

## U Z A S A D N I E N I E

Powody nowelizacji ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych są następujące:

### 1) przeciwdziałanie drobnej przestępczości

W okresie ostatniego dziesięciolecia znacznie wzrosła przestępczość tzw. pospolita. Ilość stwierdzonych przestępstw wzrastała wyraźnie od 1994 r. (z niewielkim odstępstwem w 1996 r. – lecz i wtedy była większa, niż w latach 1990 – 1993), aż do 2003 r., kiedy to osiągnęła dotychczasowe apogeum. Minimalny jej spadek odnotowano dopiero w 2004 r. (o 1 % mniej niż w 2003 r.) oraz nieco bardziej wyraźny w 2005 r. Wciąż jednak utrzymuje się na poziomie znacznie wyższym od notowanego w poprzedniej dekadzie. W ostatnich latach zaznaczyła się natomiast tendencja wzrostowa wśród czynów karalnych popełnianych przez nieletnich: w 2004 r. było ich 70.107, w 2005 r. – 71.482, natomiast w 2007 r. – 72.476.

Jakkolwiek w ostatnim okresie uległy również poprawie wskaźniki dotyczące poczucia bezpieczeństwa, niemniej w dalszym ciągu bardzo wysoki jest odsetek osób wyrażających obawy przed zagrożeniem przestępczością. W dniach od 5 do 9 października 2006 r. Centrum Badań Opinii Społecznej na zlecenie Komendy Głównej Policji przeprowadziło badanie, w którym pytano o zagrożenie przestępczością i poczucie bezpieczeństwa w kraju i miejscu zamieszkania (badanie przeprowadzono na reprezentatywnej próbie 1.057 mieszkańców Polski w wieku 15 i więcej lat). 54 % badanych postrzega Polskę jako kraj, w którym żyje się bezpiecznie, 44 % ankietowanych, deklaruje, że Polska nie jest krajem bezpiecznym. 79 % Polaków uznaje swoje miejsce zamieszkania jako bezpieczne. Natomiast co piąty obywatel (20 %) uważa, że otoczenie, w którym mieszka nie jest bezpieczne i spokojne. 46 % Polaków nie obawia się, że zostanie ofiarą przestępstwa, ale ponad połowa (52 %) ankietowanych wyraża taką obawę. 56 % respondentów

deklaruje, że ofiarą przestępstwa może stać się ktoś z ich najbliższej rodziny. O bezpieczeństwo osób najbliższych nie obawia się 42 % obywateli.

Oprócz zapewnienia bezpieczeństwa wobec poważnych przestępstw, należy także starać się w możliwie wysokim stopniu zapewnić bezpieczeństwo wobec drobnych przestępstw, wykroczeń, czy nawet zwykłych zakłóceń spokoju. Drobna przestępczość jest szczególnie dotkliwa w lokalnych społecznościach, zwłaszcza ze względu na nagminność jej występowania. W tym obszarze istotne znaczenie może mieć zwiększenie aktywności straży gminnych (miejskich);

2) dostosowanie rozwiązań legislacyjnych do charakteru pracy strażników gminnych (pragmatyka służbowa)

Praktyka stosowania dotychczasowych przepisów ustawy o strażach gminnych, ujawniała potrzebę dostosowania rozwiązań ustawowych do aktualnych potrzeb i rozwoju straży gminnych. Przyjęto przy tym zasadę, że w sprawach nieuregulowanych będą miały zastosowanie (tak jak obecnie) przepisy ustaw o pracownikach samorządowych i Kodeksu pracy. Ustawa o pracownikach samorządowych reguluje chociażby kwestię wynagradzania strażników, czy też podlegania okresowym ocenom kwalifikacyjnym. Natomiast ustawa o strażach gminnych w sprawach pracowniczych będzie regulowała – wymagane dla prawidłowego funkcjonowania straży – odrębności wynikające ze specyfiki pracy strażników;

3) rozwój straży gminnych

W ciągu 16 lat funkcjonowania straży gminnych następuje systematyczny rozwój tej formacji. W szczególności zauważalny jest bezpośredni związek między zwiększeniem uprawnień i obowiązków strażników w 2004 r., a zainteresowaniem władz gminnych sprawami porządku publicznego. Systematycznie wzrasta ilość jednostek straży oraz strażników. Na koniec 2007 r. funkcjonowało w kraju 481 oddziałów straży (w 2006 r. – 461, w 2005 r. – 457) zatrudniających 8.859 strażników (w 2006 r. – 8.714,

w 2005 r. – 8.305). W 2007 r. strażnicy podjęli 1.986.681 interwencji w postaci zastosowania pouczenia i nałożenia grzywny w drodze mandatu (w 2006 r. – 2.095.494) oraz skierowali 51.627 (w 2006 r. – 78.298) wniosków o ukaranie do sądu. W 2004 r. strażnicy doprowadzili do izb wytrzeźwień, miejsc zamieszkania lub ośrodków zdrowia 46.796 osób, w 2005 r. liczba ta wzrosła do 54.820 osób, w 2006 r. do 65.049 osób, a w 2007 r. do 69.458 osób. W ramach pełnionej służby patrolowej w 2007 r. ujawniono 5.289 przestępstw (w 2006 r. – 14.089) oraz 5.022 (w 2006 r. – 13.556) sprawców. Dodatkowo strażnicy dokonali w 2007 r. 28.023 zabezpieczeń chronionych miejsc i obiektów oraz urządzeń użyteczności publicznej, przeprowadzili 76.003 konwojów dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych, w 22.740 przypadkach zabezpieczyli miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsca zagrożonego takim zdarzeniem, unieruchomili 92.133 pojazdy, usunęli z drogi 6.972 pojazdy, odnaleźli 272 pojazdy. Poza tym strażnicy wykonują wiele innych czynności. W porównaniu do lat ubiegłych są to w dużej mierze liczby rosnące.

### Zmiany szczegółowe

W celu ujednolicenia terminologii zmienia się treść art. 2 ust. 2 oraz art. 7 ust. 1.

W art. 3 ustawy regulującym kwestie porozumień o utworzeniu wspólnej straży, zamiast rady gminy, której obecnie taka straż podlega, wprowadza się wójta, burmistrza (prezydenta miasta) jako organ, któremu straż będzie podlegać. Zmiana ta jest zgodna z zasadami funkcjonowania straży, bowiem to wójt, burmistrz (prezydenta miasta) powołuje i odwołuje komendanta straży, jest jego przełożonym, a także sprawuje nadzór nad działalnością straży. Wskazuje się także, iż to rada gminy, która nadaje regulamin straży, będzie mogła ją rozwiązać.

W art. 4 ustawy proponuje się wprowadzić przepis, na podstawie którego rada gminy będzie mogła rozwiązać straż po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji. Obecnie komendant wojewódzki Policji jest jedynie powiadamiany o fakcie likwidacji straży. Decyzja o rozwiązaniu straży może mieć jednak wpływ na stan bezpieczeństwa w gminie i funkcjonowanie lokalnej Policji, w szczególności w przypadkach ścisłej współpracy straży i Policji. Wprowadza się również obowiązek powiadomienia wojewody o fakcie likwidacji straży, z uwagi na sprawowanie przez niego nadzoru nad działalnością straży w zakresie określonym w projekcie ustawy.

Z uwagi na fakt, że nie funkcjonują już miasta, które są związkami komunalnymi, zmienia się odpowiednio art. 5.

W art. 6 ust. 2 określa się, że w przypadku umiejscowienia straży w strukturze urzędu gminy, szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin straży nadawany przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta).

Zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) urząd gminy jest aparatem pomocniczym, przy pomocy którego wójt wykonuje swoje zadania jako organ wykonawczy. Strukturę organizacyjną urzędu określa regulamin organizacyjny nadawany przez wójta w drodze zarządzenia. Straż gminna może być natomiast albo komórką organizacyjną urzędu gminy albo jednostką organizacyjną gminy.

Tworzenie, likwidacja i reorganizacja jednostek organizacyjnych należy do rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym), co przesądza o kompetencji rady gminy do ustalania regulaminu organizacyjnego. Ponadto zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 23, poz. 779, z późn. zm.) to właśnie rada gminy może utworzyć straż gminną.

Uchyła się art. 8 ust. 1 ustawy stanowiący, że komendant straży wykonuje swoje zadania przy pomocy Komendy Straży. W strukturach straży nie wyodrębniła się samodzielna jednostka, której można byłoby przypisać cechy Komendy Straży.

W proponowanym art. 8a ustawy, ustanawia się stanowiska w straży. Obowiązujące przepisy nie określają wprost tych stanowisk. W sposób pośredni wynikają one z aktów wykonawczych przy oznaczeniu dystynkcji oraz ustaleniu stawek wynagrodzenia. Ustawowe określenie stanowisk straży, oprócz wypełnienia luki w obowiązujących przepisach jest związane również z możliwością przeniesienia na wyższe stanowisko służbowe. Ponadto, z uwagi na rozbudowaną strukturę największych straży, propozycja rozszerza obecnie funkcjonujący katalog z 12 do 16 stanowisk.

W art. 8b wskazuje się, że strażnikowi przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa przy przechodzeniu na rentę z tytułu niezdolności do pracy lub emeryturę. Ponadto strażnik może otrzymać nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy, dodatek funkcyjny, dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, a także inne dodatki.

W art. 8c wprowadza się delegację ustawową do określenia w drodze rozporządzenia minimalnych wymagań kwalifikacyjnych do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach strażniczych, warunków i sposobu wynagradzania strażników, a także wysokości i warunków przyznawania i wypłacania nagród i dodatków.

W art. 9 ustawy, w miejsce Komendanta Głównego Policji (KGP), proponuje się powierzenie nadzoru nad strażami wojewodzie. Nadzór wykonywany przez Komendanta Głównego Policji jest kwestionowany z uwagi na brak ustrojowych zależności między KGP a samorządem gminnym. Powierzenie nadzoru nad strażami wojewodzie wynika z roli jaką ustawodawca przypisał mu w sprawach bezpieczeństwa publicznego na obszarze województwa. Zgodnie z art. 15 pkt 4 ustawy o administracji rządowej w województwie, wojewoda jako przedstawiciel

Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki Rządu na obszarze województwa, a w szczególności zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach. Wojewoda może wydawać, w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów, polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych, obowiązujące również organy samorządu terytorialnego (art. 16 ustawy o administracji rządowej w województwie). Z kolei według art. 6 ust. 1 ustawy o Policji, wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji jest organem administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Wraz z powierzeniem wojewodzie, działającego przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji nadzoru nad strażami proponuje się również:

- ustawowe określenie zakresu tego nadzoru, przez wskazanie że dotyczy on:
  - a) wykonywania przez strażników uprawnień, o których mowa w art. 12,
  - b) użycia broni palnej bojowej oraz środków przymusu bezpośredniego,
  - c) ewidencji etatów, wyników działań straży oraz wyposażenia. Zakres ewidencji określa załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia w środki przymusu bezpośredniego oraz wyników działań straży (Dz. U. Nr 54, poz. 550),
- wskazanie w art. 9 ust. 3 sposobu wykonywania nadzoru przez wojewodę,

- aby informacje z ewidencji prowadzonej przez straż były składane komendantowi wojewódzkiemu (Stołecznemu) Policji, który będzie je przekazywał wojewodzie, a wojewoda następnie ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (zmiany w art. 9b ustawy),
- zmianę w art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji polegającą na wykreśleniu fachowego nadzoru Policji nad strażami gminnymi (art. 2 projektu ustawy).

W art. 9a ustawy proponuje się, aby ewidencja prowadzona przez straż dotyczyła wyposażenia nie tylko w środki przymusu bezpośredniego. Zmiana ta pozwoli na monitorowanie w całym kraju sposobu wyposażenia straży np. w pojazdy, kamery monitorujące miejsca publiczne, czy tzw. fotoradary. Trudno jest jednak w sposób wyczerpujący wskazać wszystkie elementy wyposażenia podlegające ewidencji, z uwagi na wciąż zmieniające się standardy w tym zakresie.

W art. 10 ust. 2 ustawy, proponuje się doprecyzowanie, że strażnicy będą mogli wykonywać zadania w zakresie ochrony porządku publicznego po ukończeniu z wynikiem pozytywnym szkolenia podstawowego. Do czasu uzyskania świadectwa ukończenia takiego szkolenia z wynikiem pozytywnym, strażnik nie będzie mógł wykonywać samodzielnych zadań. Może natomiast asystować przy niektórych zadaniach, np. współuczestniczyć w patrolach, czy też przygotowywać dokumentację służbową.

W art. 11 dotychczasowa treść tego przepisu została oznaczona jako ust. 1, przy czym nie została zmieniona jego treść, tzn. nie dodano, ani nie zmieniono określonego w tym przepisie katalogu zadań. Dodano natomiast ust. 2, w którym umożliwiono straży jako formacji, a więc również pracownikom niebędącym strażnikami realizowanie zadań związanych z obsługą tzw. monitoringu wizyjnego. W celu realizacji powyższego zadania w ust. 3 przewidziano delegację dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, zakresu i sposobu wykonywania tej czynności.

W art. 12 ust. 1 ustawy, proponuje się przyznać straży prawo do:

- stosowania środków oddziaływania wychowawczego. Zwiększy to katalog możliwości działania strażników zgodnie z ideą rozwiązań kodeksowych,
- dokonywania kontroli osobistej i przeglądania podręcznych przedmiotów i bagaży osoby. Uprawnienie to dotyczyć ma przypadków, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary oraz gdy strażnicy wykonują czynności:
  - a) doprowadzania osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsc 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, a także w przypadku,
  - b) gdy strażnik wykonując prawem dozwolone zadania, ujmie osobę stwarzającą w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznie doprowadzi ją do najbliższej jednostki Policji.

We wskazanych powyżej sytuacjach istnieje uzasadnione przypuszczenie, że osoby wobec których strażnik podejmuje działania mogą posiadać przy sobie niebezpieczne przedmioty, których użycie wobec interweniującego strażnika, grozić może spowodowaniem uszkodzenia ciała, czy uszczerbkiem na zdrowiu strażnika. Przyznanie tym samym przedmiotowego uprawnienia strażnikom gminnym (miejskim) może stanowić gwarancję bezpieczeństwa przy wykonywaniu prawem nałożonych obowiązków.

W obecnym stanie prawnym, strażnik może zapobiegać omawianym niebezpieczeństwom jedynie w ramach obrony koniecznej. Obecny zakres uprawnień strażnika nie odbiega więc od prawnie wyznaczonych możliwości działania każdej innej osoby.

Należy również rozszerzyć delegację ustawową w art. 12 ust. 2 ustawy o strażach gminnych, w której Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi także zakres i sposób wykonywania ww. czynności.

W celu podniesienia etosu pracy strażnika gminnego proponuje się ustanowić dzień 29 sierpnia dniem straży gminnej (art. 12a ustawy). W dniu 29 sierpnia została uchwalona ustawa o strażach gminnych.

W art. 14 – 14g proponuje się uregulowanie w ustawie kwestii dotyczących sposobu i przypadków użycia środków przymusu bezpośredniego (na konieczność uregulowania środków przymusu bezpośredniego w przepisach rangi ustawowej wskazywał Rzecznik Praw Obywatelskich). Rozporządzenie natomiast, zgodnie z delegacją określoną w art. 14h będzie regulowało jedynie dokumentowanie faktu użycia środków przymusu bezpośredniego, sposób przechowywania i rejestrowania tych środków oraz zakres udzielania pierwszej pomocy i zapewnienia pomocy lekarskiej.

W art. 14 ust. 2 pkt 4 i pkt 6 ustawy, proponuje się również przyznanie strażnikom dwóch dodatkowych środków przymusu bezpośredniego – koni służbowych i przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, na które nie jest wymagane pozwolenie na broń. Proponuje się ujednoczenie stosowanej terminologii w zakresie tzw. „paralizatorów elektrycznych” z terminologią używaną w ustawie z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525, z późn. zm.).

Obecnie konie pozostające na wyposażeniu straży mogą być używane wyłącznie jako środek transportu. Uprawnienie do używania koni służbowych jako środka przymusu bezpośredniego posiada Policja. Zaproponowane zmiany przepisów dotyczących tzw. „paralizatorów elektrycznych”, stworzą możliwość dodatkowego wyposażenia strażników gminnych w tzw. „paralizatory elektryczne” niebędące

bronią w myśl ustawy o broni i amunicji. Na rynku pojawiły się urządzenia nowej generacji, oddziałujące na mięśnie szkieletowe odpowiedzialne za motorykę i ruch. Zasada działania wymienionych urządzeń polega, nie tak jak w przypadku klasycznych przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, na zadaniu fizycznego bólu powodowanego przez silne natężenie przepływającego przez ciało prądu elektrycznego, lecz na odpowiedniej wartości jego natężenia. Użycie takiego paralizatora powoduje u osoby obezwładnianej utratę kontroli jedynie nad mięśniami szkieletowymi, bez działania na mięsień sercowy, co jest dla niej bezpieczniejsze. Konstrukcja takiego urządzenia nie wymaga bezpośredniego kontaktu fizycznego między osobą obezwładniającą, a obezwładnianą i w związku z tym w znacznym stopniu może poprawić również bezpieczeństwo strażnika w przypadku konieczności zastosowania paralizatora.

Zmiany zaproponowane w art. 15 i 16 ustawy polegają na dostosowaniu aktualnych przepisów do sytuacji, w której ustawa będzie odnosiła się do dwóch rodzajów przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej.

W art. 24 pkt 7 proponuje się wskazać, że strażnikiem może być osoba, która nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za ścigane z oskarżenia publicznego i umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, w celu usunięcia wszelkich wątpliwości odnośnie czynów, których popełnienie uniemożliwia wykonywanie zawodu strażnika. Jest to rozwiązanie spójne z projektowanym art. 26b pkt 1.

Zmiany zaproponowane w art. 24a wprowadzają zasadę, że przepisy ustawy o strażach gminnych będą regulowały przeprowadzanie badań psychologicznych, natomiast do badań lekarskich będzie miał zastosowanie art. 229 Kodeksu pracy. Koszty tych badań są i będą

pokrywane z budżetu gminy, gdyż zgodnie z art. 5 ustawy o strażach gminnych koszty związane z funkcjonowaniem straży są pokrywane z budżetu gminy albo z budżetu miasta. Badania lekarskie strażników oraz osób ubiegających się o przyjęcie do służby w straży są ściśle powiązane z funkcjonowaniem tej straży. Stanowią one mechanizm gwarantujący działanie straży gminnej (miejskiej) zgodnie z celem, dla którego została ona powołana. Obecnie strażnicy gminni podlegają podwójnym badaniom lekarskim na podstawie ustawy o strażach gminnych oraz Kodeksu pracy, których zakres jest zbliżony.

W art. 25 ustawy proponuje się dodatkowo wprowadzić drugą umowę o pracę na czas określony do lat 3. Propozycja ta ma na celu zweryfikowanie przydatności strażnika do pracy, po ukończeniu z wynikiem pozytywnym szkolenia podstawowego. Wprowadzenie dwóch umów na czas określony jest zgodne ze standardami prawa pracy i pragmatyki służbowej dla policjantów.

Projektowany art. 25 ust. 4 rozszerza delegację ustawową, włączając do rozporządzenia określenie formy szkolenia. Rozwiązanie to ma na celu uregulowanie w rozporządzeniu form szkolenia, w celu stworzenia możliwości prowadzenia ich zarówno w formie stacjonarnej, jak również w formie eksternistycznej. Niejednokrotnie dochodzi do sytuacji, że były funkcjonariusz Policji, który posiada odpowiednie przeszkolenie i doświadczenie, w szczególności w pionie prewencyjnym Policji, ubiega się o przyjęcie do straży. Nie zachodzi zatem potrzeba aby był on objęty całym programem szkolenia podstawowego. Obowiązujące przepisy nie przewidują natomiast możliwości przystąpienia przez strażnika do egzaminu kończącego szkolenie podstawowe, bez wcześniejszego ukończenia wszystkich przewidzianych programem przedmiotów szkolenia.

Proponuje się dodanie art. 26a do ustawy, który przewiduje instytucję „zawieszenia w obowiązkach pracowniczych” w razie wszczęcia

przeciwko strażnikowi postępowania karnego. Strażnik gminny, który w imieniu państwa wykonuje zadania z zakresu porządku publicznego, wykorzystując przy tym uprawnienia policyjne, w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego, powinien podlegać podobnej odpowiedzialności jakiej podlegają funkcjonariusze innych formacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek, np. policjanci.

W projekcie ustawy, proponuje się również dodanie art. 26b regulującego przypadki rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia ze strażnikiem. Potrzeba określenia katalogu przypadków rozwiązania umowy o pracę, wynika ze specyfiki przepisów ustawy o strażach gminnych w stosunku do przepisów ogólnych prawa pracy. Przepis art. 24 ustawy o strażach gminnych wskazuje, kto może zostać strażnikiem (m.in. osoba, która ma obywatelstwo polskie oraz nie była karana sędownie). W chwili obecnej, z uwagi na fakt, że strażnikiem nie może być osoba karana sędownie, ze strażnikiem skazanym prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie wykroczenia albo za popełnienie przestępstwa z winy nieumyślnej rozwiązuje się umowę o pracę bez wypowiedzenia. W związku z tym strażnicy ponoszą surowszą odpowiedzialność niż funkcjonariusze innych formacji, np. policjanci.

Zgodnie z art. 32 ustawy o strażach gminnych, w sprawach dotyczących strażników, a nieuregulowanych w ustawie, mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych. Natomiast art. 31 ust. 1 tejże ustawy odsyła w zakresie nieuregulowanym ustawą o pracownikach samorządowych do Kodeksu pracy. Dlatego też w zakresie nieuregulowanym w ustawie o strażach gminnych, w kwestii dotyczącej rozwiązania stosunku pracy, mają zastosowanie zarówno przepisy ustawy o pracownikach samorządowych, jak również Kodeksu pracy.

W dodawanym art. 29a do ustawy, proponuje się określić zasady czasu pracy strażników gminnych, zgodnie z wymogami dyrektywy 2003/88/WE z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie niektórych aspektów organizacji czasu pracy. Przewidziane w art. 29a ust. 4 odstępianie od normy czasu pracy jest uzasadnione sytuacjami, które wymagają wzmożonej aktywności służb porządku publicznego. Jest to również zgodne ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. W takim przypadku, jak również w sytuacji, gdy strażnik będzie wykonywał pracę w godzinach nadliczbowych może mu zostać przyznany dodatek do wynagrodzenia albo czas wolny od pracy, a w sytuacji, gdy zostaną naruszone okresy odpoczynku, niezbędne będzie udzielenie równoważnego odpoczynku.

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest regulowany w prawie Unii Europejskiej.

Projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji stosownie do postanowień ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) – nie odnotowano zgłoszeń zainteresowanych podmiotów.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Podmioty, na które oddziałuje ustawa

- funkcjonariusze straży gminnych (miejskich),
- Komendant Główny Policji i wojewodowie w zakresie zmiany organu sprawującego fachowy nadzór nad strażami,
- lokalna społeczność w kontekście propozycji poszerzenia uprawnień strażników gminnych (miejskich),
- policjanci bezpośrednio współpracujący ze strażnikami gminnymi (miejskimi).

### 2. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji

Projekt ustawy o zmianie ustawy o strażach gminnych oraz o zmianie ustawy o Policji był trzykrotnie konsultowany w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych i międzyresortowych.

Dokument został wypracowany przez Zespół do Spraw Współpracy ze Strażami Gminnymi (Miejskimi). Zespół działa jako organ pomocniczy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a w jego skład wchodzi oprócz przedstawicieli resortu spraw wewnętrznych i administracji, przedstawiciele samorządu terytorialnego, reprezentujący Związek Miast Polskich oraz Krajową Radę Komendantów Straży Miejskich i Gminnych. W toku prac nad projektem ustawy w ramach Zespołu pojawiły się pewne kwestie sporne. Jedną z nich, odnośnie której uzyskano consensus było powierzenie nadzoru fachowego nad strażami gminnymi wojewodzie przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji.

Należy wskazać, że art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP stanowi, że organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności, są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie.

Również przepisy art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872) oraz art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) stanowią, że organem nadzoru nad działalnością gminną jest wojewoda.

Zgodnie z art. 15 pkt 4 wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki Rządu na obszarze województwa, a w szczególności zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach.

Wojewoda może wydawać, w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów, polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych, obowiązujące również organy samorządu terytorialnego (art. 16 ustawy o administracji rządowej w województwie).

Z kolei zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o Policji, wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji jest organem administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Należy też zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r. (sygn. K 38/97, OTK 1998/3/31) w którym Trybunał

stwierdził, że „nadzór fachowy nad strażami gminnymi wykonywany przez Komendanta Głównego Policji poprzez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji związany jest z policyjnym charakterem zadań straży. Wykonywanie zadania ochrony porządku publicznego przez gminy za pomocą ich straży, służy zatem nie tylko dobru lokalnej wspólnoty samorządowej, lecz także ma istotne znaczenie dla realizacji tej funkcji w skali całego państwa (zapewnienie ochrony porządku publicznego w państwie). Jeśli zatem nastąpiło takie wzmocnienie uprawnień straży w zakresie m.in. stosowania środków przymusu bezpośredniego, nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym, dokonywania czynności sprawdzających, to odpowiednikiem i następstwem tego jest – z drugiej strony – konieczność zapewnienia możliwości efektywnego sprawowania nadzoru fachowego oraz współdziałania straży gminnych z Policją”.

Wydaje się, że organ nadzoru jakim jest wójt, burmistrz (prezydent miasta), a także na zasadach ogólnych wojewoda w wielu wypadkach mogą nie być w stanie zapewnić fachowego – wymagającego specjalistycznej wiedzy – nadzoru nad strażami. W dodatku nadzór nad strażami wymaga podejmowania wielu czynności kontrolnych w siedzibie straży (kontrola warunków przechowywania broni palnej i środków przymusu bezpośredniego) czego co do zasady wojewoda nie przeprowadza.

Należy także nadmienić, że w projekcie ustawy o wojewodach w art. 3 ust. 1 pkt 3 utrzymuje się rozwiązanie, iż wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w pkt 4 określa się również, że jest organem administracji rządowej w sprawach m.in. porządku publicznego.

Z całą pewnością wykonywanie nadzoru na poziomie wojewody przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, a nie na poziomie centralnym, zagwarantuje wykonywanie tego nadzoru w sposób prawidłowy i efektywny, zaspokajając odpowiednie potrzeby społeczności gmin.

W trakcie prac Zespołu nie uzyskano natomiast porozumienia w dwóch sprawach dotyczących przyznania strażnikom:

- przywilejów emerytalno-rentowych na zasadach policyjnych (emerytury i renty policyjne, prawo do emerytury po 25 latach pracy). Strona samorządowa została poinformowana o negatywnym stanowisku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w tej kwestii,
- prawa do dostępu do ewidencji osób poszukiwanych.

Obecnie strażnicy mają jedynie prawo ująć osobę stwarzającą w sposób oczywisty bezpośrednio zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia. Wykorzystanie potencjału straży w zakresie ujęcia osób poszukiwanych mogłoby się okazać przydatne. Niemniej z drugiej strony wiązałyby się z koniecznością częściowego dostępu do policyjnych baz danych.

Wydaje się, że dostęp straży do policyjnej bazy danych mógłby nastąpić jedynie po spełnieniu wszystkich warunków umożliwiających zapewnienie pełnej kontroli realizowanych sprawdzeń, np. identyfikacji użytkownika, jak również zapewnienie uzyskania informacji o przyczynie sprawdzenia danej osoby oraz wyjaśnienia okoliczności dokonania tego sprawdzenia.

Kolejną ważną kwestią jest właściwa ochrona udostępnianych danych znajdujących się w bazach informatycznych. Nie ma natomiast przeciwwskazań do korzystania z baz danych na dotychczasowych zasadach, w ramach wspólnie pełnionych patroli policjantów ze strażnikami.

Wskazany problem jest analizowany przez Komendę Główną Policji w kierunku stworzenia możliwości bezpośredniego dostępu strażników do danych, bez nakładania na Policję dodatkowego obowiązku. Jednocześnie należy dodać, że podjęte zostały działania mające na celu publikowanie listów gończych w internecie, co może stanowić rozwiązanie sygnalizowanego przez straż problemu.

Dokument został także przekazany do uzgodnień z wojewodami.

Wojewodowie pozytywnie ustosunkowali się do projektu. Podkreślili, że ma charakter porządkujący, w istotnej części zamyka w ramy prawne pragmatykę służby strażników, przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa lokalnego oraz pozwoli zwiększyć aktywność straży gminnych (miejskich) w zakresie reagowania na zachowania niezgodne z prawem, co stanowi również nieocenioną pomoc dla Policji w obszarze porządku publicznego.

Sformułowali jednocześnie uwagi dotyczące w szczególności: wprowadzenia korzystniejszych uprawnień emerytalnych dla strażników gminnych, ustanowienia prawa dla strażników do dostępu do ewidencji osób poszukiwanych, a także poddali w wątpliwość obowiązek zasięgnięcia opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji przez radę gminy przy chociażby rozwiązywaniu straży, w sytuacji, gdy opinia ta nie ma charakteru wiążącego.

Należy zaznaczyć, że opinia ma jedynie charakter informacyjny a jest uzasadniona z uwagi na fakt, że sytuacje w których zasięga się opinii komendanta wojewódzkiego mogą mieć wpływ na stan bezpieczeństwa w gminie (utworzenie czy też likwidacja straży), jak również funkcjonowanie lokalnej Policji, w szczególności w przypadku ścisłej współpracy straży z Policją.

Należy również wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 maja 1998 r. (sygn. K 38/97, OTK 1998/3/31) stwierdził, że opinia, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o strażach gminnych nie ma charakteru wiążącego i co za tym idzie nie oznacza prawa władcze wkraczania tegoż komendanta w sferę prawnie chronionej samodzielności gmin. Jest natomiast kontynuacją i następstwem współdziałania straży gminnych ze strukturami Policji. Nasilenie elementów władcze działania w zakresie procesu opiniodawczego może prowadzić więc do naruszenia samodzielności gmin.

Podniesiony został również postulat dotyczący posiadania przez strażników broni palnej w trakcie wspólnych patroli z policjantami. W ocenie projektodawców straż jako formacja powołana do ochrony porządku na terenie gminy, z założenia jest instytucją pozamilitarną. Ustawodawca nie określił, że będzie ona wykonywać zadania w zakresie bezpieczeństwa publicznego i tym samym rozszerzenie jej uprawnień do posiadania broni w wyniku poprzednich konsultacji zostało uznane za nieuzasadnione. Straż nie prowadzi ponadto szkolenia centralnie zorganizowanego, a prowadzi je w oparciu o różne programy, co ma bezpośrednie przełożenie na jakość wyszkolenia strzeleckiego strażników.

Wojewodowie nie zakwestionowali proponowanego w art. 9 powierzenia nadzoru nad strażami wojewodzie. Wskazali natomiast, że rola komendanta jako pośrednika w przekazywaniu informacji o danych zawartych w ewidencji wojewodzie nie znajduje uzasadnienia (art. 9a).

Należy wskazać, że przedmiotowe rozwiązanie znajduje uzasadnienie w kontekście nadzoru, który sprawować ma wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji. Przekazywanie informacji z ewidencji komendantowi wojewódzkiemu, który następnie będzie przekazywał zbiorcze informacje z obszaru województwa wojewodzie znajduje uzasadnienie w szczególności z uwagi na bliską współpracę Policji i straży oraz pozwoli na posiadanie przez Policję wiedzy, która ma istotne znaczenie w kształtowaniu lokalnej polityki bezpieczeństwa, a ponadto na weryfikację danych przekazywanych przez straż.

Wojewodowie proponowali także, aby art. 12 ust. 1 pkt 2 nadać następujące brzmienie: „2) legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości”. W ocenie projektodawców w przypadku straży gminnych (miejskich), czyli formacji, której została przypisana odmienna rola niż Policji, legitymowanie powinno być uzasadnione. Obiektywnie powinny istnieć przesłanki, które uzasadniają legitymowanie, wywołując przekonanie u strażnika co do ich

istnienia. Strażnik powinien zawsze zatem wytłumaczyć, że dla wykonania przez niego czynności służbowej legitymowanie było niezbędne.

Nie uwzględniono także uwagi dotyczącej określenia w ustawie przypadków umiejscowienia straży w strukturze urzędu gminy, pozostawiając tę kwestię do swobodnej oceny rady gminy.

W projekcie uwzględniono natomiast uwagę wojewodów dotyczącą zmiany projektowanego art. 2 i art. 4 przez wskazanie, że rada gminy ma obowiązek powiadomienia wojewody zarówno o utworzeniu straży, jak i o jej rozwiązaniu.

Projekt został także przekazany Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, która w dniu 28 maja 2008 r. pozytywnie zaopiniowała dokument.

Komisja zobowiązała jednocześnie projektodawców do odpowiedniej zmiany projektu ustawy w celu umożliwienia strażom, jako formacjom, a więc również pracownikom straży gminnych (miejskich), realizowanie zadań związanych z obsługą tzw. monitoringu wizyjnego. Obecnie uprawnienie do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych posiadają jedynie strażnicy gminni (miejscy).

Należy wskazać, że obowiązujące rozwiązanie powoduje zaangażowanie znacznej liczby strażników wyłącznie do obsługi tzw. monitoringów wizyjnych. W rezultacie wykwalifikowani strażnicy, zamiast podejmować bezpośrednio działania służące ochronie porządku publicznego, wykonują pracę sprowadzającą się do oglądania obrazu z kamer.

Nie jest również możliwy, ze względu na stan etatowy strażników, dalszy rozwój monitoringu, o co wnioskuje społeczności poszczególnych gmin.

Z uwagi na powyższe, wprowadzono odpowiednie zmiany w pkt 11 projektu ustawy.

### 3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych

Wejście w życie projektowanych regulacji nie będzie miało skutków finansowych dla budżetu państwa.

Realizowanie zadania związanego z nadzorem wojewody nad strażami nie będzie generowało nowych obciążeń finansowych dla urzędu wojewódzkiego, w związku z faktem, że przedmiotowe zadanie może być wykonywane przez jednego pracownika urzędu wojewódzkiego (podobnie jak to ma miejsce w Komendach Wojewódzkich Policji), jako jedno z realizowanych przez niego obowiązków, w ramach niedawno utworzonych wydziałów bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich. Należy zauważyć, że wojewoda będzie sprawował nadzór, ale przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji, który w znacznej części będzie wykonywał czynności wynikające z nadzoru, a także sporządzał zbiorcze zestawienia informacji o danych zawartych w ewidencji, z obszaru całego województwa.

Zaproponowane w art. 8c nowe rozporządzenie Rady Ministrów oraz projektowany art. 8a, z uwagi na rozszerzenie katalogu stanowisk w straży oraz wprowadzenie nowej regulacji dotyczącej zasad wynagradzania strażników, mogą mieć wpływ na budżety gmin.

Przepis art. 29a ust. 5 stwarza możliwość przyznania strażnikowi dodatku do wynagrodzenia, który będzie finansowany z budżetu gminy. Nie jest jednak możliwe obecnie oszacowanie związanych z tym kosztów, gdyż wybór formy rekompensaty jest fakultatywny.

Należy również zauważyć, że w niewielkim zakresie, projekt powinien obniżyć koszty funkcjonowania straży finansowanej z budżetu gminy, co jest związane ze zniesieniem konieczności przeprowadzania podwójnych badań lekarskich strażników.

Nie będzie miało również wpływu na budżet gminy ustanowienie dnia strażnika gminnego.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw, a także rozwój regionalny

Wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, a także rozwój regionalny.