



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji  
oraz ustawy - Prawo o ruchu drogowym  
(druk nr 547)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Opiniowana ustawa zmienia ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, a także ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji i ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym.

Zmiany w ustawie o strażach gminnych skupiają się wokół trzech grup zagadnień: poszerzenia katalogu uprawnień strażników gminnych (miejskich), sposobu organizacji pracy straży gminnej (miejskiej) oraz pragmatyki służbowej tej formacji.

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami strażnicy miejscy, przy wykonywaniu ustawowych zadań, będą mieli prawo do zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego (w obecnym stanie prawnym jedynie do udzielania pouczeń). Kolejnym nowym uprawnieniem strażników gminnych będzie możliwość dokonywania kontroli osobistej, przeglądania podręcznych przedmiotów i bagaży w określonych ustawą okolicznościach. Opiniowana ustawa poszerza także katalog środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez straż gminną o konia służbowego oraz o tzw. "paralizatory elektryczne", na które nie jest wymagane pozwolenie na broń. Nowelizacja określa przypadki, w których można użyć dozwolonych ustawą środków przymusu bezpośredniego oraz sposób użycia tych środków (dotychczas kwestie te były regulowane rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy). Ostatnią zmianą w zakresie uprawnień straży miejskiej jest przyznanie prawa do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych (tzw. "monitoring wizyjny") straży jako formacji, a nie tylko pracownikom będącym strażnikami.

Zmiany dotyczące organizacji pracy straży gminnych sprowadzają się przede wszystkim do nowych zasad sprawowania nadzoru nad strażami. Nowelizacja w miejsce

dotychczasowego "fachowego" nadzoru komendanta wojewódzkiego Policji wprowadza - w zakresie wykonywania uprawnień określonych w art. 12 ustawy, w zakresie użycia palnej broni bojowej oraz środków przymusu bezpośredniego, a także w zakresie ewidencji etatów i wyników działań oraz wyposażenia straży - nadzór właściwego wojewody. Nadzór ten ma być wykonywany przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji.

Ostatnią grupą zmian dokonywanych w ustawie o strażach gminnych są zmiany dotyczące pragmatyki zawodowej straży miejskiej. Zgodnie z nowelizacją strażnikiem nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za ścigane z oskarżenia publicznego i umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, a nie jak dotychczas - osoba karana sędownie za każde przestępstwo i wykroczenie. Opiniowana ustawa wprowadza także instytucję zawieszenia strażnika w pełnieniu obowiązków pracowniczych, w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego. Kolejnym nowym rozwiązaniem jest dopuszczenie do wykonywania zadań w zakresie porządku publicznego jedynie tych strażników, którzy ukończyli z pozytywnym wynikiem szkolenie podstawowe. Przedmiotowa ustawa wprowadza także szereg innych zmian związanych z pragmatyką zawodową straży dotyczących m. in. określenia stanowisk strażniczych, czy też zasad przeprowadzania obowiązkowych badań lekarskich.

Zmiana dokonywana w ustawie o Policji jest konsekwencją legislacyjną powierzenia nadzoru nad strażami wojewodzie w miejsce dotychczasowego nadzoru komendanta wojewódzkiego Policji.

Zmiana ustawy – Prawo o ruchu drogowym ma na celu dodanie do katalogu pojazdów uprzywilejowanych w ruchu drogowym pojazdów straży gminnych (miejskich).

Przedmiotowa ustawa ma wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 40. posiedzeniu w dniu 23 kwietnia 2009 r. w oparciu o projekt rządowy (druk sejmowy nr 958) oraz projekt poselski (druk sejmowy nr 530). Projekty stanowiły przedmiot prac Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Uchwalona ustawa w swoim ostatecznym kształcie oparta została na merytorycznych rozwiązaniach projektu rządowego pokrywających się częściowo z propozycjami z projektu poselskiego. Poprawki zgłoszone w trakcie drugiego czytania, zmierzające do przyznania strażnikom po 25 latach pracy prawa

do emerytury - zgodnie z ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, zostały odrzucone podczas trzeciego czytania.

### III. Uwagi szczegółowe

1) art. 1 pkt 1 oraz pkt 2 i pkt 4 noweli, art. 2 ust. 2 oraz art. 3 ust. 1, art. 4 i art. 7 ust. 1 ustawy o strażach gminnych.

Wymienione wyżej przepisy statuują wymóg zasięgnięcia opinii przez komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji dotyczącej utworzenia i rozwiązania straży gminnej, zawarcia porozumienia o utworzeniu wspólnej straży oraz zatrudnienia komendanta straży. Zgodnie z art. 2 ust. 2, art. 3 ust. 1 i art. 7 ust. 1 niewyrażenie opinii oraz zgodnie z art. 4 nieotrzymanie opinii w terminie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku o jej wydanie skutkuje możliwością podjęcia właściwych decyzji. Należy zwrócić uwagę na niekonsekwencję projektodawców w zakresie terminologii. Zgodnie bowiem z § 10 Zasad techniki prawodawczej do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń. Wydaje się, że w intencji projektodawców określenia "niewyrażenie" i "nieotrzymanie" są tożsame znaczeniowo. Celem wyeliminowania ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych proponuje się następującą poprawkę:

- w art. 1:

- a) w pkt 1, w ust. 2 wyraz "niewyrażenia" zastępuje się wyrazem "nieotrzymania",
- b) w pkt 2, w art. 3 w ust. 1 wyraz "niewyrażenia" zastępuje się wyrazem "nieotrzymania",
- c) w pkt 4, w ust. 1 wyraz "niewyrażenia" zastępuje się wyrazem "nieotrzymania";

2) art. 1 pkt 7 noweli, art. 9 ust. 2 ustawy o strażach gminnych.

Wskazana jest zmiana o charakterze redakcyjnym.

#### Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 7, w art. 9 w ust. 2 w pkt 3 wyrazy "etatów, wyników działań straży oraz wyposażenia" zastępuje się wyrazami " , o której mowa w art. 9a";

3) art. 1 pkt 7 noweli, art. 11 ust. 2 ustawy o strażach gminnych.

W art. 11 ust. 2 ustawodawca przyznaje straży gminnej prawo do przeprowadzania "monitoringu wizyjnego". W dotychczasowym stanie prawnym prawo to przysługiwało strażnikom gminnym. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy przedmiotowa zmiana ma umożliwić "straży jako formacji, a więc również pracownikom niebędącym strażnikami realizowanie zadań związanych z obsługą monitoringu". Takie rozwiązanie budzi jednak wątpliwości w świetle art. 10 ust. 2 ustawy zgodnie, z którym zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wykonują pracownicy straży (strażnicy), po ukończeniu z wynikiem pozytywnym szkolenia podstawowego. Wobec powyższego rodzi się, pytanie o charakter dokonywanej zmiany i o wskazanie uprawnionych do monitoringu osób niebędących strażnikami.

4) art. 1 pkt 11 noweli, art. 11 ust. 2 i 3 ustawy o strażach gminnych.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 prawo do monitoringu wizyjnego przysługuje w związku z realizowanymi zadaniami (przez straż gminną) określonymi w art. 10 i art. 11 ust. 1. Przepis art. 11 ust. 3 zawiera upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego szczegółowy zakres i sposób wykonywania czynności monitoringu. Załączony do uzasadnienia projekt rozporządzenia wskazuje, że przedmiotowe uprawnienie straży może być realizowane, gdy jest niezbędne do wykonywania zadań określonych w art. 10 i 11 ustawy oraz w celu utrwalania dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania przypadkom naruszania spokoju i porządku w miejscach publicznych, a także ochrony obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej. Takie zawężenie prawa do przeprowadzania monitoringu należy uznać za zasadne w świetle wprowadzanych przez ustawę ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (ochrona danych osobowych - art. 51 Konstytucji). Właściwe wydaje się jednak wprowadzenie powyższych rozwiązań do ustawy, tak aby znalazły w niej wyraz wszystkie przesłanki dające podstawę do przeprowadzenia monitoringu wizyjnego. Należy bowiem pamiętać, że rolą rozporządzenia nie jest uzupełnienie, a jedynie konkretyzacja ustawy.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 11, w art. 11 w ust. 2 po wyrazach "w miejscach publicznych" dodaje się wyrazy ", w przypadku, gdy czynności te są niezbędne do wykonywania zadań oraz w celu:

- a) utrwalania dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia,
- b) przeciwdziałania przypadkom naruszania spokoju i porządku w miejscach publicznych,
- c) ochrony obiektów komunalnych i urzędzeń użyteczności publicznej";

Na marginesie należy wskazać, że ze względów poprawności językowej, upoważnienie powinno odnosić się do czynności, "o których mowa", a nie czynności, "o której mowa" w ust. 2.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 11, w art. 11 w ust. 3 wyraz "której" zastępuje się wyrazem "których";

5) art. 1 pkt 12 lit. a tiret drugie noweli, art. 12 ust. 1 pkt 3a ustawy o strażach gminnych.

Przedmiotowa zmiana przyznaje prawo strażnikom gminnym do dokonywania kontroli osobistej, przeglądania podręcznych przedmiotów i bagaży osoby:

1) w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary,

2) w związku z wykonywaniem czynności 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) w związku z wykonywaniem czynności doprowadzenia 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, jeśli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że osoba, wobec której czynności te są podejmowane, posiada przy sobie niebezpieczne przedmioty dla życia lub zdrowia ludzkiego.

Analiza zmienianych przepisów z analogicznym uregulowaniem możliwości dokonywania kontroli osobistej przez Policję (ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji) wskazuje na szerszy zakres przesłanek przeprowadzania kontroli przez straż gminną (w zakresie pkt 2 i 3). Takie rozwiązanie nie znajduje odpowiedniego wyjaśnienia w uzasadnieniu do projektu ustawy. Mając na uwadze art. 31 ust. 3 Konstytucji należałoby rozważyć celowość wprowadzenia tak daleko idących zmian w opiniowanej ustawie.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 12, w art. 12 w lit. a w tiret drugim pkt 3a otrzymuje brzmienie:  
*"3a) dokonywania kontroli osobistej, przeglądania podręcznych przedmiotów i bagaży osoby w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary,";*

Dodatkowo straży gminnej przyznano "prawo do przeglądania podręcznych przedmiotów i bagaży osoby", gdy analogiczne uprawnienie Policji dotyczy "przeglądania zawartości bagaży". Zakładając, że intencją projektodawców było przyjęcie analogicznych uprawnień straży w tym zakresie, należy rozważyć odpowiednią zmianę przepisu.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 12, w art. 12 w lit. a w tiret drugim, w pkt 3a wyrazy *"podręcznych przedmiotów i bagaży"* zastępuje się wyrazami *"zawartości podręcznych bagaży"*;

6) art. 1 pkt 13 noweli, art. 12b ustawy o strażach gminnych.

Wskazana jest zmiana o charakterze redakcyjnym.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 13, w art. 12b wyrazy *"dniem straży gminnej"* zastępuje się wyrazami *"Dniem Straży Gminnej"*;

7) art. 1 pkt 15 noweli, art. 14a – 14 h ustawy o strażach gminnych.

Ustawowe określenie przypadków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego należy ocenić pozytywnie. W uzasadnieniu do projektu brak jest jednak wskazania potrzeby zastosowania konkretnych rozwiązań. I tak w szczególności w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także w porównaniu z analogicznymi uprawnieniami Policji, określonymi w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy o Policji, wątpliwości budzi możliwość zastosowania kajdanek wobec osób nietrzeźwych doprowadzanych do izby wytrzeźwień lub miejsca zamieszkania, czy też wprowadzenie - jako zasady - zakładania kajdanek na ręce trzymane z tyłu.

8) art. 1 pkt 15 noweli, art. 14b ust. 4 ustawy o strażach gminnych.

Zgodnie z § 9 Zasad techniki prawodawczej formułującym nakaz posługiwania się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw (w tym

przypadku kodeksowe pojecie nieletniego), proponuje się odpowiednią zmianę art. 14b ustawy. Dodatkowo proponuje się zastąpienie wyrazu "określonego" wyrazem "wymienionego" jako w pełni oddającego charakter wprowadzanej normy.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 15, w art. 14b w ust. 4 wyrazy *"tych, które ukończyły 15 lat i są"* zastępuje się wyrazami *"nieletnich w wieku powyżej 15 lat podejrzanych"* oraz wyraz *"określonego"* zastępuje się wyrazem *"wymienionego"*;

9) art. 1 pkt 15 noweli, art. 14c ust. 1 pkt 1 i ust. 3 oraz art. 14d ust. 1 pkt 1 ustawy o strażach gminnych.

Przepisy art. 14a - 14f ustawy w różny sposób określają przesłanki użycia środków przymusu bezpośredniego posługując się określeniem "odpierania czynnej napaści na strażnika lub inną osobę" albo określeniem "odpierania czynnej napaści". W celu ujednolicenia terminologii proponuje się odpowiednią zmianę redakcyjną.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 15:
  - a) w art. 14c:
    - w ust. 1 w pkt. 1 skreśla się wyrazy *"na strażnika lub inną osobę"*,
    - w ust. 3 skreśla się wyrazy *"strażnika lub innej osoby"*,
  - b) w art. 14d w ust. 1 w pkt 1 skreśla się wyrazy *"na strażnika lub inną osobę"*;

10) art. 1 pkt 19 noweli, art. 24a ust. 2 ustawy o strażach gminnych.

Wskazana jest zmiana o charakterze redakcyjnym.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 19, w art. 24a skreśla się wyraz *"przepis"*;

11) art. 4 ustawy nowelizującej.

Przepis art. 4 dotyczy utrzymania w mocy przepisów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnień zmienianych opiniowaną ustawą, m. in. utrzymuje w mocy rozporządzenie wydane na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o strażach gminnych. Dotychczasowemu upoważnieniu z art. 14 ust. 5 odpowiada upoważnienie z dodawanego art.

14h. Wobec powyższego wskazana jest odpowiednia zmiana redakcyjna. Wydaje się, że analogiczna uwaga powinna dotyczyć dotychczasowego art. 12 ust. 2, któremu odpowiadają "nowe" art. 11 ust. 3 i art. 12 ust. 2.

Propozycja poprawki:

- w art. 4 po wyrazach "art. 9 ust. 7," dodaje się wyrazy "art. 11 ust. 3," oraz po użytych po raz drugi wyrazach "art. 12 ust. 2," dodaje się wyrazy "art. 14h,".

*Szymon Giderewicz*

*Legislator*