

**Propozycje zmian aktów prawnych regulujących problematykę funkcjonowania straży
gminnych (miejskich) przedstawione podczas posiedzenia zespołu
ds. Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywateli
Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego
w dniu 7 października 2021 r.**

1. Zmiany w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. z 2021 poz. 1763):

- rozszerzenie obowiązku poszanowaniem godności i praw każdego człowieka, nie tylko obywatela – zmiana art. 1 pkt 2 ustawy o strażach gminnych (miejskich). Zgodnie z art. 30 Konstytucji strażnicy gminni (miejscy) powinni szanować godność i prawa nie tylko obywateli, ale także cudzoziemców.
- wprowadzenie ustawowego obowiązku informowania właściwego komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji o utworzeniu i rozwiązywaniu straży gminnej.
- uporządkowanie kwestii organu właściwego do nadawania regulaminu straży gminnej w celu wyeliminowania sprzeczności pomiędzy zasadą ogólną zawartą w art. 8 ust. 2 (zgodnie z którym regulamin straży nadaje rada gminy) a stanowiącym wyjątek brzmieniem art. 6 ust. 2 ustawy o strażach gminnych (zgodnie z którym, w przypadku umiejscowienia straży w urzędzie gminy, regulamin straży jest nadawany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta).
- rozszerzenie nadzoru Policji w zakresie użycia i wykorzystania przez straże gminne środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Obecnie Policja uprawniona jest do sprawowania nadzoru nad działalnością straży w zakresie użycia broni palnej oraz środków przymus bezpośredniego, z pominięciem kwestii ich wykorzystania. Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej odróżnia użycie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej od ich wykorzystania.
- dookreślenie katalogu miejsc, do których może nastąpić doprowadzenie osób nietrzeźwych. Obecnie przepisy ustawy dają możliwość doprowadzenia ww. osób do izby wytrzeźwień lub miejsca zamieszkania. Proponowana zmiana umożliwi doprowadzenie ich do podmiotu leczniczego, a w razie braku izby wytrzeźwień do jednostki Policji. Zmiana ma na celu dostosowanie przepisów ustawy o strażach gminnych do regulacji zawartych w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
- umożliwienie strażnikom gminnym wykonywanie czynności na terenie gminy sąsiadującej położonej na obszarze tego samego województwa za zgodą właściwych terytorialnie organów samorządowych.
- przyznanie strażnikom gminnym (miejskim) prawa do ujęcia osoby i niezwłocznego doprowadzenia jej do najbliższej jednostki Policji w celu ustalenia jej tożsamości i wykonania niezbędnych czynności przewidzianych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez tę osobę wykroczenia, jeżeli osoba ta swoim zachowaniem uniemożliwia lub usiłuje uniemożliwić wykonanie tych czynności. Obecnie

strażnicy są uprawnieni do ujęcia osób oraz doprowadzenia ich do najbliższej jednostki Policji tylko w sytuacji, gdy osoby te stwarzają w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia.

- rozszerzenie zakresu stosowania uprawnienia strażników gminnych (miejskich) do żądania wskazania przez właściciela lub użytkownika pojazdu komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, również w sytuacjach niezwiązanych z kontrolą ruchu drogowego. Obecnie strażnicy posiadają takie uprawnienie w ramach kontroli ruchu drogowego. Proponowana zmiana ma na celu rozszerzenie stosowania tego uprawnienia również o sytuacje niezwiązane z kontrolą ruchu drogowego, a w których doszło do popełnienia wykroczenia z wykorzystaniem pojazdu np. w przypadku dopuszczenia się niszczenia roślinności (art. 144 § 1 k.w.), czy zaśmiecania miejsc dostępnych dla publiczności, w szczególności drogi, ulic, placów, ogrodów, trawników lub zieleńców (art. 145 k.w.).
- rozszerzenie katalogu środków przymusu bezpośredniego, których strażnik ma prawo użyć lub wykorzystać, o kask zabezpieczający oraz konia służbowego.
- określenie organu właściwego do rozpatrywania zażaleń na niewniesienie przez straż gminną (miejską) wniosku o ukaranie do sądu, składanego na podstawie art. 56a¹ ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Brak ustawowego wskazania przedmiotowego organu powoduje problemy interpretacyjne oraz w konsekwencji stosowanie w skali kraju odmiennych praktyk. Proponuje się ustawowe wskazanie wojewody, sprawującego nadzór nad działalnością straży przy pomocy komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji jako organu nadrzędnego nad strażami gminnymi (miejskimi) właściwego do rozpatrywania zażaleń na niewniesienie do sądu wniosku o ukaranie przez straż gminną (miejską), zgodnie z art. 56a kpsw.
- zniesienie wymogu ukończenia 21 lat dla osób ubiegających się przyjęcie do pracy w charakterze strażnika gminnego (miejskiego). W polskim prawie osoba staje się pełnoletnia w związku z ukończeniem 18 lat. Mając powyższe na uwadze, ukończenie 21 lat jako wymóg zatrudnienia na stanowisku strażniczym wydaje się niezrozumiały. Analogiczne uregulowania obowiązują w ustawach kompetencyjnych innych służb, np.: w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.
- wprowadzenie obowiązku posiadania przez strażnika sprawności fizycznej i psychicznej adekwatnie do rodzaju zadań przypisanych do jego stanowiska. Obecnie brzmienie przepisu nakłada na wszystkich strażników konieczność przechodzenia szczegółowych badań, niezależnie od zakresu zadań przypisanych do ich stanowisk.
- nałożenie na pracodawcę obowiązku wysłania zatrudnianego na stanowisko strażnika gminnego (miejskiego) nie później niż 30 dni od dnia zatrudnienia odbycia szkolenia podstawowego. Obecnie pracodawca zobligowany jest do zatrudnienia strażnika po raz pierwszy na czas określony, nie dłuższy niż 12 miesięcy, w ramach którego strażnik odbywa szkolenie. W praktyce dochodzi do

¹ Zgodnie z art. 56a. k.p.s.w. jeśli nie zachodzą okoliczności określone w art. 27 k.p.s.w., osobie, która złożyła zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia, przysługuje zażalenie do organu nadrzędnego na niewniesienie wniosku o ukaranie.

sytuacji, że strażnik pomimo braku przeszkolenia, wykonuje wszystkie, bądź większość obowiązków przypisanych tej formacji.

- ustanowienie obowiązku (a nie jak dotychczas powinności) posiadania przez członków komisji egzaminacyjnej (w tym jej przewodniczącego) wiedzy, umiejętności i doświadczenia w zakresie wynikającym z programu szkolenia podstawowego.
- dostosowanie przepisów ustawy o strażach gminnych do rozwiązań wynikających z kodeksu pracy w zakresie możliwości zatrudniania strażników gminnych (miejskich) na czas określony - zatrudnienie na podstawie umowy o pracę na czas określony, a także łączny okres zatrudnienia na podstawie umów o pracę na czas określony zawieranych między tymi samymi stronami stosunku pracy, nie może przekraczać 33 miesięcy, a łączna liczba tych umów nie może przekraczać trzech. Obowiązująca ustawa o strażach gminnych w praktyce stwarza możliwość zatrudniania strażników na czas określony przez okres do 4 lat.
- doprecyzowanie i ujednolicenie przepisów w zakresie możliwości zwolnienia osoby zatrudnianej na stanowisku strażnika z obowiązku odbycia szkolenia podstawowego – dotyczy sytuacji ponownego zatrudnienia strażnika przed upływem 3 lat od dnia rozwiązania poprzedniego stosunku pracy, w trakcie którego strażnik ukończył z wynikiem pozytywnym szkolenie podstawowe.
- wprowadzenie fakultatywności zawieszenia w czynnościach służbowych strażników gminnych przeciwko którym wniesiony został subsydiarny akt oskarżenia. Zgodnie z art. 26a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, komendant straży jest zobligowany do zawieszenia strażnika gminnego (miejskiego) w pełnieniu obowiązków pracowniczych w przypadku wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o ściganie z oskarżenia publicznego i popełnione umyślnie przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Fakultatywne zawieszenie ustawodawca przewidział w sytuacji, gdy ścigane z oskarżenia publicznego przestępstwo, bądź przestępstwo skarbowe zostanie popełnione nieumyślnie. Przepisy nie wskazują pracodawcy sposobu postępowania w razie, gdy w stosunku do strażnika zostanie wniesiony subsydiarny akt oskarżenia określony w art. 55 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego*. Stan ten jest odstępstwem od reguł przyjętych w przepisach określających zasady działania w tożsamej sytuacji wobec przedstawicieli innych służb np. funkcjonariuszy Policji. W aktach rangi ustawowej regulujących ich funkcjonowanie, podjęcie decyzji o zawieszeniu w czynnościach służbowych osoby przeciwko której wniesiony został subsydiarny akt oskarżenia ma charakter fakultatywny. W sytuacji skutecznego wniesienia opisanego środka prawnego przełożony może, ale nie musi zawiesić osoby, której przedmiotowy akt oskarżenia dotyczy.
- dookreślenie w ustawie współpracy straży gminnych (miejskich) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy. Obecnie kwestie te doprecyzowane są w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 sierpnia 2021 r. w *sprawie form współpracy straży gminnej z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy* (Dz. U. poz. 1466).

2. Zmiany u ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 450):

- wprowadzenie uprawnienia Policji i straży gminnych (miejskich) do usuwania pojazdów pozostawionych bez tablic rejestracyjnych lub pojazdów, których stan wskazuje na to, że nie są używane nie tylko z drogi, ale również z pasa drogowego.
- rozszerzenie strażnikom gminnym (miejskim) uprawnień do wykonywania kontroli ruchu drogowego w zakresie interwencji wobec: kierującego pojazdem w przypadku niezastosowania się do znaku B-2 „zakaz wjazdu”, tj. wobec kierowcy, który naruszył dyrektywę wynikającą ze znaku i porusza się drogą jednokierunkową „pod prąd”; kierującego pojazdem wzdłuż po chodniku lub po przejściu dla pieszych; kierującego pojazdem zanieczyszczającym lub zaśmiecającym drogę - w obecnym stanie prawnym strażnik gminny, nawet będąc naocznym świadkiem popełniania przez kierowcę ww. wykroczeń, nie ma podstaw do podjęcia natychmiastowej i skutecznej interwencji.

3. Zmiany w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 888):

- zmiana uprawnienia w zakresie sankcjonowania przepisów dotyczących gospodarki komunalnej i usuwania odpadów znajdujących się na terenie kontrolowanej nieruchomości. Proponowana zmiana ma na celu zobowiązanie właściciela nieruchomości do zbierania znajdujących się na terenie nieruchomości odpadów komunalnych. Obecne przepisy odnoszą się w tym zakresie do odpadów powstałych na terenie nieruchomości, co w praktyce uniemożliwia wyegzekwowanie przedmiotowego obowiązku z uwagi na brak możliwości stwierdzenia, gdzie odpady komunalne powstały.

4.—Dodatkowe postulaty przekazane do MSWiA przez inne podmioty:

- ustanowienie Odznaki Honorowej za Zasługi dla Straży Miejskiej (Gminnej).

Ustanowienie proponowanej odznaki rangi państwowej, w ocenie wnoszącego projekt (Związek Miast Polskich), byłoby właściwym sposobem uhonorowania osób, które na przestrzeni lat w sposób szczególny założyły się dla straży miejskich i gminnych w Polsce. Wnoszący przekazał do MSWiA propozycję projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Odznaki Honorowej za zasługi dla Straży Miejskiej (Gminnej), ustalenia jej wzoru, zasad i trybu nadawania oraz noszenia. Jako podstawę prawną wskazano art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 roku o odznakach i mundurach (Dz.U. 1978 Nr 31 poz. 130).

- zmiana rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 1998 roku w sprawie umundurowania, legitymacji, dystynkcji i znaków identyfikacyjnych strażników gminnych (miejskich).

W ocenie Wnoszącego projekt (Polski Związek Straży Miejskich i Gminnych) aktualnie obowiązujące rozporządzenie na chwilę obecną nie spełnia oczekiwań środowiska strażniczego. Z przekazanej informacji wynika jednocześnie, że projekt był konsultowany w środowisku straży stowarzyszonych

w Polskim Związku Straży Miejskich i Gminnych oraz w Krajowej Radzie Komendantów Straży Miejskich i Gminnych Rzeczypospolitej Polskiej. Niemniej jednak przekazany projekt rozporządzenia przedstawia jedynie zarys proponowanych zmian, a od strony formalnej wymaga jeszcze głębszej korekty i dopracowania w zakresie procedur legislacyjnych. Poza tym, projekt nie zawiera wzorów proponowanego nowego umundurowania oraz specyfikacji dotyczącej materiałów z jakich mają być wykonane nowe elementy umundurowania. Uzupełnienie tego elementu, który jest niezbędny do ostatecznego wprowadzenia nowych uregulowań, również

będzie wymagało poniesienia kosztów
w tym zakresie.

- zmiana rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 roku w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

W związku ze zmianą ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków* (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 22 z późn. zm.) na właścicieli lub zarządców budynków lub lokali nałożony został obowiązek złożenia do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklaracji o źródłach ciepła wykorzystywanego na potrzeby budynku lub lokalu lub źródłach spalania paliw. Niedopełnienie tego obowiązku zostało usankcjonowane przez ustawodawcę karą grzywny. Dodanie strażnikom gminnym (miejskim) uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia w związku z ujawnieniem naruszeń przepisów polegających na niezłożeniu ww. deklaracji będzie pełniło funkcję prewencyjną i dyscyplinującą. Będzie także służyło władzom gmin do weryfikowania realizacji nałożonego na właścicieli i zarządców budynków i lokali obowiązku. Powyższe pozwoli na minimalizowanie liczby nieprawidłowości w tym zakresie, przez co wzmocni także realizację systemowych działań ukierunkowanych na poprawę jakości powietrza w Polsce.