

Arkadiusz NYZIO

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0003-1099-9375

Straże gminne – problemy, wyzwania i propozycje reform

Streszczenie: Od kilku lat liczba straży gminnych zmniejsza się. W ostatnich pięciu latach rozwiązano ponad sto jednostek, czyli jedną szóstą ich ogólnej liczby. Z jednej strony, nie brakuje opinii, że dotychczasowa formuła straży się wyczerpała, a w przestrzeni publicznej ponownie zaistniały postulaty likwidacji instytucji. Z drugiej, podnoszony jest postulat poszerzenia katalogu jej zadań i utworzenia policji municypalnych. W cieniu tych skrajnych stanowisk projektowana jest najważniejsza od lat reforma straży, która ma zapobiec dalszemu zmniejszaniu się ich liczby. W artykule przedstawiono wieloaspektową problematykę funkcjonowania straży, wskazując na najważniejsze stojące przed nią problemy i wyzwania. Przeprowadzona analiza wskazuje, że zachodzące na poziomie lokalnym zmiany społeczno-kulturowe potwierdzają funkcjonalność straży.

Słowa kluczowe: straże gminne, samorząd terytorialny, gminy, bezpieczeństwo lokalne, reforma

Wstęp

Straże gminne, samorządowe umundurowane formacje tworzone w celu „ochrony porządku publicznego na terenie gminy” (ustawa 1997a), są częścią systemu bezpieczeństwa RP od blisko trzech dekad. W ostatnich latach ich liczba zaczęła się zmniejszać, co wywołało głosy o kryzysie instytucji. Pod koniec sierpnia 2018 r. do Sejmu wpłynął projekt ustawy znoszącej straże, przedstawiony przez klub poselski Kukiz'15. Jego projektodawcy przekonywali, że formuła straży się wyczerpała (*Poselski projekt*, 2018). W grudniu 2018 r. w Sejmie odbyło się głosowanie nad przyjęciem wniosku o uzupełnienie porządku dziennego o rozpatrzenie projektu. Poparło go zaledwie 46 spośród 430 posłów (Sejm, 2018), co *de facto* oznacza odrzucenie projektu. Pomimo tego nie brakuje opinii, że instytucję czeka likwidacja lub rewolucyjne zmiany.

Celem niniejszego artykułu jest analiza aktualnego stanu straży gminnych. Sformułowano trzy pytania badawcze: 1) Jak zmienia się liczebność straży?; 2) Jakie są najważniejsze przyczyny problemów, z którymi borykają się straże?; 3) Przed jakiego rodzaju wyzwaniem stoją obecnie straże? W niniejszym artykule posługiwano się metodą historyczną (genetyczną) i analizą instytucjonalno-prawną (Chodubski, 2004, s. 126–127). Podstawą źródłową artykułu są akty normatywne i ich projekty oraz inne dokumenty instytucji publicznych, uzupełniane przez archiwalne wydania prasowe i literaturę przedmiotu.

Artykuł składa się ze wstępu, pięciu części i podsumowania. Część pierwsza, poświęcona jest zmianom liczebności straży gminnych. Część druga, analizuje problemy straży, zwłaszcza w relacji do Policji. Część trzecia, przedstawia dwa konkurencyjne pomysły – przejście obowiązków straży przez Policję oraz poszerzenie zadań i kompetencji straży. Część czwarta, analizuje wybrane zjawiska związane z rozwojem lokalnym, które mogą wpłynąć na wzrost znaczenia straży. Część piąta, przedstawia podnoszone w latach 2017–2019 propozycje reform straży, przygotowane pod patronatem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA).

1. Liczba jednostek straży gminnych

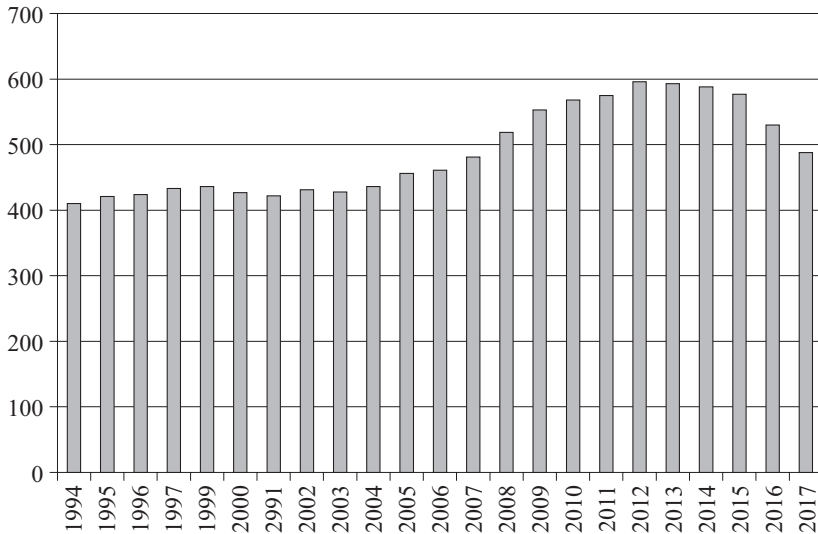
W latach 1990–1997 funkcjonowanie straży miejskich regulowała ustawa o Policji z 6 kwietnia 1990 r. Strażom poświęcony był rozdział czwarty ustawy, obejmujący dwa krótkie artykuły (ustawa, 1990). Od 1995 r. jednostki straży mogły powstawać także w gminach wiejskich (ustawa, 1995). 29 sierpnia 1997 r. przyjęto obowiązującą do dzisiaj ustawę o strażach gminnych. Weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. Przez ponad dwadzieścia lat zmieniono ją zaledwie czternaście razy, co oznacza, że na tle ustaw kompetencyjnych innych instytucji bezpieczeństwa jest ona aktem stabilnym. Zmiany w ustawie wynikały przede wszystkim ze zmian innych przepisów, dotyczących np. ustroju samorządu terytorialnego czy publicznego transportu zbiorowego. W sensie formalnoprawnym instytucja uniknęła zatem rewolucji i przetrwała do dnia dzisiejszego w zasadniczo niezmiennym kształcie. Sytuacja przedstawia się inaczej jeśli chodzi o wymiar funkcjonalny, jako że zasadniczej zmianie uległa rzeczywistość społeczno-polityczna.

Początki straży gminnych łączą się z restytucją samorządu terytorialnego. Pomimo posiadania węższych niż Policja zadań i kompetencji oraz ponoszonych przez gminę wydatków związanych z jej utrzymaniem, instytucja spotkała się z pozytywnym odbiorem samorządów. Po dziesięciu miesiącach od przyjęcia ustawy o Policji do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW) wpłynęło do zatwierdzenia 58 statutów straży (fed, 1991). Pierwsze jednostki powstały na początku 1991 r. w Legionowie (Urząd Miasta Legionowo, 2016), Milanówku (Straż Miejska w Milanówku, 2017), Nowym Sączu (MUW w Krakowie, 2015, s. 5), Łodzi (Gałązkiewicz, 2017) i Poznaniu (zarządzenie, 1991). W marcu 1991 r. organizowane były 83 straże (Nyzio, 2019a, s. 247). Do końca 1991 r. sformowano blisko 200 jednostek (Krupiarz, 1998, s. 308). W listopadzie 1992 r. było ich już ponad 300 (Nyzio, 2019a, s. 249). Już po kilku latach liczba straży przekroczyła 400. Do dnia dzisiejszego nie spadła poniżej tego poziomu.

Na początku XXI w. straże były obecne w około 17% gmin, przede wszystkim miejskich (Krupiarz, 1998, s. 308). W latach 1994–2004 istniało około 420 jednostek. W kolejnych kilku latach widoczny był wzrost dynamiki powoływania straży i w latach 2009–2015 liczba jednostek ustabilizowała się na poziomie przekraczającym 550. Rok 2012 r. okazał się być rekordowym – liczba jednostek wyniosła 596 (MSWiA, 2017a, s. 4–6), co oznacza, że straże były obecne w 24% gmin. Kolejny rok był pierwszym od dekady, w którym zanotowano spadek liczby straży (o trzy jednostki). W 2016 r. istniało już tylko 530 jednostek, w tym 433 straże miejskie, co oznacza, że powołano je w 21,4% gmin. Spadł także poziom zatrudnienia. Według danych MSWiA w 2016 r. wynosił 8,9 tys. strażników i 1,6 tys. osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, pomocniczych i obsługi. Straże zatrudniały zatem łącznie 10,5 tys. osób – najmniej od 2008 r. (ibidem, s. 7–9). W latach 2014–2016 straciły 6% stanu osobowego. Wprawdzie ostatnie szczegółowe dane MSWiA obejmują 2016 r., ale szacunkowe dane dotyczące 2017 r. wskazują na kontynuację zjawiska. W 2017 r. istniało 488 jednostek, czyli najmniej od dekady. Straże były więc obecne w 19,7% gmin. Obrazuje to zamieszczony wykres 1.

Chociaż media piszą o pierwszej (Ferfecki, 2016) i drugiej „fali” (Wójcik, 2018) likwidacji straży, zjawisko obserwowalne jest od lat i podział ten należy uznać za sztuczny. Istnieje wiele powodów, z uwagi na które gminy decydują się na rozwiązywanie jednostek. Szczególnie istotny dla straży był 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) sformułowała

Wykres 1. Liczba jednostek straży gminnych w latach 1994–2017



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: MSWiA, 2016, s. 4–9; Weber, 2018.

wówczas postulat ograniczenia kompetencji straży „w zakresie kontroli prędkości” (2014, s. 33), rekomendując przejście ich w całości przez Policję. Dokument potwierdził obserwacje tej samej instytucji sprzed czterech lat. W 2010 r. jej kontrolerzy pisali o nieprawidłowościach obejmujących „nadmierną koncentrację” działań straży na „ujawnianiu wykroczeń komunikacyjnych, w skrajnych przypadkach stanowiących od 75% do ponad 96% wszystkich ujawnionych wykroczeń” (NIK, 2011, s. 7). Prawo o ruchu drogowym stanowiło, że w ramach wykonywania kontroli ruchu drogowego strażnicy posiadali – podobnie jak policjanci – prawo do „używania urządzeń rejestrujących”, czyli fotoradarów (*Obwieszczenie*, 2012). Strażnicy obsługiwali blisko połowę z około 800 tego rodzaju urządzeń działających w Polsce (KRBRD, 2017, s. 88).

W październiku 2014 r. klub Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) złożył w Sejmie projekt ustawy odbierający straży prawo do używania fotoradarów. W uzasadnieniu projektu napisano, że odebranie „możliwości stałego zasilenia budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego za pomocą przychodów z fotoradarów sprawi, iż duża część samorządów zdecyduje się na likwidację tychże jednostek [...]. Przyjęcie rozwiązań proponowanych w niniejszej ustawie może więc sprawić, iż problem pa-

tologii straży gminnych (miejskich) rozwiąże się sam”. Projekt miał być „uzasadniony i konieczny w świetle nastrojów społecznych spowodowanych coraz bardziej spektakularnymi i kompromitującymi dla instytucji straży miejskiej wypadkami pokazującymi na jak bardzo niskim poziomie kulturowym oraz prawnym są często osoby zatrudnione w formacji, której Rzeczpospolita Polska legitymuje mundur”. Projektodawcy liczyli, że ustawa „przyczyni się do całkowitej likwidacji” straży (*Poselski projekt*, 2014). 24 lipca 2015 r. ustawę (choć oczywiście niekoniecznie jej uzasadnienie) poparły zarówno rządząca wówczas koalicja Platformy Obywatelskiej (PO) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), jak i partie opozycyjne: Prawo i Sprawiedliwość (PiS), Sojusz Lewicy Demokratycznej, Solidarna Polska i Ruch Palikota. Za ustawą zagłosowało 404 posłów, przeciw było zaledwie 18 (w tym 10 z PSL-u) (Sejm, 2015). Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. (ustawa, 2015a). Tego dnia straże straciły prawo do korzystania z fotoradarów.

Efekty przyjęcia ustawy zaczęły być widoczne bardzo szybko. Dla wielu gmin obsługa fotoradarów przez strażników rzeczywiście miało istotne znaczenie finansowe. Dochody z mandatów mogły zabezpieczyć nawet 10–15% budżetu gminy (zob. np. Zieliński, 2012; Gryń, 2015). Stąd określenia takie jak „zagłębienie fotoradarowe”, oznaczające powiat człuchowski, a w nim miejscowości Człuchów, Debrzno i Rzeczenica (Furtak, 2015), lub „królowa fotoradarów”, odnoszące się do wsi Kobylnica (Żółciak, 2015a), która w dochodach z mandatów ustępowała jedynie Warszawie (Marecki, Gurba, 2013). Rozgłos zyskała cała gmina Słupsk, w której znajduje się Kobylnica. Znane z korzystania z tych urzędzeń były także Biały Bór, gmina Kęsowo, Bobolice i Wrocław (Sobolak, 2012). Przykładowo, według obliczeń autora, w rekordowym dla Kobylnicy 2010 r. dochody z mandatów zabezpieczyły 17,7% jej budżetu (zarządzenie, 2013). W 2014 r. było to już wprawdzie tylko 4,8% (zarządzenie, 2015a), ciągle jednak była to znacząca kwota. Zgodnie z obliczeniami autora, w tym samym roku wpływy z mandatów odpowiadały za 9,6% budżetu Białego Boru (zarządzenie, 2015b) i 6,2% budżetu Debrzna (zarządzenie, 2015c).

Według danych MSWiA w 2016 r. liczba mandatów nałożonych przez strażników spadła o połowę w porównaniu do roku poprzedniego. Ich łączna wartość wyniosła 57,7 mln zł, czyli o dwie trzecie mniej niż w 2015 r. (MSWiA, 2017a, s. 14; MSWiA, 2016, s. 16). W październiku 2016 r. Kobylnica zaskarżyła do Trybunału Konstytucyjnego postanowienia ustawy z lipca 2015 r. (Toberek, 2015). Trybunał podjął decyzję

o nadaniu sprawie dalszego biegu, ale do dzisiaj nie wydał wyroku (sprawa K 49/15). W marcu 2017 r. Sejm przedstawił stanowisko, w którym odrzucił argumenty gminy (Sejm, 2017).

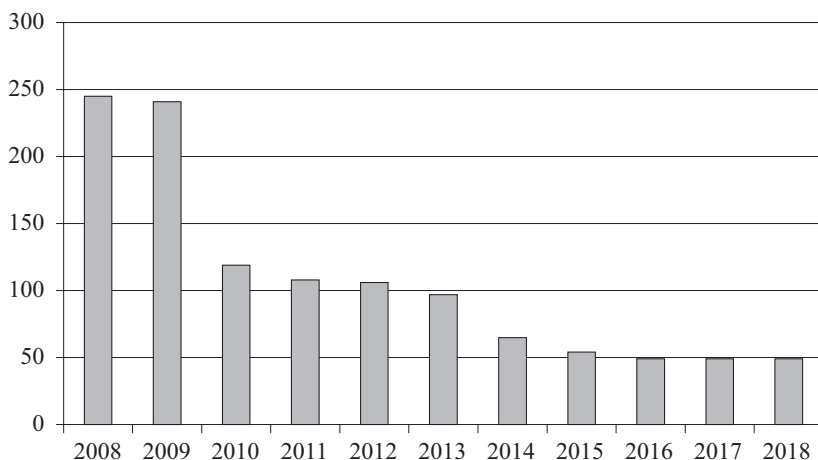
2. Problemy straży gminnych i policyjna „konkurencja”

O problemach straży gminnych decydują przede wszystkim kwestie finansowe i kadrowo-płacowe. Choć straże nie są bardzo kosztowne w utrzymaniu, mniejsze gminy, i to nie tylko te, których budżet w kilku czy kilkunastu procentach opierał się na dochodach z fotoradarów, odczuły konsekwencje ustawy z lipca 2015 r. Utrzymanie jednego strażnika kosztuje gminę ok. 50–75 tys. zł rocznie (Ponikowska, 2013; Dyląg, 2014), tak więc nawet utrata kilkudziesięciu tysięcy złotych dochodów z fotoradarów ma znaczenie. Przykładowo mandaty wystawione w 2015 r. przez straż miejską w wielkopolskim Okonku stanowiły zaledwie niecały 1% budżetu gminy, ale niemal w całości pokrywały koszty utrzymania kilkusobowej jednostki straży (Straż Miejska w Okonku, 2016, s. 1). W roku następnym wypracowane przez nią dochody zmalały jedenastokrotnie. Jednostka została najpierw zmniejszona (Straż Miejska w Okonku, 2017, s. 1), a następnie zlikwidowana (uchwała, 2017).

Mniejsze jednostki samorządu mogą ograniczać koszty, likwidując straże i przenosząc część ich pracowników do urzędów miast i gmin. Czynności porządkowe mogą zabezpieczyć, opłacając dodatkowe patrole policyjne (Dyląg, 2014). Mogą też uznać, że efektywniej spożytkują dostępne środki, finansując etaty policyjne, niż zatrudniając strażników. Jest to rozwiązanie, po które samorzady sięgają jednak bardzo rzadko, co obrazuje zamieszczony wykres 2.

Straże coraz częściej borykają się z problemem wakatów. Brak chętnych do pracy wynika zarówno z niskich płac, jak i niewielkiego prestiżu instytucji oraz niskiego zaufania do niej (zob. np. CBOS, 2008, s. 3–4; Rosiejka, 2017). Praca strażników jest wymagająca, a zarazem nieatrakcyjna finansowo. Aplikanci mogą liczyć na pensje nieznacznie przekraczające płacę minimalną (Szkwarek, 2017). Według NIK-u, która sprawdziła zarobki strażników w latach 2012–2014, najwięcej zarabiali strażnicy warszawscy – średnio było to 4,1 tys. zł netto. Dla porównania strażnicy w Zielonej Górze zarabiali średnio niemal o połowę mniej (NIK, 2016, s. 57). Kandydaci do pracy w straży muszą dowieść nie tylko swojej sprawności fizycznej, ale także, w niektórych jednostkach

Wykres 2. Liczba etatów policyjnych finansowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2008–2018



Dane dotyczące lat 2008–2011 odzwierciedlają stan na dzień 31 grudnia danego roku, a dane dotyczące lat 2012–2018 stan na dzień 1 stycznia.

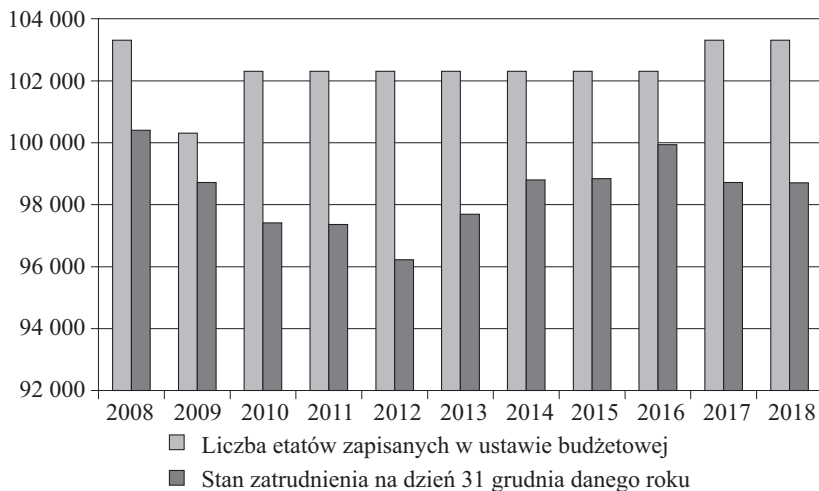
Źródło: Opracowanie autora na podstawie: *Stan zatrudnienia*.

(zob. np. Straż Miejska Miasta Krakowa, 2015a), zaliczyć test wiedzy (w odróżnieniu od służby w Policji nie jest on wymagany ustawowo). Obowiązkowe jest natomiast badanie psychologiczne (ustawa, 1997a). W czasie pierwszego okresu zatrudnienia trzeba zaliczyć kończące się egzaminem szkolenie podstawowe (rozporządzenie, 2009a). Na dodatek straże gminne nie są służbą mundurową, co oznacza, że strażnicy nie posiadają m.in. właściwych im uprawnień emerytalnych. Mało atrakcyjne warunki finansowe i socjalne pracy w strażach łączą się z innymi zjawiskami. Problemom straży sprzyja rekordowo niski poziom bezrobocia (5,8% w grudniu 2018 r.) (GUS, 2019) i tzw. rynek pracownika (Wójcik, 2018).

Choć w formalnoprawnym ujęciu systemu bezpieczeństwa straże nie rywalizują z Policją, tylko są jej uzupełnieniem, nie ma wątpliwości, że Policja jest dla straży konkurencyjnym pracodawcą. Zamieszczony poniżej wykres przedstawia liczbę zapisanych w ustawach budżetowych etatów policyjnych i stan zatrudnienia w ostatnich latach.

Rząd jest zdeterminowany, aby zmniejszyć liczbę wakatów (Markowski i in., 2018). W 2019 r. planowane jest przyjęcie około 4,5 tys. osób (Policja, 2019b). Będzie to dużym wyzwaniem dla straży. Praca w Policji

Wykres 3. Liczba etatów w jednostkach organizacyjnych Policji i stan zatrudnienia w latach 2008–2018



* Dane dotyczące stanu zatrudnienia nie uwzględniają etatów finansowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zob. wykres 2.

** Dane dotyczące stanu zatrudnienia przedstawiają stan na dzień 31 grudnia danego roku.

Źródło: Opracowanie autora na podstawie: ustawa, 2008; ustawa, 2009a; ustawa, 2009b; ustawa, 2010; ustawa, 2011; ustawa, 2012; ustawa, 2013a; ustawa, 2014; ustawa, 2015b; ustawa, 2016a; ustawa, 2016b; ustawa, 2018; Zieliński, 2017; Zieliński, 2018; Policja, 2019a.

traktowana jest jako bardziej prestiżowa, wiąże się też z wyższymi zarobkami i tzw. emeryturami mundurowymi. Atrakcyjność służby w Policji wzrosła jeszcze w związku z wynegocjowanym jesienią 2018 r. przez policyjnych związkowców porozumieniem (*Będą podwyżki*, 2018) dotyczącym wzrostu wynagrodzeń (rozporządzenie, 2019) i korzystniejszego dla funkcjonariuszy trybu przechodzenia na emeryturę.

Należy również zauważyć, że rządzące od 2015 r. PiS konsekwentnie przywraca posterunki Policji zlikwidowane przez rządzącą w latach 2007–2015 koalicję PO i PSL-u. Zamknęła ona 418 z 817 istniejących posterunków (MSWiA, 2017b). Według danych Policji z lutego 2019 r. odtworzono dotąd 97 posterunków (Policja, 2019c), czyli 23% posterunków zlikwidowanych. Przywracanie posterunków jest wyrazem stanowiska, które Jarosław Zieliński, wiceminister spraw wewnętrznych i administracji odpowiedzialny za Policję, opisuje często powtarzanym przezeń zdaniem: „Policja jest dla ludzi i musi być blisko ludzi” (Zieliński, 2016, s. 5).

O problemach straży decydują także zmiany kulturowe, w tym wysoki poziom zaufania do Policji (Nyzio, 2019a, s. 190–192). Część mediów za symboliczne uznała zlikwidowanie straży miejskiej w Lubinie, nazywając ją, niezgodnie ze stanem faktycznym¹, pierwszą strażą miejską w Polsce (Ferfecki, 2016; Kowalczyk, 2016). Włodarze tego, zamożnego dzięki przemysłowi wydobywczemu i przetwórczemu rudy miedzi, miasta nie podjęli decyzji o likwidacji jednostki w związku z problemami finansowymi. Zbrodnia lubińska, czyli spowodowana przez milicję i ZOMO śmierć trójki uczestników manifestacji z 1982 r., pozostawała istotną przeszkodą w budowaniu zaufania lubińskiej społeczności do Policji. Wraz z upływem lat sytuacja ulegała jednak zmianie i w 2016 r. uznano, że Policja jest wystarczającym gwarantem bezpieczeństwa lokalnego. Strażnicy stali się niepotrzebni (Harłukowicz, 2016).

Takiemu przekonaniu sprzyja zmniejszający się problem przestępczości. W 2016 r. liczba przestępstw stwierdzonych była najniższa od 1989 r. W porównaniu do rekordowego pod tym względem 2003 r. była niemal dwukrotnie niższa (*Przestępstwa ogółem*). Istotnym argumentem jest również żywione przez zdecydowaną większość społeczeństwa przekonanie, że Polska jest państwem, w którym „żyje się bezpiecznie”. W latach 90. twierdziło tak 19–33% Polaków, natomiast w latach 2016–2018 odnotowano wartości rekordowe, od 80 do 89% (CBOS, 2018, s. 1). Straże powstawały w okresie wielkiego wzrostu przestępczości i związanych z tym obaw społecznych. W raporcie o stanie państwa przygotowanym w 1992 r. przez rząd Jana Olszewskiego poziom przestępczości pospolitej nazwano „alarmowym”. Autorzy raportu pisali, że w latach 1990–1991 „ustabilizował się on na poziomie najwyższym w historii Polski od 1918 roku” (raport, 1992). Na odwrócenie tych trendów powoływali się m.in. autorzy wspomnianego projektu ustawy likwidującej strażę, wskazując, że zmniejszył się „poziom drobnej przestępczości” (*Poselski projekt*, 2018).

3. Policja lokalna i municypalna

Z perspektywy systemowej, relacje pomiędzy Policją a strażami należy uznać za komplementarne, a funkcję straży za pomocniczą wobec

¹ Zarządzenie o utworzeniu lubińskiej straży miejskiej pochodzi z maja 1991 r. Kiedy je wydano, od ponad dwóch miesięcy istniała już np. legionowska straż miejska.

Policji. Kluczowe znaczenie ma w tym kontekście pojęcie „bezpieczeństwa”. Chociaż zasadnym jest nazywanie straży gminnych instytucjami bezpieczeństwa, to art. 10 ustawy o strażach gminnych wskazuje, że wykonują one „zadania w zakresie ochrony porządku publicznego” (ustawa, 1997a), a nie zadania w zakresie „bezpieczeństwa i porządku publicznego”, jak ma to miejsce w przypadku Policji (ustawa, 1990). Od początku lat 90. samorządy były zainteresowane posiadaniem swoich „policji”, co znalazło wyraz w nazewnictwie – swoją straż „policją municypalną” chciał nazwać m.in. Poznań. Aby podkreślić odrębność obu instytucji, wprowadzono zakaz posługiwania się pojęciem „policja” w statutach straży. Zgodnie z ustawą o Policji, posiada ona wyłączne prawo do dysponowania tą nazwą (Nyzio, 2019a, s. 248). Natomiast do dzisiaj niektóre straże używają „*municipal police*” jako oficjalnej nazwy anglojęzycznej (np. Kraków, Lublin i Katowice).

Popularnym medialnie argumentem przeciwko strażom jest rzekome „dublowanie” przez nie zadań i kompetencji Policji. Takie założenie prowadzi do przekonania o zbędności strażników i zasadności przejścia ich obowiązków przez policjantów. Rozważając takie rozwiązanie trzeba jednak pamiętać o trzech istotnych przeszkodach. Po pierwsze, stan osobowy Policji musiałby ulec zwiększeniu o około 8–10%. Koszt takiej operacji dla budżetu państwa byłby ogromny. W ostatnich latach utrzymanie Policji kosztowało rocznie ponad 9 mld zł, w projekcie budżetu na 2020 r. zaplanowano dla niej 10,3 mld zł (projekt, 2019). Szacując ostrożnie, należy zakładać, że koszt tak znacznego powiększenia zatrudnienia i dostosowania infrastruktury pochłonąłby przynajmniej kilkaset milionów złotych.

Po drugie, tego rodzaju zmiana jest mało prawdopodobna także w związku z tym, że, jak wskazano powyżej, już w tym momencie Policja ma problem z obsadzeniem kilku tysięcy etatów. Automatyczne włączenie straży do Policji i przekształcenie strażników w policjantów jest utrudnione z uwagi na różny status tych instytucji i ich odmienne systemowe umocowanie (odmienne zdanie na ten temat: Chrabkowski, 2010, s. 193–194). Jest też niecelowe, biorąc pod uwagę różnice w szkoleniu i wykonywanych dotąd czynnościach. Dostrzegli to autorzy wspomnianego projektu klubu Kukiz'15, nie przewidując automatyzmu – w świetle ich propozycji strażnicy mogliby podjąć służbę w policyjnej prewencji „po przejściu postępowania weryfikacyjnego przed specjalnymi komisjami, działającymi przy poszczególnych wojewódzkich komendach Policji” (*Poselski projekt*, 2018). Trzeba jednak przypomnieć, że postępo-

wanie kwalifikacyjne w Policji jest bardziej wymagające niż w strażach. O jedno miejsce w Policji rywalizują obecnie cztery osoby. Zasadnym jest więc pytanie, jak wielu spośród około 8,5 tys. strażników ostatecznie trafiłoby do Policji.

Po trzecie, istotną przeszkodą jest też stanowisko jednostek samorządu. Samorządowcy, zwłaszcza miejscy, nie będą skłonni zrezygnować z podległych im straży na rzecz Policji, na której funkcjonowanie mają ograniczony wpływ. Takie rozwiązanie było już testowane przez polskiego ustawodawcę. Należy przypomnieć, że w przyjętej w 1990 r. ustawie o Policji, obok możliwości tworzenia straży miejskich, zapisano możliwość powoływania związanych z ideą *community policing* policji lokalnych. Idea instytucji opierała się na ścisłej współpracy ze społecznością lokalną. Zakres wykonywanych przez policje lokalne czynności ograniczał się do administracyjno-porządkowych. Posterunki policji lokalnej działały na terenie gmin i były podporządkowane komendantowi rejonowemu. Powstawały i były likwidowane przez komendanta rejonowego na wniosek samorządów. Koszty ich funkcjonowania były pokrywane z budżetu państwa, samorządy mogły w nich uczestniczyć. Koncepcja policji lokalnej wywołała kontrowersje jako nieposiadająca pierwowzoru w historii Polski. Na dodatek konstrukcja instytucji posiadała istotne wady. Ustawodawca nie sprecyzował jej funkcji i nie umiejscowił jej dokładnie w strukturze Policji. Pomysł jednostki policyjnej blisko związanej z samorządem, ale mu niepodlegającej, nie przyjął się. Choć straże nie były przedstawiane jako alternatywa dla policji lokalnych, szybko zaczęły je wypierać. Pierwszą próbę zlikwidowania instytucji policji lokalnej podjął rząd Hanny Suchockiej w 1993 r., ostatecznie powiodło się to dwa lata później (Nyzio, 2019a, s. 250–251). Od tamtych doświadczeń minęło oczywiście wiele lat i dziś los podobnej instytucji mógłby potoczyć się inaczej. Można też zakładać, że zlikwidowanych straży nie zastąpiłaby „policja w Policji”, tylko większa liczba regularnych policjantów. W żaden sposób nie unieważnia to jednak trzech przytoczonych powyżej argumentów.

Samorządy nie zgadzają się z argumentami o zbędności straży, zamiast tego proponują ich wzmocnienie. Stąd postulat utworzenia nowej instytucji, będącej rozwiązaniem pośrednim pomiędzy Policją a strażami gminnymi. Pomysł powołania policji municypalnych (samorządowych, komunalnych), czyli straży o „policyjnych” zadaniach i kompetencjach, jest obecny w przestrzeni publicznej przynajmniej od 1993 r. (Krupiarz, 2002, s. 298; Żółciak, 2016). Jest bliski nie tylko samorządom, ale także

samym strażnikom. Utworzenie policji municypalnej znalazło się wśród „21 tez samorządowych” opublikowanych 4 czerwca 2019 r. na sesji „Samorządna Rzeczpospolita”, na której zebrało się kilkuset przedstawicieli polskich samorządów (*21 tez*, 2019, s. 2). Jeśli zaś chodzi o strażników, to kilka lat temu przedstawili nawet stosowny projekt ustawy (Stalmach, 2012). Wzmocnione jednostki straży miałyby oczywiście pozostać podporządkowane organom wykonawczym gminy. Trzeba zauważyć, że żadne z ugrupowań parlamentarnych, poza wspomnianym stowarzyszeniem Kukiz'15 i jego sejmową reprezentacją, nie popiera tego rozwiązania, podobnie jak postulatu likwidacji straży.

4. Nowe wyzwania

Autorzy projektu ustawy likwidującej straże posłużyli się argumentem o zmianie przestrzeni miejskiej – np. ograniczaniem popularnego w pierwszych latach III RP nielegalnego handlu ulicznego (*Poselski projekt*, 2018). Wiele zmian w przestrzeni miejskiej oznacza jednak więcej pracy dla strażników. To ważne, ponieważ cztery z pięciu jednostek straży to straże miejskie. Refleksja nad strażami nie powinna być jednak ograniczona do największych miast, ani do miast w ogóle. Według ustaleń autora obecnie straże istnieją we wszystkich 66 miastach na prawach powiatu, ale stanowi to zaledwie 12% wszystkich jednostek. Działają też w ponad 80% miast średnich, tj. takich o populacji 20–100 tys. mieszkańców, co stanowi jednak jedynie około jedną trzecią wszystkich jednostek (GUS, 2018, s. 17; *Polska w liczbach*, 2017). Oznacza to, że większość jednostek stanowią te działające w małych miastach i na wsiach, zatrudniające kilka osób. Około 80 proc. straży zatrudnia do pięciu osób (Kaczmarek, 2019).

Wraz z rozwojem lokalnym rozbudowywane są komórki straży odpowiedzialne za bezpieczeństwo ekologiczne. Zajmują się one przeciwdziałaniem nielegalnemu składowaniu odpadów, pomocą zwierzętom czy usuwaniem wraków samochodów (Rostkowska, 2018). Coraz większym problemem dla miast jest rosnąca liczba samochodów (Puzyński, 2017), a ponad połowa interwencji straży, także po utracie uprawnień do korzystania z fotoradarów, dotyczy bezpieczeństwa w komunikacji (MSWiA, 2017a, s. 13–14). Oddziały ochrony środowiska czy referaty ds. ekologicznych, popularnie nazywane „ekopatrolami” (Straż Miejska Miasta Poznania, 2016; Staniszewski, 2016, s. 135–142; Turowski,

2019), rozwijają się prężnie. Pierwsza tego rodzaju komórka straży powstała w 2001 r. w Warszawie (zob. Straż Miejska m.st. Warszawy, 2017). Obecnie powstają one nawet w miastach małych (zob. np. Urząd Miasta i Gminy Radzymin, 2016).

Na razie działania w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego odpowiadają za mniej niż 10% wszystkich interwencji straży (MSWiA, 2017a, s. 13–15), ale należy spodziewać się, że udział ten będzie rósł. Sprzyjać będzie temu zaostrzenie przepisów dotyczących ochrony zwierząt. Ważną zmianę wprowadzono w 2012 r. (zob. np. Straż Miejska m.st. Warszawy, 2012), kolejną zapowiada PiS. W styczniu 2019 r. do opinii organizacji samorządowych skierowano złożony przez posłów tej partii projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Sejm, 2019). Coraz pilniejszym zadaniem w dużych miastach jest ograniczanie ruchu samochodowego w centrach. Straże będą potrzebne do egzekwowania przepisów o strefach ograniczonego ruchu (Straż Miejska Miasta Krakowa, 2015b) czy strefach czystego transportu (Straż Miejska Miasta Krakowa, 2019).

Ważną rolę odegrają także w obszarze walki z zanieczyszczeniem powietrza. Dane Światowej Organizacji Zdrowia z 2018 r. wskazują, że spośród 50 miast Unii Europejskiej o najbardziej zanieczyszczonym powietrzu 36 znajduje się w Polsce (Stando, 2018). Od kilku lat państwo i jednostki samorządu terytorialnego podejmują próby przeciwdziałania problemowi. Pionierem rozwiązań była Małopolska. Pierwsza uchwała antysmogowa z listopada 2013 r. została wprawdzie uznana za nieważną z uwagi na brak podstawy prawnej, utworowało to jednak szlaki do dalszych działań. Nowelizacja ustawy Prawo ochrony środowiska z września 2015 r., czyli tzw. ustawa antysmogowa, przyznała sejmikom województw kompetencję do wprowadzenia ograniczenia lub zakazu „w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw” (ustawa, 2015c). Do tej pory skorzystało z tego dziewięć spośród szesnastu sejmików, przyjmując tzw. uchwały antysmogowe. Uchwały obejmujące całe województwa są uzupełniane przez te dotyczące konkretnych miast, np. Krakowa, Wrocławia czy Poznania. Należy spodziewać się kontynuacji tego trendu.

Aby przepisy uchwał antysmogowych okazały się skuteczne, konieczne jest ich efektywne egzekwowanie. W dniu 1 listopada 2018 r. weszło w życie rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego (rozporządzenie, 2018). Dotąd mogli oni jedynie ukarać mandatem złapaną na tzw. gorącym uczynku

osobę spalającą odpady. Kiedy jednak podczas interwencji stwierdzali naruszanie uchwały antysmogowej, przekazywali sprawę do Policji lub składali do sądu wnioski o ukaranie osoby. Długotrwałe postępowania sądowe utrudniały stworzenie przekonania o nieuchronności kary. Poza tym sądom zdarzało się obniżać wysokość mandatu, co czyniło karę mniej dotkliwą (MIW, 2018). Dzięki zmienionemu rozporządzeniu strażnicy uzyskali prawo nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w „aktach prawa miejscowego, ustanawiających przepisy porządkowe w zakresie zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, których naruszenie zagrożone jest karą grzywny” (ibidem).

Straże gminne, a przede wszystkim miejskie, poświęcają jakości powietrza coraz większą uwagę. Przykładami takich działań są np. „smogowozy”, czyli mobilne laboratoria do wykrywania smogu zakupione w grudniu 2016 r. przez jednostkę warszawską (Chełmiński, 2017; Łań, 2018) i stosowane przez nią higrometry, czyli urządzenia do pomiaru wilgotności drewna (Chełmiński, 2018). W październiku 2018 r. w posiadanie pierwszego mobilnego laboratorium weszła straż krakowska (Banasik, 2018). Kolejne strażę zakupują bezzałogowe pojazdy latające, czyli tzw. drony, przy pomocy których monitorują dym wydobywający się z palenisk. Z urządzeń korzystają m.in. jednostki w Krakowie (Połowianiuk, 2018) i Grodzisku Mazowieckim (dad, 2018). Zakup sprzętu planują kolejne miasta, także te małe (zob. np. Zapora, 2019). Polski Instytut Ekonomiczny i Ministerstwo Infrastruktury prognozują, że liczba dronów wykorzystywanych przez administrację publiczną wzrośnie do 2026 r. około pięćdziesięciokrotnie. Wśród zastosowań pojazdów bezzałogowych w samorządach ważną rolę odegrają m.in. monitoring jakości powietrza i ochrona środowiska (PIE, MI, 2019, s. 61–64).

Coraz więcej uwagi poświęca się prewencji i działaniom edukacyjnym, rośnie popularność koncepcji *community policing*. Podkreśla się wartość współpracy instytucji bezpieczeństwa i społeczeństwa obywatelskiego. Jego przejawem jest uruchomiona w 2016 r. Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa, z której korzystają także strażnicy. Zmianę tę potwierdzają inicjatywy takie jak zainicjowana w 2015 r. poznańska „nowa straż miejska”. W jej ramach m.in. wprowadzono instytucję strażników rejonowych, będących odpowiednikami policyjnych dzielnicowych (mat, 2015). Sojusznikami strażników mogą okazać się rosnące w siłę ruchy miejskie. We wrześniu 2017 r. mieszkańcy z Wrocławia zaapelowali o dofinansowanie straży. Wyższe pensje strażników miałyby przy-

czynić się do rozwiązania problemu 60 wakatów wrocławskiej jednostki (Pajączek, 2017). W 2019 r. wrocławską straż czekają poważne zmiany – otrzymała większy budżet i większą siedzibę, a strażnikom przyznano podwyżki. Do końca roku liczebność jej Ekopatrolu ma wzrosnąć dwukrotnie (Mierzwa, 2019). W Warszawie podwyżki sprawiły, że w pierwszej połowie 2018 r. zatrudniono 72 osoby, tyle ile w całym ubiegłym roku. Nieobsadzonych pozostało 186 etatów, ale atrakcyjność stołecznej straży na rynku pracy wzrosła (Sulowski, 2018a). Trzeba też przypomnieć, że zlikwidowane straże bywają przywracane. Dokładna liczba reaktywowanych jednostek nie jest znana. Pod koniec 2016 r. Związek Miast Polskich informował, że wynosi ona około 36 (Misiewicz, 2016), a w sierpniu 2018 r. prefekt Krajowej Rady Komendantów Straży Miejskich i Gminnych pisał o reaktywowanych kilkunastu jednostkach² (Hołubiczko, 2018a, s. 2). W 2018 r. decyzję o reaktywacji straży podjęto m.in. w Łebie (Reszka, 2018).

5. Propozycje reform

Problem dotyczący straży miejskich dostrzegają kolejni ministrowie właściwi do spraw wewnętrznych. Po trwających od 2013 r. przygotowaniach i przeprowadzonym na terenie województwa pomorskiego pilotażu, na początku 2015 r. MSW uruchomiło Program standaryzacji i certyfikacji straży gminnych i miejskich „Z mieszkańcami dla mieszkańców”. Jego celem jest stworzenie jednolitych standardów i podniesienie jakości działań straży oraz kształtowanie ich „pozytywnego wizerunku” (*Program standaryzacji*, 2015, s. 2). Na ponad 30 stronach wytycznych MSW znalazły się zarówno kryteria jakościowe, jak i ilościowe, podzielone na cele (planowanie, organizacja, realizacja, kontrola i doskonalenie) oraz wymagania: podstawowe, obligatoryjne i dodatkowe.

Do wymagań podstawowych należą m.in.: zatrudnienie wszystkich pracowników jednostki na podstawie umowy o pracę (ibidem, s. 9), posiadanie przez jednostkę systemu okresowych ocen strażników (ibidem), jej współpraca z „przedstawicielami społeczności lokalnej” (ibidem, s. 29), wyznaczenie strażnika odpowiedzialnego za kontakt z Policją (ibi-

² Straże reaktywowano m.in. w Brzegu, Garwolinie, Grajewie, Gubinie, Jaworzynie, Kamieniu Pomorskim, Kazimierzy Wielkiej, Kętrzynie, Lewinie Kłodzkim, Łaziskach Górnych, Łebie, Łęcznej, Pelplinie, Przedborzu, Szprotawie, Świnoujściu, Trzebiatowie, Wołominie i Zielonej Górze.

dem, s. 30) czy odpowiedni stosunek ujawnionych wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji do ogółu ujawnionych wykroczeń (nie więcej niż 55%) (ibidem, s. 21). Do wymagań obligatoryjnych należą m.in. prowadzenie przez jednostkę rejestru skarg i wniosków (ibidem, s. 32), posiadanie regulaminu pracy i regulaminu wynagradzania (ibidem, s. 6), korzystanie z systemu Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) (ibidem, s. 19), posiadanie przez straż służbowego adresu mailowego (ibidem, s. 26) czy prowadzenie rejestru z czynności obserwacji i rejestracji przez strażę obsługującą monitoring wizyjny (ibidem, s. 28). Do wymagań dodatkowych należą m.in. posiadanie odpowiedniego stanu osobowego straży w relacji do liczby mieszkańców (przynajmniej jeden strażnik na 1,5 tys. mieszkańców) (ibidem, s. 10), uczestnictwo strażników w dodatkowych szkoleniach (np. w zakresie pomocy przedmedycznej, ekologii czy dla przewodników psów służbowych) (ibidem, s. 11–12), przeprowadzanie dla strażników corocznych testów dotyczącego znajomości prawa (ibidem, s. 13), ujawnianie przestępstw (ibidem, s. 23), całodobowy i całotygodniowy tryb pracy jednostki (ibidem, s. 26) oraz prowadzenie przez nią sprawozdawczości okresowej (przynajmniej w trybie cokwartalnym) (ibidem, s. 31).

Z wnioskiem o wydanie certyfikatu występuje organ wykonawczy gminy. Otrzymują go strażę spełniające około 70% określonych przez MSW warunków. Certyfikaty nadają właściwi terytorialnie wojewodowie. Część z nich powołała w tym celu zespoły doradcze (zob. np. zarządzenie, 2015d). Certyfikat jest ważny przez dwa lata, po tym okresie jednostka może ponownie poddać się ocenie.

Niektóre jednostki już po raz drugi przeszły pomyślnie przez proces certyfikacji – np. gdańska (*Straż Miejska w Gdańsku*, 2016) i toruńska (Ciekot, 2018) – jednakże ich zdecydowana większość nie jest zainteresowana udziałem w programie. Przykładowo w województwie warmińsko-mazurskim jedynie dwie spośród 25 straży zgłosiły akces do niego, reszta nie była w stanie spełnić „wielu restrykcyjnych wymogów” (Urząd Miejski w Elblągu, 2018). Kontrowersje wywołał wspomniany powyżej warunek dotyczący skali ujawnionych wykroczeń związanych z ruchem drogowym. Komendant lublińskiej straży, tłumacząc, dlaczego jego jednostka nie przystąpiła do programu, stwierdził, że kierowanie się tym warunkiem oznaczałoby „kreowanie rzeczywistości” (NIK, 2015, s. 15). Związek Miast Polskich skrytykował rozwiązanie, w którym priorytety i działania straży ma oceniać wojewoda, wskazując, że można uznać je za naruszenie samodzielności samorządu terytorialnego (Żółciak, 2015b).

Innym problemem jest pełna dobrowolność uczestnictwa w programie – nie przewidziano żadnych instrumentów mobilizowania straży i gmin do uczestnictwa w nim. Certyfikat ma w tym momencie jedynie wartość promocyjną, niektóre jednostki podkreślają wagę jego uzyskania i eksponują informację na ten temat na swoich stronach internetowych. Inne nie przykładają do tego wielkiej wagi. Przykładowo w kilkudziesięciostrońnicowym raporcie krakowskiej straży za 2016 r. o otrzymaniu przez nią certyfikatu wspomniano w jednym zdaniu (Straż Miejska Miasta Krakowa, 2017, s. 8).

Obecnie rozważa się szereg zmian w funkcjonowaniu straży. Prace programowe prowadzono w ramach działającego od 2012 r. (zarządzenie, 2012) Międzyresortowego Zespołu do spraw Współpracy ze Strażami Gminnymi (Miejskimi), będącego organem pomocniczym prezesa Rady Ministrów. W drugiej połowie 2016 r. z inicjatywy MSWiA zaczęto dyskutować nad nowelizacją ustawy o strażach gminnych (Hołubiczko, 2018b, s. 1). W lipcu 2017 roku powołano trzy grupy robocze zajmujące się kwestiami organizacyjnymi, kompetencyjnymi i świadczeniami socjalnymi strażników (MSWiA, 2017c). Dyskusje prowadzono także w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego i jej stałego Zespołu do spraw Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywateli. Podczas rozmów pomiędzy samorządami a stroną rządową pojawiło się wiele postulatów dotyczących wszystkich najistotniejszych aspektów funkcjonowania instytucji.

Ważną zmianą organizacyjną byłoby utrudnienie rozwiązania straży. Obecnie decyduje o tym większość zwykła w radzie, strażnicy proponują zaś by była to większość kwalifikowana 2/3 głosów (Żółciak, 2017). Pojawiła się także propozycja, aby istnienie straży było obowiązkowe w miastach dużych, czyli tych o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 tys. Straże nie mogłyby zatrudniać mniej niż pięciu strażników (Prętkowska, 2017). Także to, na których szczeblach samorządu działają straże, mogłyby zostać zmienione. Aktualny stan prawny dopuszcza tworzenie straży międzygminnych, ale nie powiatowych. Wśród zgłaszanych postulatów znalazł się ten dotyczący przyznania organom stanowiącym powiatu kompetencji tworzenia straży (Żółciak, 2019).

Jeśli chodzi o zadania, to po śmierci prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza, który w styczniu 2019 r. został zaatakowany przez nożownika, pojawił się pomysł, aby straże zajmowały się ochroną wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji poprosiło korporacje samorządowe o przedstawienie swoich

preferencji. Szczegółów rozważanych rozwiązań nie podano do wiadomości publicznej, ale powstanie projektu ustawy przedstawiano jako przesądzone (Nyzio, 2019b). Strażnicy zareagowali sceptycznie, zwracając uwagę, że realizacja tego rodzaju zadania wymaga daleko idącej specjalizacji (Kaczmarek, 2019). Do lipca 2019 r. projekt ustawy nie został przedstawiony. Jeśli chodzi o kompetencje, to propozycje dotyczyły m.in. wprowadzenia możliwości „zakończenia postępowania mandatowego przez strażnika, który nie był świadkiem wykroczenia” oraz wysyłania strażników „na tereny innych gmin w celu udzielenia pomocy przy sytuacjach nadzwyczajnych” (Żółciak, 2017). Wśród rozwiązań socjalnych rozważano m.in. wydłużenie urlopu wypoczynkowego przysługującego strażnikom, wprowadzenie płatnego urlopu zdrowotnego (po pięciu latach od zatrudnienia) i objęcie strażników przepisami ustawy o emeryturach pomostowych. Proponowano, aby gmina, która zdecyduje się na rozwiązanie straży, była zobligowana do zapewnienia byłym strażnikom zatrudnienia w podległych jej jednostkach (ibidem).

Chociaż zabiegały o to jednostki samorządu i strażnicy, przywrócenie możliwości korzystania przez straże z fotoradarów nie jest rozważane. Na posiedzeniu zespołu w lipcu 2017 r. poinformował o tym wiceminister spraw wewnętrznych i administracji (*O strażach miejskich*, 2017). Rozważa się natomiast przyznanie gminom przychodów z kar porządkowych, analogicznie do dochodów z grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych (Żółciak, 2017).

Pod koniec listopada 2018 r. premier wydał zarządzenie znoszące zespół. Weszło ono w życie w dniu 6 stycznia 2019 r. (zarządzenie, 2018). Owocem prac w ramach zespołu, w tym rekomendacji przedłożonych przez zespoły robocze, jest udostępniony opinii publicznej w grudniu, 2018 r. przez Krajową Radę Komendantów Straży Miejskich i Gminnych dokument dotyczący proponowanych kierunków zmian (*Proponowane kierunki*, 2018). Zawiera on dwanaście postulatów.

Po pierwsze, chodzi o poszerzenie nadzoru merytorycznego sprawowanego przez komendanta wojewódzkiego lub stołecznego Policji, działającego w imieniu wojewody, nad działalnością straży. Ustawa o strażach gminnych w aktualnym kształcie stanowi, że dotyczy on m.in. „użycia” broni palnej i środków przymusu bezpośredniego, pomija jednak kwestię ich „wykorzystania” (ibidem, s. 1). To ważne, ponieważ takie rozróżnienie zawarte jest w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Przez „użycie” broni palnej i środków przymusu bezpośredniego rozumie się w niej zastosowanie ich wobec osoby, natomiast przez „wy-

korzystanie” – wobec zwierzęcia i pojazdu (ustawa, 2013b). Po drugie, postuluje się poszerzenie katalogu środków przymusu bezpośredniego o kask zabezpieczający i konia służbowego. Jeśli chodzi o konia służbowego, to należy przypomnieć, że straże posiadały już tę kompetencję w latach 2009–2013 (por. ustawa, 2009c; ustawa, 2013b). Obecnie straże mogą korzystać z koni jedynie w charakterze środków transportu (*Proponowane kierunki*, 2018, s. 1).

Po trzecie, proponowane jest przyznanie straży prawa do działania poza terenem jej gminy. Obecnie straże nie posiadają takiego uprawnienia, w praktyce często bywają jednak do tego zmuszone – np. w związku z zadaniem doprowadzania osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień. Zmiana polegałaby na wprowadzeniu ustawowego umocowania zawieranych w tym celu porozumień pomiędzy gminami (ibidem, s. 2). Po czwarte, postuluje się poszerzenie możliwości udzielenia wsparcia przez straż gminie sąsiedniej. Zgodnie z rozporządzeniem, jest to możliwe tylko w ramach wspólnych działań z Policją, na wniosek wojewody (w przypadku „powszechnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, katastrofy lub klęski żywiołowej”) lub właściwego terytorialnie komendanta Policji (w przypadku „wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, katastrofy lub klęski żywiołowej na obszarze województwa lub gminy”) (rozporządzenie, 2009b). Dzięki zmianie z wnioskiem o udzielenie wsparcia mogłyby występować także organy wykonawcze gminy, a katalog możliwości, w których byłoby to możliwe, zostałby poszerzony. Szczegóły udzielonego wsparcia regulowałby umowy zawierane przez gminy (*Proponowane kierunki*, 2018, s. 2).

Po piąte, proponowane jest rozszerzenie katalogu miejsc, do których doprowadzane są osoby nietrzeźwe, które „dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób”. Ustawa o strażach gminnych stanowi, że należy doprowadzić je do „izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania” (ustawa, 1997a). Analogicznie sprawa została ujęta w rozporządzeniu regulującym ewidencję wyników działań straży (rozporządzenie, 2009c). Tymczasem katalog miejsc zawarty w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jest szerszy. Znajdują się w nim izba wytrzeźwień lub inna placówka wykonująca jej zadania, podmiot leczniczy, miejsca zamieszkania lub pobytu osoby nietrzeźwej oraz – w razie braku izby wytrzeźwień lub innej placówki wykonującej jej zadania – jednostki Policji (ustawa, 1982). Zmiana zmierza więc do harmonizacji przepisów w obu ustawach.

Po szóste, postuluje się zmianę okresu, w którym strażnik musi zrealizować szkolenie podstawowe. Ustawa o strażach gminnych stanowi, że po raz pierwszy strażnik zatrudniany jest na czas określony nie dłuższy niż 12 miesięcy. W trakcie tego okresu musi odbyć kończące się egzaminem szkolenie podstawowe (ustawa, 1997a). Zmiana miałaby polegać na wprowadzeniu niezwłoczności odbycia szkolenia, np. „w okresie nie później niż 14 dni od dnia zatrudnienia” (*Proponowane kierunki*, 2018, s. 2–3). Po siódme, zmiana miałaby dotyczyć ujednoczenia i poszerzenia treści przekazywanych podczas szkolenia podstawowego (ibidem, s. 4). Regulujące tę kwestię rozporządzenie określa wprawdzie „minimalny zakres programu szkolenia”, ale jednocześnie pozostawia podmiotom szkolącym wiele swobody w wyborze treści i metod dydaktycznych (rozporządzenie, 2009a). Jeśli chodzi o przekazywane treści, to proponuje się poszerzenie ich o problematykę ochrony środowiska i ochrony danych osobowych oraz profilaktykę w zakresie patologii społecznych z udziałem nieletnich. Liczba godzin dotyczących transportu drogowego miałaby zostać ograniczona (*Proponowane kierunki*, 2018, s. 4–5). Po ósme, postulowane jest doprecyzowanie przepisów dotyczących egzaminu, którym kończy się szkolenie podstawowe (ibidem, s. 5). Po dziesiąte, proponowane jest „doprecyzowanie i ujednoczenie przepisów w zakresie możliwości zwolnienia osoby zatrudnianej na stanowisku strażnika z obowiązku odbycia szkolenia podstawowego” (ibidem, s. 3). Obecne przepisy zawarte w ustawie pozostawiają szerokie pole do interpretacji, stanowiąc, że strażnik nie musi odbyć szkolenia podstawowego jeżeli posiada „odpowiednie przygotowanie do pracy w straży” (ustawa 1997a). Po dziewiąte, postuluje się dostosowanie okresu zatrudnienia strażnika na czas określony do przepisów Kodeksu pracy (*Proponowane kierunki*, 2018, s. 3). Z ustawy wynika, że maksymalny okres wynosi cztery lata (ustawa, 1997a), natomiast Kodeks pracy przewiduje maksymalnie 33 miesiące (ustawa, 1974).

Po jedenaste, strażnicy mieliby uzyskać prawo do usuwania wraków pojazdów z pasa drogowego, czyli np. przydrożnych parkingów czy terenów zieleni (*Proponowane kierunki*, 2018, s. 3), a nie tylko drogi, jak uregulowane jest to obecnie. Wymagałoby to nowelizacji ustawy Prawo o ruchu drogowym, która obecnie nie przewiduje takiej możliwości (ustawa, 1997b). Dzięki zmianie podobne uprawnienie uzyskaliby również policjanci (*Proponowane kierunki*, 2018, s. 3–4). Po dwunaste, proponowane jest poszerzenie uprawnień strażnika wobec kierującego pojazdem. Chodzi przede wszystkim o możliwość zatrzymywania pojazdów w trzech

sytuacjach: niezastosowania się do znaku „zakaz wjazdu”, poruszania się po chodniku lub po przejściu dla pieszych oraz zanieczyszczania lub zaśmiecania drogi. Obecnie straże nie posiadają takich uprawnień. Autorzy propozycji tłumaczyli, że niepodejmowanie czynności przez strażników w tych sytuacjach jest „negatywnie postrzegane społecznie i błędnie oceniane jako przyzwolenie na popełnianie tych wykroczeń” (ibidem, s. 4).

W grudniu 2018 r. po raz ostatni zebrały się trzy grupy robocze pracujące przy zespole. Zapadły wówczas ostateczne decyzje dotyczące kierunków reformy. Kwestia tego, które z przedstawionych powyżej propozycji uzyskają aprobatę rządu i zostaną zawarte w projekcie ustawy, pozostaje otwarta. Brak na razie danych dotyczących terminu reformy. Do października 2019 r. żaden projekt ustawy reformującej straże nie został zaprezentowany.

Podsumowanie

W dyskusji o strażach gminnych, zwłaszcza w kontekście ich likwidacji, widoczne jest wiele uproszczeń. Przed wyborami samorządowymi 2018 r. Patryk Jaki, kandydat Zjednoczonej Prawicy na prezydenta Warszawy, przekonywał, że konieczna jest zmiana priorytetów działania stołecznej straży. Twierdził, że obecnie wśród jej głównych zadań znajduje się bowiem m.in. „walka z osobami prowadzącymi drobny handel uliczny” (Jaki, 2018). W odpowiedzi naczelnik Wydziału Profilaktyki i Planowania warszawskiej straży wyjaśnił, że nielegalnym handlem ulicznym w stolicy nie zajmują się pojedyncze osoby, tylko grupy przestępcze, sięgające po przemoc i zastraszanie wobec zatrudnianych osób (Sulowski, 2018b). To dobry przykład złożoności problemu przyszłości instytucji.

Zasadnym jest pytanie, czy powołując się na statystyki świadczące o spadku liczby dokuczliwych społecznie przestępstw pospolitych i wyniki badań opinii publicznej wskazujące na dominujące w polskim społeczeństwie poczucie bezpieczeństwa, zwolennicy likwidacji straży gminnych nie mylą przyczyn ze skutkiem. Straże są instytucją służącą prewencji i przekonanie, że jej usunięcie z przestrzeni publicznej nie wpłynie na jej kształt, jest trudne do obrony. Tym bardziej, że nie sformułowano dotąd przekonujących argumentów dotyczących tego, jaka instytucja (i w jaki sposób) miałaby je zastąpić.

Zmniejszenie się liczby jednostek straży o kilka procent w kilku ostatnich latach stanowi poważne wyzwanie, ale niekoniecznie oznacza pogrą-

zenia się instytucji w głębokim kryzysie. Sprawa odebrania strażnikom uprawnień w zakresie fotoradarów i tzw. rynek pracownika, a zwłaszcza policyjna konkurencja, są zasadniczymi przyczynami problemów, z którymi borykają się stráže. Jednocześnie zmiany na poziomie lokalnym, dotyczące świadomości ekologicznej czy stosunku do komunikacji samochodowej, skłaniają do ich reformowania. Straże muszą dostosować się do nowych okoliczności.

Wbrew medialnym spekulacjom, instytucja w najbliższym czasie z pewnością nie zostanie rozwiązana. Największe wyzwanie stoi przed jednostkami działającymi w niewielkich gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. Nie należy również spodziewać się przekształcenia straży w policje municypalne. Kompetencje straży zostaną być może nieco poszerzone, ale ich zadania pozostaną w niezmienionym kształcie – nie zostanie dopisane do nich zapewnianie bezpieczeństwa. Skala ewentualnej reformy nie jest wielka, jednakże sformułowane propozycje wychodzą naprzeciw istotnym mankamentom w funkcjonowaniu straży. O losach straży w największym stopniu zadecyduje jednak nie nowelizacja ustawy, tylko procesy związane z rozwojem lokalnym. Na razie, *summa summarum*, potwierdzają one funkcjonalność tej instytucji.

Bibliografia

- 21 *tez samorządowych* (2019), „Samorządna Rzeczpospolita”, 4 VI.
- Banasik M. (2018), *Kraków. Mobilne laboratorium zbada jakość powietrza*, 5 X, <https://dziennikpolski24.pl/krakow-mobilne-laboratorium-zbada-jakosc-powietrza/ar/13552528>.
- Będą podwyżki i zmiany w emeryturach!*, gazeta.policja.pl/997/informacje/167634,Beda-podwyzki-i-zmiany-w-emeryturach.html.
- Centrum Badania Opinii Społecznej (2008), *Kontakty z prawem, ocena instytucji prawnych i poczucie bezpieczeństwa Polaków*, Komunikat z badań „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie”, BS/42/2008, III.
- Centrum Badania Opinii Społecznej (2018), *Poczucie bezpieczeństwa i zagrożenia przestępczością*, Komunikat z badań, nr 61, V.
- Chełmiński J. (2017), *Straż miejska pokazała, jak działają mobilne laboratoria do wykrywania smogu*, 7 I, warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34862,21212653,straz-miejska-pokazala-jak-dzialaja-mobilne-laboratoria-do.html.
- Chełmiński J. (2018), *Straż miejska dostała nowe uprawnienia i sprzęt do ich egzekwowania*, 10 X, warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,24024059,nowe-przepisy-w-walce-ze-smogiem-beda-mandaty-za-dym-z-komina.html.

- Chodubski A. J. (2004), *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk.
- Chrabkowski M. (2010), *Możliwości zastosowania koncepcji policji municypalnej w Polsce*, w: *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, red. T. Maciejewski, J. Gierszewski, Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna „Pomerania”, Chojnice, s. 178–194.
- Ciekot A. (2018), *Straż Miejska „przyjazna” dla mieszkańców. Znów ma certyfikat*, 8 VI, <https://bydgoszcz.tvp.pl/37559218/straz-miejska-przyjazna-dla-mieszkanowznow-ma-certyfikat>.
- Cyrankiewicz M. (2015), *Fotoradary zostają – straż miejska ma ratować gminne budżety*, 31 VII, www.rp.pl/Prawo-drogowe/307319933-Fotoradary-zostaja--straz-miejska-ma-ratowac-gminne-budzety.html.
- dad (2018), *Dron będzie badał kominy w Grodzisku Mazowieckim. Chodzi o niesławne „piece-kopciuchy”*, 18 X, <https://warszawa.tvp.pl/39526827/dron-bedzie-badal-kominy-w-grodzisku-mazowieckim-chodzi-o-nieslawne-piecekopciuchy>.
- Dyląg B. (2014), *Te gminy zlikwidowały straż miejską, bo była droga i nieskuteczna*, 20 III, <https://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1080167,Te-gminy-zlikwidowaly-straz-miejska-bo-byla-droga-i-nieskuteczna>.
- fed (1991), *Powrót halabardników*, „Gazeta Wyborcza”, 7 II.
- Perfecki W. (2016), *Znikające straże miejskie*, „Rzeczpospolita”, 31 III.
- Furtak P. (2015), *Zagłębie „fotoradarowe” koło Człuchowa przestało istnieć*, 30 XII, www.dziennikbaltycki.pl/artykul/9240966,zaglebie-fotoradarowe-kolo-czlu-chowa-przestalo-istniec-zdjecia,id,t.html.
- Gałązkiewicz D. (2017), *Nasza historia*, <https://uml.lodz.pl/dla-mieszkanow/bezpieczenstwo/straz-miejska-w-lodzi/o-nas/nasza-historia/>.
- Główny Urząd Statystyczny (2018), *Miasta w liczbach 2016*, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny (2019), *Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990–2018*, 24 I, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2018,4,1.html>.
- Gryń P. (2015), *Burmistrz Białego Boru narzeka: Zbankrutujemy bez radarów!*, 4 VIII, <http://www.fakt.pl/wydarzenia/polska/bialy-bor-zbankrutuje-bez-radarow-strazy-miejskiej/mwhzl6r>.
- Harlukowicz J. (2016), *Formuła straży miejskiej wyczerpała się w kolejnym mieście*, „Gazeta Wyborcza”, 22 III.
- Hołubiczko A. (2018a), *Pismo prefekta Krajowej Rady Komendantów Straży Miejskich i Gminnych*, 26 IX.
- Hołubiczko A. (2018b), *Pismo prefekta KRKSMiG RP do wiceministra MSWiA Jarosława Zielińskiego*, 14 XI.
- Jaki P. (2018), *Program Bezpieczna Warszawa*, jaki.pl/wizja-warszawy/bezpieczna-warszawa/.
- Kaczmarek A. (2019), *Renesans straży gminnych? Chciano je likwidować, dziś mówi się o zwiększaniu kompetencji*, 14 II, <https://www.portalsamorzadowy.pl/prac>

- wo-i-finance/renesans-strazy-gminnych-chciano-je-likwidowac-dzis-mowicie-o-zwiekszeniu-kompetencji,120947.html.
- Kowalczyk K. (2016), *Kolejne miasto likwiduje straż miejską*, 2 III, www.fakt.pl/wydarzenia/polska/wroclaw/lubin-straz-miejska-zlikwidowana-po-25-latach-istnienia/w68r33b.
- Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (2017), *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2016 r.*, Warszawa.
- Krupiarz W. (1998), *Straż Miejska – samorządowa służba porządku publicznego*, w: *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin, s. 299–314.
- Krupiarz W. (2002), *Policja samorządowa – potrzeba czy kaprys?*, w: *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej*, red. J. Czapska, H. Kury, tł. tekstów z jęz. ang. T. Michalak, z jęz. niem. T. Krajewska, Wolters Kluwer, Kraków, s. 297–319.
- Łań M. (2018), *Smogowozy od roku na służbie w straży miejskiej*, 30 I, www.um.warszawa.pl/aktualnosci/smogowozy-od-roku-na-s-u-bie-w-strazy-miejskiej.
- Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie (2015), Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, 4 XI, WB-III.431.7.2015, *Wystąpienie pokontrolne*.
- Marecki Z., Gurba A. (2013), *Nasze gminy osiągają największe dochody z fotoradarów w kraju*, 7 VIII, <https://www.motofakty.pl/arttykul/nasze-gminy-osiagaja-najwieksze-dochody-z-fotoradarow-w-kraju.html>.
- Markowski K., Dyjak G., Chomiuk M. (2018), *Zielński: zwiększenie zatrudnienia w policji to absolutny priorytet w 2018 r.*, 19 I, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1251924%2Czielinski-zwiekszenie-zatrudnienia-w-policji-to-absolutny-priorytet-w-2018-r.html>.
- mat (2015), *Nowa Straż Miejska*, 18 XII, www.poznan.pl/mim/bm/news/nowa-straz-miejska,89299.html.
- Mierzwa M. (2019), *Przeprowadzka, podwyżki i nowe etaty. Wrocławską straż miejską czekają duże zmiany*, 1 I, <https://gazetawroclawska.pl/przeprowadzka-podwyzki-i-nowe-etaty-wroclawska-straz-miejska-czekaja-duze-zmiany/ar/13851750>.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2016), Departament Porządku Publicznego, *Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2015 r. oraz współpracy straży z Policją*, Warszawa.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2017a), Departament Porządku Publicznego, *Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2016 r. oraz współpracy straży z Policją*, Warszawa.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2017b), *Rekordowy poziom bezpieczeństwa w Polsce*, 25 IV, <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/16035,Rekordowy-poziom-bezpieczenstwa-w-Polsce.html>.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2017c), *O strażach miejskich i gminnych w MSWiA*, 13 VII, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/16330,O-strazach-miejskich-i-gminnych-w-MSWiA.html>.

- Misiewicz M. (2016), *25-lecie działalności Straży Miejskich*, 6 XII, <http://www.zmp.poznan.pl/aktualnosci/25-lecie-dzialalnosci-strazy-miejskich>.
- MIW (2018), *Straż miejska może karać mandatem za łamanie uchwały antysmogowej*, 2 XI, <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/straz-miejska-moze-karac-mandatem-za-lamanie-uchwaly-antysmogowej,116124.html>.
- Najwyższa Izba Kontroli (2011), Delegatura w Szczecinie, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania straży gminnych (miejskich)*, LSZ-4101-02-02/2010, nr ewid. 169/2010/P/10/167/LSZ, Szczecin.
- Najwyższa Izba Kontroli (2014), Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Informacja o wynikach kontroli „Bezpieczeństwo ruchu drogowego”*, KPB-4101-03-00/2013, nr ewid. 148/2014/KPB, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2015), Departament Administracji Publicznej, Wystąpienie pokontrolne, P/15/006 – *Finansowanie straży miejskich*, KAP.410.002.02.2015, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2016), Departament Administracji Publicznej, Informacja o wynikach kontroli, *Finansowanie straży miejskich*, KAP.430.003.2015, nr ewid. 5/2016/P/15/006/KAP, Warszawa.
- Nyzio A. (2019a), *Rakowiecka w remoncie. Transformacja polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Polski w latach 1989–1993*, Kraków (maszynopis).
- Nyzio A. (2019b), *Straże gminne a ochrona wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – propozycje zmian*, „Komentarz” Zakładu Bezpieczeństwa Narodowego Uniwersytetu Jagiellońskiego, nr 2, vol. 44, 14 III 2019, <http://www.zbn.inp.uj.edu.pl/documents/92718966/141790378/KomentarzZBN44-Nyzio/5f21516f-3dae-475a-9051-3186cf7e05c0>.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – *Prawo o ruchu drogowym*, Dz. U. 2012, poz. 1137.
- Pajączek T. (2017), *Aktywiści proponują reformę straży miejskiej. Miasto zapowiada podwyżki*, 21 IX, <https://wroclaw.onet.pl/aktywisci-proponuja-reforme-strazy-miejskiej-miasto-zapowiada-podwyzki/276prb3>.
- Policja (2019a), *Liczba policjantów w polskiej policji – fakty*, 10 I, www.policja.pl/pol/aktualnosci/168231,Liczba-policjantow-w-polskiej-Policji-fakty.html.
- Policja (2019b), *Praca w Policji*, <http://praca.policja.pl/>.
- Policja (2019c), *Realizacja programu modernizacji służb mundurowych na półmetku*, 6 II, www.policja.pl/pol/aktualnosci/169260,Realizacja-Programu-Modernizacji-Sluzb-Mundurowych-na-polmetku.html.
- Polska w liczbach (2017), *Największe miasta w Polsce pod względem liczby ludności*, www.polskawliczbach.pl/najwieksze_miasta_w_polsce_pod_wzglem_liczby_ludnosci.
- Polski Instytut Ekonomiczny i Ministerstwo Infrastruktury (2019), *Biała Księga Rynku Bezzałogowych Statków Powietrznych*. U-space – rynek – wizja rozwoju, Warszawa.

- Połowianiuk M. (2018), *Tak pod Krakowem walczą ze smogiem: dron podlatuje do komina, a straż miejska puka do drzwi*, 5 II, <https://www.spidersweb.pl/2018/02/dron-smog-bada-dym-skawina.html>.
- Ponikowska K. (2013), *Olkuska straż miejska może zostać rozwiązana*, 27 IV, www.gazetakrakowska.pl/artukul/879843,olkuska-straz-miejska-moze-zostac-rozwiazana,id,t.html.
- Poselski projekt ustawy o uchyleniu ustawy o strażach gminnych oraz o zmianie innych ustaw*, data wpływu: 22 VIII 2018 r.
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustaw o straży gminnej, ustawy prawo o ruchu drogowym oraz ustawy kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, druk nr 2973 z 21 X 2014.
- Prętkowska K. (2017), *Bezpieczeństwo czy porządek? Straż miejska po nowemu*, TVP Bydgoszcz, 15 VII, <https://bydgoszcz.tvp.pl/33231374/na-strazy-bezpieczenstwa-czy-porzadku-straz-miejska-po-nowemu>.
- Projekt, 2019: *Projekt ustawy budżetowej na rok 2020*, druk nr 112, 24 XII 2019 r.
- Przestępstwa ogółem*, statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/121940,Przestepstwa-ogolem.html.
- Puzyński J. (2017), *Polskie miasta przestają sobie radzić z rosnącą liczbą samochodów. W Warszawie na tysiąc mieszkańców przypada już ponad 900 pojazdów*, 13 XI, <https://biznes.newseria.pl/news/polskie-miasta-przestaja,p828489108>.
- Raport o stanie państwa* (1992), „Rzeczpospolita”, 12 II.
- Reszka A. (2018), *Reaktywacja Straży Miejskiej w Lebie*, 5 I, www.lebork24.info/news,6200,Reaktywacja_Strazy_Miejskiej_w_Lebie.
- Rosiejka R. (2017), *Sondaż dla Wirtualnej Polski: Polacy najbardziej ufają straży pożarnej*, 31 V, <https://opinie.wp.pl/sondaz-dla-wirtualnej-polski-polacy-najbardziej-ufaja-strazy-pozarnej-6128498472380033a>.
- Rostkowska K. (2018), *Wraki plagą miast. Straż miejska usuwa ich coraz więcej*, 11 I, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wraki-plaga-miast-Straz-miejska-usuwa-ich-coraz-wiecej-7565928.html>.
- Rozporządzenie, 2009a: Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich), Dz. U. 2009, Nr 220, poz. 1731.
- Rozporządzenie, 2009b: Rozporządzenie 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. 2009, Nr 220, poz. 1732.
- Rozporządzenie, 2009c: Rozporządzenie 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. 2009, Nr 196, poz. 1520.
- Rozporządzenie, 2018: Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 października 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie

wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, Dz. U. 2018, poz. 1996.

- Rozporządzenie, 2019: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie policjantów, Dz. U. 2019, poz. 186.
- Sejm, 2015: *Głosowanie nr 147 na 97. posiedzeniu Sejmu dnia 24-07-2015 r. o godz. 10:50:24*, strona internetowa Sejmu RP, www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=7&nrglosowania=147.
- Sejm, 2017: stanowisko Sejmu w sprawie K 49/15, 29 III 2017, BAS-WPTK-739/16.
- Sejm, 2018: *Głosowanie nr 11 na 74. posiedzeniu Sejmu dnia 14-12-2018 r. o godz. 09:54:39*, sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=74&NrGlosowania=11.
- Sejm, 2019: *Wniesione projekty ustaw którym jeszcze nie został nadany nr druku*, strona internetowa Sejmu RP, www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&Nrkadencji=8&Kol=W&Typ=UST.
- Sobolak J. (2012), *Najlepiej zarabiające fotoradary w Polsce*, 9 V, <https://moto.onet.pl/aktualnosci/najlepiej-zarabiajace-fotoradary-w-polsce/qc2h5hg>.
- Sprawa K 49/15, trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/8883-prawo-o-ruchu-drogowym/.
- Stalmach S. (2012), *Czy powstanie nowa formacja: policja municypalna?*, 11 IX, www.rp.pl/artykul/932173-Czy-powstanie-nowa-formacja--policja-municypalna-.html.
- Stan zatrudnienia*, <http://www.info.policja.pl/inf/organizacja/stan-zatrudnienia>.
- Stando A. (2018), *Najnowszy ranking 50 najbardziej zanieczyszczonych miast. Polska dominuje*, 7 V, <https://tech.wp.pl/najnowszy-ranking-50-najbardziej-zanieczyszczonych-miast-polska-dominuje-6249269556491905a>.
- Staniszewski T. (2016), *Zasady działania eko-patrolu w strukturze straży miejskiej Poznania*, w: *Straż Gminna. Oceny, wnioski, rekomendacje (1991–2016)*, red. J. Konieczny, M. Tomaszuk, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań, s. 135–142.
- Straż Miejska m.st. Warszawy (2012), *Zaostrzenie przepisów o ochronie zwierząt*, 6 III, <https://www.strazmiejska.waw.pl/aktualnosci/72-banery/793-zaostrzenie-przepisow-o-ochronie-zwierzat.html>.
- Straż Miejska m.st. Warszawy (2017), *Podsumowanie działalności dotyczącej zwierząt*, https://www.um.warszawa.pl/sites/all/files/download_file.php?file=/sites/default/files/attach/aktualnosci/eko2016.pdf.
- Straż Miejska Miasta Krakowa (2015a), *Praca w Straży Miejskiej Miasta Krakowa*, 3 XII, http://strazmiejska.krakow.pl/192635,artykul,strona_glowna.html/195990,artykul,praca_w_strazy_miejskiej_miasta_krakowa_.html.

- Straż Miejska Miasta Krakowa (2015b), *Przejazd przez centrum na cenzurowanym*, 25 III, strazmiejska.krakow.pl/aktualnosci/194280,1772,komunikat,przejazd_przez_centrum_na_cenzurowanym.html.
- Straż Miejska Miasta Krakowa (2017), *Raport Straży Miejskiej Miasta Krakowa za rok 2016*, Kraków.
- Straż Miejska Miasta Krakowa (2019), *Kontrole w Strefie Czystego Transportu*, 7 I, strazmiejska.krakow.pl/aktualnosci/226481,1772,komunikat,kontrole_w_strefie_czystego_transportu.html.
- Straż Miejska Miasta Poznania (2016), *Eko Patrol – zwierzęta górą*, 12 IX, www.sm.poznan.pl/mim/straz/news/eko-patrol-zwierzeta-gora,97834.html.
- Straż Miejska w Milanówku (2017), *Zasady funkcjonowania*, 1 IX, <http://strazmiejska.milanowek.pl/bip/wpis/struktura-organizacyjna/>.
- Straż Miejska w Okonku (2016), *Informacja z działalności Straży Miejskiej za okres od 01.01.2015 r.–31.12.2015 r.*, 14 III.
- Straż Miejska w Okonku (2017), *Informacja z działalności straży miejskiej za okres od 01.01.2016 r.–31.12.2016 r.*, 12 I.
- Sulowski K. (2018a), *Coraz więcej chętnych do straży miejskiej*, „Gazeta Wyborcza” (Warszawa), 23 VII.
- Sulowski K. (2018b), *To nie są seniorzy z truskawkami*, „Gazeta Wyborcza” (Warszawa), 21 VI.
- Szkwarek W. (2017), *Zarobki w straży miejskiej. Na początek niewiele ponad minimalną krajową*, 29 VIII, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Zarobki-w-straży-miejskiej-Na-początek-niewiele-ponad-minimalna-krajowa-7539849.html>.
- Toborek P. (2015), *Gminy będą walczyć o fotoradary. Nawet w Trybunale Konstytucyjnym*, 30 XI, www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/gminy-beda-walczyz-o-fotoradary-nawet-w-trybunale-konstytucyjnym,75112.html.
- Turowski M. (2014), *Straż Miejska zadba o środowisko*, 6 X, <https://www.wroclaw.pl/ekopatrol-straz-miejska>.
- Uchwała, 2017: *Uchwała nr XLVI/312/2017 Rady Miejskiej w Okonku z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie rozwiązania Straży Miejskiej w Okonku*.
- Urząd Miasta i Gminy Radzymin (2016), *Pierwsze półrocze działalności radzyminskiego Eko Patrolu*, strona internetowa gminy Radzymin, 10 X, http://radzymin.pl/asp/pl_start.asp?typ=13&sub=0&subsub=0&menu=3&artykul=3097&akcja=artykul.
- Urząd Miasta Legionowo (2016), *Legionowo. 25-lecie Straży Miejskiej*, 2 II, toiowo.eu/legionowo-25-lecie-straży-miejskiej/.
- Urząd Miejski w Elblągu (2018), *Straż Miejska z certyfikatem*, 29 III, www.elblag.eu/index.php/urzed-miejski/11946-straz-miejska-z-certyfikatem.
- Ustawa, 1974: *Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy*, Dz. U. 1974, Nr 24, poz. 141.

- Ustawa, 1982: Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. 1982, Nr 35, poz. 230.
- Ustawa, 1990: Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. 1990, Nr 30, poz. 179.
- Ustawa, 1995: Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 1995, Nr 104, poz. 515.
- Ustawa, 1997a: Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. 1997, Nr 123, poz. 779.
- Ustawa, 1997b: Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. 1997, Nr 98, poz. 602.
- Ustawa, 2008: *Ustawa budżetowa na rok 2008 z dnia 23 stycznia 2008 r.*, Dz. U. 2008, Nr 19, poz. 117.
- Ustawa, 2009b: Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009, Dz. U. 2009, Nr 128, poz. 1057.
- Ustawa, 2009c: Ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. 2009, Nr 97, poz. 803.
- Ustawa, 2010: *Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r.*, Dz. U. 2010, Nr 19, poz. 102.
- Ustawa, 2011: *Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.*, Dz. U. 2011, Nr 29, poz. 150.
- Ustawa, 2012: *Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r.*, Dz. U. 2012, poz. 273.
- Ustawa, 2013a: *Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r.*, Dz. U. 2013, poz. 169.
- Ustawa, 2013b: Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz. U. 2013, poz. 628.
- Ustawa, 2014: *Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r.*, Dz. U. 2014, poz. 162.
- Ustawa, 2015a: Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych, Dz. U. 2015, poz. 1335.
- Ustawa, 2015b: *Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.*, Dz. U. 2015, poz. 153.
- Ustawa, 2015c: Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2015, poz. 1593.
- Ustawa, 2016a: *Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r.*, Dz. U. 2016, poz. 278.
- Ustawa, 2016b: *Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r.*, Dz. U. 2017, poz. 108.
- Ustawa, 2018: *Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r.*, Dz. U. 2018, poz. 291.

- Ustawa, 2019: *Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.*, Dz. U. 2019, poz. 198.
- Weber M. (2018), *Bezpieczeństwo to sprawa gminy*, „Rzeczpospolita”, 1 X.
- Wójcik K. (2018), *Ruszyła druga fala likwidacji straży miejskich*, „Rzeczpospolita”, 13 II.
- Zapora K. (2019), *Urząd Miejski w Kozienicach walczy ze smogiem – edukuje i kontroluje. Są już pierwsze mandaty*, 19 II, <https://echodnia.eu/radomskie/urzad-miejski-w-kozienicach-walczy-ze-smogiem-edukuje-i-kontroluje-sa-juz-pierwsze-mandaty/ar/13899664>.
- Zarządzenie, 1991: Zarządzenie nr 4/91 Prezydenta Miasta Poznania z dnia 1 marca 1991 r., *Straż Miejska Miasta Poznania*, <http://www.sm.poznan.pl/mim/public/straz/attachments.html?co=show&instance=1017&parent=3626&lang=pl&id=101797>.
- Zarządzenie, 2012: Zarządzenie Nr 69 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Współpracy ze Strażami Gminnymi (Miejskimi), M.P. 2012, poz. 631.
- Zarządzenie, 2013: Zarządzenie nr 29/2013 wójta gminy Kobylnica z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy Kobylnica za rok 2012, Dz. U. Woj. Pom. 2013, poz. 2375.
- Zarządzenie, 2015a: Zarządzenie nr 59/2015 wójta gminy Kobylnica z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy Kobylnica za rok 2014, Dz. U. Woj. Pom. 2015, poz. 1544.
- Zarządzenie, 2015b: Zarządzenie nr 26/2015 Burmistrza Białego Boru z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie: przedłożenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy Biały Bór za 2014 rok.
- Zarządzenie, 2015c: Zarządzenie nr 61.76.2015 Burmistrza Miasta i Gminy Debrzno z dnia 24 marca 2015 r. w sprawie: sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Miasta i Gminy Debrzno za rok 2014 r.
- Zarządzenie, 2015d: Zarządzenie nr 993 Wojewody Mazowieckiego z dnia 18 września 2015 r. w sprawie powołania Zespołu do oceny standardu straży gminnych (miejskich) w województwie mazowieckim.
- Zarządzenie, 2018: Zarządzenie nr 200 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie zniesienia niektórych organów pomocniczych Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, M.P. 2018, poz. 1191.
- Zieliński J. (2016), „Policja 997”, wydanie specjalne, nr 8, XII.
- Zieliński J. (2017), *Odpowiedź na interpelację nr 15113 w sprawie wakatów w polskiej Policji*, strona internetowa Sejmu RP, 11 X, www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=235D3E04.
- Zieliński J. (2018), *Odpowiedź na interpelację nr 20485 w sprawie wakatów w polskiej Policji i jej modernizacji*, 19 IX, www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=B4SHTC.

- Zieliński R. (2012), *Czy fotoradary dbają o bezpieczeństwo budżetu, czy nasze*, 18 XII, auto.dziennik.pl/drogi/artykuly/413990,czy-fotoradary-dbaja-o-bezpieczenstwo-budzetu-czy-nasze.html.
- Żółciak T. (2015a), *Gminy bronią fotoradarów w TK: Chodzi o bezpieczeństwo nie pieniędzy*, 18 XI, prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/905953,gminy-fotoradary-tk.html.
- Żółciak T. (2015b), *Wojna MSW z gminami o straż miejską. Samorzady ignorują rządowy program*, 14 IX, wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/500335,cicha-wojna-gmin-z-msw-o-straze-miejskie-samorzady-krytykujarzadowy-program.html.
- Żółciak T. (2016), *Straż miejska, gatunek zagrożony. Tak samorzady chcą zmienić tę formację*, 24 II, wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/513963,straz-miejska-kontrola-trzezwosci-nowe-uprawnienia-straznikow-samorzady.html.
- Żółciak T. (2017), *Minister Błaszczak szykuje rewolucję w strażach miejskich*, 28 VI, forsal.pl/artykuly/1053813,minister-blaszczak-szykuje-rewolucje-w-strazach-miejskich.html.
- Żółciak T. (2019), *Bodyguard dla każdego wójta. Ze Straży Miejskiej*, 20 II, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1398767,zwiekszenie-kompetencji-strazy-miejskiej-o-ochrone-samorzadowcow.html>.

Municipal guards – problems, challenges and reform proposals

Summary

For several years, the number of municipal guards has been decreasing. Over one hundred units have been disbanded in the last five years, which is one-sixth of their total number. On the one hand, there are many opinions that the existing formula has been exhausted, with some calling for the liquidation of the institution. On the other, it is argued that the guards should perform a broader range of tasks and that municipal police should be created. Against the backdrop of these extreme positions, the guards' most important reform in years has been designed, aiming to prevent further reduction of their number. The article presents a multi-faceted issue of the functioning of the force, specifying the most important problems and challenges it is currently facing. The analysis indicates that socio-cultural changes at the local level confirm the functionality of the guards.

Key words: municipal guards, local government, communities, local security, reform

