

KSZTAŁTOWANIE SIĘ USTROJOWEJ POZYCJI STRAŻY MIEJSKICH W SYSTEMIE PODMIOTÓW ODPOWIEDZIALNYCH ZA BEZPIECZEŃSTWO I PORZĄDEK

Adam DUDZIAK

Wydział Zarządzania Kryzysowego
Urzędu Miasta Bydgoszczy

Streszczenie. Przedmiotem artykułu jest proces tworzenia podstaw prawnych działania i form organizacyjnych straży miejskich w Polsce. W artykule uwzględniono kontekst historyczny działań samorządu lokalnego w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz pozycję samorządowej formacji w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, policja, samorząd, straż miejska.

Określając ustrojową pozycję straży miejskich w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, za punkt wyjścia przyjęto przedmiotowe ujęcie terminu „policja”, które znajduje odbicie w prawie materialnym, szczególnie w materialnym prawie administracyjnym, w różnych jego dziedzinach, poczynawszy od prawa ruchu drogowego, a skończywszy na prawie sanitarnym i prawie budowlanym¹. W tym znaczeniu, jak wskazuje Michał Kulesza, policja nie ogranicza się do formacji o charakterze militarnym i paramilitarnym, które nazywamy policją, milicją, żandarmerią, krajową administracją skarbową. Jest to bowiem pewna funkcja państwa, która musi następnie przybrać konkretne formy organizacyjne, w ten sposób z policji rozumianej przedmiotowo, czyli materialnie, następuje przejście do policji jako zespołu służb i organów administracji publicznej, zorganizowanych na zasadzie dekoncentracji o charakterze resortowym, dekoncentracji wewnętrznej, ale również mającej wyraz zdecentralizowany, czyli służby, jednostki organizacyjnej podległej w zakresie działania, kontroli, a przede wszystkim odpowiedzialności podmiotu, który nie należy do administracji rządowej².

Celem artykułu jest próba znalezienia odpowiedzi na pytanie dotyczące wpływu, jaki miał proces legislacyjny towarzyszący powstawaniu straży miejskich na określenie ich pozycji w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, w kontekście zdecentralizowanej i ahierarchicznej funkcji ochronnej samorządu gminnego w Polsce. Osiągnięciu celu służyć mają badania poznawcze,

¹ M. Kulesza, *Głosy uczestników konferencji*, [w:] *Straże miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny*, red. J. Liszewski, Szczytno 1996, s. 143.

² Ibidem.

w tym analiza tekstów źródłowych i kontekstu, w którym powstały akty prawne i inne dokumenty regulujące kwestie dotyczące straży miejskich. W prezentowanym artykule poprzez nakreślenie kontekstu historycznego instrumentalnych form oddziaływania władz lokalnych na płaszczyźnie porządku publicznego przyjęto hipotezę wskazującą na kontynuowanie, w tworzonych na początku lat 90. XX w. przepisach dotyczących straży miejskich, koncepcji podmiotów parapolicyjnych funkcjonujących w części miast okresu schyłku Polski Ludowej.

Działające od 27 lat na terenie Rzeczypospolitej Polskiej samorządowe, umundurowane formacje, służące społecznościom lokalnym i przeznaczone do ochrony porządku publicznego, skłaniają często do refleksji na temat ich roli w jednolitym systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz konieczności ich reformowania. Jak wskazują dane publikowane przez Departament Porządku Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w *Informacji o działalności straży gminnych (miejskich) w 2016 r. oraz współpracy straży z Policją*, w roku 2016 funkcjonowały 433 oddziały straży miejskich oraz 97 straży gminnych. Pracownicy tych jednostek podjęli łącznie 1 171 605 interwencji związanych z realizacją zadań w obszarze ochrony porządku publicznego wynikającego z ustaw i aktów prawa miejscowego³.

Pełna ocena systemu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz pozycji poszczególnych organów w tym systemie zdaniem Jana Widackiego nie jest możliwa bez odwołania się do szerszego tła historycznego ewolucji organów w nim uczestniczących⁴. Ustrój i organizacja policji ewoluowały w państwach europejskich przez ostatnie 200 lat⁵. Na ewolucję tę, jej tempo, przebieg, kierunki, a w konsekwencji na końcowy efekt wpływ miało wiele czynników. Część z nich to czynniki zewnętrzne, często dynamiczne, a część wewnętrzne, jak ustrój polityczny, model administracji danego państwa, tradycje samorządności lokalnej, warunki społeczne i ekonomiczne związane ze stanem społecznej stabilności i pochodną tych ostatnich – zagrożeniem przestępczością. W konsekwencji ukształtowały się w Europie dwa przeciwstawne modele organizacyjne policji: scentralizowany (jak np. we Francji) i zdecentralizowany (np. w Wielkiej Brytanii)⁶.

³ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Departament Porządku Publicznego, *Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2016 r. oraz współpracy straży z Policją* (online), <http://www.mswia.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/straze-gminne-miejskie/dane-statystyczne-doty/16193,Dane-statystyczne-za-2016-rok.html>, 20.08.2018.

⁴ J. Widacki, *Rewiry dzielnicowych. Przełom czy kolejna zmarnowana szansa na reformę Policji?*, [w:] *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, red. J. Czapska, J. Widacki, Warszawa 2000, s. 129.

⁵ Ibidem.

⁶ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999, s. 20.

W Polsce koncepcje uczynienia władz samorządu terytorialnego (władz lokalnych)⁷ współodpowiedzialnymi za utrzymanie ładu i porządku, w tym wyposażenia w odpowiednie instrumenty prawne umożliwiające realizację tego zadania, w kontekście historycznym pojawiają się niemal w każdym okresie funkcjonowania państwa. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. rozwiązania takie przewidywał wydany przez Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego 9 stycznia 1919 r. *Dekret o organizacji Policji Komunalnej*⁸, nazywający tę organizację organem samorządu terytorialnego mającym na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, sprawującym nadzór nad wykonywaniem przepisów prawa i rozporządzeń w zakresie działalności policji miejscowej oraz będącym organem wykonawczym władz państwowych i komunalnych. Organy policyjne tworzone były przez zarządy gmin miejskich i organy samorządu powiatowego pod dozorem i zwierzchnim zarządem władz państwowych, władza naczelna należała do ministra spraw wewnętrznych, a w imieniu ministerstwa działała Naczelna Inspekcja Policji Komunalnej⁹. Regulacja utraciła moc obowiązującą w lipcu tego samego roku. Uchylona została przepisami Ustawy z dnia 24 lipca 1919 r. o Policji Państwowej¹⁰. Po zakończeniu II wojny światowej w nowych warunkach konieczne stało się przyjęcie nowych przepisów prawa dla tworzenia się milicji, które określałyby jej zakres działania oraz organizację i usytuowanie w systemie aparatu państwa. Koncepcja powołania Milicji Obywatelskiej, uchwalona w lipcu 1944 r. na posiedzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i zatwierdzona jednomyślnie w sierpniu tego roku przez Krajową Radę Narodową, wyrażona została *Dekretem o ustanowieniu Milicji Obywatelskiej*, w założeniach utworzonej przez każdą, Miejską lub Gminną Radę Narodową, w celu strzeżenia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie swego działania, podlegającą jej pod względem gospodarczym, budżetowym oraz z punktu widzenia kontroli społecznej¹¹. Pomimo tego, że dekret został wydrukowany w *Dzienniku Urzędowym* nr 2 z 1944 r., nigdy nie został opublikowany. Cały nakład dziennika wycofano ze względu na konieczność naniesienia poprawek i w sensie formalnoprawnym nigdy nie wszedł w życie. Przepisy zastąpiono *Dekretem o Milicji Obywatelskiej z października 1944 r.*¹², zgodnie z którym formacja ta miała zostać zorganizowana na wzór wojskowy, w sposób wysoce scentralizowany,

⁷ Użycie zwrotu „władze lokalne” związane jest z rozwiązaniami prawnymi na poziomie lokalnym z lat 1944-1989.

⁸ Dekret z dnia 19 stycznia 1919 r. o Policji Komunalnej, *Dziennik Praw Państwa Polskiego* 1919, nr 5, poz. 98.

⁹ W. Strzelecki, *Bezpieczeństwo na ziemiach Polski. Od kmiecia grodowego do granatowej armji*, Warszawa 1934, s. 174.

¹⁰ Ustawa z dnia 19 lipca 1919 r. o Policji Państwowej, *Dziennik Praw Państwa Polskiego* 1919, nr 61, poz. 363.

¹¹ Z. Jakubowski, *Milicja Obywatelska 1944-1948*, Warszawa 1998, s. 46.

¹² Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej, *Dz.U.* 1944, nr 7, poz. 33.

i podporządkowana Ministrowi Bezpieczeństwa Publicznego. Odejście od systemu zdecentralizowanego w płaszczyźnie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w okresie Polski Ludowej miało charakter trwały. Z punktu widzenia struktur lokalnych jedynymi jednostkami, jakie pojawiały się w niektórych miastach, były miejskie służby porządkowe powoływane na podstawie przepisów rozporządzeń o organizacji i funkcjonowaniu urzędów terenowych organów administracji państwowej. Z formalnego punktu widzenia tego typu komórki organizacyjne mogły być tworzone jako wydziały (komórki organizacyjne o innej nazwie) urzędów wojewódzkich, na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 1979 r. w sprawie organizacji urzędów terenowych administracji państwowej¹³, jednak jak wskazuje praktyka, miejskie służby porządkowe tworzone były wcześniej, dla przykładu tego typu sekcja utworzona została w Bydgoszczy Zarządzeniem Prezydenta Miasta Bydgoszczy¹⁴ już w październiku 1975 r., a jako podstawę wydania aktu wskazano Ustawę z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych¹⁵ i Rozporządzenie Rady Ministrów z 23 listopada 1973 r. w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych administracji państwowej¹⁶. Wykorzystano delegację umożliwiającą, w przypadku potrzeby uzasadnionej warunkami lokalnymi, utworzenie wydziału innego niż wskazany w załączniku do tego aktu prawnego. Z punktu widzenia funkcjonowania systemu ochrony porządku publicznego, miejskie służby porządkowe miały charakter uzupełniający i pozostawały bez większego wpływu na jego stan, jednak sam fakt ich istnienia wskazuje na potrzebę posiadania przez ośrodki terenowe własnej komunalnej jednostki porządkowej. Ówczesna władza, dostrzegając tę konieczność, w latach 80. XX w. określiła zakres spraw właściwych miejskim służbom porządkowym przepisami Rozporządzenia z dnia 20 stycznia 1984 r. Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej w sprawie określenia wykroczeń, za które pracownicy niektórych jednostek organizacyjnych podległych lub podporządkowanych terenowym organom administracji państwowej są upoważnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego¹⁷. Zakres ten został zawężony do spraw związanych z wykroczeniami określonymi w:

- art. 62 Kodeksu wykroczeń – który dotyczył znęcania się nad zwierzęciem, bicia zwierzęcia w sposób szczególnie bolesny, przeciążania nadmiernym ładunkiem lub w inny sposób zadawania cierpienia zwierzęciu;

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 1979 r. w sprawie organizacji urzędów terenowych administracji państwowej, Dz.U. 1979, nr 14, poz. 72.

¹⁴ Zarządzenie Prezydenta Bydgoszczy z dnia 10 października 1975 r. – niepublikowane, Archiwum Państwowe w Bydgoszczy, sygn. Or I – 0138/16/76, s. 144.

¹⁵ Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, Dz.U. 1975, nr 26, poz. 139.

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1973 r. w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych administracji państwowej, Dz.U. 1973, nr 47, poz. 280.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej z dnia 20 stycznia 1984 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które pracownicy niektórych jednostek organizacyjnych podległych lub podporządkowanych terenowym organom administracji państwowej są upoważnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, Dz.U. 1984, nr 2, poz. 10.

- art. 63a Kodeksu wykroczeń – który dotyczył umieszczania w miejscu publicznym, niewyznaczonym do tego przez właściwy organ, ogłoszenia, plakatu, afiszu, napisu lub rysunku albo wystawianie go na widok publiczny bez zgody organu lub instytucji, która miejsce to użytkuje lub nim zarządza;
- art. 64 – dotyczącym dopełnienia obowiązku umieszczenia w odpowiednim miejscu albo utrzymania w należyтым stanie tabliczki z numerem porządkowym nieruchomości, nazwą ulicy lub placu albo miejscowości;
- art. 67 Kodeksu wykroczeń – który dotyczył umyślnego uszkodzenia lub usuwania ogłoszenia wystawionego publicznie przez instytucję państwową albo organizację społeczną lub umyślnego uniemożliwiania zaznajomienia się z takim ogłoszeniem;
- art. 69 Kodeksu wykroczeń – dotyczącym umyślnego niszczenia, uszkadzania, usuwania lub w inny sposób czynienia bezskutecznymi znaków umieszczonych przez organ państwowy w celu stwierdzenia tożsamości przedmiotu, zamknięcia go lub poddania rozporządzeniu władzy;
- art. 75 Kodeksu wykroczeń – dotyczącym niezachowania należytej ostrożności przy wystawianiu lub wywieszaniu ciężkich przedmiotów albo rzucania nimi, wylewania płynów, wyrzucania nieczystości albo doprowadzania do wypadania takich przedmiotów lub wylewania się płynów;
- art. 77 Kodeksu wykroczeń – który dotyczył niezachowania zwykłych i nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia;
- art. 79 Kodeksu wykroczeń – który dotyczył zaniechania oświetlenia miejsc dostępnych dla publiczności;
- art. 90 Kodeksu wykroczeń – dotyczącym tamowania lub utrudniania ruchu na drodze publicznej;
- art. 97 Kodeksu wykroczeń – który dotyczył wykraczania przeciwko innym przepisom o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych;
- art. 117 Kodeksu wykroczeń – dotyczącym zaniechania obowiązku utrzymania czystości i porządku w obrębie nieruchomości, niewykonywania swoich obowiązków lub niestosowania się do wskazań i nakazów wydanych przez właściwe organy w celu zabezpieczenia należytego stanu sanitarnego i zwalczania chorób zakaźnych;
- art. 144 Kodeksu wykroczeń – który dotyczył niszczenia lub uszkadzania roślinności albo deptania trawnika lub zieleńca, lub dopuszczania do niszczenia ich przez zwierzęta znajdujące się pod nadzorem, na terenach przeznaczonych do użytku publicznego;
- art. 145 Kodeksu wykroczeń – dotyczącym zanieczyszczania lub zaśmiecania miejsca dostępnego dla publiczności, a w szczególności drogi, ulicy, placu, ogrodu, trawnika lub zieleńca.

W roku 1988, w związku z wątpliwościami co do legalności wykonywania zadań przez komunalne struktury¹⁸ (według części prawników wydziały takie mogły tworzyć jedynie Kraków, Warszawa, Poznań i Łódź)¹⁹, dokonując nowelizacji przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego²⁰, ustawodawca dał możliwość utworzenia miejskich służb porządkowych wszystkim terenowym organom administracji państwowej o właściwości ogólnej. Mogły one powołać taką jednostkę na podstawie uchwały właściwej rady narodowej. Ostateczne ukształtowanie przepisów dotyczących lokalnej formacji porządkowej przypadło na okres transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. XX w. i nie znalazło pełnego rozwinięcia w zakładanej przepisami formie. Miejska służba porządkowa, na podstawie opisywanych przepisów, była formacją osadzoną w strukturach lokalnych, umundurowaną i kierowaną przez komendanta podlegającego (w ostatniej fazie regulacji) lokalnej władzy wykonawczej. Od istniejących od roku 1991 straży miejskich odróżniał ją brak możliwości wyposażania pracowników w środki przymusu bezpośredniego i niezależność od administracji centralnej, związana z późniejszą ahierarchicznością administracyjną samorządu.

W okresie transformacji ustrojowej ukształtowanie się lokalnej formacji porządkowej początkowo opierano na dwóch założeniach wynikających z procedowanych w Sejmie przepisów. Jedna z koncepcji, skierowana do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji, sygnowana przez posłów skupionych wokół Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, to projekt Ustawy o ochronie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego obywateli i organach właściwych w tych sprawach²¹. Wskazywał on na możliwość tworzenia przez prezydentów miast w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych umundurowanych policji miejskich. Szczegółowy zakres zadań, obowiązków i uprawnień, a także strukturę, umundurowanie, dystynkcje i uzbrojenie określać miał statut policji miejskiej, nadawany przez właściwego do utworzenia jednostki prezydenta miasta w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych. Autorzy projektu zawężali zakres uprawnień tych formacji do czynności administracyjno-porządkowych, wyraźnie zaznaczając, że podmioty komunalne nie będą posiadały uprawnień do czynności operacyjno-śledczych, a funkcjonariusze uprawnień procesowych funkcjonariuszy policji, wynikających z postępowania karnego. Nie mieli również używać broni palnej oraz środków przymusu bezpośredniego, z wyjątkiem niektórych przypadków związanych

¹⁸ Zob.: wywiad z L. Nowakiem, dyrektorem Wydziału Organizacyjno-Prawnego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy, „Dziennik Wieczorny” 29 lutego 1988, s. 1 i 2.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. 1988, nr 26, poz. 183.

²¹ Projekt ustawy o ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli i organach właściwych w tych sprawach z 18 stycznia 1990 r., nr 202 (online), <http://orka.sejm.gov.pl/procx.nsf/0/97EC4935C9721032C12574640020C469?OpenDocument>, 25.07.2018.

z przywracaniem porządku publicznego i przeciwdziałaniem niepodporządkowaniu się wydanym na podstawie prawa poleceniom. Z uzasadnienia do projektu wynika, że proponowane rozwiązanie miało być początkiem decentralizacji policji w kraju i poddania jej w większym zakresie władzy samorządowej²².

Drugą koncepcję przedstawiła strona rządowa²³, kierując ją do Prezydium Sejmu i opierając proponowane rozwiązania na policji jako organie silnie scentralizowanym, hierarchicznie podporządkowanym i zorganizowanym na wzór wojskowy, jednocześnie organie właściwym w zakresie zapobiegania przestępstwom i wykroczeniom, do ich wykrywania oraz ścigania sprawców. Projektodawca jednocześnie wyraźnie zaznaczył, że ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego należy do Policji i Urzędu Ochrony Państwa. Terenowe organy administracji państwowej oraz organy samorządu terytorialnego według założeń miały uczestniczyć w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego w zakresie i na zasadach określonych w tym projekcie i w innych ustawach. Omawiana propozycja w praktyce, poza możliwością partycypacji w kosztach utrzymywania policji lokalnych, ograniczała możliwości oddziaływania samorządu na płaszczyźnie bezpieczeństwa do dokonywania ocen pracy policji, wnioskowania o utworzenie komisariatów i posterunków oraz uzgadniania kandydatów na ich komendantów. Wskazywało to na ograniczone możliwości udziału struktur lokalnych w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek. Możliwości uzupełniania działań właściwych organów w tym zakresie dawała natomiast delegacja do tworzenia przez prezydentów miast, w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych, umundurowanych straży miejskich, których szczegółowy zakres zadań, obowiązków i uprawnień, strukturę organizacyjną, a także wzór i kolor mundurów, dystynkcje i wyposażenie określał statut nadawany przez prezydenta miasta w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych. Funkcjonariusze nowo powołanych jednostek nie mieli posiadać uprawnień do wykonywania czynności rozpoznawczych i śledczych, a także nie przysługiwały im, według projektu, uprawnienia procesowe funkcjonariuszy policji wynikające z Kodeksu postępowania karnego oraz – podobnie jak w projekcie OKP – ograniczony został katalog środków przymusu bezpośredniego. W uzasadnieniu do swojego wniosku autorzy wyraźnie zaznaczyli uzupełniający charakter lokalnych formacji porządkowych w stosunku do policji i całego systemu bezpieczeństwa. Wskazywali, że powołane przez prezydentów miast straże miejskie są „specyficznymi formacjami ochrony porządku”²⁴, a według sprawozdającego projekt ustawy były to „formacje quasi-policyjne ułożone poza systemem organów policji, nieposiadające szeregu uprawnień policji”²⁵.

²² Ibidem, uzasadnienie, s. 18.

²³ Projekt ustawy o Policji i Urzędzie Ochrony Państwa z 7 lutego 1990 r., nr 224 (online), <http://orka.sejm.gov.pl/procx.nsf/0/C8748EFF733090BDC12574640020C49F?OpenDocument>, 25.07.2018.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Sprawozdanie stenograficzne z 21 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji w dniu 9 lutego 1990 roku* (online), [http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/BA9119ABA983F862C1257D20002CC70C/\\$file/021_000006745.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/BA9119ABA983F862C1257D20002CC70C/$file/021_000006745.pdf), s. 32, 25.07.2018.

Ostatecznie w wyniku prac Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komisji Ustawodawczej wypracowany został *Projekt ustawy o policji*²⁶, oparty w większej części na propozycji rządowej, który w niezmienionej dla straży miejskich części został przyjęty przez Sejm. Projekt zakładał:

- możliwość utworzenia przez burmistrzów i prezydentów miast, w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych, umundurowanych straży miejskich;
- delegacje dla Rady Ministrów określania w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad współpracy policji ze strażami miejskimi oraz zakresu, w jakim Komendant Główny Policji sprawuje fachowy nadzór nad tymi strażami i udziela im pomocy;
- zobowiązanie do nadawania przez burmistrzów lub prezydentów miast w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych statutów poszczególnych straży, określających szczegółowy zakres zadań, obowiązków i uprawnień, a także ich strukturę, umundurowanie, dystynkcje i uzbrojenie;
- w zakresie wyposażania nadawanie w ograniczonym zakresie funkcjonariuszom straży uprawnienia do używania niektórych środków przymusu bezpośredniego i zakazywanie używania broni palnej;
- powierzenie właściwym jednostkom samorządu terytorialnego ponoszenia kosztów funkcjonowania straży²⁷.

Wysoki stopień ogólności przytaczanych regulacji został uzupełniony *Pismem okólnym Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Samorządu Terytorialnego w sprawie tworzenia straży miejskich i porozumieniu w tym zakresie z Ministrem Spraw Wewnętrznych*²⁸ określającym procedurę zatwierdzania statutu powstałej jednostki. Co istotniejsze, proponowano też wzorcowy statut dla tworzonych struktur. W szczególności do zadań straży zaliczono:

- ochronę porządku w miejscach publicznych oraz estetycznego wyglądu obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, instytucji, zakładów pracy (z wyjątkiem chronionych przez innego rodzaju strażę) oraz posesji prywatnych i ich otoczenia;
- kontrolę prawidłowości oznakowywania ulic (w tym znaków drogowych, oświetlenia ulic i posesji, prawidłowego zabezpieczenia funkcjonowania punktów oświetleniowych oraz estetyki napisów, miejsc plakatowania i ogłoszeń);
- sprawdzanie wykonywania zadań administratorów i gospodarzy domów;

²⁶ *Projekt ustawy o policji* (online), <http://orka.sejm.gov.pl/procx.nsf>, 25.07.2018.

²⁷ Z. Uniszewski, *Straż Miejska. Zbiór przepisów z komentarzem*, Warszawa 1992, s. 13.

²⁸ *Pismo okólny Nr 1/90 Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Samorządu Terytorialnego z dnia 8 listopada 1990 r. w sprawie tworzenia straży miejskich i porozumienia w tym zakresie z Ministrem Spraw Wewnętrznych*, *Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych* 1990, nr 4, poz. 80.

- kontrolę zabezpieczenia prowadzonych na terenie miasta prac inwestycyjnych i remontowych;
- oddziaływanie na służby miejskie odpowiedzialne za sprawne funkcjonowanie urządzeń komunalnych w kierunku zwiększenia efektywności ich działania;
- asystowanie przy pobieraniu opłat ustalanych na podstawie przepisów o podatkach i opłatach lokalnych.

Dodatkowo straż zobowiązana została do informowania:

- o zauważonych awariach ciepłowniczych, telekomunikacyjnych, wodno-kanalizacyjnych, energetycznych i gazowniczych – instytucje powołane do natychmiastowego ich usuwania bądź wyznaczone w tym celu podmioty i administratorów obiektów;
- o przestępstwach – policję;
- o osobach nieprzytomnych lub innych potrzebujących natychmiastowej pomocy lekarskiej – pogotowie ratunkowe.

W zakresie uprawnień i obowiązków strażników statut wzorcowy przewidywał następujący zakres uprawnień:

- udzielanie pouczeń i wręczanie pisemnych upoważnień;
- legitymowanie w celu ustalania tożsamości na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie trybu legitymowania, zatrzymywania do kontroli, dokonywania kontroli osobistej oraz przeglądania bagaży i sprawdzania ładunków przez policjantów;
- wymierzanie w trybie i na zasadach określonych w prawie wykroczeń kary grzywny;
- kierowanie wniosków o ukaranie do kolegów do spraw wykroczeń;
- zatrzymywanie osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia, a także mienia;
- usuwanie na koszt właściciela pojazdów, których stan wskazuje na to, że nie są używane.

Wśród proponowanych do ujęcia w statutach zadań znalazły się również obowiązki w zakresie:

- zabezpieczania miejsc przestępstw do czasu przyjazdu właściwych służb;
- doprowadzania osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień, jeżeli pozostawienie ich bez opieki zagrażałoby ich zdrowiu i życiu, a w inny sposób nie można było uniknąć opisywanego zagrożenia.

Przepis, choć nie miał rangi źródła prawa powszechnie obowiązującego, w zakresie ustrojowym straży miejskich (później również gminnych) okazał się regulacją trwałą. Część jego zapisów zostało powtórzonych w Ustawie o strażach gminnych, m.in. zakres uprawnień strażników²⁹.

²⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz.U. 1997, nr 123, poz. 779.

Dla funkcjonowania straży i procesu kształtowania się jej pozycji w jednolitym systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego początku lat 90. XX w. przyjęta koncepcja mogła być oceniana krytycznie. Po pierwsze, oparto ją w dużej części na rozwiązaniach funkcjonujących przed ukonstytuowaniem się zdecentralizowanych samorządów, z wyraźnym wpływem rozwiązań organizacyjnych terenowych organów administracji państwowej schyłku rad narodowych końca lat 80. XX w., legitymując jej działania na dwóch niezbyt obszernych regulacjach ustawowych i niewielkich uprawnieniach organu nadzorczego. Wiele jednostek w opisywanym okresie funkcjonowało bez porozumienia z ministrem spraw wewnętrznych. Dla przykładu według stanu na 8 maja 1992 r. na 270 realizujących zadania straży miejskich uzgodnień takich nie posiadało 39 formacji, w tym 9 działających w miastach wojewódzkich³⁰. Uchwalane statuty w swej treści często pozostawały odległe od wytycznych wynikających z *Pisma okólnego* Nr 1/90, w którym straż miejską określono jako „umundurowaną formację utworzoną w celu wykonywania czynności porządkowo-administracyjnych, w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku”. Niska ranga aktu i brak definicji czynności administracyjno-porządkowych sprawiły trudności interpretacyjne w zakresie odmienności definiowania jednostek przez niektóre samorządy³¹.

Równie kontrowersyjne i dyskusyjne były rozwiązania dotyczące realizacji uprawnień straży miejskiej związanych z utrzymywaniem bezpieczeństwa i porządku w komunikacji (ruchu drogowym). Analizując przytaczany wyżej wzorcowy statut dla formacji, próżno szukać zadań kierunkujących jej pracę w przedmiotowy obszar. Z punktu widzenia rozwiązań funkcjonujących przed okresem transformacji ustrojowej, miejskie służby porządkowe miały pewien zakres uprawnień mandatowych związanych z kontrolą ruchu drogowego, pomimo że przepisy wykonawcze nie zaliczały tych podmiotów do uprawnionych w tym zakresie. Podobnie, konstytuując przepisy dotyczące lokalnych jednostek porządkowych, nie dokonano precyzyjnego określenia ustawowych uprawnień kontrolnych związanych z organizacją i zasadami wykonywania przez straże miejskie. Niemniej jednak Rozporządzenie Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 15 maja 1991 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które pracownicy terenowych organów rządowej administracji ogólnej wykonujący zadania w zakresie nadzoru urbanistycznego i budowlanego oraz funkcjonariusze straży miejskich są upoważnieni do nakładania grzywien

³⁰ S. Płowucha, *Straże miejskie – podstawy powołania. Stan obecny i proponowane zmiany*, [w:] *Straże miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Materiały na konferencję*, red. S. Płowucha, Szczytno 1994, s. 17.

³¹ M. Mieszkuniec, *Straż Miejska – problemy organizacyjne*, [w:] *Straże miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Materiały na konferencję*, op. cit., s. 32.

w drodze mandatu karnego³², w swej treści uprawniało strażników do stosowania postępowania mandatowego w dwunastu wykroczeniach komunikacyjnych (w tym co najmniej w trzech związanych z dynamiczną kontrolą ruchu drogowego) na ogólną liczbę 33 przekazanych do ich właściwości wykroczeń. Do właściwości opisywanych formacji w zakresie ruchu drogowego zgodnie z treścią rozporządzenia należały:

- art. 84 Kodeksu wykroczeń – nieoznakowanie przeszkody w ruchu drogowym;
- art. 85 Kodeksu wykroczeń – ustawianie, uszkodzanie, niszczenie, usuwanie znaków, sygnałów, urządzeń ostrzegawczych;
- art. 88 Kodeksu wykroczeń – prowadzenie pojazdu bez wymaganych świateł lub pozostawianie pojazdu bez wymaganego oświetlenia;
- art. 89 Kodeksu wykroczeń – dopuszczenie do przebywania na drodze publicznej bez opieki małoletniego do lat 7;
- art. 90 Kodeksu wykroczeń – tamowanie, utrudnienie ruchu;
- art. 91 Kodeksu wykroczeń – zanieczyszczanie drogi publicznej lub pozostawianie pojazdu, przedmiotu lub zwierzęcia w okolicznościach mogących stanowić zagrożenie;
- art. 92 § 1 Kodeksu wykroczeń – niestosowanie się do znaków, sygnałów drogowych lub poleceń osób uprawnionych do kontroli ruchu drogowego;
- art. 97 Kodeksu wykroczeń – naruszenie innych przepisów o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych;
- art. 98 Kodeksu wykroczeń – zagrożenie bezpieczeństwa innych osób przez prowadzącego pojazd poza drogą publiczną lub naruszenie przepisów obowiązujących na drogach wewnętrznych;
- art. 99 § 1 Kodeksu wykroczeń – zajęcie bez zezwolenia drogi publicznej, uszkodzanie jej lub innych urządzeń drogowych;
- art. 101 Kodeksu wykroczeń – zaniechanie oczyszczania drogi;
- art. 102 Kodeksu wykroczeń – uchylanie się od obowiązku utrzymania w należytych stanie zjazdów z drogi publicznej.

Wyszczególnienie wśród wykroczeń objętych upoważnieniem do nakładania mandatów niektórych wykroczeń drogowych nie powinno być rozumiane jako upoważnienie do kontroli ruchu drogowego ani do zatrzymywania pojazdów, a wydany z dyspozycji ustawy Kodeks wykroczeń przepis wykonawczy nie mógł pełnić roli kreacyjnej w zakresie uprawnień związanych z ustawą Prawo o ruchu drogowym. Statystyki pierwszych lat funkcjonowania samorządowych jednostek wskazywały

³² Rozporządzenie Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 15 maja 1991 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które pracownicy terenowych organów rządowej administracji ogólnej wykonujący zadania w zakresie nadzoru urbanistycznego i budowlanego oraz funkcjonariusze straży miejskich są upoważnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, Dz.U. 1991, nr 43, poz. 193.

na proporcjonalnie wysoki procentowy udział wykroczeń drogowych w realizacji zadań przez straże miejskie. Według stanu na 31 grudnia 1993 r. jednostki te ujawniły łącznie 1 228 815 wykroczeń, z których 65% stanowiły wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, określone w rozdziale XI Kodeksu wykroczeń³³, a do Komendy Głównej Policji kierowane były pisma m.in. z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie wielu skarg, w których autorzy podawali w wątpliwość legalność działań straży miejskich. Wątpliwości te dotyczyły przede wszystkim zatrzymywania pojazdów w ruchu przez strażników, co zdaniem zarówno rzecznika, jak i policji było działaniem bezprawnym. Dla zobrazowania skuteczności rozwiązań prawnych i działań nadzorczych pierwszego okresu funkcjonowania przyjętych założeń warto przytoczyć dane liczbowe dotyczące wybranych jednostek straży. W 1992 r. straż miejska w Kielcach ukarała mandatami 10 568 osób, w tym za parkowanie w miejscach niedozwolonych 5132 osoby, w Jeleniej Górze na 774 grzywny 580 dotyczyło spraw drogowych, natomiast w Bielsku Białej na 2156 mandatów aż 1923 (89%) dotyczyło wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji³⁴. Odnosząc się do kontekstu historycznego, realizacja zadań w tym obszarze mogła być związana z wypełnieniem pewnej luki powstałej po likwidacji funkcjonujących do 1990 r. podmiotów uzupełniających zadania policji (Milicji Obywatelskiej) w zakresie nadzoru nad ruchem drogowym. Poza Milicją Obywatelską przed 1989 r. były to: Ochotnicza Rezerwa Milicji Obywatelskiej³⁵ (ok. 45 tys. społecznych inspektorów ruchu drogowego)³⁶ oraz etatowi i nieetatowi inspektorzy Inspekcji Gospodarki Samochodowej³⁷, których brak, przy jednoczesnym wzroście liczby pojazdów w Polsce w latach 1989-1993 na poziomie około 500 tys. rocznie³⁸, wymusił skoncentrowanie działań w miastach na opisywanym obszarze. Nie pozostało to bez wpływu na ich społeczny odbiór i opinię towarzyszącą komunalnym formacjom również współcześnie.

³³ G. Stanejko, *Współpraca Policji ze strażami miejskimi w świetle praktyki i obowiązujących przepisów prawa. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Straże miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny*, red. J. Lisowski, Szczytno 1996, s. 43.

³⁴ S. Płowucha, *Straże Miejskie – podstawy powołania...*, s. 25.

³⁵ Ustawa z dnia 23 listopada 1989 r. o rozwiązaniu Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej, Dz. U. 1989, nr 64, poz. 388.

³⁶ Odpowiedź z dnia 14 października 1989 r. ministra spraw wewnętrznych na interpelację posłów B. Kopczyńskiego i J. Kowalczyka w sprawie Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej, Stenogram z 9 posiedzenia X kadencji Sejmu PRL w dniach 13 i 16 października 1989 r., Załącznik nr 2, s. 29 (online), <http://orka2.sejm.gov.pl/IZX.nsf>, 20.08.2018.

³⁷ Uchwała z dnia 22 lutego 1990 r. uchylająca uchwałę z dnia 21.02.1972 r. w sprawie Inspekcji Gospodarki Samochodowej, „Dziennik Monitor Polski” 1990, nr 8, poz. 57.

³⁸ A. Pawłowski, J. Grzeszczyk, *Straż miejska – niewykorzystane ogniwo w systemie organów działających na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Straże miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny*, op. cit., s. 93.

Utworzone z początkiem przemian ustrojowych w Polsce samorządowe formacje przeznaczone do realizacji zadań w zakresie ochrony porządku publicznego miały szansę stać się nowoczesnymi podmiotami, opartymi na wzorcach doświadczeń państw o utrwalonej pozycji lokalnych władz w systemie operacyjnym ochrony bezpieczeństwa publicznego. Umieszczenie jednostek na poziomie lokalnym pozwalało na realizację zadań z wysokim stopniem społecznej akceptacji obecności straży i jej działań, opartych na zasadzie sformułowanej przez sir Roberta Peela dla nowo utworzonej policji miejskiej w Londynie w 1829 r., że „policja to społeczeństwo, a społeczeństwo to policja”. Z nią nierozdzielnie związane jest przekonanie, że policja (straż miejska) to jedynie grupa osób, która otrzymuje wynagrodzenie za to, że nieustannie dozoruje wypełnianie przez obywateli obowiązków leżących w interesie całego społeczeństwa³⁹. Pełne wykorzystanie potencjału formacji paramilitarnych, opartych na stabilnych i przejrzystych podstawach prawnych, mogło uzupełnić działania administracji rządowej w zakresie realizacji zadań na płaszczyźnie bezpieczeństwa i porządku, bazujących na synergii i interdyscyplinarności organów, służb, inspekcji i straży, tworząc funkcjonalny system ochronny z udziałem lokalnych społeczności. Doświadczenia w tym zakresie wskazują, że jednolitość operacyjna wcale nie musi oznaczać hierarchicznego podporządkowania, czyli jednolitości organizacyjnej, a założone cele można osiągać dzięki formacjom należącym do różnych podmiotów, związanych najróżniejszymi więzami o charakterze informacyjnym, koordynacyjnym, kierowniczym i rozkazodawczym oraz wszystkim tym, co niezbędne, aby system funkcjonował sprawnie⁴⁰. U podłoża konstytuowania się przepisów dotyczących działalności straży były zaledwie dwa lakoniczne zapisy Ustawy o policji, pozostawiające obszerne pole do interpretacji i swobody kreowania zadań oraz form organizacyjnych. Dodatkowo taki stan prawny, zdaniem Mariana Filara, budził możliwości konfliktów kompetencyjnych, na czym „cierpiało poczucie bezpieczeństwa obywateli i prewencyjna funkcja instytucji ochronnych”⁴¹.

Pozycję systemową straży miejskich po roku 1991 próbowano kilkakrotnie doprecyzować. Wymienić należy zmiany wprowadzone nowelizacją Ustawy o policji z 1995 r.⁴², likwidującą policje lokalne i dającą delegacje do tworzenia straży gminnych. Dodać warto *Projekt ustawy o Policji Samorządowej* Biura Reformy

³⁹ G.L. Kelling, C.M. Coles, *Wybite szyby. Jak zwalczyć przestępczość i przywrócić ład w najbliższym otoczeniu*, Poznań 2000, s. 124.

⁴⁰ M. Kulesza, *Głosy uczestników konferencji...*, s. 143.

⁴¹ M. Filar, *Bezpieczeństwo lokalne – profilaktyka przestępczości – prawa człowieka*, [w:] *Problemy bezpieczeństwa lokalnego*, red. M. Filar, Toruń 1995, s. 17.

⁴² Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urządzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 1995, nr 104, poz. 515.

Administracji Samorządowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych⁴³ sprowadzający strażę miejskie do roli komunalnych formacji ochrony mienia i poboru opłaty targowej i parkingowej, *Projekt ustawy o Policji Państwowej*⁴⁴, pozbawiający strażę możliwości stosowania czynności na podstawie Kodeksu postępowania karnego i oddający je pod silne działania kontrolne policji, oraz stworzony na zlecenie Związku Miast Polskich *Projekt ustawy o strażach gminnych*, zakładający, że „władzę policyjną w gminach sprawują, w granicach swojej właściwości, rada gminy i zarząd gminy, a także wójt albo burmistrz (prezydent miasta). Wykonywanie władzy policyjnej jest zadaniem własnym gminy”⁴⁵. Żadna ze wspomnianych koncepcji nie została ostatecznie przekazana do prac plenarnych Sejmu.

W 1996 r. rozpoczęto prace nad projektem poselskim, który w założeniu miał usprawnić działania straży miejskich i gminnych, jednak wyłącznie w zakresie posiadanych przez nie uprawnień (z niewielkimi w praktyce zmianami). Projekt ten należy uznać za „narzędziowy”⁴⁶ w porównaniu do „ustrojowych”, pojawiających się w propozycjach przedstawicieli ośrodków akademickich.

Ostatecznie 29 sierpnia 1997 r. uchwalono Ustawę o strażach gminnych⁴⁷, przesądzając o utrwaleniu koncepcji straży opartej na specjalistycznych formacjach ochrony porządku publicznego pozostających poza systemem organów policji. Utracono w ten sposób szansę na decentralizację odpowiedzialności służb ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego z wykorzystaniem jednostek straży miejskiej, utrwalając jej uzupełniającą rolę w stosunku do zespolonej i niezespolonej administracji rządowej.

BIBLIOGRAFIA

- [1] CZAPSKA J., WÓJCIKIEWICZ J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999.
- [2] Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej, Dz.U. 1944, nr 7, poz. 33.
- [3] Dekret z dnia 19 stycznia 1919 r. o Policji Komunalnej, Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, nr 5, poz. 98.
- [4] FILAR M., *Bezpieczeństwo lokalne – profilaktyka przestępczości – prawa człowieka*, [w:] *Problemy bezpieczeństwa lokalnego*, red. M. Filar, Toruń 1995.
- [5] HEMPEL A., KAMIŃSKI M., KORYTOWSKI G., *Projekt ustawy o Policji Państwowej*, Warszawa 1993.
- [6] JAKUBOWSKI Z., *Milicja Obywatelska 1944-1948*, Warszawa 1998.

⁴³ W. Krupiarz, *Straż miejska – samorządowa służba porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Czapska, J. Widacki, Lublin 1998, s. 310.

⁴⁴ A. Hempel, M. Kamiński, G. Korytowski, *Projekt ustawy o Policji Państwowej*, Warszawa 1993, art. 14, ust. 3.

⁴⁵ M. Kulesza, M. Radwan, *Projekt ustawy o strażach gminnych, wersja Ia z dnia 20 listopada 1995 r. – zasoby własne autora*.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach...

- [7] KELLING G.L., COLES C.M., *Wybite szyby. Jak zwalczyć przestępczość i przywrócić ład w najbliższym otoczeniu*, Poznań 2000.
- [8] KRUPIARZ W., *Straż miejska – samorządowa służba porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Czapska, J. Widacki, Lublin 1998.
- [9] KULESZA M., *Głosy uczestników konferencji*, [w:] *Straże miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny*, red. J. Liszewski, Szcztytno 1996.
- [10] KULESZA M., RADWAN M., *Projekt ustawy o strażach gminnych, wersja Ia z dnia 20 listopada 1995 r. – zasoby własne autora*.
- [11] MIESZKUNIEC M., *Straż Miejska – problemy organizacyjne*, [w:] *Straże miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Materiały na konferencję*, red. S. Płowucha, Szcztytno 1994.
- [12] Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Departament Porządku Publicznego, *Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2016 r. oraz współpracy straży z Policją* (online), <http://www.mswia.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/straże-gminne-miejskie/dane-statystyczne-doty/16193,Dane-statystyczne-za-2016-rok.html>, 20.08.2018.
- [13] Odpowiedź z dnia 14 października 1989 r. ministra spraw wewnętrznych na interpelację posłów B. Kopczyńskiego i J. Kowalczyka w sprawie Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej, stenogram z 9 posiedzenia X Kadencji Sejmu PRL w dniach 13 i 16 października 1989 r., Załącznik nr 2, s. 29 (online), <http://orka2.sejm.gov.pl/IZX.nsf>, 20.08.2018.
- [14] PAWŁOWSKI A., GRZESZCZYK J., *Straż miejska – niewykorzystane ogniwo w systemie organów działających na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Straże miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo; porządek publiczny*, red. J. Liszowski, Szcztytno 1996.
- [15] Pismo Okólne Nr 1/90 Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Samorządu Terytorialnego z dnia 8 listopada 1990 r. w sprawie tworzenia straży miejskich i porozumienia w tym zakresie z Ministrem Spraw Wewnętrznych, Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych 1990, nr 4, poz. 80.
- [16] PŁOWUCHA S., *Straże miejskie – podstawy powołania. Stan obecny i proponowane zmiany*, [w:] *Straże miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Materiały na konferencję*, red. S. Płowucha, Szcztytno 1994.
- [17] *Projekt ustawy o ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli i organach właściwych w tych sprawach* z 18 stycznia 1990 r., nr 202 (online), <http://orka.sejm.gov.pl/procx.nsf/0/97EC4935C9721032C12574640020C469?OpenDocument>, 25.07.2018.
- [18] *Projekt ustawy o policji* (online), <http://orka.sejm.gov.pl/procx.nsf>, 25.07.2018.
- [19] *Projekt ustawy o Policji i Urzędzie Ochrony Państwa* z 7 lutego 1990 r., nr 224 (online), <http://orka.sejm.gov.pl/procx.nsf/0/C8748EFF733090BDC12574640020C49F?OpenDocument>, 25.07.2018.
- [20] Rozporządzenie Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 15 maja 1991 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które pracownicy terenowych organów rządowej administracji ogólnej wykonujący zadania w zakresie nadzoru urbanistycznego i budowlanego oraz funkcjonariusze straży miejskich są upoważnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, Dz.U. 1991, nr 43, poz. 193.
- [21] Rozporządzenie Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej z dnia 20 stycznia 1984 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które pracownicy niektórych jednostek organizacyjnych podległych lub podporządkowanych terenowym organom administracji państwowej są upoważnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, Dz.U. 1984, nr 2, poz. 10.

- [22] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1973 r. w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych administracji państwowej, Dz.U. 1973, nr 47, poz. 280.
- [23] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 1979 r. w sprawie organizacji urzędów terenowych administracji państwowej, Dz.U. 1979, nr 14, poz. 72.
- [24] STANEJKO G., *Współpraca Policji ze strażami miejskimi w świetle praktyki i obowiązujących przepisów prawa. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Straże miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny*, red. J. Liszowski, Szczepiń 1996.
- [25] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Sprawozdanie stenograficzne z 21 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji w dniu 9 lutego 1990 roku* (online), [http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/BA9119ABA983F862C1257D20002CC70C/\\$file/021_000006745.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/BA9119ABA983F862C1257D20002CC70C/$file/021_000006745.pdf), s. 32, 25.07.2018.
- [26] STRZELECKI W., *Bezpieczeństwo na ziemiach Polski. Od kmiecia grodowego do granatowej armji*, Warszawa 1934.
- [27] Uchwała z dnia 22 lutego 1990 r. uchylająca uchwałę z dnia 21.02.1972 r. w sprawie Inspekcji Gospodarki Samochodowej, „Dziennik Monitor Polski” 1990, nr 8, poz. 57.
- [28] UNISZEWSKI Z., *Straż Miejska. Zbiór przepisów z komentarzem*, Warszawa 1992.
- [29] Ustawa z dnia 19 lipca 1919 r. o Policji Państwowej, Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, nr 61, poz. 363.
- [30] Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. 1988, nr 26, poz. 183.
- [31] 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.
- [32] Ustawa z dnia 23 listopada 1989 r. o rozwiązaniu Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej, Dz.U. 1989, nr 64, poz. 388.
- [33] Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, Dz.U. 1975, nr 26, poz. 139.
- [34] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz.U. 1997, nr 123, poz. 779.
- [35] WIDACKI J., *Rewiry dzielnicowych. Przełom czy kolejna zmarnowana szansa na reformę Policji?*, [w:] *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, red. J. Czapska, J. Widacki, Warszawa 2000.
- [36] Wywiad z L. Nowakiem, Dyrektorem Wydziału Organizacyjno-Prawnego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy, „Dziennik Wieczorny” 29 lutego 1988.
- [37] Zarządzenie Prezydenta Bydgoszczy z dnia 10 października 1975 r. – niepublikowane, Archiwum Państwowe w Bydgoszczy, sygn. Or I – 0138/16/76.

SHAPING THE MUNICIPAL POLICE LEGAL POSITION WITHIN THE INSTITUTIONAL SYSTEM OF RESPONSIBILITY FOR SAFETY AND ORDER

Abstract: Through main topic of the article author examines the process of positioning of the municipal police within the system of institutional bodies responsible for public safety and order. The scope of presented research includes the historical context and evolution of local government's responsibilities in Poland, in view of protection of the public safety and order. And this, according to the author is justification and main reasons for the existence of local formations outside the uniform system of state security organs.

Keywords: safety, police, local government, municipal police.