

Komparatystyka zabezpieczenia emerytalnego, zdrowotnego i urlopowego strażników gminnych (miejskich) na tle ich obowiązków, zadań i uprawnień

WSTĘP

Artykuł ten poświęcono problematyce obecnie obowiązujących regulacji emerytalnych w stosunku do pracowników straży gminnych i miejskich, zwanych dalej strażnikami. Celem autorów jest wskazanie niesprawiedliwości, jaka dotyka strażników w ramach ich zabezpieczenia emerytalnego w porównaniu do pracowników policji i innych, podobnych służb mundurowych. W pierwszej części artykułu zostanie zaprezentowany zakres obowiązków służbowych strażnika, jego uprawnienia oraz szczególne wymagania. Istotą tej części jest wskazanie, że przez większość czasu praca wykonywana przez strażnika jest podobna, a często niemalże identyczna z powszechnymi i codziennymi obowiązkami policjanta. Część druga stanowi logiczne następstwo pierwszej i stanowi próbę zdefiniowania następującego problemu: skoro prace wykonywane w większości przypadków przez strażników i policjantów są tak podobne, to dlaczego uprawnienia emerytalne obu organizacji tak się od siebie różnią? W części tej zostaną też podniesione inne argumenty wskazujące na krzywdzące traktowanie strażników gminnych przez obecny system emerytalny. Także w tej części zostaną przywołane niektóre z często przytaczanych przez decydentów politycznych argumenty przeciwko zwiększeniu różnych, w tym emerytalnych, uprawnień strażników.

Autorzy czują się w obowiązku wskazać na okoliczność, iż stosowane przez nich w niniejszym artykule liczne porównania uprawnień oraz obowiązków poszczególnych służb mundurowych są jedynie zabiegiem analitycznym, mającym na celu uwypuklenie pewnych problemów. W żadnym wypadku nie należy wskazanych okoliczności odbierać jako zarzutów wobec jakiejkolwiek służby czy straży, w szczególności zaś nie należy ich traktować jako argumentacji zmierzającej do pozbawienia pozostałych służb obecnych uprawnień. Nadto czytelnik winien mieć świadomość, iż autorzy nie mają na celu obarczania pozostałych służb i straży winą za aktualną stan prawny krzywdzący dla strażników miejskich.

CZEŚĆ PIERWSZA

W tej części zostaną zaprezentowane zadania, obowiązki i uprawnienia strażników gminnych oraz miejsce straży gminnej w polskim porządku prawnym i społecznym. Następnie poszczególne elementy wykonywanej przez straż pracy zostaną zinterpretowane i porównane z pracą innych służb, do których stosują się preferencyjne przepisy emerytalne, urlopowe czy zdrowotne. Niniejsza komparatystyka ma na celu wykazanie, że często praca strażnika gminnego jest równie wymagająca, a czasem nawet (z uwagi na pewne szczególne aspekty) cięższa od pracy wykonywanej przez np. policjanta.

"Zasady funkcjonowania straży miejskich określone zostały początkowo w ustawie o Policji (...). Zgodnie z tymi postanowieniami burmistrzowie i prezydenci miast mogli, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, tworzyć umundurowane straże miejskie. Fachowy nadzór nad nimi powierzono Komendantowi Głównemu Policji. Do ich zadań należały wyłącznie czynności administracyjno - porządkowe, bez możliwości użycia broni palnej i środków przymusu bezpośredniego, oprócz środków fizycznych, chemicznych i technicznych, służących do obezwładniania i zatrzymywania pojazdów, a także pałek służbowych. Koszty związane z funkcjonowaniem tych straży pokrywane były ze środków samorządu terytorialnego.

Mimo tak wąskiego zakresu regulacji prawnej (zaledwie dwa artykuły) instytucja straży sprawdziła się w toku działania i ostatecznie w dniu 29 sierpnia 1997 r. uchwalona została ustawa o strażach gminnych (Dz. U. nr 123, poz. 779 z późn. zm.)"¹

Zgodnie z art. 10 ustawy o strażach gminnych² "straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego". Zadania te, zgodnie z ust. 2 cytowanego artykułu ustawy, wykonują pracownicy straży zwani "strażnikami". Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy, "do zadań straży należy w szczególności:

- 1) ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych,
- 2) czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego - w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym,

¹S. Pieprzny "Policja. Organizacja i funkcjonowanie", wyd. 2, Wolters Kluwer Polska, Seria akademicka 2007, s. 64.

²Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 o strażach gminnych (Dz. U. z 9 października 1997 r., nr 123 poz. 779 ze zm.) - w dalszej części artykułu zwana także "ustawą o strażach gminnych", lub w skrócie "u.s.g."

- 3) współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń,
- 4) zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia,
- 5) ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej,
- 6) współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych,
- 7) doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób,
- 8) informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
- 9) konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy".³

Ponadto do obowiązków strażnika należą między innymi:

- a) zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej,
- b) podejmowanie interwencji w sytuacjach zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, a także w przypadku naruszenia dóbr osobistych ludzi,
- c) zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, przełożonymi, podwładnymi oraz współpracownikami,
- d) stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych⁴.

Strażnik wykonując przewidziane ustawą zadania, na podstawie art. 12 ust. 1 uprawniony jest do:

- 1) udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego,

³Tamże.

⁴Tamże, art. 27 pkt. 3-6.

- 2) legitymowania osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości,
- 3) ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji,
- 3 a) dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości podręcznych bagaży (...),
- 4) nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia,
- 5) dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych - w trybie i zakresie określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia,
- 6) usuwania pojazdów i ich unieruchamiania przez blokowanie kół w przypadkach, zakresie i trybie określonych w przepisach o ruchu drogowym,
- 7) wydawania poleceń,
- 8) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych,
- 9) zwracania się, w nagłych przypadkach, o pomoc do jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy na zasadach określonych w ustawie o Policji⁵.

Ustawodawca, dążąc do umożliwienia realizacji ustawowych zadań strażników miejskich, przewidział stosunkowo szeroki zakres możliwości wykorzystania środków przymusu bezpośredniego wobec osób utrudniających realizację obowiązków strażników miejskich. Środkami przymusu bezpośredniego w rozumieniu ustawy są:

- 1) siła fizyczna w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony,
- 2) kajdanki,
- 3) pałki obronne wielofunkcyjne,
- 4) psy i konie służbowe,
- 5) przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, na które jest wymagane pozwolenie na broń w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525, z późn. zm.),

⁵Tamże, art. 12 ust. 1 pkt. 1-9.

- 6) przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, na które nie jest wymagane pozwolenie na broń w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji,
- 7) ręczne miotacze gazu⁶.

Podkreślenia wymaga fakt, iż wbrew powszechnej opinii, straż może ubiegać się o wydanie świadectwa broni, a po jego uzyskaniu wolno takiej jednostce nabywać broń i amunicję⁷. Strażnik posiadający broń palną może jej użyć, w ostateczności i przy zachowaniu wielu obostrzeń, jeżeli środki przymusu bezpośredniego okazały się niewystarczające lub ich użycie z uwagi na okoliczności zdarzenia nie jest możliwe. W takiej sytuacji, podczas wykonywania zadań ochrony obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej, a także podczas konwojowania dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy, aktualizuje się możliwość zastosowania broni palnej bojowej:

- 1) w celu odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na życie lub zdrowie strażnika lub innej osoby,
- 2) przeciwko osobie, która nie zastosowała się do wezwania do natychmiastowego porzucenia broni lub innego niebezpiecznego narzędzia, którego użycie zagrozić może życiu lub zdrowiu strażnika lub innej osoby,
- 3) przeciwko osobie, która usiłuje bezprawnie, przemocą odebrać broń palną bojową strażnikowi,
- 4) w celu odparcia gwałtownego, bezpośredniego i bezprawnego zamachu na konwój ochraniający przedmioty wartościowe lub wartości pieniężne⁸.

Straż gminna jako formacja umundurowana utworzona "do ochrony porządku publicznego na terenie gminy"⁹ pełni względem społeczności lokalnej służebną rolę. Utworzenie straży gminnej (miejskiej) może nastąpić po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (albo stołecznego) Policji, która to opinia nie jest jednak wiążąca. Okoliczność ta daje gminie pełną swobodę w ocenie potrzeby utworzenia tej formacji, jak również jej rozwiązania¹⁰. Jak wykazano powyżej obowiązujące obecnie przepisy wprost umocowują straż w strukturach gminnych. Samorządy zaś jako właściwe

⁶Tamże, art. 14 ust. 1 i 2.

⁷Tamże, art. 15 ust. 1 i 2.

⁸Tamże, art. 18 ust. 1 pkt. 1-4.

⁹Tamże, art. 1.

¹⁰Por. także: S. Pieprzny, op. cit., s. 64.

w sprawie podjęcia decyzji o utworzeniu straży, spełniającej przecież służebną wobec nich rolę, skłonne są przeznaczać na ich działalność znaczne środki finansowe. Gminy w ramach uprawnień ustawowych tworzą nadto szczegółowy regulamin funkcjonowania konkretnych jednostek straży¹¹.

Przeprowadzenie pobieżnych nawet poszukiwań w Internecie informacji na temat straży miejskich i ich funkcjonowania, pozwala na stwierdzenie, iż zwiększa się liczba jednostek straży gminnych, jak również rośnie poziom zatrudnienia w tych już istniejących. Organy samorządu terytorialnego ustanawiając straż gminną, cedują na nią (poza tymi określonymi w ustawie o strażach gminnych czy ustawach samorządowych) szereg szczegółowych obowiązków związanych z szeroko rozumianym utrzymaniem porządku i czystości na terenie gminy, zabezpieczeniem uroczystości sportowych, religijnych, imprez kulturalnych, etc.¹²

Straż gminna zobowiązana jest do współpracy z innymi służbami (w szczególności z Policją) w zakresie wykonywania zadań własnych, ale i w zakresie realizacji ustawowych zadań tychże służb¹³. Z przepisów ustawy o strażach gminnych wynika, iż "Współpraca Policji i straży polega w szczególności na:

- 1) stałej wymianie informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku publicznego,
- 2) zorganizowaniu systemu łączności Policji i straży, uwzględniającego lokalne potrzeby i możliwości oraz zapewniającego utrzymanie stałej łączności między jednostkami Policji i straży,
- 3) koordynowaniu rozmieszczenia służb policyjnych i straży, z uwzględnieniem zagrożeń występujących na danym terenie,
- 4) wspólnym prowadzeniu działań porządkowych w celu zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, a także w innych miejscach publicznych,
- 5) organizowaniu wspólnych szkoleń oraz ćwiczeń policjantów i strażników gminnych (miejskich),

11Por. przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 o strażach gminnych, w szczególności art. 1, 2, 4, 5, 6, 8.

12Por. Uchwała nr LXXXVII/1130/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 2 grudnia 2009 r. w sprawie nadania Regulaminu Straży Miejskiej Miasta Krakowa, http://www.strazmiejska.krakow.pl/smmk/images/stories/_system/regulaminSM_nowy.pdf - link aktywny w dniu 16 marca 2010 r.

13Por. odpowiedź nadkom. dr A. Sęka w sprawie możliwości uczestniczenia strażnika miejskiego w interwencji związanej z awanturą domową, jego uprawnień i obowiązków w tym zakresie, w: "Policja Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji", nr 3/2009, s. 80 i nast.

6) wymianie informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych"¹⁴.

Natomiast w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy wskazano, iż współpraca między Policją a strażą gminną realizuje się przez:

- 1) okresowe spotkania komendantów lub osób przez nich wyznaczonych, w celu dokonywania ocen zagrożenia bezpieczeństwa ludzi oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego, a także wytyczania wspólnych zadań,
- 2) wzajemne, bieżące konsultacje w zakresie wykonywanych zadań,
- 3) organizowanie odpraw w przypadku konieczności podjęcia wspólnych zadań straży i Policji,
- 4) wyznaczenie strażników gminnych (miejskich), zwanych dalej "strażnikami", i policjantów do utrzymywania bieżących kontaktów,
- 5) wsparcie straży w czynnościach, w których siły straży są niewystarczające;
- 6) zapewnienie, na wniosek wójta, burmistrza (prezydenta miasta) lub komendanta straży, kadry do przeprowadzenia szkolenia podstawowego lub szkoleń specjalistycznych strażników¹⁵.

Nadto szczegółowe formy współpracy obu formacji przewidziane są w porozumieniach zawieranych przez właściwych terytorialnie komendantów Policji, a właściwym organem samorządu terytorialnego (wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta).

Pamiętać należy, iż w szczególności braki budżetowe i kadrowe powodują, iż Policja nie jest w stanie jednakowo dobrze realizować wszystkich nałożonych na nią zadań. Zasadnym jest zatem racjonalne wykorzystanie sił i środków poszczególnych formacji – w szczególności straży gminnych i policji, a co za tym idzie rozważenie możliwości pozostawienia pewnego zakresu spraw zagrożonych najniższym wymiarem kary (w szczególności grzywną), ale zarazem najbardziej uciążliwych dla społeczności (drobne kradzieże z piwnic, inwentarza żywego, etc.) wyłącznie strażom miejskim jako formacjom funkcjonującym najbliżej mieszkańców¹⁶. Lukę wynikającą z ciągłego braku środków finansowych państwa przeznaczanych na funkcjonowanie policji wypełnić mogą właśnie

¹⁴Ustawa o strażach gminnych, art. 9 ust. 5.

¹⁵Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy (Dz. U. z dnia 23 grudnia 2009 r., nr 220, poz. 1732; §2 ust. 1 oraz §3.

¹⁶Argumentację niniejszą współautor niniejszego artykułu (Artur Hołubiczko) prezentował już w 1996 r. podczas IX Ogólnopolskiej Konferencji prezydentów miast, burmistrzów i wójtów "Odpowiedzialność władz lokalnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny w gminach".

straże gminne, które już obecnie dysponują o wiele lepszymi środkami (narzędziami) do wykonywania zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, aniżeli policja.

Podsumowując, miejsce straży gminnych w polskim porządku prawnym, po okresie błędów i wypaczeń z początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, na chwilę obecną jest jasne. Znając obowiązki, zadania i uprawnienia straży gminnych, oraz ich miejsce w porządku prawnym można przejść do zapowiadanych powyżej omówień i porównań.

Z analizy treści ustaw poświęconych różnym służbom i strażom wynika szereg istotnych podobieństw w zakresie nałożonych na te formacje obowiązków, przy jednoczesnym znacznym zróżnicowaniu przywilejów (m.in. emerytalnych czy urlopowych). Abstrahując od prawnych regulacji dotyczących zakresu uprawnień i obowiązków wskazanych powyżej służb, wskazać należy, iż w zakresie ich praktycznego wykorzystania najczęściej zbieżności zachodzi między policją a strażą gminną (miejską). Uwarunkowania takie, jak wykonywanie obowiązków w jednakowych miejscach i okolicznościach (np. nieprawidłowe parkowanie, zabezpieczanie imprez masowych, a nade wszystko codzienna służba patrolowa), przy użyciu jednakowych środków (np. legitymowanie osób, stosowanie środków przymusu bezpośredniego, możliwość użycia broni), jednoznacznie wskazują na wielopłaszczyznową zbieżność zadań policji oraz straży miejskiej. Niestety okoliczności te nie idą w parze z jednakowym zabezpieczeniem emerytalnym czy socjalnym obu służb, z wyraźnym pokrzywdzeniem strażników gminnych.

Zarówno policjanci jak i strażnicy gminni objęci są ochroną przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych¹⁷, co należy uznać za rozwiązanie prawidłowe, biorąc pod uwagę zakres, jak również zagrożenia z jakimi mają do czynienia podczas wykonywanych przez nich obowiązków. Członkowie obu formacji objęci są zakazem strajku¹⁸, zakazem członkostwa w partiach politycznych¹⁹, jak również nie mogą podejmować dodatkowych zajęć zarobkowych bez zgody przełożonego bądź komendanta²⁰. Z uwagi na społeczne funkcje (a zarazem swoisty kredyt zaufania z nich wynikający) pełnione przez obie służby, zasadnym jest dążenie do eliminowania wszelkich sytuacji sprzyjających korupcji, mogących budzić wątpliwości co do kierowania się określonymi poglądami politycznymi czy też zachęcających do uzyskania prawnie gwarantowanych świadczeń w drodze form protestu stojących

17Art. 23 u.s.g., art. 66 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji (Dz. U. 2007.43.277 tekst jednolity, z późniejszymi zmianami) zwanej dalej jako "ustawa o policji" albo w skrócie jako "u.p".

18Art. 62 ust. 2 u.p., art. 30 ust. 1 u.s.g.

19Art. 63 ust. 1 u.p., art. 30 ust. 2 u.s.g.

20Art. 31 u.s.g., art. 62 ust. 1 u.p.

w sprzeczności z kluczowymi dla zapewniania bezpieczeństwa obywateli obowiązkami²¹. Wskazane powyżej regulacje są trafne i w istocie podkreślają zasadniczą zbieżność w zakresie realizacji obowiązków obu służb w zakresie ochrony porządku publicznego, ale także bezpieczeństwa obywateli. W tym miejscu wskazać należy na zasadniczą lukę w art. 1 ust. 1 ustawy o strażach gminnych, której uzupełnienia od lat domagają się środowiska samorządowe, a mianowicie dodanie sformułowania stanowiącego, iż straż gminne powoływane są także do ochrony bezpieczeństwa osób. Proponowana zmiana ma w istocie charakter celowościowy i zwraca uwagę na ten aspekt działalności strażników gminnych, do którego (mimo braku wyraźnego uregulowania, jak ma to miejsce w przypadku choćby policjantów) są zobowiązani z uwagi na treść zadań i obowiązków wyrażonych w ustawie²², a który to aspekt zdaje się być pomijany przy ocenie ich pracy. Pamiętać należy, iż porządek publiczny nie może funkcjonować w oderwaniu od obywateli i ich bezpieczeństwa.

Jednakże najwięcej podobieństw między uprawnieniami i obowiązkami strażników i policjantów ujawnia się w ich codziennej pracy. Mimo, iż niektóre regulacje ustawowe dotyczące obowiązków strażników i policjantów czy też aksjologia stojąca za powołaniem obu formacji, różnią się w sposób zasadniczy, to narzędzia czy też środki umożliwiające realizację celów, są niemal identyczne. W szczególności, zarówno strażnik miejski, jak i policjant wykonując swoje obowiązki służbowe patroluje ulice, ma prawo legitymowania osób²³ i ich zatrzymania (ujęcia) w określonych sytuacjach²⁴, stosuje środki przymusu bezpośredniego²⁵, ma możliwość dokonywania kontroli osobistej²⁶ czy też użycia broni w uzasadnionych wypadkach²⁷. Kolejne istotne podobieństwo w zakresie pracy strażników i policjantów ma miejsce w odniesieniu do postępowania w sprawach o wykroczenia. Chodzi tu w szczególności uprawnienia strażników gminnych w zakresie nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym, jak również dokonywanie czynności wyjaśniających (zmierzających do wykrycia sprawców wykroczeń), kierowanie wniosków

21Jakkolwiek zakazy te są uzasadnione, to warto już teraz zwrócić uwagę na kluczową różnicę pomiędzy służbą strażnika a służbą policjanta. Strażnik wykonuje swoje obowiązki w ramach stosunku pracy, policjant natomiast w ramach stosunku służby który zapewnia mu pewne dodatkowe przywileje, niejako w zamian za przestrzeganie ciężących na nim zakazów. Strażnik zaś, zatrudniony zgodnie z prawem pracy, jest pozbawiony jakichkolwiek kompensacji.

22por. w szczególności teś ślubowania strażników gminnych z art. 26 ustawy o strażach gminnych: *"Ślubuję uroczyście służyć Państwu i wspólnocie lokalnej, chronić porządek publiczny i bezpieczeństwo ludzi, przestrzegać porządku prawnego i dyscypliny służbowej, dbać o etykę i dobre imię służby".*

23Art. 15 ust. 1 pkt. 1 u.p., art. 12 ust. 1 pkt. 2 u.s.g.

24Art. 15 ust. 1 pkt. 2 u.p., art. 12 ust. 1 pkt. 3 u.s.g.

25Art. 14 ust. 1 u.s.g., art. 16 ust. 1 u.p.

26Art. 12 ust. 1 pkt. 3a u.s.g., art. 15 ust. 1 pkt. 5 u.p.

27Art. 17 ust. 1 u.p., art. 15 ust. 1 u.s.g.

o ukaranie do sądu, oskarżanie przed sądem i wnoszenie środków odwoławczych w oparciu o przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia (art. 12 ust. 1 pkt. 4 i 5 ustawy o strażach gminnych). Zbieżność ta szczególnie widoczna jest w odniesieniu do kontroli w zakresie przewidzianym ustawą prawo o ruchu drogowym, w tym klasycznym przykładem kontroli prawidłowości parkowania czy prawa wjazdu do stref ograniczonego ruchu kołowego. Nadto w toku wykonywania wskazanych powyżej czynności, strażnicy miejscy, mają prawo gromadzenia danych osobowych sprawców, zwracania się o pomoc do jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej, organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy na zasadach określonych w ustawie o Policji²⁸. Dalsze podobieństwa zachodzą m.in. w ramach możliwości rejestracji zachowań przestępnych za pomocą środków technicznych²⁹.

Podsumowując powyższe, codzienna praca strażnika gminnego i policjanta ukazuje szereg podobieństw. Jednakże pomimo wykazanych zbieżności, pewne uprawnienia obu służb, istotne z punktu widzenia stopnia narażenia życia i zdrowia w trakcie wykonywania obowiązków służbowych, zabezpieczenia emerytalnego i społecznego pracowników tych służb i ich rodzin, diametralnie się różnią. Sytuacja ta jest niewątpliwie niekorzystna dla strażników gminnych, którzy nałożone na nich obowiązki wykonują z nie mniejszym niż policjanci zaangażowaniem. Zdarza się także, iż w związku z zapewnieniem finansowania przez gminy, strażnicy dysponują lepszymi środkami technicznymi umożliwiającymi realizację działań o charakterze prewencyjnym.

²⁸Art. 15 ust. 1 pkt. 6 i 7 u.p., art. 12 ust. 1 pkt. 8 i 9 u.s.g.

²⁹Art. 11 ust. 2 pkt. 1 u.s.g., art. 15 ust. 1 pkt. 5a) u.p.

CZEŚĆ DRUGA

Wskazane powyżej okoliczności stanowią punkt wyjścia do zasadniczego problemu postawionego we wstępie niniejszego artykułu, który sformułować można w formie pytania: skoro prace wykonywane w większości przypadków przez strażników i policjantów są tak podobne, to dlaczego zabezpieczenia emerytalne i inne uprawnienia obu służb tak się od siebie różnią?

Autorzy pragną zwrócić szczególną uwagę na zasygnalizowany wcześniej problem związany pozostawianiem strażników gminnych w stosunku pracy, co skutkuje stosowaniem względem nich szeregu rozwiązań, przede wszystkim w zakresie zabezpieczeń emerytalnych (w tym w szczególności możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę), niedostosowanych do specyfiki wykonywanej pracy. Uzasadnione są zatem postulaty strażników, jak i niektórych samorządów, zmierzające do przekształcenia stosunku pracy strażników w stosunek służbowy o charakterze administracyjnym.

W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 1997 r. do sygnatury akt II SA 1260/96 czytamy "policjant (...) pozostaje w stosunku służbowym i chociaż stosunek ten nawiązuje się w wyniku mianowania, znanego kodeksowi pracy, na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby, stosunek ten ma zasadniczo inny charakter. Wynika to zwłaszcza z obowiązku wykonywania przez policjanta rozkazów i poleceń jego przełożonych, możliwości powierzania mu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku oraz wyznaczania i przenoszenia go na różne stanowiska, nawet w innej miejscowości, stosownie do potrzeb Policji. Z drugiej strony korzysta on z pewnych preferencji w sferze materialnej, socjalnej czy ubezpieczenia społecznego"³⁰. Podstawę aksjologiczną specyficznych regulacji we wskazanych powyżej sferach stanowią zatem pewne szczególne obowiązki ciążące na policjantach. Nie sposób nie zauważyć, że także strażnicy gminni zobowiązani są do wykonywania poleceń ich przełożonych, można im powierzyć pełnienie innych niż wskazane w umowie o pracę obowiązków czy przenieść w określonych przypadkach na inne stanowisko³¹.

W związku z tym postulaty środowiska zmierzające do uzyskania przez strażników gminnych zbliżonych uprawnień o charakterze socjalnym winny spotkać się z aprobatą ze strony decydentów politycznych. Pamiętać należy, iż podstawowe zadania wykonywane

³⁰wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 marca 1997 r., sygn. akt II SA 1260/96, ONSA 1998 1 poz. 18, publikacja elektroniczna pobrana ze strony: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/70572C0B6E> - link aktywny w dniu 30 marca 2010 r.

³¹por. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2008 r., nr 223, poz. 1458.

przez strażników gminnych wiąże się z egzekwowaniem obowiązków obywateli w zakresie utrzymania czystości, przestrzegania przepisów ruchu drogowego, etc. Codzienna praca straży gminnych sprzyja odciążeniu policji w zakresie najdrobniejszych (a zarazem najbardziej uciążliwych dla obywateli) spraw. Jakkolwiek każda jednostka uprawniona do działań o charakterze represyjnym narażona jest na krytykę obywateli (przybierającą coraz częściej formę artykułów prasowych rozpowszechnianych także w Internecie), co jest wskazane stanowiąc jedną z form swoistej kontroli społecznej zapobiegającej wypaczeniom, to szczególnie działalność straży gminnych poddawana jest miażdżącej, acz niekonstruktywnej krytyce³².

Okoliczności te nie sprzyjają formułowaniu społecznych postulatów wobec prawa, a w konsekwencji uniemożliwiają instytucjonalizację tych propozycji choćby w postaci projektu zmian w prawie. Rozproszenie postulatów wobec prawa wynika przede wszystkim z lokalnego charakteru straży gminnych i rozbieżnych uprawnień - przywilejów nadawanych poszczególnym jednostkom przez powołujące je do życia władze samorządowe. Konsekwencją takiego stanu rzeczy są niezwykle ograniczone możliwości przekazywania jakichkolwiek postulatów decydentom politycznym. Należałoby się zastanowić nad zogniskowaniem propozycji pochodzących z różnych jednostek straży gminnych i sformułowaniem możliwie jednolitego stanowiska w zakresie zagwarantowania strażom gminnym uprawnień o charakterze odpowiadającym trudnościom wykonywanej pracy i zbliżonym do uprawnień innych służb mundurowych, głównie w zakresie wcześniejszych świadczeń emerytalnych.

Uprawnienia o charakterze materialnym, socjalnym czy w zakresie ubezpieczeń społecznych policjantów uregulowane są w szeregu szczegółowych ustaw oraz rozporządzeń. Wspomniane akty normatywne regulują w szczególności uprawnienia policjantów w zakresie:

- a. rozkładu czasu służby³³,
- b. uposażeń (w tym otrzymywania wynagrodzenia za dodatkowe zadania wykraczające poza obowiązki służbowe)³⁴,

32Na co przykładami mogą być: <http://www.gp24.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20080605/SLUPSK/541623914>, <http://wolnekielce.blox.pl/2009/12/PO-CO-NAM-STRAZ-MIEJSKA.html> - wszystkie linki aktywne na dzień następujące artykuły znalezione w sieci: <http://www.gp24.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20080606/SLUPSK/426890393>, <http://www.gp24.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20080605/SLUPSK/541623914> 25 lutego 2010 roku.

33Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rozkładu czasu służby policjantów (z dnia 18 października 2001, Dz.U. 2001.131.1471).

34Poruszono m.in. w: Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczególnych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (z dnia 2 września 2002, Dz.U. 2002.151.1261), Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczególnych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia, oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (z dnia 6 grudnia 2001, Dz.U. 2001.152.1732), Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków otrzymywania przez

- c. nagród (w tym jubileuszowych) i zapomóg³⁵,
- d. otrzymywania wyżywienia lub równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie³⁶,
- e. umundurowania i przyznawania równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie³⁷,
- f. należności za podróże służbowe i przeniesienia³⁸,
- g. warunków korzystania przez policjantów i członków ich rodzin z prawa przejazdu raz w roku środkami publicznego transportu zbiorowego³⁹,
- h. warunków ulgowych przejazdów środkami transportu publicznego zbiorowego⁴⁰,
- i. pokrywania kosztów pogrzebu⁴¹,
- j. świadczeń socjalnych i bytowych przysługujących także członkom rodzin policjantów⁴²,
- k. pomocy finansowej na kształcenie dzieci w razie śmierci policjanta podczas pełnienia służby⁴³,

policjanta dodatkowego wynagrodzenia za wykonywanie zleconych zadań wykraczających poza obowiązki służbowe (z dnia 29 kwietnia 2002, Dz.U. 2002.50.456).

35Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawie przyznawania policjantom nagród i zapomóg, a także sposobu tworzenia funduszu nagród i zapomóg dla policjantów (z dnia 21 grudnia 2006, Dz.U. 2006.251.1859), Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawie okresów wliczanych do okresu służby, od którego zależy nabycie prawa do nagrody jubileuszowej, oraz trybu jej obliczania i wypłacania policjantom (z dnia 19 czerwca 2002, Dz.U. 2002.100.913)

36Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta wyżywienia oraz norm tego wyżywienia (z dnia 12 września 2002, Dz.U. 2002.166.1366), Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie oraz wysokość tego równoważnika (z dnia 12 września 2002, Dz.U. 2002.166.1367).

37Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawie umundurowania policjantów (z dnia 20 maja 2009, Dz.U. 2009.90.738), Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie (z dnia 17 czerwca 2003, Dz.U. 2003.125.1166).

38Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawie wysokości, warunków i trybu przyznawania policjantom należności za podróże służbowe i przeniesienia (z dnia 31 października 2002, Dz.U. 2002.191.1598).

39Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawie warunków korzystania przez policjantów oraz członków ich rodzin z prawa przejazdu raz w roku środkami publicznego transportu zbiorowego na koszt właściwego organu Policji oraz warunki przyznawania zryczałtowanego równoważnika pieniężnego w razie niewykorzystania przysługującego przejazdu (z dnia 27 maja 2002, Dz.U. 2002.74.683).

40Ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (z dnia 20 czerwca 1992, Dz.U. 2002.175.1440 j.t.).

41Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawie warunków pokrywania kosztów pogrzebu policjanta oraz określenia członków jego rodziny, na których przysługuje zasiłek pogrzebowy (z dnia 1 marca 2002, Dz.U. 2002.23.234).

42Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawie rodzaju i zakresu świadczeń socjalnych i bytowych przysługujących policjantom oraz członkom ich rodzin (z dnia 4 marca 2002, Dz.U. 2002.23.236).

43Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej na kształcenie dzieci policjantów, których śmierć nastąpiła w związku ze służbą (z dnia 28 maja 2007, Dz.U. 2007.102.707).

- l. urlopów (w tym także dodatkowych płatnych urlopów)⁴⁴,
- m. zakwaterowania (warunki najmu lokali mieszkalnych, zasady przydzielania lokali policjantom przeniesionym do służby w innej miejscowości)⁴⁵,
- n. ochrony zdrowia i zaopatrzenia emerytalnego (odszkodowania w razie wypadków i chorób, wykaz schorzeń i chorób pozostających w związku ze służbą)⁴⁶.

Obowiązki, ale i liczne przywileje związane ze służbą w Policji dokładnie definiuje ponad 170 aktów prawnych⁴⁷. Dla porównania uprawnienia straży gminnych reguluje tylko ustawa o strażach gminnych, natomiast w zakresie poza regulacjami odnoszącymi się do umundurowania i wyposażenia, strażnicy traktowani są jak każdy inny obywatel. Nie istnieje żaden prawny akt normatywny który by uwzględniał trudności związane z wykonywaniem przez strażników zadań, czy przewidywał możliwość utraty zdrowia czy nawet życia podczas tej pracy.

Tu, warto zaznaczyć, że jakkolwiek zgodnie z ustawą o strażach gminnych⁴⁸ "w sprawach dotyczących strażników, a nieuregulowanych w ustawie, mają zastosowanie przepisy o pracownikach samorządowych"⁴⁹ - to jednak żadna z ustaw samorządowych nie daje dostępu do podstawowego zabezpieczenia, jakim była by możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę.

Pisząc o zabezpieczeniu nie mamy tylko na myśli prawa strażników do zakończenia pracy. Możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę ochroniło by też społeczeństwo przed potencjalnymi, acz całkiem realnymi zagrożeniami. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację

44Poruszono m.in. w: Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawie szczególnych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (z dnia 2 września 2002, Dz.U. 2002.151.1261); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawie urlopu policjantów (z dnia 7 czerwca 2002, Dz.U. 2002.81.740), Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawie wprowadzenia płatnych urlopów dodatkowych dla policjantów (z dnia 7 czerwca 2002, Dz.U. 2002.81.741).

45Poruszono m.in. w: Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawie warunków najmu lokali mieszkaniowych pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych Policji (z dnia 8 lipca 2004, Dz.U. 2004.167.1754), Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego przez policjantów (z dnia 17 października 2001, Dz.U. 2001.131.1468), Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawie trybu przydzielania lokalu mieszkalnego policjantowi przeniesionego do służby w innej miejscowości oraz policjantowi który skorzystał z pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu (z dnia 2 grudnia 2003, Dz.U. 2003.215.2119).

46Poruszono m.in. w: Ustawa o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji (z dnia 16 grudnia 1972, Dz.U. 1972.53.345 z późniejszymi zmianami), Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu (...) oraz ich rodzin (z dnia 18 lutego 1994, Dz.U. 2004.8.67 j.t.), Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Sprawie postępowania w razie wypadków pozostających w związku z pełnieniem służby w Policji (z dnia 7 lipca 2005, Dz.U. 2005.136.1150).

47Dokładnie 171 aktów prawnych wskazuje program prawniczy LEX Omega (zaktualizowany o bazy na marzec 2010 roku) związanych z hasłem "policja".

48U.s.g., art. 32.

49Ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 (Dz.U. 2008.223.1458).

w której 64 latek jest w stanie poskromić grupę agresywnych i pijanych dwudziestolatków. Trudno nie uznać sytuacji za patologiczną, kiedy to strażnik jest zobowiązany do wykonywania ciężkiej fizycznej pracy, wymagającej jasności umysłu, niezmaconych zmysłów i refleksu w wieku uznawanym przez wielu za zasadniczo starczy. A zgodnie z obowiązującymi obecnie aktami prawnymi strażnik gminny winien pracować do 65 roku życia.

Nie należy jednak popadać ze skrajności w skrajność. Nie było by rozsądne, ani nie jest w tej pracy postulowane, aby umożliwiać strażnikom przechodzenie na emerytury w szczycie ich możliwości fizycznych, w czasie kiedy po 15 latach służby zgromadzili już tak cenne doświadczenie zawodowe. Warto zwrócić uwagę że, co prawda, policji oraz wojsku przysługuje prawo do dużo wcześniejszej emerytury to jednak wielu uważa to za nierozważne, a dla Rzecznika Praw Obywatelskich jest to wręcz pogwałcenie konstytucji⁵⁰.

Najczęstszym powodem odmawiania strażnikom wcześniejszych emerytur jest aspekt finansowy takiego przedsięwzięcia - utrzymywany przez decydentów politycznych mit jakby miałyby to doprowadzić Skarb Państwa do niemalże bankructwa. Jednakże, nawet podstawowa analiza liczb ukazuje zupełnie inny obraz. Postulowane przez strażników gminnych zmiany - przyznanie strażnikom gminnym prawa do fakultatywnej emerytury po 25 latach pracy w straży - kosztowały by około 9 milionów złotych, a w dodatku pierwsze takie emerytury byłby wypłacane nie wcześniej niż w 2015. W roku 2008 budżet MSWiA wyniósł ponad 16 miliardów 200 milionów złotych, w tym ponad 5 miliardów 130 milionów przeznaczono na emerytury dla ponad 180 tysięcy uprawnionych. Na korzyść strażników przemawia także fakt że w całej Polsce jest ich trochę ponad 10 tysięcy. Trudno więc uwierzyć że zorganizowanie kwoty tej niemałej, ale porównując doprawdy znikomej, oraz dodatkowo odłożonej w czasie (o co najmniej pół dekady) zagroziło by kondycji Skarbu Państwa. Jeśli jednak "państwo polskie pozostaje rzeczywiście w tak trudnej sytuacji jeśli chodzi o system emerytalny, jak się to oficjalnie przedstawia, to może należy przedstawicielom niektórych zawodów nieco wydłużyć czas służby, pracy, aby w imię sprawiedliwości przedstawiciele innych zawodów, dzięki nieco skróconemu czasowi służby, pracy mogli realnie i skutecznie realizować zadania a budżet państwa nie zachwiał się z winy strażników miejskich"⁵¹.

50 Artykuł ze strony http://www.rp.pl/artykul/427845_Mundurowe_niekonstytucyjne_.html , link aktywny na 26 marca 2010r.

51 Z referatu komendanta Artura Hołubiczko, wygłoszonego na Konferencji XYZ, dnia 14 października 2009r. w Krakowie.

PODSUMOWANIE

Kończąc, należy podkreślić że sytuacja zaznaczona w tekście (olbrzymia dysproporcja w uprawnieniach emerytalnych strażników i policjantów wobec wykonywania często bardzo podobnej pracy) jest daleko niesprawiedliwa i zwyczajnie krzywdząca wobec osób które z zaangażowaniem wypełniają zadania wymienione w ustawie, każdego dnia narażając na szwank nie tylko swoją cześć, ale i zdrowie, a może i życie. Ze wszelkich miar za słuszne należy uznać postulaty strażników wobec ich uprawnień emerytalnych. Przyjęcie postulowanych rozwiązań zagwarantuje nie tylko lepsze warunki do pracy samym strażnikom, ale podnosząc ich zadowolenie wpłynie znacząco na zapał z jakim oddawać się będą swojej pracy, co leży w dobrym interesie wszystkich Polaków.