

STRAŻE GMINNE

KOMENTARZ

Wojciech Kotowski

2. wydanie

PRAKTYCZNE KOMENTARZE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

STRAŻE GMINNE

KOMENTARZ

Wojciech Kotowski

2. wydanie



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 1 czerwca 2014 r.

Wydawca
Magdalena Przek-Ślesicka

Redaktor prowadzący
Ewa Fonkowicz

Łamanie
Wolters Kluwer

Zdjęcia
Straż Miejska m. st. Warszawy

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN: 978-83-264-3319-1

2. wydanie

ISBN PDF-a: 978-83-264-7393-

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wprowadzenie	11
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych	25
Rozdział 1	
Przepisy ogólne	27
Rozdział 2	
Organizacja, zadania i zakres uprawnień straży	36
Rozdział 3	
Uprawnienia i obowiązki strażników	230
Rozdział 4	
Zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe	290
Literatura	295
Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych	299

Wzory znaków i sygnałów drogowych	357
Wybrane rodzaje umundurowania. Ilustracje	369

WYKAZ SKRÓTÓW

Dz. U.	– Dziennik Ustaw
Dz. Urz.	– Dziennik Urzędowy
k.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267)
k.p.	– ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
k.p.c.	– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101)
k.p.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
k.p.w.	– ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 395 z późn. zm.)
k.w.	– ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 482 z późn. zm.)
M. P.	– Monitor Polski
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych

OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSNAPiUS	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
PD	–	Paragraf na Drodze
PiPr	–	Prokuratura i Prawo
PP	–	Problemy Praworządności
p.r.d.	–	ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.)
PS	–	Przegląd Sądowy
SN	–	Sąd Najwyższy
u.s.g.	–	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1383)
s.p.p.n.	–	strefa płatnego parkowania niestrzeżonego
ST	–	Samorząd Terytorialny
u.d.p.	–	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.)
u.o.d.o.	–	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.)
u.o.z.t.	–	ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 z późn. zm.)
p.g.g.	–	ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981 z późn. zm.)
u.r.ś.	–	ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471 z późn. zm.)

p.u.s.p.	–	ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 427 z późn. zm.)
u.u.c.p.g.	–	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.)
u.w.t.p.a.	–	ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.)
WPP	–	Wojskowy Przegląd Prawniczy
r.z.s.d.	–	rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393)
ZW	–	Zagadnienia Wykroczeń

WPROWADZENIE

Obecny kształt ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1383) jest rezultatem przemysłów legislacyjnych, które zaowocowały siedmioma nowelizacjami, mającymi na celu dostosowanie prawa do współczesnych wymagań, które zostały dokonane dyspozycjami ustaw z dnia: 1) 20 czerwca 2002 r. **o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta** (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191), 2) 12 czerwca 2003 r. **o zmianie ustawy o strażach gminnych oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 130, poz. 1190), 3) 21 lipca 2008 r. **o pracownikach samorządowych** (Dz. U. Nr 223, poz. 1458), 4) 22 maja 2009 r. **o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym** (Dz. U. Nr 97, poz. 803), 5) 5 sierpnia 2010 r. **o ochronie informacji niejawnych** (Dz. U. Nr 182, poz. 1228), 6) 16 grudnia 2010 r. **o publicznym transporcie zbiorowym** (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13), 7) 24 maja 2013 r. **o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej** (Dz. U. poz. 628).

Ustawa jest realizowana postanowieniami 10 aktów wykonawczych. Są nimi – dla ułatwienia usytuowane w kolejności artykułowej ustawy – następujące rozporządzenia: 1) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 r. **w sprawie sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich)** – (Dz. U. Nr 220, poz. 1733 z późn. zm.), wydane na podstawie art. 9 ust. 6 u.s.g., 2) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 r. **w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy** (Dz. U. Nr 220, poz. 1732), wy-

dane na podstawie art. 9 ust. 7 u.s.g., 3) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. **w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży** (Dz. U. z 2013 r. poz. 639 z późn. zm.), wydane na podstawie art. 9a ust. 2 u.s.g., 4) Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. **w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską)** – (Dz. U. Nr 220, poz. 1720), wydane na podstawie art. 11 ust. 3 u.s.g., 5) Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2009 r. **w sprawie zakresu i sposobu wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) niektórych czynności** (Dz. U. Nr 220, poz. 1722 z późn. zm.), wydane na podstawie art. 12 ust. 2 u.s.g., 6) Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. **w sprawie sposobu dokumentowania faktu użycia środków przymusu bezpośredniego przez strażników gminnych (miejskich)** – (Dz. U. Nr 220, poz. 1719), wydane na podstawie art. 14h u.s.g., 7) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2004 r. **w sprawie warunków przydziału, przechowywania i ewidencjonowania broni palnej bojowej i amunicji przez straże gminne (miejskie)** – (Dz. U. Nr 194, poz. 1999), wydane na podstawie art. 18 ust. 4 u.s.g., 8) Rady Ministrów z dnia 28 lipca 1998 r. **w sprawie umundurowania, legitymacji, dystynkcji i znaków identyfikacyjnych strażników gminnych (miejskich)** – (Dz. U. Nr 112, poz. 713 z późn. zm.), wydane na podstawie art. 21 ust. 2 u.s.g., 9) Ministra Zdrowia z dnia 5 sierpnia 2010 r. **w sprawie badań psychologicznych strażników gminnych (miejskich)** – (Dz. U. Nr 150, poz. 1012), wydane na podstawie art. 24a ust. 3 u.s.g., 10) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2009 r. **w sprawie szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich)** – (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 353 z późn. zm.), wydane na podstawie art. 25 ust. 5 u.s.g.

Z prezentowaną ustawą ściśle wiąże się m.in. 17 aktów prawnych w postaci równoległych ustaw usytuowanych alfabetycznie. Oto one:

1) ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – **Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia** (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 395 z późn. zm.), 2) ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – **Kodeks wykroczeń** (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 482 z późn. zm.), 3) ustawa z dnia

20 marca 2009 r. **o bezpieczeństwie imprez masowych** (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 611 z późn. zm.), 4) ustawa z dnia 21 maja 1999 r. **o broni i amunicji** (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 576 z późn. zm.), 5) ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. **o cudzoziemcach** (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 z późn. zm.), 6) ustawa z dnia 21 marca 1985 r. **o drogach publicznych** (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.), 7) ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. **o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego** (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1329 z późn. zm.), 8) ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. **o ochronie osób i mienia** (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 z późn. zm.), 9) ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. **o Państwowej Straży Pożarnej** (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1340 z późn. zm.), 10) ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. **o Policji** (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.), 11) ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. **o pracownikach samorządowych** (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.), 12) ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. **o przewozie towarów niebezpiecznych** (Dz. U. Nr 227, poz. 1367 z późn. zm.), 13) ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. **o Służbie Więziennej** (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 173 z późn. zm.), 14) ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. **o systemie powiadamiania ratunkowego** (Dz. U. poz. 1635), 15) ustawa z dnia 6 września 2001 r. **o transporcie drogowym** (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1414), 16) ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – **Prawo o ruchu drogowym** (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.), 17) ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – **Prawo o stowarzyszeniach** (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).

Strażnik powinien poznać i utrwalić postanowienia ustaw szczególnych w zakresie wykroczeń pozakodeksowych, za które może nakładać grzywny w drodze mandatu, a mianowicie:

- 1) art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.),
- 2) art. XII § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 z późn. zm.),

- 3) art. 43¹ ust. 1 i 2, art. 45 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.),
- 4) art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 z późn. zm.),
- 5) art. 10 ust. 1–2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm. zm.),
- 6) art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 856).
- 7) art. 174 ust. 3, art. 175, art. 177, art. 188 oraz art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.),
- 8) art. 343 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.).
- 9) art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1069),
- 10) art. 194 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145).
- 11) art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1414) w zakresie określonym w art. 28 ust. 4 oraz art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.),
- 12) art. 112 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.),
- 13) art. 85 ust. 1a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 z późn. zm.),
- 14) art. 131 pkt 6 i 12 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.)
- 15) art. 48 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1162),

- 16) art. 50 pkt 5 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 651 z późn. zm.),
- 17) art. 73 i 74 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1155),
- 18) art. 78 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. Nr 79, poz. 666 z późn. zm.),
- 19) art. 494 i 495 oraz 498 i 499 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

Warunkiem powierzenia z natury rzeczy odpowiedzialnych zadań jest – poza nieskazitelnością charakteru i predyspozycjami psychofizycznymi również określony stan świadomości prawnej. Świadomość prawna to przede wszystkim wiedza gwarantująca ochronę przed naruszaniem obowiązujących w Państwie norm prawnych zgodnie z zasadą „nieznajomość prawa szkodzi”, ale nie tylko. Należyta staranność wymaga umiejętności korzystania z posiadanej i pogłębianej wiedzy w stopniu pozwalającym na niezłomną wolę postępowania w zgodzie z własnym sumieniem oraz przyjętymi i utrwalonymi w praktyce zasadami współżycia społecznego. Nie bez kozery mówi się, że prawo jest dla mądrych ludzi. Mądrości bowiem wymaga odkrycie w sobie cech ukierunkowanych na szacunek dla życia i zdrowia drugiego człowieka. Tylko mądry i dojrzały człowiek będzie z przekonaniem realizował jedynie słuszną zasadę, wynikającą zresztą z dyrektywy art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, iż „Wszyscy są wobec prawa równi”, a zatem prawo jest jednakowe dla wszystkich. Strażnik gminny (miejski) powinien nie tylko znać definicje podstawowych pojęć, ale posiadać i konsekwentnie rozwijać oraz umacniać umiejętność właściwej interpretacji zagadnień, z którymi styka się w toku codziennych czynności służbowych.

Warto pochylić się nad poniższymi, wybranymi określeniami:

- 1) **Błąd.** Błąd powstaje wówczas, kiedy stan faktyczny, a więc to, co dzieje się w rzeczywistości, nie zostało należycie utrwalone w świadomości sprawcy, zostało zniekształcone. Taki błąd należy do kategorii usprawiedliwionych, a więc stanowi podstawę do wyłączenia odpowiedzialności. Sprawca nie może odpowiadać za czyn

popołniony umyślnie, jeżeli pozostawał w błędzie co do okoliczności stanowiących znamię czynu zabronionego. Usprawiedliwiony błąd sprawcy w kwestii bezprawności czynu powoduje, że nie można mu przypisać winy, a zatem nie ponosi odpowiedzialności karnej. W zasadzie trudno sobie wyobrazić w praktyce usprawiedliwioną nieświadomość karalności. Każdy obywatel powinien kierować się rozsądkiem, a więc mieć świadomość, że „nieznajomość prawa szkodzi”. Taki tok rozumowania sprawia, że człowiek przed wykonaniem czynności, co do której nie ma pewności, że nie jest zabroniona, sprawdzi, jaki jest w tym zakresie stan prawny. Nie jest bowiem przesadą wymaganie od każdego dorosłego człowieka znajomości podstawowych zakazów. Oczywiście może się zdarzyć, że człowiek o stosunkowo niskim poziomie wiedzy prawniczej naruszy przepis generalnie mało znany, należący bowiem do wyspecjalizowanej gałęzi prawa, a zatem okoliczność ta, lecz tylko wyjątkowo, może być uznana za usprawiedliwioną. W przypadku gdy błędne przekonanie o okoliczności wyłączającej bezprawność czynu będącego przestępstwem lub nieświadomość karalności sprawcy za ten czyn są nieusprawiedliwione, sąd może mimo wszystko zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary.

- 2) **Porządek.** Porządkiem w znaczeniu ogólnym jest regularny układ, rozkład, rozstawienie, należyty ład, czystość, schludność. W rozumieniu ustawy powiemy o porządku prawnym, porządku publicznym i społecznym. Porządkiem prawnym jest całokształt przepisów prawnych obowiązujących w państwie. Natomiast porządkiem publicznym i społecznym jest ład, spokój, życie zgodne z prawami obowiązującymi w społeczeństwie.
- 3) **Prewencja.** Organ orzekający bierze pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które kara ma osiągnąć. Jest to tzw. prewencja indywidualna, a więc supozycja ukształtowania kary w taki sposób, aby zapobiegała chęci powrotu sprawcy na drogę sprzeczną z prawem. Zapobieganie można osiągnąć metodą odstraszącą, a więc uświadamiającą nieopłacalność dopuszczania się czynów zabronionych. Natomiast uzupełnieniem celu zapobiegawczego jest cel wychowawczy. Zadaniem kary mającej charakter wychowawczy jest

wskazanie sprawcy, że najwłaściwszą drogą postępowania jest uczciwość. Konieczność kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa to cele prewencji generalnej, zadaniem której jest wyrobienie u sprawcy przekonania o nieuchronności kary. Głównym celem wymierzenia kary i dostępnego środka karnego sprawcy młodocianemu jest oddziaływanie wychowawcze. Oddziaływanie to z reguły kojarzy się z łagodnym traktowaniem sprawcy, choćby poprzez unikanie stosowania kary pozbawienia wolności, po którą sięga się jedynie w ostateczności. Młodocianym jest – w myśl art. 115 § 10 k.k. – osoba, która w chwili popełnienia czynu nie ukończyła 21 lat, a więc pozostaje w przedziale wieku od 17 do 20 lat, a także podczas orzekania przez sąd I instancji nie ukończyła 24 lat. Jeżeli jednak młodociany popełnił czyn zabroniony przed ukończeniem 21 lat, ale do czasu osiągnięcia przez niego 24 lat nie wydano orzeczenia w sądzie I instancji, wówczas traci status młodocianego.

- 4) **Spoleczna szkodliwość.** Społeczna szkodliwość to określenie oznaczające ujemną treść społeczną czynu, inaczej jego karygodność, o której decydują elementy stanowiące konkretyzację strony przedmiotowej i podmiotowej czynu zabronionego. Jest charakterystyczne, że organ orzekający przy ocenie stopnia szkodliwości społecznej uwzględnia zarówno okoliczności przedmiotowe, jak i podmiotowe. Istotnymi okolicznościami przedmiotowymi są: rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, waga naruszonych przez sprawcę obowiązków. Do okoliczności podmiotowych należą: zamiar sprawcy i motywacja jego działania. Zamiar może być bezpośredni lub ewentualny. Pierwszy stanowi wyższą szkodliwość, zwłaszcza wtedy, gdy jest realizowany w sposób wyjątkowo przemyślany przez sprawcę. Natomiast zamiar ewentualny może być rezultatem przypadku, emocji, impulsu, które kierują sprawcą i z tego powodu wskazuje na niższą szkodliwość. Niezwykle ważne są motywy działania sprawcy, które wartościują cechy osobowości sprawcy. Oznacza to, że im bardziej naganne motywy działania sprawcy, tym wyższa szkodliwość. Chodzi o pobudki płaskie, niskie, prymitywne, a więc godne potępienia. Natomiast, jeżeli sprawca, dopuszczając się czynu, działał kierowany

pobudkami zasługującymi na uwzględnienie, wówczas możemy wyrazić pogląd, że im szlachetniejsze pobudki, tym mniejsza społeczna szkodliwość czynu. Nie bez znaczenia mają również okoliczności przedmiotowo-podmiotowe, charakteryzujące się sposobem działania sprawcy, jak również jego nastawieniem do samego czynu lub jego ofiary.

- 5) **Stan wyższej konieczności.** Oddzielnie określono okoliczności stanu wyższej konieczności wyłączające bezprawność czynu. Chodzi o poświęcenie dobra mniejszego dla ratowania dobra większego. Odrębnym zagadnieniem są okoliczności wyłączające winę. W tym przypadku sprawca poświęca dobro, które nie przedstawia wartości oczywiście większej od wartości dobra ratowanego. Zasada ta nie ma zastosowania do przypadku, w którym sprawca jest zobowiązany do strzeżenia określonego dobra nawet z narażeniem życia. W przypadku przekroczenia granic stanu wyższej konieczności sąd może karę maksymalnie złagodzić lub odstąpić od jej wymierzenia. Oto przykład stanowiący odpowiedź na pytanie, **czy naruszenie przepisów ruchu drogowego – usprawiedliwione stanem wyższej konieczności – jest wykroczeniem.** Otóż licencjonowany pracownik ochrony podczas pełnienia obowiązków służbowych w patrolu interwencyjnym, polegających na ochronie przed włamaniami obiektów zlokalizowanych na terenie centrum w miejscowości posiadającej status miasta, poruszający się służbowym pojazdem osobowym, odpowiednio oznakowanym, ok. godz. 15⁵³ z centrum operacyjnego otrzymał polecenie natychmiastowego udania się do obiektu zlokalizowanego na Starówce. Przyczyną było odebranie sygnału napadowego, co oznaczało, że oczekujący pomocy uruchomił przycisk „agresji”. W chwili, kiedy znajdował się pod obiektem, do którego dojechał możliwie najkrótszą drogą, został zatrzymany przez patrol straży miejskiej. Agent wyjaśnił, że zamierzał wjechać właściwą ulicą oznaczoną znakiem „zakaz ruchu w obu kierunkach” (B-1), do którego z mocy zezwolenia zarządu dróg może się nie stosować. Nie mógł jednak przejechać z uwagi na to, że jezdnia tej ulicy była zastawiona stojącą tam furgonetką. Interweniujący agent wybrał zatem wariant awaryjny. Mianowicie dojechał do obiektu sąsiednią

ulicą, przez co nie zastosował się do znaku „zakaz wjazdu” (B-2), przy czym na 50-metrowym odcinku od wjazdu do dojazdu do obiektu nie spotkał żadnego pieszego ani innego pojazdu. Warto dodać, że oprócz wymienionych dwóch dróg, nie ma innej drogi dojazdowej do obiektu. Strażnik nie uwzględnił wyjaśnień agenta ochrony, usprawiedliwiającego niezastosowanie się do znaku B-2 i nałożył mandat w wysokości 200 zł. **Co na to stan prawny?** Nie ma najmniejszych wątpliwości, że kierujący pojazdem, nawet oznakowanym, firmy ochroniarskiej w rozumieniu zasad ruchu drogowego jest zwykłym uczestnikiem tego ruchu, nieposiadającym żadnych przywilejów, a wręcz przeciwnie – ma obowiązek realizowania z najwyższą starannością zasady unikania wszelkiego działania, które mogłoby bezpieczeństwo ruchu drogowego zmniejszyć, wyrażoną dyrektywą art. 3 p.r.d. Nie zmienia to jednak faktu, że pracownik ochrony posiada ważne z punktu widzenia wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa mieszkańców obowiązki idące w parze z uprawnieniami, które wynikają z treści ustawy o ochronie osób i mienia. Analizując zatem przebieg i okoliczności omawianego zdarzenia w oparciu o zasady postępowania wyznaczone treścią wspomnianych ustaw, można bez najmniejszego trudu dojść do wniosku, że **pracownik ochrony, nie stosując się w określonej sytuacji do znaku B-2, nie popełnił wykroczenia**. Miał on bowiem obowiązek dołożenia wszelkiej staranności przy ratowaniu dobra chronionego prawem, co w konsekwencji zezwalało na określone zachowanie. Argumentem przemawiającym za słusznością wyrażonego poglądu jest zasada określona jako „**stan wyższej konieczności**” (art. 16 § 1 k.w.), w myśl której nie jest sprawcą czynu zabronionego, kto działa w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego jakimukolwiek dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa nie można inaczej uniknąć, a dobro poświęcone przedstawia wartość niższą od dobra ratowanego.

Użycie sformułowania „dobra chronionemu prawem” oznacza, że ustawodawca nie określił charakteru zarówno dobra ratowanego, jak i poświęconego, lecz wskazał, iż wartość dobra ratowanego jest wyższa od dobra poświęconego (np. życie, zdrowie, mienie). Jest

jednakże charakterystyczne, że stan wyższej konieczności ma miejsce wówczas, jeżeli niebezpieczeństwo wyprzedziło działanie wypełniające znamiona czynu zabronionego, które było tym niebezpieczeństwem usprawiedliwione. Chodzi o chronologię zdarzeń, polegającą na tym, że sygnał o powstaniu zagrożenia bezpieczeństwa osób lub mienia pochodzący z monitorowanego obiektu zostaje odebrany i potwierdzony przez centrum operacyjne, a następnie przekazany grupie interwencyjnej kryptonimem odpowiadającym rodzajowi zagrożenia. Na tej podstawie kierujący pojazdem ochrony ma prawo, po dokonaniu oceny sytuacji, podjąć decyzję w kwestii sposobu pokonania przeszkód w dotarciu do miejsca zagrożenia. Na marginesie warto wskazać, że niezastosowanie się w określonej sytuacji kierującego do znaku B-2 miało charakter jedynie formalny, a zatem żadne dobro chronione prawem nie zostało naruszone. Tym bardziej trudno mówić o słuszności zarzutu popełnienia przez kierującego wykroczenia. Nad zasadnością takiego zarzutu można zastanawiać się, w sytuacji kiedy kierujący pojazdem ochrony nie zastosowałby się do znaku tylko dlatego, że chciał dokonać bezinterwencyjnego sprawdzenia chronionego obiektu. Biorąc pod uwagę fakt, że zawsze istnieje możliwość popełnienia błędu przez organ uprawniony do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego, zasadą *par excellence* słuszną jest ustawowy wymóg sądowej kontroli tego szczególnego postępowania, w postaci możliwości uchylenia prawomocnego mandatu karnego, w myśl zasad określonych treścią art. 101 § 1 k.p.w., w razie stwierdzenia, że grzywnę nałożono – jak w omawianym przypadku – za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie. Uchylenie następuje na wniosek ukaranego złożony w zawitym terminie 7 dni od uprawomocnienia się mandatu lub z urzędu. Uprawnionym do uchylenia prawomocnego mandatu karnego jest sąd właściwy do rozpoznania sprawy, na obszarze działania którego grzywna została nałożona. W przedmiocie uchylenia mandatu karnego sąd orzeka na posiedzeniu, przy czym przed wydaniem postanowienia może zarządzić stosowne czynności w celu sprawdzenia podstaw do uchylenia mandatu karnego.

- 6) **Umyślność.** Generalnie rzecz ujmując, czyny zabronione wypełniające znamiona wykroczenia mogą być popełnione umyślnie, z wyjątkami dopuszczającymi element nieumyślności, określonymi w ustawie. Kwestia umyślności lub nieumyślności stanowi podstawowy element strony podmiotowej czynu zabronionego. Zatem ustalenie sposobu działania sprawcy i formy popełnienia czynu zabronionego ma fundamentalne znaczenie dla oceny jego zachowania. Chodzi wszakże o to, czy sprawca w określonych warunkach działał umyślnie, czy nieumyślnie, a więc ustalenie, czy mamy do czynienia z wykroczeniem, czy może w ogóle brak znamion czynu zabronionego. Nie może budzić wątpliwości kwestia, że czyny umyślne są zamierzone, zaś czyny nieumyślne niezamierzone. Czyn umyślny ma dwojaki rodzaj postaci. Otóż realizacji tego czynu towarzyszy zawsze zamiar, który może mieć postać zamiaru bezpośredniego lub postać zamiaru ewentualnego. Zamiar bezpośredni polega na chęci popełnienia czynu zabronionego. Mówimy, że sprawca działa w zamiarze bezpośrednim, jeżeli chce i równocześnie popełnia czyn zabroniony. Jest przy tym charakterystyczne, że sam zamiar popełnienia czynu zabronionego nie jest tożsamy z pragnieniem jego popełnienia. Zamiar bezpośredni ma dwojaki rodzaj postaci, a mianowicie zamiar nagły i zamiar przemyślany. Pierwsza z wymienionych postaci jest następstwem silnego wzburzenia wywołanego gwałtownym przeżyciem. Do popełnienia czynu popycha nieprzemyślany impuls, który wywołuje z reguły krótkotrwałą chęć popełnienia czynu zabronionego. Druga postać to dopuszczenie się czynu zabronionego w sposób głęboko przemyślany, a więc zaplanowany w najdrobniejszych szczegółach, tak aby wywołał zarówno oczekiwany skutek bez napotkania jakichkolwiek przeszkód, ale nie tylko. Sprawca w ramach przygotowania wykroczenia rozważa również sposób uniknięcia odpowiedzialności karnej. Druga postać umyślności nosi nazwę zamiaru ewentualnego. Chodzi w nim o to, że sprawca nie chce popełnić określonego czynu, lecz mimo wszystko godzi się na jego popełnienie.
- 7) **Usiłowanie.** Odpowiada za usiłowanie ten, kto w zamiarze popełnienia czynu zabronionego swoim zachowaniem bezpośrednio zmierza

do jego dokonania, które jednak nie następuje (art. 11 k.w.). Usiłowanie może mieć charakter zupełny lub niezupełny. Pierwszy polega na wykonaniu wszystkich czynności zmierzających do popełnienia czynu, ale skutek nie nastąpił z różnych powodów. Drugi rodzaj usiłowania polega na niewykonaniu ostatniej czynności przygotowawczej, bowiem ktoś sprawcy przeszkodził. Usiłowanie dotyczy tylko czynu umyślnego, ponieważ sprawca działa w zamiarze jego popełnienia.

- 8) **Ustawa względniejsza dla sprawcy.** W przypadku, jeżeli w czasie między popełnieniem czynu a prawomocnym ukaraniem nastąpiła zmiana ustawy, wówczas postępowanie toczy się według nowych zasad, natomiast kara zostanie wymierzona według ustawy nowej lub starej, w zależności od tego, która jest korzystniejsza dla sprawcy. Natomiast stwierdzenie, która ustawa jest korzystniejsza, należy do obowiązków organu orzekającego. Zasadą podstawową jest stosowanie wybranej ustawy w całości. Oznacza to, że nie można z dwóch ustaw wybierać elementów dla sprawcy najkorzystniejszych. Obowiązkiem organu orzekającego jest wnikliwe rozważenie, która ustawa jest *sensu largo* korzystniejsza i tę należy zastosować. W przypadku gdyby w czasie między popełnieniem czynu a orzekaniem kary nastąpiła nie jedna, lecz więcej zmian, wówczas przy wyborze ustawy najkorzystniejszej należy wziąć pod uwagę wszystkie zmieniane przepisy ustawy. Natomiast jeżeli w wyniku takiego zabiegu okaże się, że najkorzystniejszą dla sprawcy ustawą jest ta, która w czasie popełnienia czynu jeszcze nie obowiązywała, zaś w trakcie orzekania kary już nie obowiązuje, to jednak najwłaściwszym posunięciem organu prawnego będzie zastosowanie tej ustawy.
- 9) **Zaniechanie.** Czynem jest również zaniechanie. Zaniechanie ma dwojakiego rodzaju postać, a mianowicie działania właściwego i naganego. Zaniechanie działania, polegające na rezygnacji z popełnienia czynu zabronionego, ma charakter pozytywny i jest wyrazem zrozumienia błędu, który na szczęście nie przerodził się w czyn zabroniony. Natomiast zaniechanie, które było jedyną przyczyną urzeczywistnienia czynu zabronionego, jest wykroczeniem. O zanie-

chaniu możemy mówić, wówczas gdy na sprawcy czynu, oczywiście w chwili jego popełnienia, ciążył prawny obowiązek zapobiegnięcia skutkowi.

- 10) **Zasada humanitaryzmu.** Karaniu musi towarzyszyć realizacja jednej z naczelnych dyrektyw, którą jest zasada humanitaryzmu, a w tym poszanowanie godności człowieka. Zasadę humanitaryzmu gwarantuje art. 40 Konstytucji RP, w myśl którego nikt nie może być poddawany torturom ani okrutnemu, niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu, a więc poddawany karom cielesnym. Humanitaryzmem jest postawa nacechowana poszanowaniem człowieka i jego godności oraz pragnieniem oszczędzenia mu cierpień. Zasada humanitaryzmu wynika z ratyfikowanej przez Polskę konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanicznego lub poniżającego traktowania albo karania, która przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1984 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378).
- 11) **Zasada karania.** Niewątpliwy wpływ na wymiar kary ma rodzaj i rozmiar ujemnych następstw czynu zabronionego, a zatem organ orzekający ma obowiązek ustalenia stopnia tych następstw w postaci wysokości powstałej szkody materialnej. Drugą okolicznością wymagającą wyjaśnienia jest rodzaj i stopień naruszonych przez sprawcę obowiązków. Organ procesowy powinien zebrać materiał dowodowy umożliwiający wypowiedzenie się, czy naruszenie obowiązku miało charakter: rażący, znaczny, czy też nieznaczny. Istotnym bowiem elementem decydującym o stopniu społecznej szkodliwości czynu jest motyw. W przypadku gdy jest on naganny, niski, godny potępienia, mamy do czynienia z wyższą szkodliwością czynu. Natomiast kiedy motyw zasługuje na uwzględnienie oraz wynika ze szlachetnych pobudek, niewątpliwie czyn charakteryzuje się mniejszą szkodliwością. Do okoliczności mających wpływ na ocenę stopnia szkodliwości społecznej dodajmy sposób działania sprawcy i jego nastawienie psychiczne do czynu. Kolejną okolicznością mającą wpływ na wymiar kary i rodzaj środków karnych są właściwości i warunki osobiste sprawcy, a więc odpowiednio cechy charakteru i osobowości oraz sytuację. Próbujemy odpowiedzieć na pytanie

jaki jest, a zatem, czy jest spokojny, troskliwy, zrównoważony, zgodny, wolny od nałogów albo nerwowy, agresywny, konfliktowy, bezduszny i uzależniony, przy czym oceny dokonujemy na tle warunków rodzinnych i zawodowych, a także materialnych, łącznie z charakterystyką środowiska, z którym utrzymuje kontakty. Ważną okolicznością, której nie wolno pominąć przy wymiarze kary jest sposób życia sprawcy przed popełnieniem czynu zabronionego i po jego popełnieniu. Do okoliczności łagodzących w tym zakresie można zaliczyć to, że przed popełnieniem czynu prowadził tryb życia nienaganny. Ponadto zrozumiał swój błąd, okazał skruchę i wykazał się konsekwentnym dążeniem do naprawienia szkody. Natomiast jeżeli demonstrowuje pogardę dla norm prawnych, niewątpliwie w ocenie wymiaru sprawiedliwości zapisuje na swoje konto okoliczności obciążające. Należy jednak podkreślić, że samo nieokazanie skruchy i niewykazanie chęci naprawienia szkody, będące konsekwencją nieprzyznania się do winy, bez domieszki cynizmu i pogardy dla prawa, nie leży po stronie okoliczności obciążających, bowiem mieści się w granicach prawa do obrony.

- 12) **Zdarzenie drogowe.** Każde odstępstwo od zasad uregulowanych w kodeksie drogowym jest zdarzeniem drogowym, wśród których wyróżniamy zdarzenia bezskutkowe lub skutkowe. Z kolei bezskutkowe mogą stanowić zarówno przestępstwa drogowe, jak i wykroczenia drogowe. Podobny podział występuje w klasyfikacji zdarzeń skutkowych. Dzielimy je na kolizje i wypadki. Kolizje stanowią wykroczenia, a wypadki przestępstwa (art. 44 p.r.d.). Naruszenie dyrektyw ustawy, które godzą w podstawowe zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego, z uwagi na określone skutki jest przestępstwem ujętym w rozdziale XXI pt. „Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji” (art. 173–180 i art. 355 k.k.). Naruszenie dyrektyw ustawy, które godzą w podstawowe zasady bezpieczeństwa i porządku ruchu drogowego jest wykroczeniem, o którym mowa w rozdziale XI zatytułowanym „Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji: (art. 84–103 k.w.).

USTAWA

z dnia 29 sierpnia 1997 r.

o strażach gminnych

(tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1383; zm. Dz. U. z 2014 r. poz. 486)

Rozdział 1

PRZEPISY OGÓLNE

Art. 1. 1. Do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna, zwana dalej „strażą”.

2. Straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli.

1. Zagadnienia dotyczące porządku publicznego, o którym mowa w art. 1 ust. 1, powierzono gminom na mocy art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.). W myśl zasad określonych w powołanej ustawie zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które objęły sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym konieczność wyposażenia i utrzymania magazynu przeciwpowodziowego. Ustawa rozgranicza wprowadzić porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, to jednak nie może ulegać wątpliwości, że dopóki porządek publiczny nie zostanie naruszony, dopóty obywatele będą mogli czuć się bezpiecznie. Zachowanie porządku publicznego jest więc niejako gwarantem bezpieczeństwa *sensu largo*. Porządkiem publicznym jest obowiązujący system prawny, mający w szczególności na celu ochronę życia, zdrowia, czci i godności ludzi oraz ochronę mienia, niezależnie od tego, czyją stanowi własność. Chodzi więc o zapewnienie lokalnej społeczności

spokoju i komfortu psychicznego. Określonym systemem prawnym są przyjęte i powszechnie akceptowane zasady społeczne, na które składają się normy moralne, dobre obyczaje i zasady współżycia społecznego (zob. M. Bojarski, W. Radecki, *Kompendium dla straży gminnych [miejskich]*, Wrocław 1997; S. Bolesta, *Prawoadministracyjne zagadnienia porządku publicznego*, Warszawa 1997, s. 21; W. Kubala, *Niektóre kwestie porządku publicznego na tle przepisów prawa karnego*, PP 1982, nr 6, s. 25; J. Waszczyński, *Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu* (w:) *System prawa karnego*, t. IV, *O przestępstwach w szczególności*, cz. II, pod red. I. Andrejewa, L. Kubickiego, J. Waszczyńskiego, Wrocław 1989; glosa do uchwały SN z dnia 22 grudnia 1993 r., I KZP 30/93: A.R. Światłowski, OSP 1994, z. 10, poz. 182 i W. Wróbel, PS 1995, nr 6, s. 114–123). Utrzymaniem porządku publicznego jest stworzenie warunków dla pełnej realizacji założeń określonego szeroko rozumianego systemu prawnego. Jednym z warunków sprzyjających tej realizacji jest funkcjonowanie straży gminnej jako instrumentu prawnego z założenia eliminującego wszelkiego rodzaju sytuacje stanowiące odstępstwo od przyjaznych dla każdego uczciwego człowieka zasad i norm.

2. Z dyspozycji art. 1 ust. 2 wynika status prawny straży gminnych (miejskich). Ich służebna rola wobec społeczeństwa skutecznie eliminuje wszelkiego rodzaju przejawy władcze. Nie mają władzy nad społeczeństwem, lecz jemu służą. Uprawnienia do legitymowania i wydawania poleceń nie mogą być postrzegane jako posiadanie władzy, lecz jedynie jako ochrona przed naruszeniami prawa. Strażnicy nie mogą zatem wychodzić na uliczny patrol z nastawieniem poszukiwania sprawców czynów zabronionych celem nałożenia na nich mandatu karnego, lecz jedynie kontroli stanu porządku publicznego. Nie dotyczy to oczywiście sytuacji, kiedy zostali wezwani do konkretnego przypadku zakłócenia spokoju czy innego naruszenia prawa lub też uczestniczą w pościgu za sprawcą czynu zabronionego. Z kolei ze sposobu myślenia strażników należy skutecznie wyeliminować chęć współzawodnictwa w zakresie liczby nałożonych mandatów karnych czy blokad na koła nieprawidłowo zaparkowanych pojazdów. Przeciwnie, strażnik powinien się cieszyć z każdego dnia, w którym nie ma do czynienia z wykroczeniami i to nie z uwagi na ich nieujawnienie, lecz z uwagi na ich brak, co może świadczyć o zadowala-

jącym stanie porządku prawnego. Natomiast dużą satysfakcję powinna sprawiać skuteczna rywalizacja w zakresie rozmiarów i skuteczności pomocy udzielonej osobie, która znalazła się w trudnym położeniu, niekoniecznie będącym następstwem popełnionego na niej czynu zabronionego. W konsekwencji strażnik nie powinien czekać, aż osoba ta zwróci się o pomoc, lecz powinien sam tę pomoc zainicjować. W ten sposób strażnik zostanie zaakceptowany jako przyjaciel zarówno całej społeczności lokalnej, jak i każdego jej członka z osobna. Stan taki systematycznie poprawiać będzie poczucie bezpieczeństwa i zaufania tejże społeczności.

3. Nie będzie przesady w twierdzeniu, że od strażnika należy oczekiwać inicjatywy i kompleksowego spojrzenia. Otóż niezależnie od zadań wyznaczonych na czas patrolu ulicznego, które sprowadzają się do zwracania uwagi na nieprawidłowo zaparkowane pojazdy, strażnik nie może utracić z pola widzenia innych istotnych nieprawidłowości. Nie można powiedzieć, że dzisiaj zajmuje się sprawami z zakresu ruchu drogowego, a jutro *stricte* porządkowymi. W sytuacji kiedy nie interweniuje, ma obowiązek dostrzeżenia i odpowiedniego zareagowania na każdą nieprawidłowość znajdującą się w polu jego widzenia. Nie chodzi więc o nieprawidłowość, którą dostrzeże, lecz tę, która mogła i powinna być przez niego dostrzeżona. Jeżeli nie dostrzeże, a co za tym idzie – nie zareaguje, wówczas mamy do czynienia z alternatywą, to znaczy albo brak mu należytego wykształcenia, albo też – co gorsza – zaangażowania. W obu przypadkach przełożeni powinni sprawnie i szybko zareagować odpowiednio przez wyeliminowanie braków wiedzy i umiejętności lub zbadanie predyspozycji do wykonywania powierzonych czynności służbowych.

Art. 2. 1. Rada gminy może utworzyć straż gminną.

2. Rada gminy tworzy straż po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stolecznego) Policji, o czym zawiadamia wojewodę. W przypadku nieotrzymania opinii, rada gminy może utworzyć straż po upływie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku o wydanie opinii.

3. W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz (prezydent miasta), straż nosi nazwę „straż miejska”.

1. Z dyspozycji ust. 1 wynika, że utworzenie straży gminnej leży w wyłącznej kompetencji rady gminy. Wprawdzie ust. 2 obliguje radę gminy do zasięgnięcia opinii komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji, to jednak jej treść nie jest dla rady wiążąca. Wynika to z faktu, że utworzenie straży gminnej nie ma charakteru obligatoryjnego, lecz jedynie fakultatywny, to znaczy może, ale nie musi. Jeżeli jednak z obiektywnej opinii fachowców z zakresu bezpieczeństwa publicznego wynika, że stan zagrożenia jest na tyle znaczny, iż nie ma możliwości jego opanowania siłami policyjnymi, a równocześnie wójt (burmistrz lub prezydent miasta) nie zdoła opanować sytuacji własnymi siłami, np. dobrym słowem przekonać o bezsensowności i nieopłacalności negatywnych zachowań naruszających chronione prawem dobro miejscowej społeczności, wówczas powołanie straży w ramach statutowego obowiązku ochrony porządku publicznego staje się z punktu widzenia powinności obligatoryjne. Z formalnego punktu widzenia obligatoryjne jest jedynie zasięgnięcie opinii komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji, co jednoznacznie wynika z dyspozycji art. 89 ustawy o samorządzie gminnym. W praktyce rada gminy przedstawia właściwemu organowi Policji projekt uchwały w sprawie utworzenia straży gminnej, a następnie czeka 14 dni, wszak tyle czasu ma adresat projektu na sformułowanie opinii. Brak opinii w oznaczonym terminie uznaje się jako akceptację projektu. Warto wskazać, że straż gminna może być powołana przy negatywnej opinii organów Policji, a równocześnie rezygnacja z jej powołania może nastąpić przy pozytywnej opinii tychże organów. W myśl zasady wyrażonej treścią art. 90 cyt. ustawy o samorządzie gminnym wójt ma obowiązek przedmiotową uchwałę rady gminy przedłożyć w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia wojewodzie do kontroli, przy czym poza zasięgiem tych czynności kontrolnych wojewody są względy celowościowe związane z zamiarem utworzenia straży gminnej. Wynika to z dyspozycji art. 91 cyt. ustawy o samorządzie gminnym, zobowiązującego wojewodę do stwierdzenia nieważności decyzji wyłącznie wtedy, gdy jest ona sprzeczna z prawem (por. M. Bojarski, W. Radecki, *Kompendium...*, s. 12).

2. Zgodnie z przyjętym podziałem kompetencyjnym, o którym mowa w art. 26 ustawy o samorządzie gminnym organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na

terytorium tej gminy, jest burmistrz. W miastach powyżej 100 tys. mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta. Dotyczy to również miast, w których do dnia 27 maja 1990 r. prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym. W wymienionych gminach zgodnie z treścią ust. 3 komentowanej ustawy straż nosi nazwę „straży miejskiej”.

Art. 3. 1. Gminy sąsiadujące na obszarze jednego województwa mogą zawrzeć, po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, porozumienie o utworzeniu wspólnej straży. W przypadku nieotrzymania opinii gminy sąsiadujące na obszarze jednego województwa mogą zawrzeć porozumienie o utworzeniu wspólnej straży po upływie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku o wydanie opinii.

2. Porozumienie określa w szczególności:

- 1) zasięg terytorialny działania wspólnej straży;**
- 2) sposób finansowania wspólnej straży;**
- 3) radę gminy, która nada regulamin wspólnej straży i może ją rozwiązać;**
- 4) wójta, burmistrza (prezydenta miasta), któremu wspólna straż będzie podlegać.**

1. Przepis reguluje dwie podstawowe kwestie, a mianowicie – warunki zawarcia porozumienia o utworzeniu wspólnej straży dla więcej niż jednej gminy oraz merytoryczne założenia porozumienia.

2. Utworzenie wspólnej straży dla więcej niż jednej gminy zlokalizowanych na terenie jednego województwa jest możliwe, pod warunkiem że będą to sąsiadujące gminy, których rady sformułują stosowny dokument w postaci porozumienia. Dokument ten powinien określić radę gminy, której powierzono bezpośredni nadzór nad strażą i odpowiedzialność za realizację założeń jej pracy, zgodnie z nadanym regulaminem. Jest przy tym charakterystyczne, że zasięgnięcie opinii przedmiotowo właściwego komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji, wzorem art. 2 komentowanej ustawy, jest zwykłą formalnością, a zatem treść opinii może, lecz nie musi, wpłynąć na decyzję rad gmin zawierających porozumienie. Porozumienie zastępuje uchwałę rady gminy i zgodnie z wymogiem

określonym w ust. 2 komentowanego przepisu musi precyzyjnie określić rejon działania straży oraz sposób jej finansowania przez strony porozumienia.

3. Zgodnie z dyspozycją art. 13 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.) obszar m.st. Warszawy w dniu 27 października 2002 r. objął obszar związku komunalnego m.st. Warszawy, utworzonego ustawą z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 48, poz. 195 i Nr 86, poz. 396, z 1995 r. Nr 124, poz. 601, z 1998 r. Nr 127, poz. 847, z 1999 r. Nr 92, poz. 1044, z 2000 r. Nr 26, poz. 306 oraz z 2001 r. Nr 45, poz. 497) oraz gminy Wesoła. Dzielnicami m.st. Warszawy są: Bemowo, Białolęka, Bielany, Mokotów, Ochota, Praga-Południe, Praga-Północ, Rembertów, Śródmieście, Targówek, Ursus, Ursynów, Wawer, Wesoła, Wilanów, Włochy, Wola i Żoliborz w granicach dotychczasowych, odpowiednio, gmin warszawskich, gminy Wesoła lub dzielnic w gminie Warszawa-Centrum (art. 14 cyt. ustawy). Równocześnie zniesiono (art. 15 cyt. ustawy) gminy warszawskie, dzielnice w gminie Warszawa-Centrum i związek komunalny m.st. Warszawy, utworzone ustawą z dnia 25 marca 1994 r. oraz gminę Wesoła. W konsekwencji (art. 22 cyt. ustawy) jednostki organizacyjne gmin warszawskich, związku komunalnego m.st. Warszawy, gminy Wesoła i powiatu warszawskiego oraz powiatowe służby, inspekcje i straże stały się jednostkami organizacyjnymi, służbami, inspekcjami i strażami m.st. Warszawy (zob. art. 39 komentowanej ustawy).

4. Porozumienie, o którym mowa w ust. 2, powinno mieć następującą treść:

Porozumienie międzygminne

w sprawie utworzenia wspólnej straży miejskiej
zawarte w dniu

§ 1

Porozumienie zostaje zawarte w celu utworzenia przez Gminy wspólnej straży miejskiej i realizacji zadania własnego, polegającego na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty, dotyczących porządku publicznego na terenie na

terenie sąsiadujących gmin: oraz w celu wspólnego wypełniania obowiązków wynikających z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust. 1 i 2, art. 3, art. 6 i art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych.

§ 2

Mocą zawartego porozumienia Gmina powierza od wykonywanie zadań własnych w zakresie porządku publicznego, to znaczy zadania określonego w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust. 1 i 2, art. 3, art. 6 ust. 1 i art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych – Gminie Równocześnie Gmina przyjmuje powierzone jej zadania.

§ 3

Wspólna straż miejska obejmuje swoim zasięgiem działania Gminy

§ 4

1. Strony porozumienia ustalają, że każda z gmin będzie ponosiła koszty utrzymania wspólnej straży miejskiej w wysokości po 50%, przy czym Gmina będzie przekazywała Gminie kwartalne sprawozdania finansowe dotyczące wykonania wydatków na utrzymanie straży w terminie
2. Wpływy z nałożonych kar i mandatów będą przekazywane na rachunek Urzędu Gminy oraz rozliczane według właściwości terytorialnej, tj. miejsca popełnienia wykroczenia.
3. Sprawozdania będą sporządzane według zasad określonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 z późn. zm.).
4. Ostateczne rozliczenie środków przekazanych w ramach Porozumienia nastąpi zgodnie z dyspozycją art. 130 ustawy o finansach publicznych.

§ 5

Strony Porozumienia ustalają, że straż miejska będzie podlegać Radzie Miejskiej w, której powierza się nadanie regulaminu straży miejskiej.

§ 6

Zmiany niniejszego Porozumienia mogą być dokonane wyłącznie w formie pisemnej.

§ 7

Porozumienie jest zawarte na czas nieokreślony, z możliwością rozwiązania przez każdą stronę z 6-miesięcznych okresem wypowiedzenia i ze skutkiem na koniec roku kalendarzowego.

Pod Porozumieniem powinny widnieć podpisy właściwych burmistrzów oraz skarbników.

Art. 4. Rada gminy może rozwiązać straż po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, o czym zawiadamia wojewodę. W przypadku nieotrzymania opinii, rada gminy może rozwiązać straż po upływie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku o wydanie opinii.

Prawo rozwiązywania straży przez radę gminy jest konsekwencją uprawnienia do jej powołania. Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca zrezygnował z obowiązku zasięgania opinii właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji, sprowadzając formalność do zawiadomienia tego podmiotu o określonej decyzji. Tego rodzaju forma przepływu informacji ma swoje uzasadnienie w kwestii organizacyjnej. Chodzi mianowicie o zasady współdziałania strażników z policjantami, które mają na celu poprawę stanu szeroko rozumianego bezpieczeństwa lokalnej społeczności, z czym niewątpliwie wiąże się planowanie wspólnych służb, jak choćby zmotoryzowane patrole szkolne. Policja nie może być zatem – niezależnie od spełnienia warunku zawiadomienia – zaskakiwana krótkim terminem realizacji decyzji.

Art. 5. Koszty związane z funkcjonowaniem straży są pokrywane z budżetu gminy.

Przepis ma charakter formalno-informacyjny. Z jednej strony bowiem ustawodawca zobowiązał rady do pokrywania kosztów związanych z funkcjonowaniem straży gminnej (miejskiej). Z drugiej natomiast wprowadził wyraźne ograniczenie eliminujące możliwość finansowania tej umundurowanej formacji z innych źródeł.

Rozdział 2

ORGANIZACJA, ZADANIA I ZAKRES UPRAWNIENÍ STRAŻY

Art. 6. 1. Straż jest jednostką organizacyjną gminy.

2. Rada gminy może postanowić o umiejscowieniu straży w strukturze urzędu gminy. W takim przypadku szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin straży nadawany przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta).

1. Treść ust. 1 jest konsekwencją redakcji art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego gmina w celu wykonywania zadań może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Uprawnienie to oznacza, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in. tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h cyt. ustawy).

2. Z dyspozycji ust. 2 wynika, że rada gminy może postanowić o umiejscowieniu straży bezpośrednio w strukturze urzędu gminy, pod warunkiem wszakże, iż zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek. Jednakże uznanie przypadku za szczególnie uzasadniony pozostawiony został przez ustawę do wyłącznej oceny rady gminy. Ma tu więc zastosowanie dyspozycja art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, z której wynika,

że urząd gminy jest aparatem pomocniczym, powołanym do realizacji zadań powierzonych wójtowi, który nadaje w drodze zarządzenia regulamin organizacyjny określający organizację i zasady funkcjonowania tegoż urzędu gminy. Regulamin ten został zaliczony do aktów prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego m.in. w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych (zob. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 211). Wójt jest więc kierownikiem urzędu, przy czym może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z kolei status prawny pracowników samorządowych określa ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).

3. Warto zaprezentować regulamin funkcjonowania tej formacji na przykładzie m.st. Warszawy. Poniższy tekst jest rezultatem uchwały nr VII/59/2007 Rady Miasta st. Warszawy z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu, uwzględniającego zmiany dokonane uchwałami nr IX/159/2011 z dnia 10 lutego 2011 r. i nr XXI/409/2011 z dnia 25 sierpnia 2011 r. Uchwałę następującej treści podjęto mocą art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 8 ust. 2 ustawy o strażach gminnych:

REGULAMIN STRAŻY MIEJSKIEJ M.ST. WARSZAWY

Rozdział I – Postanowienia ogólne

§ 1

Regulamin określa organizację i zasady funkcjonowania Straży Miejskiej m.st. Warszawy, zwanej dalej „Strażą Miejską”.