

**Paweł Lipski**

Komendant Straży Miejskiej w Łodzi

## **OGRANICZENIA KOMPETENCJI STRAŻNIKÓW MIEJSKICH PROWADZĄCE DO UTRUDNIENÍ W WYKONYWANIU PRZEZ NICH SŁUŻBY**

Szeroko określony wachlarz realizowanych przez strażników miejskich zadań dotyczących ochrony spokoju i porządku publicznego sprawia, że wykonywane czynności odnoszą się do wielu aspektów i dziedzin, a tym samym podlegają różnym regulacjom prawnym. Niestety coraz częściej pojawiają się w codziennej służbie trudności i ograniczenia wynikające w dużej mierze z luk prawnych, braku precyzji w obowiązujących regulacjach, które w konsekwencji uniemożliwiają kompleksowe wypełnienie określonych ustawowo zadań, a tym samym wpływają negatywnie nie tylko na postrzeganie formacji, ale co istotniejsze ograniczają możliwości skutecznego rozwiązywania problemów zgłaszanych przez przedstawicieli społeczności lokalnych.

Ograniczenia te skutkują nie tylko niezadowoleniem społeczeństwa, ale najczęściej wywołują też konieczność korzystania przez strażę z pomocy Policji, generując przy tym niepotrzebne koszty po stronie obydwu formacji.

Straż miejska (gminna) jest formacją powołaną do ochrony porządku publicznego na terenie gminy. Rolę tę precyzyjnie określa art. 1. pkt 1 Ustawy o strażach gminnych<sup>1</sup>. W odróżnieniu więc od Policji, zadaniem straży miejskiej czy gminnej nie jest ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i ściganie przestępstw. Dlatego zarówno program szkoleń strażników miejskich, jak i przyznane im kompetencje mają węższy zakres niż te dostępne policjantom. Znowelizowana ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r.<sup>2</sup> stwarzała pozorną możliwość głębokiej reorganizacji struktur policyjnych, ale także tworzenia samorządowych formacji porządkowych, których zadania wynikały z zadań gminy w zakresie zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli<sup>3</sup>. Rozwiązanie takie miało stanowić próbę przekazania

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 1997, nr 123, poz. 779 z późn. zmianami

<sup>2</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 1990 r. nr 30, poz. 179 z późn. zmianami)

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7.

samorządowi lokalnemu znacznej części odpowiedzialności za sprawy związane z szeroko rozumianym porządkiem, tak aby Policja miała więcej możliwości realizowania zagadnień związanych ze zwalczaniem przestępczości. W praktyce model taki miał doprowadzić do faktycznego przekazania formacjom samorządowym odpowiedzialności za sprawy porządkowe na terenie gminy, zarówno w zakresie przewidzianym Kodeksem wykroczeń, jak i prawem lokalnym.

Łódzki samorząd z uprawnień określonych w ustawie o Policji skorzystał już w roku 1991 – 13 lutego 1991 r. Rada Miejska w Łodzi przyjęła uchwałę w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej straży miejskiej<sup>4</sup>, a w jej wykonaniu 22 lutego 1991 r. Prezydent Miasta Łodzi Grzegorz Palka zarządzeniem nr 7/91 nadał straży miejskiej w Łodzi statut określający jej strukturę organizacyjną, zakres zadań, obowiązki i zadania wynikające z uprawnień określonych w art. 23 ust. 1 i art. 24 ustawy o Policji, a także Ustawy o samorządzie gminnym. Łódzka straż miejska powstała jako jedna z pierwszych samorządowych służb porządkowych w Polsce. Pomimo szybkiego rozwoju straży miejskich w całym kraju dopiero w roku 1997 Parlament przyjął ustawę w nowy sposób ustalającą umiejscowienie tych jednostek w porządku prawnym Rzeczypospolitej<sup>5</sup>. Ustawa o strażach gminnych umożliwiła zarówno precyzyjniejsze określenie zadań i uprawnień tych jednostek, jak i dostosowanie zakresu i form ich działania do istniejącego modelu instytucji bezpieczeństwa publicznego w Polsce.

Szereg zadań nałożonych na Policję i straż miejską odpowiednio przez ustawy: o Policji i o strażach gminnych (miejskich) jest zbieżny i w tym zakresie nasze formacje aktywnie współpracują. Do wspólnych zadań policji i straży miejskiej należy m. in. ochrona porządku publicznego w gminie. Znacznie bardziej ekonomicznym byłoby jednak rozszerzenie kompetencji straży miejskiej w zakresie ochrony porządku publicznego oraz życia i zdrowia mieszkańców, zapobiegające konieczności prowadzenia tej samej interwencji jednocześnie przez Policję i straż miejską.

Niejednokrotnie zdarza się bowiem, że przepisy prawa – stawiając strażnikom miejskim określone zadania do wykonania, nie wyposażają nas jednak w odpowiednie kompetencje i narzędzia do realizacji tych zadań. Często straż miejska wykonując czynności nie jest w stanie samodzielnie doprowadzić postępowania do końca i musi korzystać z pomocy Policji, tj. angażować w postępowanie policjantów, mimo, że niemal wszystkie czynności zostały

---

<sup>4</sup> Uchwała nr X/120/91 z dnia 13 lutego 1991 r. Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej Straży Miejskiej.

przeprowadzone przez samą straż miejską. Takie ograniczenia są zrozumiałe, gdy przy wykonywaniu czynności odpowiednie służby mają wkroczyć w zagwarantowane konstytucyjnie prawa jednostek, czy kompetencje im tylko przypisane. W takich sytuacjach kompetencje Policji czy straży miejskiej powinny być wykonywane ze szczególną ostrożnością. Służba strażnika miejskiego nie może przecież pozostawać w oderwaniu od działań innych służb powołanych do zapewnienia porządku publicznego, szczególnie Policji. Należy też pamiętać, że działania strażnika miejskiego muszą opierać się na podstawie i w granicach prawa regulującego funkcjonowanie straży miejskich, zgodnie z zasadami wyznaczonymi w art. 7 Konstytucji RP<sup>6</sup>.

Zagadnienia dotyczące współpracy Policji ze strażami miejskimi reguluje Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu i sposobu współpracy Policji ze strażami gminnymi (miejskimi) oraz zakresu sprawowania przez Komendanta Głównego Policji nadzoru nad działalnością straży<sup>7</sup>. Rozporządzenie to w sposób przejrzysty określa relacje między formacjami oraz zasady współpracy. Jednakże ułożenie właściwych stosunków w sytuacji współpracy Policji i straży miejskiej musi zostać oparte o jasno określone zasady:

- ✓ celowości
- ✓ skuteczności
- ✓ efektywności.

W obowiązującym dziś porządku prawnym, a szczególnie istotnym dla straży miejskich Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>8</sup> o zasadach celowości, skuteczności i efektywności trudno nam mówić.

Należy podkreślić, iż zasadą państwa demokratycznego jest, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wynika to z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego Policja oraz straż miejska wyposażone są jedynie w uprawnienia, które przyznają im odpowiednie przepisy rangi ustawowej i w razie wątpliwości co do zakresu kompetencji naszych formacji należy sięgnąć do odpowiednich ustaw.

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 1997, nr 123, poz. 779 z późn. zmianami)

<sup>6</sup> Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2004 r., Nr 187, poz. 1943).

Zadania straży miejskiej określa art. 11 ustawy o strażach gminnych. Jak wynika ze statystyk, spośród tych zadań te najczęściej wykonywane dotyczą kontroli oraz wykroczeń w ruchu drogowym, utrzymywania czystości i porządku na terenie gminy, zapobiegania zakłócaniu porządku publicznego oraz spożywania alkoholu w miejscach zabronionych oraz doprowadzania osób nietrzeźwych do izb wytrzeźwień. Uprawnienia do podejmowania określonych czynności podczas takich interwencji zawarte są np. w ustawach: prawo o ruchu drogowym, o utrzymaniu czystości i porządku w gminach czy też o wychowaniu w trzeźwości.

Aby przybliżyć skalę problemów związanych z realizacją zadań strażników miejskich pozwolę sobie na przytoczenie statystyki łódzkiej straży miejskiej za III kwartał bieżącego roku. W tym okresie podlegli mi strażnicy wystawili 3183 mandaty za wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu, 2064 mandatów przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, 505 mandatów za wykroczenia przeciwko zdrowiu, 634 mandaty za wykroczenia przeciwko urządzeniom publicznym, 233 mandatów z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i 984 mandaty z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Razem wystawiono 7735 mandatów za łączną kwotę 970.880 zł. Ilość wykroczeń, za które strażnicy nie są uprawnieni do nakładania mandatów, a które zostały stwierdzone przez łódzkich strażników, także w związku z innymi popełnionymi wykroczeniami, została oszacowana na ponad 4000, z czego 80 % to wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, a 15 % to wykroczenia prowadzenia działalności gospodarczej bez wymaganej rejestracji. Można sobie wyobrazić skalę problemu, gdyby we wszystkich wymienionych przypadkach strażnicy miejscy wzywali na miejsce popełnionego wykroczenia patroli Policji. Oznaczałoby to co najmniej 40 interwencji patroli policyjnych dziennie jedynie w zakresie wykroczeń zgłoszonych przez strażników miejskich. W chwili obecnej jedynie odmowa wylegitymowania skutkuje natychmiastowym powiadomieniem najbliższej jednostki policyjnej lub doprowadzeniem osoby odmawiającej podania danych osobowych do najbliższego komisariatu Policji. Większość pozostałych wykroczeń zidentyfikowanych przez strażników w przypadku braku możliwości podjęcia skutecznej interwencji pozostaje bez jakichkolwiek następstw prawnych.

Jak widać, szczególnie jaskrawe i nieracjonalne ograniczenia są widoczne w przepisach dotyczących kontroli ruchu drogowego. W zakresie łamania przepisów ruchu drogowego przez kierowców, straż miejska uprawniona jest jedynie do zatrzymania i nałożenia mandatu karnego na

---

<sup>8</sup> Dz. U. 2003 nr 208 poz. 2026

kierowcę pojazdu mechanicznego, który naruszył zakaz wynikający ze znaku B-1, tj. zakaz ruchu w obu kierunkach. Uprawnienie takie nie przysługuje już jednak wobec kierowców łamiących zakazy i nakazy wynikające z innych znaków – np. nakaz jazdy prosto czy w lewo, czy choćby zakazu wynikającego ze znaku B-2. Ograniczenie takie nie znajduje żadnego uzasadnienia. Przyznanie kompetencji do zatrzymania kierowcy takiego pojazdu nie stanowiłoby wkroczenia w uprawnienia obywateli szerszego niż zatrzymanie i ukaranie mandatem karnym kierowcy łamiącego zakaz jazdy w obu kierunkach. Ponadto należy mieć na względzie, iż liczba samochodów jeżdżących po polskich drogach wzrasta każdego roku, co niesie za sobą wzrost natężenia ruchu. W związku z tym Policji przybywa obowiązków, od których straż miejska nie może Policji wyręczyć.

Jeżeli chodzi o nakładanie mandatów karnych na kierowców łamiących pozostałe przepisy prawa o ruchu drogowym, straż miejska ma takie uprawnienie jeżeli wykroczenie zostało zarejestrowane za pomocą urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia ruchu drogowego przez kierujących pojazdami – fotoradaru, czy też kamery monitoringu. Uprawnienie do używania urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami zostało przyznane straży miejskiej dopiero w lipcu 2007 r. Wcześniej uprawnienie to przewidywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o kontroli ruchu drogowego. Ponieważ jednak, jak wspomniałem, uprawnienia strażom miejskim mogą być jej przyznane jedynie w akcie rangi ustawowej, Trybunał Konstytucyjny orzekł wyrokiem z dnia 22 marca 2007 r. (sprawa U 1/07) o niezgodności postanowienia rozporządzenia przyznającego uprawnienie do korzystania z ww. urządzeń z Konstytucją. Dopiero wydanie tego wyroku ujawniło potrzebę przyznania straży miejskiej dodatkowego uprawnienia, dzięki któremu kontrola ruchu drogowego przebiega sprawniej. Wykonywanie tego uprawnienia przez straż miejską odciąża również znacznie Policję, pozwalając jej skoncentrować działania na ochronie bezpieczeństwa ludności i ściganiu przestępczości.

Ustawa prawo o ruchu drogowym, czyniąc straż miejską jednym z podmiotów uprawnionych do przeprowadzania kontroli ruchu drogowego, wyposaża nas w uprawnienia do zatrzymania pojazdów celem przeprowadzenia ich kontroli, sprawdzenia dokumentów wymaganych w związku z kierowaniem pojazdu i legitymowania uczestników ruchu oraz wydawania im poleceń co do sposobu korzystania z drogi, używania urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego oraz wydawania poleceń osobie, która spowodowała przeszkodę utrudniającą ruch drogowy czy też kontrolowanemu

uczestnikowi ruchu.

W porównaniu jednak z Policją uprawnienia te są drastycznie ograniczone. Straż miejska musi skorzystać z pomocy Policji jeżeli występuje potrzeba sprawdzenia, czy kierowca posiada dokument stwierdzający zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu lub czy osoba kierująca pojazdem, niebędąca jego właścicielem, posiada dokument potwierdzający prawo do używania pojazdu.

Również uprawnienie do poddania kierowcy lub osoby co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że mogła kierować pojazdem, badaniu w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu przysługuje jedynie Policji. W związku z tym w razie wystąpienia podejrzenia prowadzenia pojazdu po spożyciu alkoholu straż miejska musi przekazać kontrolowaną osobę funkcjonariuszom Policji. To ograniczenie jest jednak zrozumiałe w świetle faktu, iż Policja powołana jest do ścigania przestępstw, a prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości stanowi wszak przestępstwo.

Straż miejska nie jest jednak uprawniona do uniemożliwienia kierowania pojazdem osobie:

- 1/ znajdującej się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu lub środka mającego podobne działanie,
- 2/ osobie prowadzącej pojazd którego stan techniczny, ładunek, masa lub nacisk osi zagrażają bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu, powodują uszkodzenie drogi albo naruszają wymagania ochrony środowiska,
- 3/ osobie, która nie okazała dokumentu wskazującego na zawarcie umowy ubezpieczenia OC lub nie posiada dokumentów uprawniających do kierowania odpowiednim pojazdem.

Co więcej, straż miejska nie ma uprawnień do używania przyrządów kontrolno-pomiarowych, a w szczególności do badania pojazdu, określania jego masy, nacisku osi lub prędkości, stwierdzania naruszenia wymagań ochrony środowiska oraz do stwierdzania stanu trzeźwości kierującego.

Znacznie ograniczone w porównaniu do Policji są również uprawnienia straży miejskiej w zakresie nakładania mandatów karnych za popełnienie wykroczeń określonych w ustawie prawo o ruchu drogowym. Straż miejska nie ma uprawnień do ukarania mandatem karnym osoby, która nie korzysta z pasów bezpieczeństwa podczas jazdy lub zezwala osobom, które przewozi

na niezapięcie pasów bezpieczeństwa, nie ma hełmu ochronnego podczas jazdy motocyklem lub też narusza przepisy o przewożeniu dzieci w fotelikach. W tych sytuacjach straż miejska obowiązana jest wezwać funkcjonariuszy Policji.

Wyraźne ograniczenie kompetencji straży miejskiej widać również w przypadku ścigania wykroczenia z art. 92 kodeksu wykroczeń, czyli niezastosowania się do znaku lub sygnału drogowego albo do sygnału lub polecenia osoby uprawnionej do kierowania ruchem, lub też niezastosowanie się do sygnału takiej osoby w celu uniknięcia kontroli. Straż uprawniona jest do ukarania mandatem karnym oraz podjęcia dalszych czynności jedynie w zakresie niezastosowania się do znaku B-1, czyli zakaz ruchu w obu kierunkach. Z praktyki straży miejskiej w Łodzi wynika jednak, iż kierowcy często naruszają kilka zakazów lub nakazów pod rząd. Zjawisko takie obserwowane jest szczególnie obecnie, kiedy prowadzone są w całym mieście roboty drogowe i zmieniona jest organizacja ruchu. W takiej sytuacji jednak straż miejska uprawniona jest jedynie do prowadzenia czynności w zakresie naruszenia zakazu ruchu w obu kierunkach, zaś postępowania w zakresie pozostałych wykroczeń powinny zostać przekazane Policji.

Co do ograniczeń w uprawnieniach straży miejskiej w zakresie zapobiegania i karania spożywania alkoholu w miejscach zabronionych oraz doprowadzania osób nietrzeźwych do izb wytrzeźwień trzeba wskazać, iż w sierpniu br. Rada Ministrów rozpoczęła prace nad projektem nowelizacji ustawy o strażach gminnych i ustawy o Policji. Ustawa w znowelizowanym kształcie miałaby zwiększyć uprawnienia straży miejskiej, przyznając jej prawo do dokonywania przeszukania osób i bagaży. Usprawniłoby to procedurę przewożenia osoby znajdującej się pod wpływem alkoholu do izby wytrzeźwień. Obecnie aby móc osobę taką przewieźć do odpowiedniej placówki, trzeba wezwać pogotowie by sprawdzić jej stan zdrowia (jeżeli jest nieprzytomna) lub Policję, która zbada stopień upojenia alkoholowego tej osoby. Następnie Policja musi sprawdzić tożsamość tej osoby, ponieważ jeżeli osoba ta jest nieprzytomna, pojawia się konieczność dokonania jej przeszukania celem znalezienia dokumentów. Dotychczasowy brak uprawnień straży miejskiej w tym zakresie znacznie podnosi koszty działania zarówno Policji jak i straży miejskiej. Wywołuje również negatywne reakcje ze strony społeczeństwa, które oczekuje od Policji przede wszystkim ścigania przestępstw, nie zaś podejmowania czynności związanych z przewożeniem osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień.

Dodatkowe ograniczenie czynności straży miejskiej związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi zawarte jest w ustawie o strażach gminnych, w przepisie określającym zadania Straży (art. 11 pkt. 7 tej ustawy). Stanowi on m.in., iż straż miejska ma za zadanie doprowadzać

osoby nietrzeźwe do izby wytrzeźwień lub miejsca zamieszkania, ale jedynie wtedy, gdy osoby te swym zachowaniem dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym. Żeby móc doprowadzić taką osobę do odpowiedniego miejsca lub też ukarać ją mandatem karnym, konieczna jest obecność osoby trzeciej, która uznała zachowanie osoby nietrzeźwej za gorszące. Nie wystarczy zachowanie, które daje powód do zgorszenia funkcjonariuszowi straży miejskiej. Takie uregulowanie kompetencji Straży uniemożliwia strażnikom miejskim przeciwdziałanie zachowaniom oczywiście nieodpowiednim i gorszącym. Ukazanie osoby zachowującej się w taki sposób możliwe byłoby dopiero wskutek podążenia przez funkcjonariusza straży miejskiej za osobą nietrzeźwą i zaobserwowania, że gorszy ona napotkane osoby. Omawiana regulacja utrudnia strażnikom znacznie ochronę porządku publicznego, naruszanego niejednokrotnie właśnie przez osoby znajdujące się w stanie nietrzeźwości.

Istotne ograniczenia kompetencji straży miejskich występują również w sytuacji nakładania mandatów za wykroczenia opisane w Kodeksie Wykroczeń. Listę wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania mandatów określa przywołane wcześniej Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 listopada 2003 r. Dobór tych wykroczeń wydaje się jednak przypadkowy i chaotyczny. I tak, trudno zrozumieć dlaczego strażnicy miejskiej nie przysługują uprawnienia do nakładania kary grzywny za wykroczenia nieopuszczenia zbiegowiska publicznego lub naruszenie przepisów o zgromadzeniach, skoro z ustawy o strażach gminnych wynika, iż jednym z zadań straży miejskiej jest współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych.

Również wykroczenie zebrania w miejscu publicznym jest wykroczeniem przeciwko porządkowi publicznemu, do którego ochrony powołana została straż miejska. Strażnicy nie mają jednak uprawnień do ukarania zebrzących karą grzywny, muszą w tym celu wezwać Policję.

Godzącymi w porządek publiczny są również niewątpliwie wykroczenia przeciwko obyczajności publicznej, polegające na publicznym dopuszczaniu się nieobyczajnego wybryku lub natarczywym proponowaniu innej osobie dokonania z nią czynu nierządnych. Również w tym wypadku z niezrozumiałych przyczyn straż miejska nie ma jednak uprawnień do nakładania na sprawców mandatów karnych.

Trudne do zrozumienia jest też pozbawienie strażników miejskich prawa do nakładania mandatów karnych z art. 60<sup>1</sup> tj. za wykroczenia związane z prowadzeniem działalności



gospodarczej bez zgłoszenia do ewidencji, brak wymaganego szyldu itp. w sytuacji, gdy strażnicy mają uprawnienia do karania z art. 54 Kw.

Zupełnie kuriozalne jest też, że strażnicy miejscy pozbawieni są prawa nakładania grzywien z art. 65 Kw, mimo, że straż miejska posiada uprawnienia do legitymowania osób (art. 12 pkt. 1 ust. 2 Ustawy o strażach gminnych). Angażowanie w przypadku odmowy poddania się legitymowaniu Policji świadczy o całkowitym braku racjonalności i ekonomiki działania służb porządkowych. Problem narażania w takich sytuacjach tak strażników, jak i policjantów na śmieszność jest już poza sferą dzisiejszych rozważań.

Podane wyżej przykłady chaosu w usytuowaniu straży miejskich w obowiązującym porządku prawnym potęguje brak możliwości nakładania grzywien za wykroczenia pozakodeksowe związane bezpośrednio z jednym z kluczowych zadań straży miejskich, tj. utrzymania czystości i porządku w gminie. I tak, m.in. strażnicy nie mają uprawnień do nakładania mandatów za wykroczenia związane z nieprzestrzeganiem art. 70 pkt. 3 i art. 71 ustawy o odpadach – dotyczących nielegalnego magazynowania lub składowania odpadów lub ich spalania, art. 48 Ustawy o recyklingu, art. 131 pkt 6 i 12 Ustawy o ochronie przyrody czy art. 85 ust. 1 pkt 8 Ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, tj. uchylania się od obowiązku ochronnego szczepienia zwierzęcia przeciwko wścieklicznie.

Przedstawione problemy nabierają dodatkowego znaczenia po uwzględnieniu reakcji łódzkich sądów grodzkich w przypadku kierowanych wniosków dotyczących wykroczeń za które strażnicy miejscy nie są uprawnieni do nakładania mandatów. Sytuacje takie występują przede wszystkim wtedy, gdy zostanie stwierdzone szereg wykroczeń, z których część pozostaje poza postępowaniem mandatowym straży. Łódzkie sądy – jako zasada – odmawiają straży miejskiej prawa wnoszenia spraw o wykroczenia, za które strażnicy nie mają prawa nakładania mandatów. Pogląd taki skutkuje praktycznie bezkarnością osób, które takie wykroczenia popełniły, bowiem trudno sobie wyobrazić przerwania wszystkich takich postępowań na funkcjonariuszy Policji.

Chciałbym jednocześnie podkreślić, że zadaniem straży miejskiej nie jest dublowanie zadań Policji. Jednostki nasze zostały powołane do zupełnie innych zadań. Straże miejskie stanowią jednostki samorządu terytorialnego powołane do realizacji zadań gminy w zakresie porządku i bezpieczeństwa obywateli. Należy też wskazać, iż wiele z uprawnień przyznanych Policji i straży

miejskiej stanowi znaczne wkroczenie w chronione prawnie uprawnienia jednostek i że uprawnienia te muszą być stosowane ze znacznym umiarem. Dlatego zrozumiała jest niechęć ustawodawcy do nadawania naszym formacjom uprawnień zbyt daleko idących. Jednocześnie jednak skuteczność działań Policji i straży miejskich w zakresie szybkiego reagowania na powstające zagrożenia stanowi podstawowy element decydujący o poczuciu bezpieczeństwa społeczności lokalnych. *Romantyczne wizje policjanta, jako pogromcy przestępców, tropiciela okrutnych zabójców i chytrych złodziei bezcennej biżuterii nie przystają do rzeczywistości, gdzie najprawdopodobniej 4 telefony na 5 nie dotyczą dokonywanego właśnie poważnego przestępstwa, ale drobniejszych spraw, które dokuczają ludziom na co dzień*<sup>9</sup>.

Jednocześnie dostrzegany jest brak wiedzy mieszkańców o zakresie uprawnień i ograniczeniach kompetencji straży miejskich, skutkujących brakiem możliwości oczekiwanej reakcji na popełniane wykroczenia. Ten brak wiedzy o możliwościach podejmowania interwencji ma wpływ zarówno na opinię o strażach miejskiej jak i innych służbach powołanych do egzekucji przepisów prawa, ale przede wszystkim przekłada się na kształtowanie poczucia bezpieczeństwa obywateli. Problem jest o tyle istotny, iż mieszkaniec miasta nie musi, a nawet nie chce dochodzić, która instytucja odpowiedzialna jest za szybką reakcję na powstające zagrożenia i jakimi kompetencjami dysponuje. W większości przypadków za brak reakcji, zaniechanie czy wadliwą reakcją odpowiedzialnością obarczony jest samorząd lokalny: Rada Miasta, Prezydent, a nawet lokalna rada osiedla, bez względu na to czy mają oni realny wpływ na funkcjonowanie instytucji odpowiadających za zapewnienie porządku i bezpieczeństwa. Coraz częściej samorząd gminny i podporządkowane mu jednostki obarczane są pełną odpowiedzialnością za powstające na terenie gminy zagrożenia, czy też wyniki pracy tak służb policyjnych, jak i jednostek pozapolicyjnych. Obywatel płacąc podatki oczekuje, że władza (państwowa i samorządowa) zapewni mu bezpieczne funkcjonowanie w społeczności, uchroni przed niekorzystnymi zjawiskami, a co najmniej usunie czynniki mogące mieć bezpośredni wpływ na obniżenie poczucia bezpieczeństwa. Szybka i skuteczna reakcja na zdarzenia, które tylko pozornie nie mają wpływu na lokalne poczucie bezpieczeństwa (eliminacja miejsc nieoświetlonych, zabezpieczenie obiektów wyłączonych z użytkowania, szybkie usuwanie graffiti na murach, usuwanie uszkodzeń w jezdniach i na chodnikach, skuteczne sprzątanie terenów zielonych, podwórek, klatek schodowych) oraz szybkie i skuteczne podejmowanie przez straże miejskie i Policję spraw z zakresu wykroczeń świadczą o trosce władz lokalnych o potrzeby lokalnej społeczności i skuteczności samorządu w zakresie zadań związanych z bezpieczeństwem lokalnym. Jedynie dostosowanie uprawnień

---

<sup>9</sup> J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *op. cit.*, s. 130.

strażników miejskich do dynamicznej zmiany potrzeb społecznych w zakresie porządku publicznego może doprowadzić do większego zaufania społeczności lokalnych dla Policji i straży miejskich, ale także w sposób poddany kontroli społecznej tworzyć będzie warunki dla kształtowania bezpiecznej przestrzeni.

Jest faktem bezspornym, że przepisy dotyczące straży gminnych i uprawnień strażników są znacznie niedopracowane. Kompetencje przyznawane straży miejskiej są określone niejasno i nieprecyzyjnie oraz rozsiane po wielu aktach prawnych. Ograniczenia, o których wspomniałem wcześniej utrudniają pracę zarówno Policji, jak i straży miejskiej oraz powodują powstawanie dodatkowych niepotrzebnych kosztów po stronie obydwu formacji. Należy też pamiętać, że w dalszym ciągu nierozstrzygnięty jest problem pomocy prawnej Policji na rzecz straży miejskich. Dlatego mam nadzieję, że ustawodawca uwzględni nowe zadania stawiane przez życie przed strażami miejskimi i wprowadzi odpowiednią nowelizację przepisów o strażach gminnych, nadając nam wspomniane wyżej uprawnienia. Z wnioskiem takim wystąpili w listopadzie br. Komendanci 12 straży miejskich miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich, a więc jednostek, które zatrudniają ponad 50% wszystkich strażników miejskich w Polsce. Należy sądzić, że wnioski i uwagi dotyczące zarówno doświadczeń pracy naszych formacji, jak i współpracy z Policją pozwolą na wypracowanie rozwiązań korzystnych dla obu formacji, a co najistotniejsze: rozwiązań racjonalnych, celowych, skutecznych i korzystnych dla społeczności lokalnych. Konieczne jest bowiem usystematyzowanie uprawnień straży miejskich i wypracowanie nowej metody adaptacji zakresu tych uprawnień do zmieniającej się sytuacji. *Punktem wyjścia w tej metodzie jest więc analiza sytuacji obecnej i ewentualne jej doskonalenie, a usprawnienia w organizacji mogą być dokonywane poprzez identyfikację, diagnozę i ocenę istniejącego stanu, określenie występujących nieprawidłowości, co prowadzi do wypracowania i wdrożenia niezbędnych udoskonaleń*<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Mikołajczyk Z., *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Warszawa 2002, s. 50-51.