

Paweł ANTKOWIAK

UNIwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Straż gminna w polskim systemie samorządowym – od idei do realizacji

W tym roku obchodzimy 26 rocznicę odtworzenia w Polsce samorządu terytorialnego. Tego typu jubileusz zawsze skłania do refleksji na temat tego co udało się osiągnąć, gdzie zawiedliśmy i co jeszcze przed nami. Nie ulega bowiem wątpliwości, że rozwój samorządu terytorialnego jest jednym z kluczowych czynników, które przyczyniły się do demokratyzacji systemu politycznego w Polsce. Odwołanie się do idei samorządności należy uznać za jeden z fundamentów ustrojowych III Rzeczypospolitej (Antkowiak, 2011a, s. 155).

Istotnym elementem modelu samorządowego w Polsce jest niewątpliwie funkcjonująca od początku jego restytucji straż gminna, nazywana również miejską. Często w odniesieniu do tego rodzaju jednostek używa się również nazwy „policja municypalna”. O ile w przypadku dyskusji na temat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce próżno poszukiwać głosów, które mówiłyby o próbie wycofania się z reformy samorządowej, o tyle w dyskusji publicznej coraz częściej pojawia się postulat likwidacji straży gminnych z polskiego systemu bezpieczeństwa publicznego. Głosy te szczególnie przybierają na sile w okresie samorządowej kampanii wyborczej. Nie inaczej stało się w roku 2014, kiedy to temat likwidacji tego rodzaju jednostek stał się jednym z motorów napędowych ówczesnej kampanii wyborczej, szczególnie w odniesieniu do wyboru jednoosobowego organu wykonawczego w gminie, jakim jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Niniejsze opracowanie stanowi próbę uporządkowania toczącej się dyskusji w tym obszarze oraz wskazania argumentów za i przeciw likwidacji straży gminnych z polskiego systemu samorządowego.

Restytucja samorządu terytorialnego w Polsce

Rok 1989 przyniósł wiele zmian, w tym m.in. restytucję samorządu terytorialnego. Reformy wprowadzone pakietem ustaw z 1990 roku przywróciły zjawisko władzy lokalnej w Polsce. W dniu 8 marca 1990 roku Sejm uchwalił nowelizację Konstytucji, stwierdzając w art. 5, że „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy” oraz uzupełniając ją nowym rozdziałem poświęconym samorządowi. W tym samym dniu uchwalono jeszcze dwie ustawy

o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania polskiego samorządu – ustawę o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym) i ordynację wyborczą do rad gmin. Uwieńczeniem wysiłku reformatorów tamtego okresu było przeprowadzenie wyborów samorządowych w dniu 27 maja 1990 roku. Wtedy właśnie odbyły się w pełni wolne i demokratyczne wybory do rad gmin i jednocześnie realnie zapoczątkowany został proces budowy nowego modelu państwa.

Zdaniem Eugeniusza Ochendowskiego: „samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych zadań” (Tarno i in., 2002, s. 20). Zatem istotą samorządu terytorialnego jest zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych.

Samorząd terytorialny jest instytucją gwarantowaną Konstytucją i to właśnie ustawa zasadnicza przypisuje mu szczególną rolę wśród terenowych organów administracji publicznej (Leoński, 2006, s. 7). Prawem i obowiązkiem samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej przez świadczenie usług w zakresie użyteczności publicznej. Usługi dostarczane ze szczebla centralnego nie zawsze są adekwatne do oczekiwań społeczności, a ich ujednolicony charakter nie pozwala na zachowanie tożsamości lokalnej czy regionalnej. Celem podziału zadań i kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządową jest ich realizacja przez te struktury, które potrafią właściwie i skutecznie je wykonywać (Ślobodzian, 2006, s. 207-209).

Pod auspicjami nowej Konstytucji z 1997 roku rozpoczął się drugi etap reformy samorządowej, który miał na celu wprowadzenie dwóch wyższych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie powiatu oraz województwa. W dniu 5 czerwca 1998 roku przyjęto ustawy: o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa oraz o administracji rządowej w województwie. Na mocy tych aktów prawnych z dniem 1 stycznia 1999 roku powstał trójstopniowy podział terytorialny: gminy (2479), powiaty (379, w tym 314 powiatów ziemskich oraz 65 miast na prawach powiatu) oraz województwa (16).

Z przepisów Konstytucji RP wynikają trzy podstawowe zasady odnoszące się do funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Są to:

- **zasada pomocniczości** – jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb swoich mieszkańców; powiat i województwo jako jednostki działające na większym terytorium pełnią funkcję pomocniczą w stosunku do gmin; jednostki te wykonują też zadania z zakresu administracji rządowej, o ile wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa;
- **zasada samodzielności** – jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne i mają zagwarantowaną ochronę prawną; jednostki te są niezależne względem władzy państwowej, a także względem siebie;
- **zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego** – w przypadku, gdy przepis prawa nie zastrzega wyraźnie właściwości do załatwienia określonej sprawy dla administracji państwowej, to sprawa ta należy do właściwości organów samorządu terytorialnego (Antkowiak, 2011b, s. 39).

Według zamierzeń twórców reform samorządowych podstawowymi celami ich wprowadzenia miała być decentralizacja państwa poprzez przeniesienie wielu zadań

i kompetencji z centrum do jednostek samorządowych, a także budowa instytucji demokracji obywatelskiej. Założenie było bardzo proste – im bliżej obywatela zapadać będą decyzje, tym trafniej odpowiadać one będą na społeczne zapotrzebowanie. I tak de facto jest, chociaż przyznać trzeba, że nie wszystko się udało. Ciągłe dyskutujemy między innymi nad zasadami finansowania działalności samorządów, zakresem ich kompetencji, przekazywaniem kolejnych zadań samorządom bez zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych etc. Mimo tego samorząd stał się znakomitą szkołą wyrobienia obywatelskiego i przyczynia się do budowy społeczeństwa obywatelskiego (Antkowiak, 2015c, s. 3).

Warto jednak pamiętać, że proces budowy samorządu terytorialnego w Polsce nie jest skończony, a przed nami pojawiają się nowe wyzwania. Wydaje się, że należy coraz intensywniej włączać inne – zewnętrzne podmioty w proces sprawowania władzy na poziomie lokalnym. Chodzi przede wszystkim o włączenie organizacji pozarządowych, przedstawicieli świata biznesu oraz mieszkańców w proces podejmowania decyzji publicznych. Coraz większą popularność zdobywają też tzw. budżety obywatelskie, powstają rady osiedli czy rady dzielnic, konsultacje społeczne nabierają nowego znaczenia i charakteryzują się wyższą jakością aniżeli na początku lat 90. Nie ulega bowiem wątpliwości, że samorząd stał się znakomitą szkołą wyrobienia obywatelskiego i przyczynia się do budowy społeczeństwa obywatelskiego. Elementem wymagającym szczególnej uwagi jest również fakt, że coraz więcej zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego realizowanych jest na szczeblach polskiego samorządu i na tym polu pojawia się ingerencja ustawodawcy.

Takie traktowanie samorządu powoduje, że trudno jest osiągnąć nadrzędny cel, jakim jest dobro publiczne. Władze samorządowe powinny działać w interesie społeczności lokalnych i regionalnych, a nie tracić energię na nieustające rozgrywki polityczne, bo nie taka jest rola lokalnych struktur samorządowych (Adamiak, 2005, s. 76).

Warto również odnotować, że najwięcej zadań „usługowych” względem mieszkańców realizowanych jest na poziomie podstawowym samorządu terytorialnego, czyli w gminie. Wśród nich jednym z najważniejszych jest zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom gminy oraz dbałość o porządek publiczny.

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina, która winna spełniać oczekiwania mieszkańców i działać na rzecz dobra wspólnoty samorządowej tworzonej przez społeczność na jej terytorium. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Jest również najbliższa obywatelowi, bowiem to właśnie na poziomie gminy mieszkańcy załatwiają większość spraw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej.

Z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że mogą istnieć trzy typy gminy: wiejska, miejska i wiejsko-miejska. Rozróżnienie to posiada przede wszystkim charakter formalny – nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta. Rozróżnienie to powoduje, że z reguły mamy inne jednostki pomocnicze działające na terenie gminy miejskiej i wiejskiej, inna jest też nazwa niektórych organów gminy itd. Dopuszcza się również występowanie odrębności w gminach o szczególnym charakterze. Dotyczy to przede wszystkim gmin uzdrowiskowych. Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie

gmin, ustalanie ich granic i nazw oraz siedzib władz następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Wydanie takiego rozporządzenia wymaga zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin i innych organów oraz przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami. Szczegóły dotyczące ustroju danej gminy zawiera jej statut uchwalany przez radę gminy.

Do zakresu zadań gminy należy realizowanie spraw publicznych na jej terytorium o wymiarze lokalnym, które zostały ustawowo ustanowione jako zakres jej działania. Realizuje ona również takie zadania, które nie zostały zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych organów władz publicznych. Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadania te można podzielić na pewne kategorie, a mianowicie zadania z zakresu: infrastruktury technicznej gminy (gminne drogi, ulice, place, wodociągi, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych; utrzymywanie czystości, utrzymywanie urządzeń sanitarnych; wysypiska oraz utylizacja odpadów komunalnych; zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą; komunalne budownictwo mieszkaniowe; lokalny transport zbiorowy; targowiska i hale targowe; gminne obiekty i urzędnictwo użyteczności publicznej oraz obiekty administracyjne); infrastruktury społecznej (ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata, kultura, kultura fizyczna); porządku i bezpieczeństwa publicznego (organizacja ruchu drogowego, porządek publiczny, ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne); ładu przestrzennego i ekologicznego (planowanie zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, które pochodzą od innego podmiotu administracji. Gmina wykonuje te zadania po zapewnieniu jej środków finansowych przez podmiot zlecający. Gmina może ponadto dobrowolnie wykonywać zadania zlecone, na podstawie porozumienia z właściwym organem administracji rządowej. Mieszkańcy podejmują rozstrzygnięcia bezpośrednio w głosowaniu wyborczym oraz w referendum, a także za pośrednictwem organów gminy. Organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy (rada miasta w miastach), wybierana na okres 4 lat. Organem wykonawczym jest natomiast wybierany w wyborach bezpośrednich, również na 4-letnią kadencję, wójt (burmistrz lub prezydent w zależności od wielkości miasta) (Antkowiak, 2011b, s. 43-58).

Prawem i obowiązkiem samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej przez świadczenie usług w zakresie użyteczności publicznej. Usługi dostarczane ze szczebla centralnego nie zawsze są adekwatne do oczekiwań społeczności, a ich ujednolicony charakter nie pozwala na zachowanie tożsamości lokalnej czy regionalnej. Celem podziału zadań i kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządową jest ich realizacja przez te struktury, które potrafią właściwie i skutecznie je wykonywać.

Nadzór nad samorządem terytorialnym w Polsce opiera się tylko i wyłącznie, stosownie do art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, na kryterium legalności, czyli zgodności z prawem. Nie przewidziano żadnych innych wyjątków od tej reguły, pomimo, że początkowo próbowano stosować również kryterium celowości w przypadku realizacji zadań zleconych np. gminom. Obecnie należy również przyjąć, że organami nadzoru nad działalnością samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego są wyłącznie Prezes Rady Ministrów, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe.

Należy również powiedzieć, że samorząd terytorialny, jako instytucja życia publicznego, posiada wyraźny charakter polityczny. O charakterze tym przesądzają

przede wszystkim: sposób wyboru władz samorządowych i mechanizm sprawowania władzy. Organy stanowiące oraz wykonawcze są ciałami politycznymi. W świetle realiów polskiej transformacji ustrojowej nie spełniły się wizje twórców odrodzonego samorządu, którzy na gruncie doświadczeń angielskich czy szwajcarskich budowali wizję idealistycznych struktur, zdolnych do służenia społecznościom lokalnym ponad zorganizowanymi grupami interesów i partiami politycznymi. Gra interesów nasila się w szczególności w okresie wyborczym, w którym samorzady stają się obszarem walki politycznej, często przybierającej ostre formy. Elementem pojawiającym się często w tej dyskusji jest oczywiście pomysł likwidacji straży gminnych z polskiego systemu samorządowego (Antkowiak, 2010d, s. 153-162).

Straż gminna w Polsce

Współczesna straż gminna (miejska) powstała już w roku 1991. Początkowo funkcjonowała ona bezpośrednio w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym) (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95). W pierwotnym brzmieniu tego aktu jednym z kluczowych obowiązków gmin stało się zaspakajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców, w tym utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (Marcinek, 2014, s. 95). Kluczowy przepis będący podstawą do tworzenia straży gminnych znalazł się natomiast w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 1990, nr 30, poz. 179). Art. 23 ust. 1 omawianej ustawy brzmiał „burmistrzowie i prezydenci miast mogą w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych tworzyć umundurowane straże miejskie”. Zakres zadań, obowiązków oraz uprawnień straży miejskich określać miał statut nadany przez burmistrza lub prezydenta miasta w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Z pomysłem powołania straży miejskich w formie osobnego aktu prawnego wyszli samorządowcy, zrzeszeni w Związku Miast Polskich. Jej funkcją miało być zapewnienie porządku w mieście oraz odciążenie w tym względzie Policji od niektórych spraw. Podział miał być jasny – Policja odpowiadać będzie w głównej mierze za bezpieczeństwo, straż miejsca zaś za porządek publiczny. Uchwalenie ustawy o strażach gminnych (Dz. U. 2016, poz. 706 z późn. zm.) w 1997 roku spowodowało, że stały się one nową formacją, traktowaną od tej pory jako instytucję samorządową, a nie policyjną (Mączyński, 1999, s. 45). Warto również odnotować fakt, że Trybunał Konstytucyjny podkreślił znaczenie straży gminnej, nazywając wprost pracę strażników służbą (sygn. K 25/96, OTK 1997/3-4/36).

Zgodnie z przepisami prawa, rada gminy może utworzyć straż gminną po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, o czym zawiadamia wojewodę. W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz (prezydent miasta), straż nosi nazwę „straż miejska”. Analogicznie więc rada gminy może rozwiązać straż po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, o czym również zawiadamia wojewodę. Co istotne – koszty związane z funkcjonowaniem straży są pokrywane z budżetu gminy. Strażą kieruje komendant, zatrudniany na podstawie umowy o pracę przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta). Do podstawowych zadań straży należy w szczególności:

- ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych;
- czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego;

- kontrola publicznego transportu zbiorowego;
- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia;
- ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;
- współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;
- doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorznienia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób;
- informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.

Ponadto ustawa o strażach gminnych stanowi także, iż strażnik podczas wykonywania ustawowych zadań, ma prawo do:

- udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania bądź stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego;
- sprawdzania osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości;
- ujęcia jednostek, które w oczywisty sposób stwarzają bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia ludzkiego i mienia oraz doprowadzenia ich do najbliższej jednostki Policji;
- przeprowadzania kontroli osobistej, przeglądania zawartości podręcznych bagaży osoby, np. w sytuacji uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary;
- nakładania mandatów za wykroczenia określone w przepisach;
- przeprowadzania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych;
- usuwania pojazdów, ich unieruchamiania przez blokowanie kół zgodnie z przepisami o ruchu drogowym;
- wydawania poleceń;
- domagania się niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych;
- zwracania się (w nagłych przypadkach) o pomoc do jednostek gospodarczych, które prowadzą działalność w zakresie użyteczności publicznej, organizacji społecznych jak, a także do każdej osoby (Zob. Górnik, 2009).

Nie ulega wątpliwości, że działalność straży gminnych w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego ma charakter subsydiarny w stosunku

do organów administracji rządowej, wśród których kluczową rolę odgrywa Policja. Bezsporne jest jednak to, że straż gminna/miejska wpisuje się znakomicie w system bezpieczeństwa publicznego na poziomie lokalnym, zwiększając tym samym poczucie bezpieczeństwa i wpływając na zapobieganie naruszeniom prawa. Ich głównym atutem jest niewątpliwie stała obecność na ulicach gminy/miast oraz bezpośrednia podległość organom gminy. Wszystko to powinno dawać mieszkańcom poczucie bezpieczeństwa oraz wpływać dyscyplinująco na ich zachowania (Lis, 2014, s. 16). Praktyka ich funkcjonowania, a przede wszystkim opinia na ten temat często prowadzi do rozważań nad zasadnością istnienia tego rodzaju formacji na poziomie gminy. Temat ten staje się często, szczególnie w okresie samorządowej kampanii wyborczej, przedmiotem sporu.

Funkcjonowanie straży gminnej jako przedmiot sporu na poziomie lokalnym

Bezsporne jest to, że w ostatnich latach w społecznym odbiorze straże gminne kojarzą się przede wszystkim jako narzędzie zwiększania dochodów budżetów gminnych wpływami z fotoradarów instalowanych przez te służby czy mandatów za parkowanie w miejscu niedozwolonym. Oba typy działań, które często dominowały w pracy poszczególnych jednostek straży mają charakter uciążliwy dla mieszkańców. W związku z tym pojawiają się pytania, czy z budżetu gminnego powinno się dotować organizację, która zamiast działać na rzecz mieszkańców wytacza często działa przeciwko nim. Straże mogą jednak odgrywać pożyteczną rolę przy przeciwdziałaniu drobnym naruszeniom bezpieczeństwa i porządku publicznego, np. niszczeniu wspólnego mienia, zaśmiecaniu miast czy porządku i bezpieczeństwa na ulicach. Wiele samorządów finansuje także wspólne patrole Policji i straży gminnej/miejskiej w newralgicznych punktach miast. Przynosi to bardzo dobre efekty – po pierwsze, nawiązywane są osobiste relacje między przedstawicielami obu służb, co w sytuacjach nadzwyczajnych i niestandardowych, gdzie wymagana będzie ścisła współpraca obu jednostek, może się okazać kluczowe. Po drugie, praca strażników w kooperacji z Policją podnosi kwalifikacje zawodowe tych pierwszych, ale wpływa również pozytywnie na wachlarz umiejętności zawodowych policjantów.

Warto również odnotować, że skuteczność realizacji zadań nakładanych sukcesywnie na te formacje na przestrzeni ostatnich 26 lat zależy w dużej mierze od zakresu przyznanych im uprawnień, a te były systematycznie poszerzane i nie podlega dyskusji fakt, że będą one nadal ewoluowały. Ważne jest jednak to, aby zakres posiadanych uprawnień, jakie daje im ustawa był wprost proporcjonalny do nałożonych na nich zadań. W innym przypadku będziemy mówić o ich bezradności czy bezsilności wobec pojawiających się trudności i problemów. Zagrożeniem, na które czasem zwracają uwagę strażnicy jest fakt, że na strażników przerzucane są kolejne obowiązki bez odpowiedniego ich wyposażenia w środki finansowe oraz zabezpieczenia stosownego zakresu kompetencji. Wówczas w świadomości nie tylko włodarzy gmin, ale przede wszystkim mieszkańców może powstać mylne wrażenie o ich nieprzydatności w sferze społecznej danej wspólnoty lokalnej. W tym kontekście rozważane były również pomysły obligatoryjnego powoływania jednostek straży gminnej przez poszczególne jednostki samorządu przy zapewnieniu stosownego poziomu środków finansowych.

Trzeba też pamiętać, że działalność straży gminnych jest nieustannie weryfikowana zarówno przez administrację rządową¹, jak i zewnętrzne instytucje kontrolne, w tym przede wszystkim Najwyższą Izbę Kontroli². NIK zajmowała się między innymi analizą podstaw prawnych działania straży gminnych, praktyką ich funkcjonowania oraz drażliwym społecznie tematem, jakim była kontrola działalności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeprowadzania kontroli prędkości pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym. O ile większość uwag czy zarzutów ma charakter w dużej mierze porządkujący, o tyle niepokojący jest fakt, że uwagi zgłaszane przez organy rządowe czy instytucje kontrolne mają charakter powtarzający się. Inaczej natomiast wygląda sytuacja, gdy badania dotyczące jakości pracy i świadczonych usług publicznych w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego prowadzą same jednostki straży³. Wówczas rysowany obraz jest dużo bardziej korzystnych i w większości z nich próbuje się udowodniać tezę, że funkcjonowanie tego rodzaju jednostek jest niezbędnym elementem lokalnej administracji. O ile taka teza jest bardzo trudna do udowodnienia, to nie ulega wątpliwości, że mogą one pełnić ważną rolę w sferze lokalnej.

Mimo poczynionych uwag, funkcjonowanie straży gminnych trwale wpisało się już w lokalną sferę administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego. Równoległe zjawiskiem, które przybiera na sile jest likwidowanie istniejących już straży na kanwie społecznego niezadowolenia z dotychczasowego ich działania oraz politycznego interesu. Często podkreśla się w tego rodzaju dyskusji fakt, że są one nadmiernym obciążeniem w budżecie gminy, nie przynosząc jednocześnie oczekiwanych efektów w sferze lokalnej. Argumenty ekonomiczne zaczynają przeważać nad merytorycznymi. Nie można się jednak dziwić wóldarzom miast i gmin, że szukają oni nieustannie oszczędności, bowiem historia polskiego samorządu sprowadza się do stwierdzenia, iż rokrocznie przekazywane są im coraz to nowe i bardziej zawile zadania publiczne bez należytego zabezpieczenia środków finansowych. Gminy zmuszone są więc poszukiwać oszczędności tam, gdzie działanie w danym obszarze ma charakter fakultatywny, a do tego rodzaju działań zaliczamy przecież funkcjonowanie straży gminnej. W tym kontekście pojawiają się również postulaty, aby te same pieniądze przeznaczyć na doposażenie Policji czy uruchomienie nowych etatów, aniżeli opłacanie osobnej służby, której – zdaniem wielu zwolenników tej tezy – wykonują często podobne zadania i posiadają niższe kompetencje aniżeli funkcjonariusze Policji.

¹ Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2014 r. oraz współpracy straży z Policją, Departament Porządku Publicznego MSW, Warszawa 2015; Wnioski z dnia 21 grudnia 2015 roku do działania straży gminnych (miejskich) funkcjonujących na terenie województwa świętokrzyskiego na 2016 rok, Kielce 2016.

² Podstawy prawne funkcjonowania oraz zadania straży gminnych, Najwyższa Izba Kontroli, KAP.430.003.2015, Nr ewid. 5/2016/P/15/006/KAP, Warszawa 2016; Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania straży gminnych (miejskich), Najwyższa Izba Kontroli, LSZ-4101-02-02/2010, nr ewid. 169/2010/P/10/167/LSZ, Szczecin 2011; Informacja o wynikach kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeprowadzania kontroli prędkości pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym, Najwyższa Izba Kontroli, KKT-4114-02/2010, Nr ewid. 151/2011/I/10/006/KKT, Warszawa 2011.

³ Wyniki ankiety dotyczącej Straży Miejskiej przeprowadzonej wśród mieszkańców Jarosławia, Jarosławiec 2013; Wyniki ankiety dotyczącej oceny pracy straży gminnej w Kobylnicy przeprowadzonej wśród społeczności lokalnej, Kobylnica 2012.

Problemem, który ma swoje odniesienie również do sfery wizerunkowej straży gminnej, jest to, że tak jak wszystkie inne pola działalności władz lokalnych, tak i funkcjonowanie i działalność straży gminnej winna mieć charakter usługowy i służebny wobec mieszkańców. Tymczasem praktyka działania, której najbardziej wymiernym przykładem była tzw. „polityka radarowa”, służąca zapewnieniu dziury budżetowej poprzez masowe nakładanie mandatów przy użyciu fotoradarów nie zawsze zgodnie z obowiązującym prawem dotyczącym wykorzystania fotoradarów, pokazują że obszar działania straży oraz motywacja do działania bywały zgoła odmienne od założonych⁴. Mimo że wolą ustawodawcy strażnicy nie używają już tego rodzaju urządzeń, to wypracowany na przestrzeni lat wizerunek strażników z fotoradarem w ręku trwale wpisał się już w świadomość obywateli i nadal promieniuje na współczesny sposób ich postrzegania. O uciążliwości działań wobec mieszkańców możemy również mówić w przypadku stosowania przez nich blokad kół samochodów niewłaściwie zaparkowanych czy nakładania mandatów pieszym za przechodzenie w niedozwolonym miejscu przez jezdnię. Wszystko to sprawia, że pozostała – całkiem spora – sfera ich aktywności jest niemalże społecznie niezauważalna. W opinii publicznej utarł się również pogląd mówiący o tym, że strażnicy nie podejmują się w ogóle interwencji w sytuacjach trudnych, wymagających specjalistycznej wiedzy oraz umiejętności. Bardzo ważne są także interwencje z zakresu czystości oraz spokoju i porządku publicznego w gminie.

Jak zauważa również K. Jankowiak działania strażników opierają się na współpracy ze społecznością lokalną i różnymi instytucjami, które zgłaszają bardzo szerokie spektrum wykroczeń. To sprawia, że spada na nich całkiem spory bagaż problemów społecznych, z którymi mają trudności obywatele, urzędnicy, instytucje, etc. Strażnik według społecznego odczucia musi więc być specjalistą od wszystkich sprawach nękających nasze społeczeństwo. Obywatelom zależy na porządku publicznym i bezpieczeństwie, kiedy następuje wzrost wszelkiej patologii i brutalizacji życia w ich lokalnej społeczności (Zob. Jankowiak, 2014, s. 217-227).

Podsumowanie

Wszystkie aspekty poruszone w niniejszym opracowaniu wskazują, że zagadnienie zasadności istnienia oraz jakości działania straży gminnych w Polsce jest tematem żywym i istotnym z punktu widzenia lokalnych wspólnot samorządowych. W ostatniej kampanii wyborczej w roku 2014 stał się on jednym z motywów przewodnich strategii wyborczej niektórych kandydatów, przysparzając tym samym znacznego poparcia politycznego. Jak zauważa I. Szelaąg – Polska należy do grona państw europejskich, w których nie ma policji lokalnej, a utworzone straże gminne nie mają takiego charakteru. Jej zdaniem, z czym można się zgodzić, straże gminne, by móc spełniać przypisane policji lokalnej funkcje, powinny być w większym stopniu niezależne oraz nadzorowane tylko w aspekcie przestrzegania prawa, a nie merytorycznym. Elementem, na który warto zwrócić uwagę jest również wzrost udziału formacji w sferze życia publicznego (Szelaąg, 2013, s. 23-24).

⁴ Dla przykładu strażnicy gminni w 2012 r. nałożyli 1 803 722 grzywien w drodze mandatu karnego, na łączną sumę 241 682 180,50 zł, z czego najwięcej za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji – 1 462 072, co stanowi około 81% wszystkich sankcji w postępowaniu mandatowym, Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2012 r., Departament Porządku Publicznego MSW, Warszawa 2012.

Ważną sprawą jest również to, aby strażnicy w trakcie wykonywania obowiązków zawodowych mieli świadomość faktu, że świadczą swoistego rodzaju służbę na rzecz społeczności lokalnej, która oczekuje od nich określonego zakresu działania, zaangażowania oraz efektywności. Dobrze by się stało, gdyby używanie środków o charakterze represyjnym wobec mieszkańców było ostatecznością.

Ostatnią kwestią, o której należałoby wspomnieć jest budowanie pozytywnego wizerunku danej jednostki straży gminnej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jednym z kluczowych elementów wzmocnienia pozycji społecznej straży gminnej w danej społeczności lokalnej jest dbałość o pozytywny jej wizerunek i poprawne relacje z mieszkańcami. Wydaje się jednak, że w tej sferze jest jeszcze wiele do zrobienia, bowiem analiza działań z zakresu szeroko rozumianego *public relations* jednostek straży przynosi krytyczne konstatacje. Tymczasem dzisiaj, dzięki nowym technologiom, portalom społecznościowym etc., pojawiają się nowe przestrzenie i możliwości do autopromocji oraz nowe kanały informacyjne, które sprawnie wykorzystane przez straż w dłuższej perspektywie czasu pozytywnie wpłyną na ich wizerunek.

Podsumowując należy pamiętać, że istnienie danej jednostki straży gminnej (miejskiej) nie jest stanem danym raz na zawsze, bowiem to tak naprawdę od organów władzy publicznej na poziomie gminy zależy, czy zechcą one przeznaczyć znaczną część lokalnego budżetu na rzecz funkcjonowania tego rodzaju podmiotu. Sami strażnicy więc powinni zabiegać o przychylność mieszkańców i władz lokalnych, popierając swoje starania udokumentowaną i efektywną pracą na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego danej wspólnoty lokalnej. Wszystko powinno zaś służyć temu, aby zainwestowane w ten sposób pieniądze publiczne przynosiły oczekiwane efekty w sferze społecznej.

Bibliografia

- Adamiak J. (2005), *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Toruń.
- Antkowiak P. (2011), *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 2.
- Antkowiak P. (2010), *Polskie prawo wyborcze w wyborach samorządowych – doświadczenia i perspektywy rozwoju*, [w:] A. Stelmach (red), *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, Poznań.
- Antkowiak P. (2015), *Samorząd terytorialny – 25 lat po...*, „Biuletyn RODM Poznań”, nr 1.
- Antkowiak P. (2011), *Samorząd terytorialny na przykładzie Miasta Konina*, Poznań.
- Górnik P. (2009), *Podstawy prawne funkcjonowania oraz zadania straży gminnych*, Katowice.
- Departament Porządku Publicznego MSW (2015), *Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2014 r. oraz współpracy straży z Policją*, Warszawa.
- Departament Porządku Publicznego MSW (2012), *Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2012 r.*, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli, KKT-4114-02/2010, Nr ewid. 151/2011/I/10/006/KKT, (2011) *Informacja o wynikach kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeprowadzania kontroli prędkości pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym*, Warszawa.

- Najwyższa Izba Kontroli (2011), *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania straży gminnych (miejskich)*, LSZ-4101-02-02/2010, Nr ewid. 169/2010/P/10/167/LSZ, Szczecin.
- Jankowiak K. (2014), *Straż gminna/miejska formacja mundurowa czy pracownik administracji?*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje”, nr 16.
- Leoński Z. (2006), *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa.
- Lis W. (2014), *Straże gminne systemie organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Roczniki Nauk Prawnych”, Tom XXIV, nr 1.
- Marcinek P. (2014), *Kompetencje Straży Miejskiej a bezpieczeństwo w mieście na przykładzie miasta Dębica*, „Security, Economy & Law”, nr 5.
- Mączyński M. (1999), *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce przedzbrojowej*, [w:] J. Czapska, W. Krupiarz (red.), *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli, KAP.430.003.2015, Nr ewid. 5/2016/P/15/006/KAP, (2016), *Podstawy prawne funkcjonowania oraz zadania straży gminnych*, Warszawa.
- Slobodzian B. (2006), *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń.
- Szeląg I. (2013), *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego*, „E-politikon”, nr 6.
- Tarno J. P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., (2006), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym <obecnie gminnym> (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 1990, nr 30, poz. 179).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. 2016, poz. 706 z późn. zm.).
- Wnioski z dnia 21 grudnia 2015 roku do działania straży gminnych (miejskich) funkcjonujących na terenie województwa świętokrzyskiego na 2016 rok, Kielce 2016.
- Wyniki ankiety dotyczącej oceny pracy Straży Gminnej w Kobylnicy przeprowadzonej wśród społeczności lokalnej (2012), Kobylnica.
- Wyniki ankiety dotyczącej Straży Miejskiej przeprowadzonej wśród mieszkańców Jarosławia (2013), Jarosławiec.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 1997 r., sygn. K 25/96, OTK 1997/3-4/36.

Słowa kluczowe

straż gminna, samorząd terytorialny, gmina

Nota o Autorze

Paweł Antkowiak [pawel.antkowiak@amu.edu.pl] – adiunkt w Zakładzie Badań Władzy Lokalnej i Samorządu na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Stypendysta Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Fundacji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza oraz programu UNIKAT „Unikatowy Absolwent”. Pełnomocnik Dziekana Wydziału ds. organizacji kształcenia oraz dyrektor Szkoły Wychowania Fizycznego i Sportu UAM w Poznaniu. Ekspert i doradca w jednostkach samorządu terytorialnego. Współpracownik Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu. Jego zainteresowania naukowe dotyczą funkcjonowania samorządu terytorialnego, zawodowego i gospodarczego, a także polityki lokalnej.