

Warszawa, dnia 7 stycznia 2003 r.

Opinia prawna
na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o strażach gminnych oraz nie-
których innych ustaw (druk nr 1031)

I. Przedmiotem rządowego projektu ustawy o strażach gminnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1031) – dalej cytowany jako “projekt” – jest dosyć “głęboka” nowelizacja ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.) – dalej cytowana jako “ustawa” – a także wprowadzenie kilku zmian dostosowujących w trzech innych ustawach (art. 2-4 projektu), które regulują problematykę ściśle związaną ze sposobem funkcjonowania straży gminnej.

Kierunek w jakim zmierzają projektowane przepisy skłania do wniosku, iż założeniem projektodawcy jest wzmocnienie pozycji prawnej straży gminnej jako instytucji ochrony porządku publicznego na terenie gminy, co przejawia się m.in. poprzez przyznanie straży wielu nowych samodzielnych kompetencji, w tym również uprawnień pozwalających ingerować w chronione konstytucyjnie wolności człowieka i obywatela, takie jak np. prawo do nietykalności osobistej (art. 41 Konstytucji). Potwierdza to także treść uzasadnienia do projektu, gdzie często podkreśla się, że

podstawowym celem regulacji ma być zwiększenie efektywności działania straży, ułatwienie straży wykonywania obowiązków, "odciążenie Policji", itp.

II. Spośród merytorycznych zmian przedstawionych w projekcie, jako szczególnie istotne można wyróżnić przyznanie straży miejskiej m.in.:

- prawa do samodzielnego prowadzenia ewidencji: etatów, wyposażenia w środki przymusu bezpośredniego oraz wyników działania (dodany art. 9a projektu);
- prawa do przetwarzania danych osobowych w zbiorach danych, bez wiedzy i zgody osoby, której dane dotyczą (art. 10a projektu – regulacja ta jest spójna z wymaganiami ustawy o ochronie danych osobowych – Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.);
- możliwość podejmowania samodzielnej decyzji o przemieszczaniu lub usunięciu pojazdu z drogi, na koszt właściciela, w sytuacji pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu (art. 4 pkt 4 projektu – powyższe uprawnienie straże gminne utraciły z dniem 1 stycznia 2002, w wyniku nowelizacji ustawy Prawo o ruchu drogowym, która pozostawiła tego typu kompetencje wyłącznie Policji i "osobie dowodzącej akcją ratowniczą", projekt – po roku – przywraca straży gminnej ww. uprawnienie);
- prawa do przeprowadzenia kontroli osobistej i przeglądania podręcznych przedmiotów osoby, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary oraz w przypadku doprowadzania osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca zamieszkania, jeżeli osoby te swoim zachowaniem powodują zagrożenie życia lub zdrowia (swojego lub innych osób) lub powodują zgorszenie w miejscu publicznym (dodany art. 12 ust. 1 pkt 11 projektu);
- zaliczenie straży miejskiej – *expressis verbis* – do kategorii funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu Kodeksu karnego (art. 23 projektu) oraz uchylenie specjalnego przepisu, na podstawie którego strażnik miejski ponosił odpowiedzialność karną (do 5 lat pozbawienia wolności) za naruszenie dóbr osobi-

stych obywatela, na skutek przekroczenia lub niedopełnienia obowiązków służbowych przy wykonywaniu zadań (zmieniany art. 28 projektu – w uzasadnieniu czytamy, iż celem tego przepisu miało być ujednoczenie zasad odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych);

- prawa dostępu do zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych (odpowiednie organy mają obowiązek prawny udostępnić straży miejskiej ww. dane w celu realizacji ustawowych zadań straży) – art. 2 projektu;
- uprawnienia do dawania poleceń i sygnałów uczestnikom ruchu lub innej osobie znajdującej się na drodze (art. 4 pkt 1 projektu);
- prawa dostępu do baz danych centralnej ewidencji pojazdów i centralnej ewidencji kierowców (art. 4 pkt 2 i 3 projektu).

III. Szczegółowe uwagi do poszczególnych regulacji projektu przedstawione zostaną – w punktach – poniżej:

1. W art. 9 ust. 2 pkt 2 użyto wyrażenie “fachowy nadzór”. Sugeruje to, iż mamy do czynienia z jakąś szczególną (kwalifikowaną) postacią nadzoru. W moim przekonaniu należy zrezygnować z powyższego zapisu i wrócić do obecnie obowiązującego sformułowania, zgodnie z którym nadzór sprawuje się “w zakresie fachowym”. Wyrażenie to jednoznacznie oddaje zamiar ustawodawcy, a jednocześnie nie wprowadza do systemu prawnego konstrukcji, która nie mieści się w kategoriach wypracowanych – przez lata – przez teorię prawa administracyjnego, na temat nadzoru. Należy ponadto zwrócić uwagę, że upoważnienie do wydania rozporządzenia, które ma precyzować “zakres sprawowanego nadzoru” nad strażą gminną przez organ administracji rządowej, powinno posiadać bardzo szczegółowe wytyczne i dokładnie przewidywać zakres spraw przekazanych do uregulowania w akcie wykonawczym, może nawet włącznie ze wskazaniem – uregulowanego ramowo – zamkniętego katalogu środków nadzorczych przysługujących Komendantowi Głównemu Policji (o ile w ogóle nie należałoby potraktować tej problematyki, jako materii ustawowej). Trzeba pamiętać, iż straż gminna, w sensie instytucjonalnym, nie jest podmiotem podporządkowanym organizacyjnie lub służbowo Komendantowi

Głównemu Policji.

2. W wytycznych do aktu wykonawczego z art. 9a ust. 2 projektu, w moim przekonaniu, warto zaakcentować, aby minister w taki sposób zaprojektował rozporządzenie, żeby istotną przesłanką jego treści było zapewnienie bezpieczeństwa danych dotyczących obywateli (szczególnie w zakresie ewidencjonowania "wyników działań straży").
3. W art. 12 ust. 1 pkt 11 projektu przewidziano ważne uprawnienie dla straży gminnej, w postaci przyznania jej prawa do "dokonywania kontroli osobistej i przeglądania podręcznych przedmiotów osoby, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełniania czynu zabronionego pod groźbą kary, a także w związku z wykonywaniem czynności określonych w ust. 3 i art. 11 pkt 7." Nie odnosząc się do merytorycznej zasadności wyposażania straży gminnej w kompetencje tego rodzaju, należy zauważyć, iż art. 12 nie ma ustępu 3, co oznacza, że projektowane odesłanie zawiera poważny błąd legislacyjny. Należy dokładnie określić w jakich sprawach straży miejskiej będą przysługiwały ww. uprawnienia władcze, tym bardziej, że przepis wyznacza pole interwencji straży bardzo szeroko, mówi mianowicie o wszystkich czynach zabronionych pod groźbą kary.
4. Wątpliwości budzi konstrukcja prawna art. 12 ust. 2 projektu. Zgodnie z tym przepisem, zakres i sposób wykonywania wielu czynności służbowych przez straż miejską (w tym np. kontroli osobistej), uregulować ma Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. W moim przekonaniu, rozporządzenie nie jest odpowiednim aktem prawnym do regulowania spraw mających bezpośredni i niezwykle intensywny wpływ na zakres chronionych konstytucyjnie praw i obowiązków obywatelskich. Właściwą metodą byłoby w niniejszym przypadku uregulowanie powyższych spraw bezpośrednio w ustawie, a jeżeli nie, to na pewno należy doprecyzować wytyczne dotyczące przyszłego aktu wykonawczego (art. 92 ust. 1 Konstytucji).
5. Liczne zmiany w projekcie mają charakter dostosowujący i porządkujący, w swej istocie stanowią one konsekwencję wcześniejszych nowelizacji, których zakres przedmiotowy dotyczył sposobu funkcjonowania straży miejskiej. Tytułem przykładu można tutaj wymienić przepisy dostosowujące ustawę do norm Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 12 ust. 1 pkt 10 pro-

jektu) oraz ustawy o broni (art. 14-19 projektu).

6. Niektóre przepisy przystosowują z kolei ustawę do wymagań dotyczących treści upoważnień do wydawania aktów wykonawczych nałożonych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji lub ujednolicają terminologię ustawy z wymogami wprowadzonymi przez ustawę z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (np.: art. 9 ust. 2, art. 12 ust. 2, art. 13, art. 14 ust. 5, art. 18 ust. 4, art. 24a, art. 25 ust. 4).
7. Pod względem legislacyjnym projekt sporządzony został poprawnie. Zwraca uwagę starannie przygotowane uzasadnienie.

Sporządził: Piotr Radzewicz