

**Agnieszka Podemska<sup>1</sup>**

## **Rozważania na temat funkcjonowania straży gminnych w Polsce**

### **Streszczenie:**

Od wielu lat toczy się dyskusja na temat działania straży gminnych w Polsce, w tym przede wszystkim zadań tej formacji oraz przyznawanych jej uprawnień. Na skutek kolejnych nowelizacji straże gminne wyposażane są w nowe kompetencje, co powoduje szereg problemów praktycznych. Konieczne jawi się kontynuowanie debaty nad kwestią prawidłowości działań straży gminnych w Polsce, a także potrzebą ich dalszego funkcjonowania. Wydaje się, iż kwestia utrzymania dotychczasowego modelu straży jako instytucji dbającej o spokój i porządek publiczny w społecznościach lokalnych albo likwidacji tej formacji samorządowej powinna być rozstrzygana z uwzględnieniem liczebności społeczności, w której miałyby ona funkcjonować. Negatywnie należy ocenić propozycje dalszego poszerzania kompetencji strażników gminnych. Analiza praktyki unaoczniała, iż poważnym błędem ustawodawcy było powierzenie tej formacji kontroli ruchu drogowego za pomocą obsługi urządzeń rejestrujących, tzw. fotoradarów. W przypadku podjęcia decyzji o reformie straży gminnych w Polsce większy nacisk powinien zostać położony na aspekt kształcenia kadr, potrzebę lepszego diagnozowania problemów lokalnej społeczności i aktywniejsze działanie na jej rzecz, w czym pomocne może być propagowanie programu „strażnika rejonowego”.

**Słowa kluczowe:** straże gminne, zadania i kompetencje straży gminnych, fotoradary, podnoszenie kwalifikacji

---

<sup>1</sup> Doktorantka w Katedrze Kryminalistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, aplikantka aplikacji sędziowskiej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

## 1. Wprowadzenie

Pomysł powołania swego rodzaju policji lokalnej narodził się w Polsce już na początku XX wieku. W dniu 9 stycznia 1919 roku Naczelnik Państwa Józef Piłsudski wydał dekret o organizacji policji komunalnej, co stanowiło przejaw koncepcji uczynienia władz samorządu współodpowiedzialnymi za utrzymanie ładu i porządku. Podstawy do funkcjonowania współczesnych straży gminnych zostały utworzone w 1990 roku. Wówczas powołano do życia samorządy terytorialne, a jednym z obowiązków tych jednostek stało się zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom<sup>2</sup>. Tego typu samorządowe formacje mogły być od samego początku tworzone tylko na szczeblu gminnym. Zadanie dotyczące utrzymywania porządku publicznego zostało powierzone gminom na mocy art. 7 ust. 1 pkt. 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.). Cały rozdział 4 ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179) dotyczył problematyki tworzenia i funkcjonowaniu straży. Obecnie działalność straży gminnych jest uregulowana w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych (Dz.U. 1997 nr 123 poz. 779 z późn. zm.). Przepisy te były dotychczas kilkakrotnie nowelizowane. Ustawą z dnia 12 czerwca 2003 roku (Dz.U. nr 130 poz. 1190) m.in. rozszerzono zakres uprawnień strażników gminnych o dokonywanie czynności wyjaśniających, kierowanie wniosków o ukaranie do sądu, oskarżanie przed sądem i wnoszenie środków odwoławczych (w trybie i zakresie określonym przez Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia), usuwanie pojazdów i ich unieruchamianie przez blokowanie kół (w przypadkach, zakresie i trybie określonych w przepisach o ruchu drogowym), obserwowanie i rejestrowanie przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych (monitoring). Ustawą z dnia 24 grudnia 2009 roku (Dz.U. 2009 nr 97 poz. 803) m.in. upoważniono strażników gminnych do dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości podręcznych bagaży osoby w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary, w związku z wykonywaniem czynności ujęcia osoby stwarzającej w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub mienia, a także w przypadku doprowadzania osoby nietrzeźwej do izby wytrzeźwień lub miejsca jej zamieszkania, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że osoba wobec której te czynności są podejmowane, posiada przy sobie niebezpieczne przedmioty dla życia lub zdrowia ludzkiego. Na skutek wprowadzanych nowelizacji strażom gminnym systematycznie przyznawane są nowe kompetencje, co często spotyka się z negatywną reakcją społeczeństwa. Od wielu lat toczy się dyskusja na temat działania straży gminnych w Polsce, w tym przede wszystkim jej zadań i nadawanych uprawnień. Pojawiają się głosy postulujące ograniczenie kompetencji straży, a nawet ich likwidację. Podnosi się, że w niektórych państwach europejskich występuje wyłącznie policja państwowa, a także, że straże gminne nie spełniły swojej funkcji w wielu miastach w Polsce – w ostatnich latach zlikwidowano je bowiem m.in. w Chrzanowie, Libiążu, Łagowie, Łazach, Pionkach, Redzie, Stalowej Woli, Strzegomiu, Szczyrku, Trzebini,

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat R. Rojtek, *Organizacja i zadania straży gminnych (miejskich)* [w:] *Straże gminne (miejskie). Zasady ogólne działania. Poradnik*, Kraków – Tarnobrzeg 2010, s. 9–27.

Zakrocymiu i Żorach<sup>3</sup>. Jeden z poglądów zakłada utrzymanie dotychczasowego modelu straży jako instytucji dbającej o spokój i porządek publiczny w społecznościach lokalnych. Swoich zwolenników ma także idea popularyzacji i upowszechniania funkcjonowania straży miejskich<sup>4</sup>. Należy jednak zauważyć, że nawet wśród osób opowiadających się za potrzebą istnienia straży miejskich w Polsce brak jest wypracowanej, spójnej koncepcji kierunku ich rozwoju. Niniejszy artykuł stanowi próbę znalezienia odpowiedzi, czy aktualnie straże gminne działają w sposób prawidłowy, jak również, czy istnieje potrzeba ich dalszego funkcjonowania.

## 2. Uwagi na temat funkcjonowania straży gminnych

W pierwszej kolejności należy podnieść, że uprawnienia straży gminnych są w większości powieleniem części uprawnień przyznanych funkcjonariuszom Policji. Do zadań straży należy w szczególności ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym, kontrola publicznego transportu zbiorowego – w zakresie określonym w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2015 poz. 1440, 1753, 1890 i 1893). Formacje te nie wykonują czynności dochodzeniowo-śledczych i operacyjno-rozpoznawczych. Straże gminne mają uprawnienia do podejmowania czynności związanych jedynie z wykrywaniem i ściganiem sprawców wykroczeń, których ściganie należy do ich kompetencji<sup>5</sup>. Jeżeli straż gminna ujawniła w toku prowadzonych przez siebie czynności wykroczenie albo przestępstwo będące poza zakresem jej działania, zobowiązana jest do zawiadomienia Policji. Konieczne jest podkreślenie, że straż gminna nie może wówczas samodzielnie zabezpieczać dowodów. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt. 4 ustawy o strażach gminnych ma ona za zadanie zabezpieczyć jedynie miejsce przestępstwa przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia. Należy zauważyć, że strażnicy gminni nie mogą pobierać odcisków linii papilarnych lub wymazu ze słuzówki policzków w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego oraz ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (Dz.U. 2014 poz. 24 oraz Dz.U. 2015 poz. 369) w celu identyfikacji osób o nieustalonej tożsamości oraz osób usiłujących ukryć swoją tożsamość, jeżeli ustalenie tożsamości w inny sposób nie jest możliwe, za ich zgodą – w celu identyfikacji osób zaginionych lub zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości. Strażnicy gminni nie

<sup>3</sup> Za A. Szymański, *Geneza i zadania straży gminnych. Ujęcie historyczno – prawne* [w:] *Straż gminna jako organ kontroli ruchu drogowego*, red. A. Mezglewski, Lublin 2014, s. 30.

<sup>4</sup> Tak m.in. Artur Hołubiczko – Prefekt Krajowej Rady Komendantów Straży Miejskich i Gminnych, za W. Krupiarz, *Perspektywy rozwoju straży miejskich i gminnych w Polsce u progu dwudziestopięciolecia ich funkcjonowania* [w:] *Wbrew stereotypom. Normatywny i społeczny wizerunek straży miejskich w Polsce*, red. J. Czapska, M. Szafrńska, Toruń 2011, s. 81–82.

<sup>5</sup> K. Dąbkiewicz, *Uprawnienia oskarżycielskie straży gminnych a wykroczenie z art. 65 § 2 k.w.*, *Przegląd Sądowy* 2011, nr 1, s. 109–115.

mają także prawa przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i przypadkach określonych w przepisach k.p.k. oraz k.p.w.<sup>6</sup> Koronnym argumentem wielu zwolenników likwidacji straży gminnych w Polsce jest właśnie brak sensu istnienia formacji dublującej zadania Policji, nieposiadającej jednocześnie odpowiednich kompetencji do działania. Należy jednak zauważyć, że w małych miejscowościach, w których problem poważnej przestępczości jest co do zasady niewielki, Policja może skoncentrować swoje działania na ściganiu drobnych wykroczeń. Trudno jednak wyobrazić sobie, by w dużych miastach funkcjonariusze Policji mogli poświęcić odpowiednią ilość czasu na podejmowanie działań zwalczających drobne naruszenia porządku. Ryzyko konkurencyjności w podejmowaniu działań Policji i straży gminnych może pojawiać się stosunkowo często. Wypracowanie wspólnej płaszczyzny działania pomiędzy tymi służbami wydaje się więc bardzo istotne<sup>7</sup>. Relacje obu podmiotów uregulowane są w przepisach ustawy o strażach gminnych (art. 9 ust. 5), a także rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 roku w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy (Dz.U. nr 220 poz. 1732). Rozstrzyganie pojawiających się konfliktów zależy jednak będzie od woli współpracy obu podmiotów. W wielu miastach zawierane są umowy ustalające zakres i formy współdziałania Policji i straży gminnych. W ramach tej współpracy odbywają się wzajemne, bieżące konsultacje w zakresie planowania wspólnych działań, a także ustalenia w kwestii wspólnych patroli obu służb. Wśród wspólnie pracujących strażników i policjantów można co prawda zauważyć takie negatywne zjawiska jak wzajemna nieufność czy lekceważenie strażników przez funkcjonariuszy Policji. Dostrzega się jednak bardzo wiele pozytywów: łączenie doświadczeń, znajomości terenu i innej wiedzy zawodowej, wypracowanie wrażliwości w zakresie represjonowania wykroczeń (najwięcej wykroczeń ujawniały te osoby, które najczęściej uczestniczyły we wspólnej służbie straży i Policji)<sup>8</sup>. Wspólne działanie powinno być skoncentrowane na optymalnym wykorzystaniu sił i środków obu formacji<sup>9</sup>.

Wydaje się, iż straże gminne nadmiernie koncentrują się na ujawnianiu wykroczeń komunikacyjnych. W niektórych miejscach w Polsce stanowiły one aż od 75% do ponad 96% wszystkich ujawnionych wykroczeń<sup>10</sup>. W związku z powyższym najwięcej kontrowersji budziły uprawnienia straży gminnej właśnie w dziedzinie ruchu drogowego. Aktywność prewencyjna i represyjna niektórych straży gminnych niemal

<sup>6</sup> E. Gruza, D. Żebrowska, *Straż gminna (miejska). Komentarz do przepisów*, Toruń 1996, s. 68–69.

<sup>7</sup> J. Świniarski, K. Łagoda, *Współpraca policji prewencji ze strażami miejskimi* [w:] *Straże Miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny*, red. J. Liszewski, Szczytno 1996, s. 87.

<sup>8</sup> I.T. Dziubek, *Dzielnicy Policji a rewirówy straży gminnej (miejskiej) – studium praktyczne* [w:] *Straże gminne (miejskie)...*, s. 59.

<sup>9</sup> G. Stanejko, *Współpraca Policji ze strażami miejskimi w świetle praktyki i obowiązujących przepisów prawa. Wybrane zagadnienia* [w:] *Straże Miejskie w systemie...*, s. 42.

<sup>10</sup> Sprawozdanie z działalności Straży Miejskiej m.st. Warszawy za 2015 r., online, [http://www.strazmiejska.waw.pl/images3/Sprawozdanie\\_z\\_dzia%C5%82alno%C5%9Bci\\_Stra%C5%BCy\\_Miejskiej\\_m.st.\\_Warszawy.pdf](http://www.strazmiejska.waw.pl/images3/Sprawozdanie_z_dzia%C5%82alno%C5%9Bci_Stra%C5%BCy_Miejskiej_m.st._Warszawy.pdf).

w całości skupiała się na obsłudze urzędzeń rejestrujących, tzw. fotoradarów<sup>11</sup>. Przepisy nadające strażnikom gminnym uprawnienia do dokonywania kontroli drogowej w stosunku do kierujących pojazdami zostały wprowadzone ustawą z dnia 11 maja 2007 roku o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. nr 123 poz. 845). Już wówczas wskazywano w doktrynie na wątpliwości związane ze stosowaniem tych przepisów<sup>12</sup>. Następnie ustawą z dnia 29 października 2010 roku o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 nr 225 poz. 1466) doszło do nowelizacji tych przepisów. Pojawił się w związku z tym szereg problemów interpretacyjnych. Najbardziej kontrowersyjnym zagadnieniem było m.in. za pomocą których urzędzeń rejestrujących straż gminna może dokonywać czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego. W postanowieniu z dnia 3 grudnia 2013 roku (sygn. akt V KK 298/13) Sąd Najwyższy stwierdził, że strażnicy gminni w ramach kontroli ruchu drogowego są także uprawnieni do korzystania ze stacjonarnych urzędzeń rejestrujących. Z takim orzeczeniem Sądu Najwyższego nie sposób się było jednak zgodzić. Należy uznać, że prawidłowa wykładnia Prawa o ruchu drogowym, w tym w szczególności art. 129b ust. 3 i 4, musiała prowadzić do konkluzji, że straż gminne nie były uprawnione do wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem stacjonarnych urzędzeń rejestrujących<sup>13</sup>. Analiza uregulowań dotyczących problematyki kontroli ruchu drogowego przez straż gminną prowadzi do wniosku, że ustawodawca przyznał tej formacji jedynie ograniczone kompetencje. Niedopuszczalna więc była wykładania rozszerzająca, przepisy regulujące zakres tych uprawnień powinny być interpretowane w sposób ścisły. Strażnicy gminni mogli dokonywać na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich oraz drogach krajowych w obszarze zabudowanym, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego jedynie z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urzędzeń rejestrujących w oznakowanym miejscu i określonym czasie, uzgodnionymi z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) lub Komendantem Stołecznym Policji. Strażnicy gminni przekraczając swoje uprawnienia dokonywali jednak pomiarów za pomocą urzędzeń stacjonarnych, a następnie nakładali mandaty karne albo kierowali wnioski o ukaranie do sądu. Działania te spotkały się z negatywną reakcją społeczną, spowodowały wzrost nieufności, a nawet wrogości wobec tej formacji. Ustawą z dnia 24 lipca 2015 roku o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych (Dz.U. poz. 1335), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku odebrano strażom gminnym prawo do rejestrowania wykroczeń drogowych za pomocą urzędzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego. Zmianę tę należy ocenić pozytywnie. Trzeba podkreślić, że szkodliwe są wszelkie doraźne zmiany w prawie, co też dobitnie pokazał przykład przyznania

<sup>11</sup> Raport Najwyższej Izby Kontroli z 2014 roku o bezpieczeństwie na drogach, online <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-na-drogach.html>.

<sup>12</sup> N. Banaszak, *Fotoradary straży gminnych a państwo prawa*, LEX 2007.

<sup>13</sup> Tak też A. Mezglewski, *Uprawnienie straży gminnych do ujawniania naruszeń przy użyciu urzędzeń rejestrujących* [w:] *Straż gminna jako organ kontroli ruchu drogowego*, red. A. Mezglewski, Lublin 2014, s. 162.



strażom gminnym kompetencji do kontroli ruchu drogowego za pomocą urządzeń rejestrujących bez całościowej koncepcji roli tej formacji w systemie<sup>14</sup>. Jednym z najbardziej problematycznych zagadnień są również kompetencje straży gminnych w zakresie ścigania sprawców wykroczeń z art. 96 § 3 k.w. Zgodnie z treścią tego przepisu karze grzywny podlega ten, kto wbrew obowiązkowi nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Wykroczenie to zostało wprowadzone do Kodeksu wykroczeń na skutek nowelizacji tej ustawy z dnia 29 października 2010 roku o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw. Powyżej wskazany obowiązek wynika z art. 78 ust. 4 p.r.d. Przepis ten stanowi, że właściciel lub posiadacz pojazdu jest obowiązany wskazać na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, chyba że pojazd został użyty wbrew jego woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mógł zapobiec. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 listopada 2003 roku straże są uprawnione do nakładania mandatów za wymienione wyżej wykroczenie. Należy stanąć na stanowisku, że w sytuacji, gdy odmówiono przyjęcia takiego mandatu, straż gminna nie może wystąpić do sądu o ukaranie za powyższe wykroczenie, uprawnienie takie przysługuje zaś Policji. Nie zasługuje na aprobatę pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w uchwale z dnia 30 września 2014 roku (I KZP 16/14), której nadano moc zasady prawnej<sup>15</sup>. W ocenie Sądu Najwyższego na podstawie przepisu art. 17 § 3 k.p.w. straż gminnej przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia z art. 96 § 3 k.w. Należy jednak zauważyć, że zakres, w jakim art. 17 § 3 k.p.w. uprawnia straż gminną do pełnienia roli oskarżyciela publicznego, jest szerszy od zakresu jej zadań, czyli zakresu, w jakim ma prawo wykonywać kontrolę ruchu drogowego. Zgodnie bowiem z art. 129b ust. 2 p.r.d. strażnicy gminni są uprawnieni do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec kierującego pojazdem niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach określonego odpowiednim znakiem drogowym, a także uczestnika ruchu naruszającego przepisy o zatrzymaniu lub postoju pojazdów, ruchu motorowerów, rowerów, wózków rowerowych, pojazdów zaprzęgowych oraz o jeździe wierzchem lub pędzeniu zwierząt, ruchu pieszych. Właściciel lub posiadacz pojazdu, którzy powierzyli pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie nie mieszczą się w zakresie kontroli, której może dokonywać straż miejska, ani w sensie podmiotowym, ani przedmiotowym<sup>16</sup>. Sąd Najwyższy w swoim orzeczeniu stanął *de facto* na stanowisku, że straż gminna ma prawo ścigać wykroczenia przeciwko ruchowi drogowemu w zakresie szerszym niż przyznane tej formacji zadania.

Zaakcentowania wymaga także, że straż gminne często nie przestrzegają procedur dokumentujących swoje działania, bądź w ogóle nie sporządzają takiej dokumentacji. W notatkach często brak jest zapisów dotyczących sposobów zakończenia interwencji.

<sup>14</sup> A. Światłowski, *Procesowa problematyka uprawnień straży gminnych (miejskich)* [w:] *Wbrew stereotypom...*, s. 129.

<sup>15</sup> Tak też M. Rusinek, *Glosa do uchwały SN z dnia 30 września 2014 r., I KZP 16/14, LEX 2015.*

<sup>16</sup> Szerzej na ten temat A. Tunia, *Kompetencje straży gminnych w zakresie ścigania sprawców wykroczeń z art. 96 § 3 KW* [w:] *Straż gminna...*, s. 47–60.

Nierzadko wpisy nie zawierają podstawy prawnej i faktycznej podejmowanych interwencji. Rodzaj i numer dokumentu tożsamości zapisywany bywa jedynie w przypadku ukarania mandatem karnym. Strażnicy nie odnotowują jednak numeru wydanego mandatu oraz jego wysokości. Zdarza się także, że niektórzy ze strażników nie mają aktualnych upoważnień do kontroli ruchu drogowego i nakładania grzywien w drodze mandatu karnego lub posiadają takie upoważnienia, ale bez daty ich wydania<sup>17</sup>. Upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego wydaje strażnikom, na imienny wniosek komendanta straży gminnej, właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta)<sup>18</sup>. Takie upoważnienie powinno zawierać oznaczenie organu wydającego upoważnienie, datę wydania i termin ważności, podstawę prawną jego wydania, imię, nazwisko i stanowisko służbowe upoważnionego strażnika, numer znaku identyfikacyjnego, określenie wykroczeń, za które strażnik jest uprawniony do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego oraz obszaru, na którym upoważnienie jest ważne. Upoważnienie powinno być podpisane przez organ, który je wydał oraz opatrzone odciskiem pieczęci urzędowej. W tym kontekście pojawia się konieczność rozważenia sytuacji wydania mandatu karnego przez strażnika gminnego, który nie posiada ważnego upoważnienia do podjęcia takiej czynności. Należy przyjąć, iż pomimo tego że wydanie mandatu karnego przez osobę nieuprawnioną stanowi poważne naruszenie proceduralne, to nie stanowi podstawy do uchylenia mandatu. Obecnie w art. 101 k.p.w. przewidziano jako podstawę uchylenia mandatu karnego sytuacje, w których grzywnę nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie, gdy grzywnę nałożono na osobę, która popełniła czyn zabroniony przed ukończeniem 17 lat, gdy ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia wykroczenia z przyczyn, o których mowa w art. 15–17 k.w., jeżeli grzywnę nałożono wbrew zakazom określonym w art. 96 k.p.w. albo nałożono ją w wysokości wyższej niż wynika to z art. 96 k.p.w., jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego została nałożona grzywna tym mandatem lub gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską. Taki kształt regulacji rodzi pytania o zgodność z konstytucyjną zasadą równości. Rażąco uchybienia sądowego postępowania w sprawach o wykroczenia stanowią podstawę do złożenia zwyczajnych i nadzwyczajnych środków odwoławczych. Jednocześnie wystąpienie tego samego rodzaju uchybień – w tym m.in. wydanie mandatu przez osobę nieuprawnioną nie daje podstawy do uchylenia prawomocnego mandatu karnego. W doktrynie pojawiają się głosy, że próbą reakcji na te uchybienia organu mandatowego, które nie dają obecnie podstaw do uchylenia prawomocnego mandatu może być postępowanie nadzorcze sprawowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych<sup>19</sup>. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym uznano jednak, że organ nadzoru jest uprawniony jedynie do stosowania takich środków, które są wyraźnie

<sup>17</sup> A. Łyżwa, *Nadzór Policji nad strażami gminnymi (miejskimi)* [w:] *Straż gminna...*, s. 130–131.

<sup>18</sup> Szerzej o upoważnieniach strażników gminnych W. Wasilewski, *Postępowanie mandatowe* [w:] *Straże gminne (miejskie)...*, s. 89–90.

<sup>19</sup> W. Kotowski, *Straże gminne. Komentarz*, LEX 2014.

przyznane w ustawie oraz mieszczą się w pojęciu nadzoru. Zgodnie z przyjętą linią orzeczniczą<sup>20</sup> kompetencję do uchylenia prawomocnego mandatu posiada jedynie właściwy sąd, nie zaś organ nadzorczy. Zgodzić się trzeba ze stanowiskiem M. Dąbkiewicza, że przyjęcie odmiennego rozumowania prowadziłyby do naruszenia zasady podziału kompetencji organów władzy publicznej, a w konsekwencji mogłoby naruszać zasadę legalizmu<sup>21</sup>. Należy więc postulować, by ustawodawca rozważył rozszerzenie przesłanek uchylenia prawomocnego mandatu karnego celem zapewnienia realizacji zasady równości w postępowaniu mandatowym.

Analizując uchybienia występujące w działaniu straży gminnych należy także zwrócić uwagę na przypadki nakładania przez strażników grzywien w drodze mandatu karnego już po upływie ustawowego terminu na zastosowanie postępowania mandatowego. Odnotowywano również przypadki nakładania grzywien w drodze mandatów karnych kredytowanych<sup>22</sup> po uprzedniej odmowie przyjęcia mandatu. Mają również miejsce sytuacje, w których strażnicy gminni uzyskują dowód w sposób niezgodny z prawem w celu wykorzystania go w postępowaniu zmierzającym do ukarania sprawcy wykroczenia. Należy jednak przyjąć, że nie oznacza to automatycznie, iż straż gminna traci wówczas uprawnienie do kierowania wniosków o ukaranie do sądu, nie występuje wtedy negatywna przesłanka postępowania. Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 16 stycznia 2008 roku (sygn. akt II AKo 8/08) prawidłowo przyjął, że ten aspekt sposobu gromadzenia materiału dowodowego przez straż miejską winien mieć w polu widzenia sąd orzekający stosownie do zasady swobodnej oceny całokształtu zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz reguły rzetelnego procesu wynikającej z orzecznictwa europejskiego<sup>23</sup>. Istotnym problemem jest także kwestia nieczęstego korzystania przez straże gminne z przysługującym im środków zaskarżenia. Nawet w sprawach skomplikowanych i niejednoznacznych nie decydują się oni na wniesienie środka odwoławczego<sup>24</sup>. Na aprobatę nie zasługują działania organów nadzorczych nad strażami miejskimi – prezydentów i burmistrzów miast. Niejednokrotnie zlecali oni strażnikom miejskim zadania wykraczające poza ochronę porządku publicznego określonego ustawą o strażach gminnych. Mają więc miejsce sytuacje, w których strażnicy gminni podejmują działania należące do kompetencji innych organów. Dodatkowe zadania zlecane przez prezydentów miast dotyczyły m.in. ewidencjonowania i egzekwowania należności gmin z tytułu grzywien nałożonych mandatami, opieki i wyłapywania bezpańskich psów, a także pobierania opłat targowych<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Wyrok NSA z 30 sierpnia 2011 r., II GSK 811/2010, Lexis.pl nr 2619710 oraz wyrok SA w Białymstoku z 19 czerwca 2008 r., II SA/Bk 182/08, SIP nr 522539.

<sup>21</sup> K. Dąbkiewicz, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, LexisNexis 2014.

<sup>22</sup> O rodzajach mandatów traktuje T. Fijałkowski, *Straż gminna – miejska. Vademecum*, Warszawa 2011, s. 14–15.

<sup>23</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 16 stycznia 2008 roku, II AKo 8/08, KZS 2008/7–8/112.

<sup>24</sup> A. Światłowski, op.cit., s. 127.

<sup>25</sup> Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli funkcjonowania straży gminnych (miejskich), Szczecin 2011, s. 22–23.



Istotne znaczenie wydaje się mieć kwestia społecznego zaufania do straży gminnej. Zdarza się, że strażnicy gminni przekraczają swoje uprawnienia, nie dopełniają swoich obowiązków, stosują środki przymusu bezpośredniego nieadekwatne do okoliczności. Przykładem takich zachowań są działania strażników miejskich wobec 20-latka w Szczecinku w październiku 2014 roku. Sąd Rejonowy w Szczecinku orzekł karę dwóch lat pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na okres 3 lat próby dla strażnika miejskiego, który przekroczył swoje uprawnienia i między innymi użył gazu łzawiącego. Wobec mężczyzny orzeczono także 8-letni zakaz wykonywania zawodu, został on dyscyplinarnie zwolniony. Oczywiście nie można na podstawie jednostkowych zdarzeń przesądzać o tym, że działania wszystkich straży gminnych powinny być oceniane negatywnie. Niemniej jednak nie można pomijać faktu, że takie bezprawne działania strażników miejskich przyczyniają się do budowania negatywnej opinii na temat tej służby. W przeciwieństwie do straży miejskiej duże poważanie społeczne posiada Policja. Z badań CBOS z 2013 roku wynika, że zasadniczo zawód policjanta cieszy się dużym poważaniem społecznym – tak odpowiedziało aż 53% respondentów<sup>26</sup>. Tylko 10% ankietowanych określiło prestiż zawodu policjanta jako mały. Interesujące są również wyniki badań przeprowadzonych przez Z. Dymińską i M. Ostrowską<sup>27</sup>. Tylko 3,1% ankietowanych strażników miejskich odpowiedziało, że wykonywany przez nich zawód jest poważany i szanowany w społeczeństwie. Blisko 58% badanych strażników miejskich doświadczyło w trakcie służby wyśmiewania się z wykonywanego przez siebie zawodu. Co więcej, prawie 59% strażników miejskich stwierdziło, że zmieniliby pracę, gdyby tylko miało taką możliwość. Jako okoliczności przemawiające za zmianą miejsca pracy respondenci wskazywali: brak akceptacji społecznej, nieprzychylność mediów, monotonię pracy, duże wymagania i konsekwencje, ryzyko nieadekwatne do wynagrodzenia, niskie zarobki, brak możliwości awansu. Wskazywano na chęć służenia w innych służbach mundurowych, w tym w Policji. Wydaje się jednak, że negatywne opinie na temat straży gminnych wynikają bardzo często z niewiedzy społeczeństwa na temat zadań i funkcji tej formacji. Badania przeprowadzone w Krakowie w 2009 roku pokazały, że aż 75% ankietowanych wyrażających niezadowolenie z działania straży miejskiej nie wiedziało jakie są kompetencje tej formacji<sup>28</sup>. Dlatego też tak istotne znaczenie ma potrzeba organizowania kampanii informacyjnych, w których przekazywana będzie wiedza co do zadań straży i możliwości realizacji stawianych przed nią celów. Pozwoli to społeczeństwu na odróżnianie uprawnień funkcjonariuszy Policji od uprawnień strażników miejskich. Należy mieć na uwadze, że to właśnie straż gminna może odgrywać bardzo istotną rolę w ograniczaniu zjawiska strachu przed przestępczością (*fear of crime*) wśród obywateli<sup>29</sup>. Bowiern

<sup>26</sup> [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_164\\_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_164_13.PDF).

<sup>27</sup> M. Ostrowska, Z. Dymińska, *Poczucie bezpieczeństwa wśród służb mundurowych na przykładzie Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz Straży Miejskiej*, Kraków 2014, s. 196–197.

<sup>28</sup> J. Kwinta-Odrzywołek, J. Skrzyńska, H. Uhl, *Badanie opinii mieszkańców na temat Straży Miejskiej Miasta Krakowa – raport z badań* [w:] *Wbrew stereotypom...*, s. 270.

<sup>29</sup> M. Szafrąńska, *Rola straży gminnych (miejskich) w ograniczaniu strachu przed przestępczością wśród obywateli* [w:] *Wbrew stereotypom...*, s. 200.

to właśnie wykroczenia oraz drobne naruszenia porządku publicznego najbardziej przyczyniają się do wzrostu społecznych obaw przed przestępczością. Powinien także zostać rozpowszechniony „Program strażnika rejonowego”, który zakłada jednoosobową, imienną odpowiedzialność strażnika miejskiego za przydzielony mu rejon. Prowadzi to do zwiększenia bezpośrednich kontaktów z mieszkańcami miasta, lepsze diagnozowanie występujących na danym terenie problemów i ich eliminację, a także podejmowanie inicjatyw wspólnie ze społecznością lokalną. Truizmem jest stwierdzenie, że postawa strażników gminnych, ich chęć zdobywania wiedzy, w tym potrzebnej w praktyce wiedzy kryminalistycznej<sup>30</sup>, a także ich nastawienie do pełnionych obowiązków ma niebagatelny wpływ na ocenę funkcjonowania tej formacji. W wielu miejscach w Polsce straż gminna posiada społeczne poparcie i traktowana jest jako istotny element prawidłowego funkcjonowania tej jednostki samorządu terytorialnego<sup>31</sup>. Kluczowe znaczenie ma tutaj, oprócz postaw samych strażników gminnych, również stanowisko władz samorządowych. Celem przyświecającym działaniom władz lokalnych w tym zakresie powinno być zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, nie zaś nastawienie na wspieranie budżetu samorządu. Trzeba mieć na uwadze, że istnienie straży gminnych jest w Polsce fakultatywne. To rada gminy może podjąć decyzję o potrzebie powołania oraz zlikwidowania straży<sup>32</sup>. W przypadku niezadowolenia społeczności lokalnej z funkcjonowania straży gminnej na ich terenie istnieje możliwość zwołania referendum lokalnego w sprawie likwidacji tej formacji. Referendum będzie ważne, jeżeli weźmie w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Z kolei wynik referendum będzie rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum zostanie oddanych więcej niż połowa ważnych głosów. Fundusze przeznaczone na formacje samorządowe mogłyby wówczas zostać przekazane Policji. Skarb Państwa nie finansuje działalności straży gminnej, obowiązek ten w całości obciąża gminę (art. 5 u.o.g.). Ponosi ona koszty związane zarówno z przygotowaniem do zawodu, jak i te związane z zatrudnianiem strażników gminnych. Koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa (art. 13 ust. 1 u.o.p.). Jednostki samorządu terytorialnego mogą jednak uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług. Gmina na mocy zawartego z komendantem powiatowym (miejskim) Policji porozumienia może także przekazać środki finansowe dla policjantów właściwych miejscowo komend powiatowych (miejskich) i komisariatów, którzy realizują zadania z zakresu służby prewencyjnej z przeznaczeniem na rekompensatę pieniężną za czas służby przekraczający normę określoną w art. 33 ust. 2 u.o.p. oraz na nagrodę za osiągnięcia w służbie.

<sup>30</sup> I.T. Dziubek, *Elementy kryminalistyki* [w:] *Straże gminne (miejskie)...*, s. 155–163.

<sup>31</sup> B. Kurzępa, E. Kurzępa-Czopek, *Ustawa o strażach gminnych z komentarzem*, Toruń 2011, s. 12.

<sup>32</sup> B. Kurzępa, *Uprawnienia straży gminnych – rzeczywista potrzeba czy nadmiar kompetencji* [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010, s. 234–240.

### 3. Wnioski

Kwestia potrzeby utrzymania dotychczasowego modelu straży jako instytucji dbającej o spokój i porządek publiczny w społecznościach lokalnych albo likwidacji tej formacji samorządowej powinna być rozstrzygana z uwzględnieniem liczebności społeczności, w której miałyby ona funkcjonować. W dużych miejscowościach rola straży miejskiej w zwalczaniu drobnych naruszeń porządku publicznego wydaje się bowiem nieoceniona. Policja może wówczas skoncentrować swoje działania na ściganiu sprawców poważniejszych wykroczeń oraz przestępstw. Trzeba zauważyć, że uprawnienia i obowiązki straży gminnych wprowadzone ustawą, która weszła w życie 24 grudnia 2009 roku, wbrew wielu opiniom, co do zasady zostały ujęte w sposób poprawny. Negatywnie należy ocenić jednak propozycje dalszego poszerzania kompetencji strażników miejskich. Poważnym błędem było powierzenie strażom gminnym kontroli ruchu drogowego za pomocą obsługi urządzeń rejestrujących, tzw. fotoradarów. W niektórych miejscach w kraju ujawnione w ten sposób wykroczenia stanowiły blisko 100% wszystkich ujawnionych wykroczeń. Sytuację pogarszały wątpliwości interpretacyjne co do możliwości stosowania przez straż gminną stacjonarnych urządzeń rejestrujących. Podnoszone były głosy, że formacja ta dokonując kontroli ruchu drogowego w ten sposób dopuszcza się działań bezprawnych, a jej poczynania nastawione są na zdobywanie funduszy dla podmiotu zarządzającego. Ustawą z dnia 24 lipca 2015 roku odebrano strażom gminnym prawo do rejestrowania wykroczeń drogowych za pomocą urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego, jednak na skutek postępowania straży w przeciągu tych kilku lat odnotowano duże straty wizerunkowe. Nie powinny więc dziwić wyniki badań, które pokazały, że większość strażników miejskich uważa, że wykonywany przez nich zawód nie jest poważany w społeczeństwie, a okoliczność ta stanowiłaby jeden z zasadniczych motywów do zmiany pracy na inną. Niezadowolenie dużej części społeczeństwa z działań straży miejskiej zdaje się także wynikać z braku wiedzy w zakresie kompetencji tej formacji. Swego rodzaju paradoksem jest, że straż gminna jest negatywnie postrzegana za swoją aktywność w dziedzinie ścigania sprawców drobnych wykroczeń. Zapomina się bowiem, że właśnie do zwalczania tego typu naruszeń została ona powołana. Należy pamiętać, że ważne znaczenie ma nie tylko zwalczanie przestępstw, ale także ściganie i karanie sprawców wykroczeń. Odpowiednia reakcja na drobne naruszenia porządku prawnego odgrywa kluczową rolę w prewencji poważnej przestępczości. Trzeba mieć na uwadze, że to właśnie kwestia parkowania samochodów w miejscach niedozwolonych, wybryki chuligańskie czy przypadki zakłócania spokoju i porządku publicznego stanowią podstawowe problemy społeczności lokalnej w dużych miastach. Konieczne jest stworzenie jasnej wizji funkcjonowania straży gminnych w Polsce. Formacje te powinny przejść gruntowną reformę, przede wszystkim zmieniając swoje nastawienie na rzeczywistą służbę społeczeństwu lokalnemu. Powinno się położyć większy nacisk na prowadzenie działalności prewencyjnej, w tym zwiększenie liczby patroli w porach największego zagrożenia przestępczością pospolitą. Zasadne wydaje się także zwiększenie roli strażników w zakresie interwencji w indywidualnych sprawach związanych

ze skargami mieszkańców. Służebna rola straży gminnych wobec społeczeństwa powinna skutecznie eliminować wszelkiego rodzaju przejawy władcze. Celem działania strażników gminnych powinna być w pierwszej kolejności kontrola przestrzegania porządku publicznego, nie zaś motywacja do poszukiwania sprawców czynów zabronionych celem nałożenia na nich mandatów karnych. Analiza praktyki postępowania straży gminnych doprowadza do wniosku, że większy nacisk powinien zostać położony na aspekt kształcenia kadr. Zdarza się bowiem, że niektórzy ze strażników wystawiają mandaty karne nie mając aktualnych upoważnień do kontroli ruchu drogowego i wystawiania mandatów w tym zakresie. Strażnicy gminni często nie przestrzegają także procedur dokumentujących swoje działania bądź w ogóle nie sporządzają takiej dokumentacji. Ważną kwestią jest także potrzeba lepszego diagnozowania problemów lokalnej społeczności i aktywniejsze działanie na jej rzecz, w czym pomocne może być propagowanie programu „strażnika rejonowego”. Korzystne byłoby stworzenie nowego wizerunku strażnika gminnego jako osoby oddanej służbie społeczności lokalnej, co mogłoby nastąpić m.in. poprzez oferowanie darmowej pomocy w uruchamianiu aut z rozładowanym akumulatorem, organizowanie kampanii dotyczących m.in. bezpiecznego korzystania z Internetu przez dzieci.

\* \* \*

### **Some Remarks about Municipal Guards in Poland**

Matters concerning the municipal guards in Poland especially their tasks and powers have been debated for many years. Recent amendments affected competences of municipal guards. There are many problems which emerged due to new regulations. There should be further debate over functioning of municipal guards in our country. While deciding of the future of this service, its cooperation with the police should be taken into account as well. Arguments for further extending competences of municipal guards are not convincing enough. It must be pointed out that empowering this service to carry out the automotive speed control was a great mistake made by the polish legislator. Possible reorganisation of municipal guards in Poland should be focused on: greater emphasis on human resource training, better diagnosing the problems of the local community and solving them in more active way.

**Key words:** municipal guards, tasks and powers of municipal guards, speed cameras, improvement of qualifications