the income of the state budget, and when an officer of body subject to authorities of the self-government unit puts it - constitutes the income of this self-government unit.

Ones of conditions of the imposition of a fine by way of mandated proceedings are lacking the questionable nature as for the person perpetrators resulting from detecting going beyond with the test-measuring device or the recorder. A traffic enforcement camera is one of such appliances. Reducing the accident toll on roads, as well as numbers are supposed to be a merit of traffic enforcement cameras killed on roads. Very often in such statements however they forget how budget will be increased after consecutive changes in scales.

Nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego jest – po zastosowaniu środków oddziaływania pozakarnego, a przed skierowaniem wniosku o ukaranie do sądu – jedną z możliwych reakcji na zaistniałe wykroczenie.

Postępowanie mandatowe jest postępowaniem warunkowym – zależnym od zgody sprawcy na przyjęcie mandatu karnego.

Ściąganie grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Grzywna ta stanowi dochód budżetu państwa, a gdy nałoży ją funkcjonariusz organu podległego władzom jednostki samorządu terytorialnego – stanowi dochód tej jednostki samorządu.

Jednym z warunków nałożenia grzywny w drodze postępowania mandatowego jest brak wątpliwości co do osoby sprawcy, wynikający z ujawnienia wykroczenia za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego. Jednym z takich urządzeń jest fotoradar. Zasadą fotoradarów ma być zmniejszenie liczby wypadków na drogach, jak również liczby zabitych na drogach. Bardzo często w takich wypowiedziach jednak zapomina się o tym, jak zwiększony będzie budżet po kolejnych zmianach w taryfikatorach.

#### KEY WORDS:

*Safety, road traffic, fine, petty offence*

*Bezpieczeństwo, ruch drogowy, mandat karny, wykroczenie*

#### WPROWADZENIE

Najważniejszym zadaniem systemu bezpieczeństwa ruchu drogowego jest ochrona życia i zdrowia jego uczestników. To człowiek jest podmiotem wszystkich działań.

Jednym z pięciu celów szczegółowych Polityki Transportowej Państwa na lata 2006–2015 jest poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, która prowadzi do radykalnego zmniejszenia liczby wypadków drogowych i ograniczenia ich skutków (zabici i ranni). Cele te wskazują na konieczność koncentrowania się na programie budowy obwodnic i modernizacji odcinków dróg krajowych, w tym uruchomieniu programu uspokojenia ruchu na przecięciach dróg przez małe miejscowości. Dokument ten rekomenduje wsparcie dla samorządów terytorialnych, które nie są należycie przygotowane merytorycznie, organizacyjnie i finansowo do wykonywania zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Podstawowym dokumentem wyznaczającym zakres działań systemowych i sektorowych prowadzonych z poziomu centralnego powinien być Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, zawierający oprócz wizji i celów, programy strategiczne i operacyjne.

Jedną z możliwości szybkiej i skutecznej reakcji na popełnione wykroczenie jest nałożenie grzywny w drodze postępowania mandatowego. Postępowanie mandatowe jest szczególnie uproszczonym trybem postępowania w sprawach o wykroczenia. Pozwala na załatwienie sprawy na miejscu popełnienia wykroczenia, lub w uzasadnionych przypadkach po przeprowadzeniu czynności w niezbędnym zakresie, a więc odciąża właściwe organy orzecznictwa, ponieważ odbywa się bez udziału sądów. Dlatego też postępowanie to często nazywane jest zastępczym – z uwagi na fakt, że to organ mandatowy w zastępstwie organu orzekającego nakłada na sprawcę grzywnę wymierzaną w drodze mandatu karnego. Dominującą rolę w tym postępowaniu odgrywają dwie zasady – szybkości i ekonomiki postępowania. Postępowanie to dzięki natychmiastowej reakcji na wykroczenia spełnia też ważną funkcję prewencyjno-wychowawczą. Postępowanie mandatowe jest też postępowaniem warunkowym, ponieważ nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego może nastąpić jedynie po wyrażeniu zgody sprawcy wykroczenia na przyjęcie mandatu. (Gałązka, Sadło-Nowak 2012, s. 7.). Nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego pozwala na szybkie zakończenie sprawy, czy jednak nie za szybkie? Czy taka liczba fotoradarów, a tym samym wystawianych mandatów karnych, oby na pewno ma wpływać tylko na poprawę bezpieczeństwa na drogach?

#### PRĘDKOŚĆ A ZDARZENIA DROGOWE

Prędkość jest najważniejszym czynnikiem, który wpływa na prawdopodobieństwo i skutki wypadków drogowych. Prawie połowa kierowców w Polsce przekracza dozwolone limity prędkości, a nadmierna bądź niedostosowana do warunków na drodze prędkość jest przyczyną prawie jednej trzeciej wypadków śmiertelnych.

Wyniki badań, które prowadzone były na drogach krajowych, a dotyczyły poziomu respektowania ograniczeń prędkości w Polsce, dają tragiczny obraz, z którego wynika, że lokalne ograniczenia prędkości respektowane są w znikomym zakresie. Ponad 50% kierowców przekracza dopuszczalne limity prędkości, a najgorsza sytuacja panuje na odcinkach przebiegających przez małe i średnie miejscowości gdzie ponad 85% kierowców przekracza te limity. Nadmierna bądź niedostosowana do warunków na drodze prędkość była bezpośrednią lub pośrednią przyczyną wypadków, w których w roku 2011 zginęło 1232 osoby (tj. prawie 30% ofiar śmiertelnych), a 3451 osób było ciężko rannych (27,5% ogółu ofiar ciężko rannych). Wypadki związane z nadmierną prędkością cechują się znacznie

większą ciężkością – średnia liczba ofiar śmiertelnych przypadających na jeden wypadek w tej grupie jest o ponad 25% większa od liczby zabitych przypadających na jeden wypadek ogółem. Najwięcej ofiar śmiertelnych wypadków spowodowanych nadmierną prędkością (40%) ma miejsce na drogach powiatowych i gminnych, 25% na drogach krajowych, 20% na drogach wojewódzkich i 10% na drogach w powiatach grodzkich.

Jednak, biorąc pod uwagę długość i obciążenie ruchem, największe ryzyko bycia ofiarą śmiertelną w wyniku wypadku związanego z nadmierną prędkością występuje na drogach krajowych i wojewódzkich.

### RODZAJE MANDATÓW KARNYCH

Zgodnie z art. 98. kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia wyróżniamy trzy rodzaje mandatów karnych:

- mandat gotówkowy, wydawany ukaranemu po uiszczeniu grzywny bezpośrednio funkcjonariuszowi, który ją nałożył,
- mandat kredytowany, wydawany ukaranemu za potwierdzeniem odbioru,
- mandat zaoczny.

Mandat gotówkowy nałożyć można na osoby czasowo przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również na osoby niemające na terenie naszego kraju stałego miejsca zamieszkania lub pobytu. Mandat ten wydaje się ukaranemu bezpośrednio po uiszczeniu grzywny funkcjonariuszowi, który ją nałożył, z tą również chwilą mandat gotówkowy staje się prawomocny. Sposoby nakładania mandatu gotówkowego ulegały zmianom na przestrzeni różnych stanów prawnych – do roku 1991 mandat gotówkowy nałożyć można było na każdego, następnie, tj. po 1991 roku, ograniczono kwotę wystawianego mandatu gotówkowego do 100 zł, ale dalej pozostawał przepis, na mocy którego można go było nałożyć na każdego. 1 listopada 2000 roku weszło w życie Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym, zgodnie z którym funkcjonariusze Policji byli uprawnieni do nakładania grzywny mandatem kredytowanym, natomiast grzywnę w postaci mandatu gotówkowego, w wysokości od 10 do 500 zł, mogli nakładać tylko wobec sprawców wykroczeń niemających stałego miejsca zamieszkania na terytorium RP. Pozostałe organy uprawnione do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego mogły w dalszym ciągu nakładać mandat gotówkowy na każdego, ale tylko w wysokości do 100 zł. Obecnie wysokość mandatu karnego gotówkowego nie różni się od kredy-

towanego – czyli do 500 zł.

Mandat kredytowany może być nałożony wobec osoby innej niż czasowo przebywająca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innej niż niemająca stałego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium RP. Mandat kredytowany można zatem nałożyć na sprawcę wykroczenia, wobec którego nie da się zastosować mandatu gotówkowego. Mandat kredytowany staje się prawomocny z chwilą pokwitowania odbioru tego mandatu, z tą również chwilą mandat ten, a dokładnie odcinki A, B i C, przekazuje się ukaranemu. Na mandacie powinna znajdować się informacja o obowiązku zapłaty mandatu w ciągu siedmiu dni od pokwitowania jego odbioru, jak również o tym, gdzie należy tego dokonać – tzn. powinna widnieć nazwa organu, na którego rachunek należy dokonać wpłaty. W razie nieopłacenia mandatu karnego kredytowanego organ nakładający mandat nie podejmuje żadnych działań, a ściąganie grzywny następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Mandatem karnym zaocznym można nałożyć grzywnę w razie stwierdzenia wykroczenia, którego sprawcy nie zastano na miejscu jego popełnienia, gdy nie zachodzi wątpliwość co do osoby sprawcy. Mandat taki pozostawia się wówczas w takim miejscu, aby sprawca mógł go niezwłocznie odebrać. Mandat ten staje się prawomocny z chwilą uiszczenia grzywny we wskazanym miejscu i czasie. Z tego również wynika, że jak przy mandacie kredytowanym, również i tutaj musi znajdować się informacja, gdzie należy wpłacić grzywnę w terminie 7 dni od daty wystawienia mandatu, oraz informacja o skutkach nieuiszczenia grzywny w terminie. W sytuacji wystawienia mandatu karnego zaocznego organ nakładający grzywnę w drodze postępowania mandatowego ma obowiązek sprawdzenia, czy grzywna została wpłacona we wskazane miejsce i we wskazanym czasie, w razie gdy warunki te nie zostały spełnione, organ ten jest zobowiązany do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie sprawcy tegoż wykroczenia (Gałązka, Sadło-Nowak, 2012, s. 29–32).

Mandat kredytowany, jak i zaoczny mogą być nałożone po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających w niezbędnym zakresie na potrzeby tegoż właśnie postępowania. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia w art. 97. § 1. przyjmuje możliwość prowadzenia czynności wyjaśniających na potrzeby postępowania mandatowego. W sytuacji, gdy sprawcę schwytano na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio po, czynności mogą być prowadzone do 14 dni, natomiast gdy ujawniono wykroczenie naocznie pod nieobecność sprawcy i nie ma

co do niego wątpliwości – do 90 dni, a gdy sprawcę ujawniono za pomocą urządzenia kontrolno-pomiarowego lub rejestrującego – do 180 dni. Cel i zadania czynności wyjaśniających dopuszczalnych w postępowaniu mandatowym odbiegają nieco od zadań stawianych czynnościom w art. 54. kpw. Przy podejmowaniu czynności w ramach trybu mandatowego sytuacja ulega zmianom, a mianowicie organ podejmuje te czynności tylko „w razie potrzeby”, nie są one więc obowiązkowe i można nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego bez przeprowadzania czynności. Nawet przy schwytaniu sprawcy na gorącym uczynku bądź bezpośrednio po mogą pojawić się wątpliwości odnośnie do jego tożsamości, jak i przebiegu zdarzenia mającego wypełnić znamiona wykroczenia. „Schwywanie” nie musi już oznaczać – jak wymagał tego poprzedni kodeks – ujęcia sprawcy przez funkcjonariusza organu mandatowego. Sprawca wykroczenia może zatem być ujęty przez inną osobę i oddany w ręce odpowiedniego organu. Potrzeba podjęcia czynności wyjaśniających pojawić się może tym bardziej, gdy podstawą wykorzystania trybu mandatowego staje się naoczne stwierdzenie wykroczenia przez organ mandatowy pod nieobecność sprawcy lub stwierdzenie zaistnienia wykroczenia za pomocą urządzeń pomiarowych albo kontrolnych. W obu przypadkach warunkiem trybu mandatowego staje się brak wątpliwości co do osoby sprawcy tego czynu. Istotnego znaczenia nabiera w tym momencie kwestia momentu rozpoczęcia czynności wyjaśniających i czasu ich trwania. (Grzegorzcyk, 2004, s. 5–8.). Zgodnie z art. 97. § 1. kpw powinny one być podjęte „niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia”. W sytuacji, gdy sprawcę ujmuje się na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia lub bezpośrednio potem, oznacza to, że czynności należy podjąć na miejscu bezpośrednio po ujęciu. Podobna sytuacja jest, gdy wykroczenie ujawniono naocznie pod nieobecność sprawcy, natomiast przy wykroczeniu stwierdzonym za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego za moment ujawnienia czynu, a tym samym początek czynności wyjaśniających, należy uznać moment odczytu z urządzenia rejestrującego, po jego opróżnieniu, a nie datę rejestracji wykroczenia przez urządzenie.

Mandat zaoczny powinien być stosowany tylko wtedy, gdy na miejscu popełnienia wykroczenia ujawnionego naocznie pod nieobecność sprawcy wiadomo, kto jest jego sprawcą, a nie w sytuacji, kiedy po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających, mających na celu ustalenie danych sprawcy, sprawca ten zostanie wezwany przez organ mandatowy. W takiej sytuacji wypisać należy mandat kredytowany. Nie wyklucza to jednak możliwości

przekazania mandatu zaocznego bezpośrednio do rąk sprawcy wykroczenia, chociażby w sytuacji, kiedy funkcjonariusz organu mandatowego wypisuje mandat na miejscu popełnienia wykroczenia pod nieobecność sprawcy, nie mając oczywiście wątpliwości co do jego osoby, ponieważ oddał się z miejsca, gdy funkcjonariusz nadchodził i go rozpoznał, a następnie funkcjonariusz idzie w miejsce zamieszkania sprawcy i zastaje go tam.

Przed wypisaniem któregośkolwiek z tych dwóch mandatów należy sprawcę wykroczenia pouczyć o możliwości odmowy przyjęcia mandatu karnego, jak również o konsekwencjach nieprzyjęcia mandatu, to znaczy o skierowaniu wniosku o ukaranie do sądu rejonowego. W przypadku osoby niemającej stałego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium RP lub tylko czasowo tu przebywającej, tj. osób, wobec których możliwe jest nałożenie mandatu gotówkowego – w grę wchodzi postępowanie przyspieszone, ale tylko wtedy, gdy spełniona zostanie jeszcze jedna przesłanka, a mianowicie, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że rozpoznanie sprawy w postępowaniu zwyczajnym będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione.

#### WARUNKI DOPUSZCZALNOŚCI POSTĘPOWANIA MANDATOWEGO

Przesłanki szczególne postępowania mandatowego to zespół warunków, które stanowią o dopuszczalności postępowania mandatowego. Aby uprawniony organ mógł nałożyć grzywnę w drodze postępowania mandatowego, nieodzowne jest zaistnienie łącznie wszystkich przesłanek dodatkowych oraz niewystępowanie którejkolwiek z przesłanek ujemnych.

Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia wskazuje zarówno przesłanki pozytywne, jak i negatywne postępowania mandatowego.

Przesłanki dodatnie postępowania mandatowego to pewne szczególne okoliczności i zdarzenia, które muszą zaistnieć, aby można było wdrożyć postępowanie mandatowe i nałożyć grzywnę w wysokości przewidzianej przez przepisy. Przesłanki te muszą wystąpić wszystkie, brak którejkolwiek z nich uniemożliwia nałożenie grzywny w drodze postępowania mandatowego.

Analiza poszczególnych przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia odnoszących się do postępowania mandatowego pozwala na wskazanie czterech przesłanek, od których zaistnienia uzależniona jest możliwość wdrożenia postępowania mandatowego. Przesłanki dodatnie warunkujące tryb mandatowy to:

- wykroczenie podlega postępowaniu mandatowemu,

- brak wątpliwości, co do faktu popełnienia wykroczenia i osoby sprawcy,
- uznanie za wystarczającą grzywny w wysokości od 20 do 500 zł, a w przypadku zbiegu przepisów: do 1000 zł,
- wyrażenie przez sprawcę wykroczenia zgody na przyjęcie mandatu karnego.

Przesłanki ujemne postępowania mandatowego to pewne szczególne okoliczności i zdarzenia, których wystąpienie eliminuje możliwość wdrożenia postępowania mandatowego i nałożenie grzywny. Wystąpienie którejkolwiek z poniższych przesłanek uniemożliwia nałożenie grzywny w drodze postępowania mandatowego.

Przepisy kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia odnoszących się do postępowania mandatowego pozwalają na wskazanie czterech przesłanek negatywnych:

- za wykroczenie należałoby orzec środek karny,
- zachodzi sytuacja określona w art. 10. § 1. k.w. (jednoczynowy, idealny zbieg wykroczenia i przestępstwa),
- niedopuszczalność postępowania mandatowego co do któregośkolwiek ze zbiegających się przepisów,
- upływ terminów do nałożenia mandatu karnego, o których mowa w art. 97. § 1. k.p.w.

#### UZASADNIENIA ZMIAN W „TARYFIKATORZE”

W większości projektów zarządzeń zmieniających Rozporządzenie w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń w punkcie Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, czytamy:

„Wprowadzenie projektowanych regulacji nie wymaga dodatkowych wydatków w sektorze finansów publicznych. Mając na uwadze, że proponowane regulacje związane są z naruszeniem prawa, nie można oszacować ich wpływu na dochody budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego”.

Czy oby jest tak na pewno? W dalszej części wykażę, że niektóre gminy zakładają jednak, określając budżet, zyski z fotoradarów – czyli nałożonych za ich pomocą grzywien w drodze mandatu karnego.

Kolejna z proponowanych zmian załącznika do rozporządzenia wy-

mienionego wyżej dotycząca przewozu osób związana była z zaistniałym 12 października 2010 r. tragicznym wypadkiem drogowym w Nowym Mieście nad Pilicą, w którym śmierć poniosło 18 osób, a znaczna część pasażerów była przewożona niezgodnie z przepisami. Prowadzone przez Policję kontrole w tym zakresie ujawniły wiele przypadków przewożenia pasażerów w liczbie przekraczającej określoną w dowodzie rejestracyjnym bądź pojazdem do tego nieprzeznaczonym lub nieprzystosowanym. Tym samym, dla podkreślenia wagi problemu, zaproponowano zwiększenie wysokości mandatu karnego za naruszenie przepisów w przedstawionym zakresie. W przypadku przewożenia osób pojazdem nieprzeznaczonym lub nieprzystosowanym do tego celu przewidywany był mandat karny w wysokości od 100 do 300 zł. W odniesieniu do przewożenia osób w liczbie większej, niż liczba miejsc określona w dowodzie rejestracyjnym pojazdu, przewidywany był mandat w jednej wysokości, tj. 100 zł. W obu przypadkach zaproponowano symetryczne określenie wysokości mandatu, adekwatnie do liczby osób przewożonych pojazdem nieprzeznaczonym (nieprzystosowanym), bądź ponad liczbę określoną w dowodzie rejestracyjnym. Proponowane rozwiązanie, zgodnie z którym mandat karny w górnej wysokości, tj. 500 zł, powinien być nałożony w przypadku przewożenia pięciu osób niezgodnie z przepisami, może być traktowane jako swoisty miernik, po przekroczeniu, którego sprawę należy skierować do sądu.

#### ILE Z TYCH MANDATÓW I NA CO?

„Dziennik Gazeta Prawna” opublikował szokujący materiał na temat „prawdziwych” celów Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, który opłata Polskę gigantyczną siecią fotoradarów. Mianowicie, okazuje się, że zgodnie z powszechnym odczuciem miliony złotych wydanych na bezpieczeństwo kierowców mają służyć przede wszystkim szybkiemu zasileniu budżetu państwa pieniędzmi z mandatów. Zdaniem autora artykułu GITD nie jest bowiem aż tak bardzo zainteresowana karaniem sprawców wykroczeń, a chodzi o jak najszybsze ściągnięcie nawet niższej od przewidzianej za przekroczenie prędkości grzywny. Jak to możliwe?, pyta redaktor „Gazety Prawnej”. Otóż, Inspekcja Transportu Drogowego usilnie sugeruje takie oto rozwiązanie: kierowca, któremu fotoradar zrobił zdjęcie, nie musi się przyznawać do winy, a nawet wskazywać, kto prowadził pojazd. Jeśli jednak mimo to w ciągu 7 dni zapłaci „promocyjny” mandat, nie zostaną mu nawet doliczone punkty karne. Właściciel samochodu, który został „sfotografowany” przez fotoradar, otrzymuje wezwanie z następują-

cymi opcjami do wyboru:

1. Przyznanie się do popełnienia wykroczenia i przyjęcie mandatu (lub odmowa przyjęcia, wtedy sprawa trafia do sądu).
2. Wskazanie innej osoby, która kierowała autem w chwili zdarzenia.
3. Niewskazanie osoby kierującej pojazdem i przyjęcie mandatu za to niewskazanie. W ostatnim przypadku właściciel pojazdu nie otrzyma punktów karnych, a dodatkowo może liczyć na „rabat”. Jeżeli w rzeczywistości mandat powinien wynieść 300–400, a nawet 500 zł, inspekcja proponuje mu „promocyjne” 250 zł. Zdaniem „Gazety Prawnej”, „żeby nie było wątpliwości, na której opcji najbardziej zależy inspektorom transportu drogowego, to na pierwszej stronie wezwań GITD wyraźnie podkreśla fragment mówiący, że w przypadku wybrania trzeciej opcji „nałożony zostanie mandat karny za wykroczenie (...), za które nie są przyznawane punkty karne”. Rzeczywiście, w takiej sytuacji opcja pierwsza, czyli przyznanie się do winy – czyli do tego, że kierowało się pojazdem i przekroczyło prędkość – całkowicie traci sens i pozwala piratom drogowym uniknąć rzeczywistej kary nie tylko pieniężnej, ale nawet jednego punktu karnego. A to znaczy, że kogo na to stać, może bezkarnie szarżować po polskich drogach aż do tragicznego końca. (Żółciak, 2012.).

Samorządy zarabiają na mandatach z fotoradarów miliony złotych i powinny finansować z tych pieniędzy budowę dróg i poprawiać bezpieczeństwo kierowców. Z sondy „Gazety Prawnej” wynika jednak, że często po prostu rozmywają się w miejskich budżetach. Nie chodzi przy tym o złą wolę samorządów, ale o nieprecyzyjne przepisy. Do niedawna to rząd był ostro krytykowany za to, że wpływy z fotoradarów rozplywają się w budżecie państwa. Dlatego też Sejm uchwalił ustawę o przeznaczeniu środków z fotoradarów na budowę dróg. Okazuje się jednak, że podobny problem występuje w samorządach. I to mimo że przepisy w tym zakresie są jasne. „Dziennik Gazeta Prawna” przeprowadził sondę w największych miastach. Pytali, na co są przeznaczane wpływy z fotoradarów straży miejskich. Ku zaskoczeniu ankietowanych, wiele samorządów miało problem z odpowiedzią. „Pieniądze te nie są znaczone, co oznacza, że trafiają do budżetu miasta bez przeznaczenia na konkretny rodzaj wydatków” – odpowiedziała pani Daria z Urzędu Miasta w Poznaniu. Urzędnicy z Łodzi odpisali jedynie, że wpływy z mandatów trafiły do budżetu miasta. Z kolei urzędnicy z Torunia nie byli w stanie wskazać konkretnych inwestycji, na które zostały przeznaczone pieniądze – „trafiają one do jednego zbioru w miejskiej ka-

sie pod nazwą „wpływy do budżetu” i zmniejszają po prostu np. koszty utrzymania i remontów dróg”, powiedziała pani Aleksandra, rzeczniczka prasowa prezydenta miasta.

W Szczecinie „Dziennik Gazeta Prawna” dowiedział się z kolei, że tamtejszy system księgowy nie ma możliwości wyodrębnienia dochodów z fotoradarów z ogólnych wpływów straży miejskiej, „dochody straży miejskiej są przeznaczone na realizację bieżących wydatków budżetu miasta” – powiedział pan Łukasz ze szczecińskiego magistratu, „środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczone na finansowanie wymienionych z nazwy wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej” – dodał. Innymi słowy, nie da się określić, jakie kwoty są przeznaczone na konkretne inwestycje.

Zdarzyły się jednak ośrodki, które zadeklarowały, że pieniądze z fotoradarów przeznaczane są na drogi i poprawę bezpieczeństwa na nich. „W Warszawie mandaty wystawiane na podstawie odczytów z radarów od 2012 r. w całości są przeznaczane na utrzymanie i remonty dróg” – zapewniła pani Magdalena ze stołecznego ratusza, „do dużych remontów stołecznych dróg w 2012 r. możemy zaliczyć remont jezdni na Trasie Łazienkowskiej” – dodała. Stołeczny ratusz przyznaje jednak, że w latach wcześniejszych środki pochodzące z mandatów nie były znaczone, co oznacza, że trafiały do ogólnej puli dochodów samorządu. Lublin zaś w zeszłym roku przeznaczył swoje wpływy fotoradarowe na częściowe pokrycie kosztów utrzymania oznakowania pionowego i poziomego na drogach (łącznie 1,6 mln zł). Niejasne tłumaczenia samorządów mogą budzić zdziwienie, skoro art. 20d Ustawy o drogach publicznych mówi, iż pieniądze z grzywien nałożonych dzięki urządzeniom rejestrującym muszą być w całości przeznaczane na budowę i modernizację dróg czy poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. „Przepisy ustawy zawierają więc zamknięty katalog zadań” – potwierdza rzecznik resortu transportu, Mikołaj Karpiński. Ekspert w dziedzinie transportu, dr Michał Beim, wskazuje jednak, że winna jest nie tyle zła wola samorządów, ile nieprecyzyjne przepisy. „Pieniądze nie trafiają na subkonto w budżecie miasta. Skoro miasta szacują kilkumilionowe wpływy z fotoradarów w danym roku, a potem setki milionów złotych wydają na drogi, można uznać, że w pewien sposób pieniądze z grzywien są w tych wydatkach zawarte” – powiedział dr Beim. (Żółciak, 2013.).

Pierwsze fotoradary pojawiły się w Polsce w 2003 r. Na koniec 2010 r. było ich około 300. Część należała do policji, pozostałe do straży miejskich. W lipcu 2011 roku kontrolę nad fotoradarami od policji i Generalnej Dy-

rekcji Dróg Krajowych i Autostrad przejął Główny Inspektorat Transportu Drogowego, a wszelkie uzyskane z tytułu ich działania dochody zasilają i nadal zasilają budżet państwa. Nieco inaczej jest w przypadku pozostałych fotoradarów, które nadal są w rękach straży gminnych i miejskich. Wszelkie dochody, jakie generują, trafiają do budżetów samorządów. Fotoradary w założeniu mają poprawiać bezpieczeństwo na polskich drogach. Okazuje się jednak, że przy okazji zarabiają całkiem niezłe pieniądze, które to zasilają budżety miast i gmin. Nawet 9 mln zł rocznie może zarobić samorząd z tytułu działania urządzeń do pomiaru prędkości. Które fotoradary w Polsce zarabiają najwięcej? Są gminy, w których urządzenia do pomiaru prędkości stały się swego rodzaju maszynkami do zarabiania pieniędzy, i to całkiem niezłych pieniędzy. Samorzady planują nawet w budżecie wysokość dochodu, który uzyskany został z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego – z rocznym wyprzedzeniem. Dla przykładu, gmina Wejherowo (woj. pomorskie) zaplanowała, że do budżetu urzędu z tego tytułu trafi w 2011 roku 2 mln zł. Kierowcy jednak spłatali figla włodarzom i na konto gminy wpłynęło jedynie 1,9 mln zł. Podobnie gmina Debrzno (woj. pomorskie), która liczyła na zarobek rzędu 5,3 mln zł, ale musiała się zadowolić kwotą w wysokości 4,6 mln zł. Ale to i tak nic w porównaniu z innymi gminami i miastami. Niekwestionowanym liderem jest Warszawa. Straż miejska w stolicy dysponuje fotoradarami oraz wideorejestраторami mobilnymi zamontowanymi w pojazdach. W 2011 roku straż nałożyła 3480 mandatów karnych na łączną kwotę 8 999 450 zł. Świetnym wynikiem może pochwalić się również gmina Kobylnica (woj. pomorskie), na której terenie znajduje się sześć stacjonarnych urządzeń rejestrujących. W 2011 roku wystawiono tutaj łącznie 52 682 mandaty karne, a przychód z nałożonych grzywien wyniósł dokładnie 6 810 353 zł. Nieco mniejszy zysk z tego tytułu odnotowała gmina Człuchów, która na urządzeniach do pomiaru prędkości zarobiła 5 mln zł. Mniej wpłynęło do budżetu gminy Biały Bór (woj. zachodniopomorskie). Na jej terenie znajdują się trzy fotoradary, w tym jeden stacjonarny i dwa mobilne. W 2011 roku wystawiono tutaj 42 480 mandatów karnych, z których gmina zarobiła 4 639 432 zł. Podobny wynik odnotowała gmina Debrzno z woj. pomorskiego. Do jej budżetu wpłynęło w 2011 roku 4,6 mln zł. Na fotoradarach sporo zarobiła również gmina Kęsowo (woj. kujawsko-pomorskie). W 2011 roku strażnicy gminni wystawili 22 333 mandaty za przekroczenie prędkości, które to zdarzenia zostały zarejestrowane za pomocą fotoradarów, do budżetu samorządu wpłynęło z tego tytułu 3 991 805 zł. Dobrze zarabiają również urządzenia do pomiaru prędkości zlokalizowa-

ne w gminie Rzeczenica (woj. pomorskie). Na konto gminy w 2011 roku trafiła kwota w wysokości 2,81 mln zł. Spore zyski z urządzeń do pomiaru prędkości czerpie także gmina Słupsk. Za zdjęcia z trzech znajdujących się na terenie gminy fotoradarów straż gminna wystawiła 21 589 mandatów, zasilając budżet samorządu kwotą 2 409 269 zł. Na zarobek powyżej 2 mln złotych mógł liczyć również Wrocław. Tam trzy urządzenia samoczynnie ujawniające i rejestrujące wykroczenia, zarobiły z 17 682 mandatów kwotę równą 2 391 370 zł. Podobnym wynikiem może pochwalić się gmina Bobolice (woj. zachodniopomorskie). Na jej terenie działają trzy fotoradary z tym, że dwa należą do straży miejskiej, a jeden dzierżawiony jest na pięć miesięcy i wykorzystywany w okresie letnim, czyli w czasie zwiększonego natężenia ruchu. W 2011 roku straż miejska wystawiła 17 999 mandatów i powiększyła budżet gminy o kwotę 2 369 661 zł. Na dochody z fotoradarów nie powinna narzekać również gmina Wejherowo, na terenie której znajduje się pięć urządzeń do pomiaru prędkości, w tym dwa na drogach wojewódzkich, dwa na drogach powiatowych i jeden mobilny. W 2011 roku wystawiono 14 500 mandatów, dzięki którym budżet gminy zasilono kwotą 1,9 mln zł. Do dziesięciu najlepiej zarabiających samorządów najbliższej Bydgoszczy (10 761 mandatów i przychód w wysokości 1 752 570 zł), Szczeciniowi (6 997 mandatów, 1 729 445 zł), Toruniowi (9 985 mandatów, 1 361 930 zł) oraz gminie Trzebielino (woj. pomorskie), która na fotoradarach zarobiła 1,2 mln zł. (Sobola, 2012).

## ZAKOŃCZENIE

Wykorzystywanie fotoradarów do łatania budżetów miejskich i gminnych ukróci nowe rozporządzenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które zobowiązuje gminy do informowania m.in. o tym, ile mandatów i za jakie wykroczenia wystawiają funkcjonariusze straży miejskich i gminnych. Dzięki temu Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dowie się, jakie są wpływy z fotoradarów na tle innych wykroczeń, i jakie są różnice między poszczególnymi województwami, jeżeli chodzi o wykorzystywanie urządzeń do pomiaru prędkości. Wymóg ujawniania wpływów z wykroczeń drogowych zarejestrowanych fotoradarami pozwoli ocenić, czy straże miejskie nie zaniedbują innych obowiązków, a urządzeń rejestrujących nie traktują jak maszynek do zarabiania pieniędzy dla gminy. Pierwsze informacje napłynęły do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na początku 2013 roku. (Sobolak, 2012).

Największe potencjalne źródło zagrożenia stanowią ludzkie błędy. Po-

pełniają je uczestnicy ruchu ignorujący obowiązujące przepisy i korzystający z dróg w nieodpowiedzialny sposób. Tym samym stwarzają zagrożenie dla siebie i innych. W takich sytuacjach niebezpieczne zachowania muszą być ograniczane poprzez efektywny nadzór i system sankcji.

Fotoradary i wideorejestratory to urzędnicy, które obecnie budzą dużo kontrowersji. Zarówno władze w państwie, Policja, jak i obywatele mają odmienne zdanie na temat ich pozytywnych i negatywnych stron. Kwestią sporną jest również ich liczba na drogach. Pewne jest, że mają ogromny wpływ na bezpieczeństwo w komunikacji.

#### REFERENCES

- Gałązka, M., Sadło-Nowak, A. (2012), *Postępowanie mandatowe*, Szczytno: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie;
- Grzegorzcyk, T., (2004), Czynności wyjaśniające poprzedzające mandat karny w sprawach o wykroczenia, *Paragraf na drodze* 8 s. 5–8;
- Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020;
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 16 lutego 2012 r. zmieniające Rozporządzenie w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działania straży (DzU 2012. 222);
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 22 lutego 2002 roku w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, DzU.2002.20.21, ze zmianami;
- Sobolak, J., *Najlepiej zarabiające fotoradary w Polsce*, Pozyskano (25.10.2013) z <http://moto.onet.pl/aktualnosc/najlepiej-zarabiajace-fotoradary-w-polsce/nbl99>
- Ustawa z 21 marca 1985 roku o drogach publicznych, DzU 2013.260, tekst jednolity;
- Ustawa z 24 sierpnia 2001 roku Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, DzU 2013.395, tekst jednolity;
- Żółciak, T., *Chciwość gmin nie ma końca*, Pozyskano (25.10.2013) z <http://wpolityce.pl/wydarzenia/55549-juz-wszystko-jest-jasne-gigantyczna-siec-radarow-nie-powstala-dla-naszego-bezpieczenstwa-a-dla-szybkiego-wydojenia-pieniedzy>;
- Żółciak, T., *Gdzie są pieniądze z fotoradarów – samorzady nic nie wiedzą*, Pozyskano (25.10.2013) z <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/739781.gdzie-sa-pieniadze-z-fotoradarow-samorzady-nic-nie-wiedza.html>;

## POCZUCIE BEZPIECZEŃSTWA PERSONALNEGO A ZMIANY REGULACJI PRAWNYCH W KONTEKŚCIE REALIZACJI PRZEPISÓW USTAWY O ODPADACH

### A SENSE OF PERSONAL SAFETY AND REGULATORY CHANGE IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF THE PROVISIONS OF THE WASTE ACT

insp. dr hab. Izabela Nowicka, prof WSPoL

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

[i.nowicka@wspol.edu.pl](mailto:i.nowicka@wspol.edu.pl)

#### ABSTRACTS

Genesis and safety be found in the sense of immediate danger man in an unfamiliar natural surroundings and the resulting dangers. In the original meaning of security, refer to the representatives of the literature, it has a character basis and shows the status of the individual. The publication is an attempt to answer the question about the impact on the safety of individuals, to change the law in the context of state responsibility for ensuring the security of citizens. For practical explanation of the problem based on individual example of an amendment to the Act of 14. 12. 2012 (OJ dated. 08.01.2013 r.) about waste. These changes resulting from the entry into force of the Directive on waste and repealing certain directives by the Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions not later than 12 December 2010, contributed to the sense of security of individual citizens, which is confirmed in the content examples of publications.

Genezy bezpieczeństwa należy doszukiwać się w poczuciu bezpośredniego zagrożenia człowieka w nieznanym mu otoczeniu naturalnym i wynikających stąd niebezpieczeństw. W tym pierwotnym rozumieniu bezpieczeństwa odnoszą się do przedstawicieli piśmiennictwa: ma ono charakter indywidualny i przedstawia stan jednostki. Publikacja stanowi próbę odpowiedzi na pytanie o wpływ, jaki na bezpieczeństwo indywidualne jednostki mają zmiany przepisów prawa w kontekście odpowiedzialności państwa za gwarantowanie obywatelom bezpieczeństwa. W celu praktycznego wyjaśnienia problemu posłużono się przykładem wprowadzenia zmian do