



OPINIA PRAWNA
do projektu uchwały w sprawie: skargi na Prezydenta Miasta Krakowa
- projekt Komisji Rewizyjnej
wg druku nr 388

1. Przedstawiam następujące uwagi do projektu uchwały według druku nr 388.

1/ W pierwszej kolejności należałoby doprowadzić do zgodności pomiędzy brzmieniem § 1 projektu uchwały a drugim akapitem uzasadnienia do projektu uchwały, w którym „proponuje się uznać skargę za niezasadnioną”.

2/ Niżej podpisany opiniujący dokonuje, co do zasady, oceny samego brzmienia projektu uchwały i to oceny mającej charakter wyłącznie formalno – prawny. Jednak opiniujący nie może również pominąć pewnych istotnych a znanych mu stanowisk, opinii, które w sprawie zostały wyrażone. Tak więc opiniujący znając wstępne stanowisko Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie skargi na Prezydenta Miasta Krakowa (druk nr 388) w pełni podziela pogląd, iż w istocie rzeczy w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały, jak też w załączniku do uzasadnienia nie wskazano na czym istocie rzeczy miałyby polegać niedopełnienie przez Prezydenta Miasta Krakowa obowiązków a także nadużycie uprawnień i niedopełnienie obowiązków przez podległych Prezydentowi Miasta Krakowa funkcjonariuszy publicznych. Nie wskazano przepisu, który nakładałby na Prezydenta Miasta Krakowa lub funkcjonariuszy mu podległych obowiązek działania, a który to przepis, z uwagi na niedopełnienie obowiązków, nie został wykonany.

Należy tutaj podkreślić, że decyzję zarówno co do ukarania mandatem karnym w zakresie prawem określonych wykroczeń drogowych, czy też zastosowania w tym przypadku środka wychowawczego w postaci pouczenia podejmuje konkretny funkcjonariusz Straży Miejskiej. Uprawnienie takie nie przysługuje Prezydentowi Miasta Krakowa. Co więcej, Prezydent Miasta Krakowa nie jest organem nadzorczym, który mógłby kwestionować dokonane w tym zakresie rozstrzygnięcie przez funkcjonariusza Straży Miejskiej. Również poza kompetencją Rady Miasta Krakowa pozostaje kwestia, czy zebrany przez funkcjonariusza Straży Miejskiej materiał dowodowy uzasadniał dokonane przez niego rozstrzygnięcie czy też nie. W przypadku mandatu karnego decydujące znaczenie ma fakt, czy skarżący przyjął mandat czy też nie. W przypadku odmowy przyjęcia mandatu karnego organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie. Regulacja ta nie dotyczy jednak sytuacji, w której funkcjonariusz poprzestaje na zastosowaniu środka wychowawczego w postaci pouczenia. Należy tutaj zaznaczyć, że organ, który stosownie do obowiązujących przepisów wykonuje nadzór fachowy w stosunku do Straży Miejskiej, tj. Komenda Wojewódzka Policji, stwierdził w konkluzji pisma z dnia 6 lipca 2007 r. w sposób jednoznaczny, że „podjęte przez Straż Miejską działania sfinalizowane zastosowaniem wobec Pana Piotra Bolińskiego środków oddziaływania wychowawczego zostały podjęte zgodnie z prawem”.

Zatem formułowane przez Radę Miasta Krakowa zarzuty nadużycia uprawnień bądź niedopełnienia obowiązków pozostają w sprzeczności z oceną dokonaną przez Komendę Wojewódzką Policji, która - jak wyżej stwierdzono - uznała rozstrzygnięcie za zgodne z prawem, formułując ex post pewne uwagi, co do trafności podjętych rozstrzygnięć, które należy interpretować jako wskazówki, co do postępowania na przyszłość.

Podmiotem, który ujawnił wykroczenie w przedmiotowej sprawie, była Straż Miejska Miasta Krakowa i w oparciu o przywołany powyżej art. 17 § 3 decyzja o wniesieniu wniosku o ukaranie pozostawała wyłącznie w jej gestii.

3/ Można odnieść wrażenie, iż opinia prawna z dnia 12 marca 2007 r. sporządzona przez „podmiot zewnętrzny” w stosunku do struktury organizacyjnej Urzędu Miasta Krakowa to jest opinia prawna doktora nauk prawnych Piotra Dobosza została pominięta lub też nie została w pełni uwzględniona w trakcie przygotowywania przedmiotowego projektu uchwały.

W swej opinii dr Piotr Dobosz (adiunkt Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego) stwierdza bowiem, iż:

„ Zdaniem opiniującego podnieść należy w powyższej sprawie kwestie dotyczące zastosowanych i niezastosowanych w sprawie przepisów prawnych. W sprawie zastosowano przepisy:

- a) art. 47 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity -Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515 ze zm.), reguluje zasady zatrzymywania i postoju na chodniku. Stanowi on, że dopuszcza się zatrzymanie lub postój na chodniku kołami jednego boku, lub przedniej osi pojazdu samochodowego, bądź postój na chodniku, pod warunkiem pozostawienia dla pieszych chodnika o szerokości nieutrudniającej im ruchu i nie mniejszej niż 1,5 m,
- b) art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 1971 r., Nr 12, poz. 14 ze zm.), stwarza możliwość porzucenia w stosunku do sprawcy czynu m.in. z art. 47 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub na zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego. W myśl dosłownego brzmienia art. 41 Kodeksu wykroczeń w brzmieniu zmienionym przez art. 1 pkt 25 ustawy z dnia 28 sierpnia 1998 r. o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń, ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy - Kodeks pracy i niektórych innych: „W stosunku do sprawcy czynu można porzucić na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub na zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego.” Art. 41 jest obecnie jedynym przepisem w Rozdziale III zatytułowanym „Zastosowanie środków oddziaływania wychowawczego.”

Nie zastosowano natomiast przepisu art. 65 Kodeksu wykroczeń zawartego w Rozdziale IX zatytułowanym: „Wykroczenia przeciwko instytucjom państwowym, samorządowym i społecznym”. W myśl art. 65 § 1: „Kto umyślnie wprowadza w błąd organ państwowy lub instytucję upoważnioną z mocy ustawy do legitymowania: 1) co do tożsamości własnej lub innej osoby, 2) co do swego obywatelstwa, zawodu, miejsca zatrudnienia lub zamieszkania, podlega karze grzywny.” W myśl § 2 tego artykułu „Tej samej karze podlega, kto wbrew obowiązkowi nie udziela właściwemu organowi państwowemu lub instytucji, upoważnionej z mocy ustawy do legitymowania, wiadomości lub dokumentów co do okoliczności wymienionych w § 1.”

Opiniujący podkreśla, że Straż Miejska prawidłowo zinterpretowała, a Prezydent Miasta Krakowa podtrzymał tą argumentację, iż w powyższej sprawie nieprawidłowego parkowania znajdują zastosowanie wymienione przepisy art. 47 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym oraz art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń. W kwestii wiarygodności odmiennie zreferowanego stanu faktycznego zdarzeń z udziałem Pana Piotra Bolińskiego, strażnika miejskiego i aplikanta opiniujący zgadza się ze sposobem oceny tych faktów dokonanych przez Prezydenta Miasta Krakowa. Nie zostały podniesione żadne okoliczności dowodowe przez Pana Piotra Bolińskiego, poza jego zaprzeczeniem stanowi faktycznemu podanemu przez uczestniczących w zdarzeniu strażnika miejskiego i aplikanta. Tym ostatnim należy przypisać cechy funkcjonariuszy publicznych i w tym aspekcie rozpatrywać wiarygodność ich oświadczeń dotyczących wykonywanych obowiązków. Należy podkreślić, że w przewodach sądowych oświadczenia strażników miejskich, złożone w sposób pewny, przekonywujący, poparte odpowiednimi i w odpowiednim czasie dokonanymi czynnościami w formie pisemnej stanowią dla niezawisłego sądu niebagatelny dowód w sprawie. Co więcej oświadczenia takie składane w przewodzie sądowym

zyskują coraz większe znaczenie czego wyrazem w ostatnim czasie jest coraz częstsze traktowanie jako istotnych dowodów w sprawie oświadczeń osób wykonujących usługi detektywistyczne. Tym bardziej zatem oświadczenia osób pełniących obowiązki w ramach Straży Miejskiej korzystają z przywileju wiarygodności. Wiarygodność osób działających w Straży Miejskiej podlega ponadto stałej weryfikacji, a osoby łamiące prawo są z niej usuwane. Pan Piotr Boliński w zderzeniu w ramach sytuacji konfliktowej z strażnikiem miejskim i aplikantem, a następnie także z Prezydentem Miasta Krakowa występuje jako osoba nie karana, a zatem taka której można przypisać przymiot wiarygodności, ale o charakterze prywatno-prawnym. Osobom wykonującym funkcje urzędowe przysługuje znamię wiarygodności publiczno-prawnej. Każda z nich może zostać w praktyce podważona i żadna z nich nie korzysta, co do zasady, z pierwszeństwa. Decydują o tym aspekty indywidualne. W powyższej sprawie elementy uwiarygodniające opisujący stan faktyczny stoją po stronie osób pełniących funkcje publiczne. Przemawia za tym zgodność oświadczeń woli zaistniałych zdarzeń czyli strażnika miejskiego i aplikanta, dwóch wobec siebie świadków. (...).

Autor opinii zastrzega zarazem, że dla zbadania prawidłowości działania Straży Miejskiej i prawidłowości działań Prezydenta Miasta Krakowa zostało przyjęte, że mieszczą się one zakresie nadzoru administracyjnego a nie nadzoru fachowego, chociaż w niektórych zakresach analizowanej działalności można mieć w tym względzie wątpliwości. Nadzór administracyjny dotyczy zagadnień organizacyjnych, w tym sposobu organizacji pracy strażników miejskich. Nadzór administracyjny i nadzór fachowy nad działalnością straży gminnych jest uregulowany w art. 9 ust. 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych. Art. 9 ust. 1 stanowi, że: „Nadzór nad działalnością straży sprawuje wójt, burmistrz (prezydent miasta), **a w zakresie fachowym - Komendant Główny Policji poprzez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji.**” Art. 9 w ust. 2 tej ustawy upoważnił Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do określenia, w drodze rozporządzenia, zasad współpracy Policji ze strażami oraz zakresu, w jakim Komendant Główny Policji sprawuje fachowy nadzór nad strażami i udziela im pomocy. Korzystając z powyższego uprawnienia Minister Spraw Wewnętrznych wydał dnia 14 kwietnia 1998 r. rozporządzenie w sprawie zasad współpracy Policji ze strażami gminnymi oraz zakresu, w jakim Komendant Główny Policji sprawuje fachowy nadzór nad strażami i udziela im pomocy. W myśl § 5 ust. 1 pkt 3) „**Komendant Główny Policji sprawuje fachowy nadzór nad strażami w zakresie: wykonywania przez strażników czynności administracyjno-porządkowych pod względem ich zgodności z przepisami prawa.**”

Istotne z formalno – prawnego punktu widzenia stwierdzenie znajdujemy w końcowym fragmencie przywołanej opinii prawnej. Brzmi ono w sposób następujący:

„Przyjęcie kwalifikacji, że sprawa będąca przedmiotem sporu Pana Piotra Bolińskiego ze Strażą Miejską mieści się w § 5 ust. 1 pkt 3) przywołanego rozporządzenia oznaczałoby, że **kompetentny do rozpatrzenia skargi Pana Piotra Bolińskiego jest w tym zakresie Komendant Główny Policji** poprzez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji, a zatem tzw. zwykłym pismem a nie postanowieniem administracyjnym **sprawę należałoby przekazać Wojewódzkiemu Komendantowi Policji w Krakowie.**”

2. Tryb podjęcia uchwały – dwa czytania z możliwością odstąpienia od drugiego czytania (§ 34 ust. 2 Statutu Miasta Krakowa - t.j. Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2005 Nr 256 poz. 1804).
3. Wymagana większość głosów - zwykła; głosowanie jawne.

Otrzymują:

1. Kancelaria Rady Miasta i Dzielnicy Krakowa BR-01-1.05301- 388 / 07
2. a.a.

