

**ROZPORZĄDZENIE
MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI¹⁾**

z dnia 2011 r.

**zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością
straży gminnych (miejskich)**

Na podstawie art. 9 ust. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.²⁾) zarządza się, co następuje:

§ 1. W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich) (Dz. U. Nr 220, poz. 1733) wprowadza się następujące zmiany:

1) § 5 otrzymuje brzmienie:

„1. Kontrole przeprowadzają, na podstawie pisemnego upoważnienia wojewody i ważnej legitymacji służbowej, wyznaczeni przez komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji funkcjonariusze Policji lub pracownicy komendy wojewódzkiej (Stołecznej) Policji, zwani dalej „kontrolującymi”.

2. Podczas wykonywania czynności kontrolnych przez kontrolującego, mogą być obecni przedstawiciele wojewody posiadający pisemne upoważnienie wojewody i ważną legitymację służbową.”;

2) w § 6 ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Kontrolujący sporządza projekt programu kontroli, który, za pośrednictwem komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, doręcza do zatwierdzenia wojewodzie nie później niż 14 dni przed rozpoczęciem kontroli.

2. Zatwierdzony program kontroli, o którym mowa w ust. 1, oraz zawiadomienie o kontroli wojewoda doręcza jednostce kontrolowanej oraz kontrolującemu nie później niż 7 dni przed rozpoczęciem kontroli.”;

¹⁾ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji kieruje działem administracji rządowej – sprawy wewnętrzne, na podstawie § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. Nr 216, poz. 1604).

²⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984, z 2003 r. Nr 130, poz. 1190, z 2008 r. Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 97, poz. 803 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228.

3) w § 11:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Po zakończeniu kontroli kontrolujący sporządza projekt wystąpienia pokontrolnego zawierającego informacje o wynikach kontroli, a w przypadku pojawienia się uwag i wniosków z niej wynikających, także zalecenia zmierzające do usunięcia stwierdzonych uchybień oraz termin na wykonanie wydanych zaleceń”;

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Wojewoda przekazuje wystąpienie pokontrolne kierownikowi jednostki kontrolowanej, a jego kopię – właściwemu wójtowi, burmistrzowi (prezydentowi miasta), jeżeli kierownikiem jednostki kontrolowanej jest komendant straży oraz właściwemu komendantowi wojewódzkiemu (Stołecznemu) Policji.”.

§ 2. Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia.

**MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI**

UZASADNIENIE

Roczne funkcjonowanie w porządku prawnym rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich) pokazało, że przedmiotowy akt prawny wymaga znowelizowania w celu umożliwienia wojewodzie działającemu przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji skutecznego sprawowania nadzoru nad strażami gminnymi (miejskimi).

Do czasu wejścia w życie obowiązującej ustawy o strażach gminnych (24 grudnia 2009 r.), fachowy nadzór nad strażami sprawował Komendant Główny Policji poprzez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji. Zapis ten umożliwił komendantom wojewódzkim (Stołecznemu) Policji powierzenie czynności związanych ze sprawowaniem nadzoru zarówno funkcjonariuszom Policji, jak i pracownikom KWP/KSP. Tym samym w praktyce, w imieniu komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji czynności w tym zakresie sprawowali funkcjonariusze Policji oraz pracownicy wydziałów prewencji, postępowań administracyjnych, czy kontroli. Nowelizacja przedmiotowego rozporządzenia z grudnia 2009 r., wprowadzając w § 5 zapis wskazujący, że jedynie upoważnieni funkcjonariusze Policji mogą dokonywać kontroli spowodowała, że pracownicy KWP/KSP, pomimo wiedzy i doświadczenia w zakresie działalności straży gminnych (miejskich), utracili prawo do przeprowadzania kontroli. Przedmiotowa zmiana w przepisach skutkowała w wielu przypadkach koniecznością powierzenia dotychczasowych obowiązków pracownikom KWP/KSP - funkcjonariuszom Policji. Jak wynika z informacji napływających do MSWiA, celowym jest, na wzór poprzednich dobrych rozwiązań, umożliwienie także pracownikom KWP/KSP wykonywania przedmiotowych obowiązków.

Mając powyższe na uwadze, projekt zakłada możliwość przeprowadzania kontroli w strażach gminnych (miejskich) także pracownikom komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji. Przyjęte tym samym w projekcie rozwiązanie umożliwi udział w zespołach kontrolujących zarówno funkcjonariuszy Policji, jak i pracowników, jak również da możliwość przeprowadzania kontroli tylko przez samych funkcjonariuszy albo samych pracowników.

Powierzenie wojewodzie sprawowania nadzoru nad strażami gminnymi (miejskimi) przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji działającego w jego imieniu nałożyło na wojewodę wiele obowiązków wynikających m. in. z konieczności oceny prawidłowości podejmowanych przez strażnika gminnego (miejskiego) czynności służbowych, stwierdzania uchybień, ich przyczyn, a także wskazania zaleceń zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Jak jednak wynika z informacji przekazywanych przez wojewodów, sprawowanie nadzoru nad strażami gminnymi (miejskimi) w zakresie określonym ustawą jest utrudnione, gdyż przepisy nie zezwalają wojewodzie skierowania na kontrolę upoważnionego pracownika. Tym samym, wiele trudności w praktyce budzi ocena zasadności zarzutów kierowanych przez kontrolującego pod adresem straży gminnej (miejskiej), czy zlecenie czynności mających na celu usunięcie stwierdzonych w ramach kontroli uchybień. Z przekazywanych informacji wynika także, że istnieje potrzeba umożliwienia przedstawicielom wojewody obecności podczas czynności kontrolnych prowadzonych przez upoważnionego funkcjonariusza Policji, czy pracownika KWP/KSP. Powyższe umożliwi przedstawicielom wojewody zapoznanie się w praktyce z działalnością straży gminnych (miejskich), jak również świadome podejmowanie decyzji związanych z oceną ich działalności.

Użyty w projekcie rozporządzenia zwrot „*Podczas wykonywania czynności kontrolnych przez kontrolujących mogą być obecne (...)*” eliminuje możliwość czynnego udziału w

kontroli (stricte kontrolowania/nadzorowania) przedstawicieli wojewody. Powyższa zmiana wydaje się uzasadniona w świetle art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, gdzie ustawodawca wskazał, że w zakresie określonym powyższym przepisem, nadzór nad strażą gminną (miejską) sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta Wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, działającego w jego imieniu. Tym samym projekt podkreśla, że udział przedstawiciela wojewody w czynnościach kontrolnych wykonywanych przez kontrolującego ma polegać na biernym „towarzyszeniu” osobom kontrolującym. Ponadto, skoro § 5 ust. 1 projektowanego rozporządzenia mówi o podmiotach przeprowadzających kontrolę, a ust. 2 mówi o uczestnikach, należy wysnuć wniosek o odmiennych rolach tych dwóch grup osób.

Mając powyższe na uwadze zasadnym jest wskazanie w rozporządzeniu prawa fakultatywnego udziału upoważnionych przedstawicieli wojewody w czynnościach kontrolnych prowadzonych przez funkcjonariuszy Policji i pozostawienie wojewodzie swobody w ocenie zasadności udziału przedstawiciela w danej kontroli.

Jednocześnie, umożliwienie przedstawicielom wojewody udziału w kontroli w straży gminnej (miejskiej) skutkuje potrzebą wyraźnego określenia w rozporządzeniu, że kontrolującym jest funkcjonariusz Policji i pracownik KWP/KSP. Fakultatywność udziału przedstawiciela wojewody w kontroli oznacza, że nie w każdej kontroli musi on uczestniczyć. Przeprowadzenie kontroli niesie za sobą natomiast szereg obowiązków po stronie kontrolującego, związanych z jej planowaniem, czy sporządzaniem dokumentacji pokontrolnej, na co wskazują przepisy przedmiotowego rozporządzenia. Tym samym, w celu uniknięcia wątpliwości kto – funkcjonariusz Policji (pracownik KWP/KSP), czy przedstawiciel wojewody obecny podczas kontroli, jest obowiązany, jako kontrolujący, do wypełnienia przedmiotowych obowiązków, projekt wskazuje w § 5 ust. 1 wprost, że kontrolującym jest funkcjonariusz Policji, pracownik KWP (KSP).

Zawarta w obecnym brzmieniu rozporządzenia w § 6 ust. 1 norma wskazuje, że zawiadomienie o kontroli oraz program kontroli sporządza kontrolujący. Realizacja wskazanego zadania wyłącznie w oparciu o wykładnię językową skutkuje podpisywaniem zawiadomień kierowanych do wójtów, burmistrzów (prezydentów miast) oraz komendantów straży gminnych (miejskich) przez funkcjonariusza Policji realizującego czynności kontrolne, bez realnego wpływu wojewody, czy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji na szczegółowy zakres kontroli zawarty w programie kontroli. Ten model postępowania jest szczególnie niekorzystny w przypadku zarządzenia przez wojewodę kontroli doraźnej, gdyż z przepisów rozporządzenia nie wynika wprost, że program kontroli podlega uzgodnieniu z wojewodą. Tym samym zasadnym jest wprowadzenie do rozporządzenia zmian, które wskazują sposób realizacji przedmiotowego zadania w sposób zbliżony do uregulowania dotyczącego opracowywania wystąpienia pokontrolnego. Jednocześnie, mając na uwadze podległość służbową w Policji, celowym jest wypracowanie takiego trybu sporządzania i przekazywania dokumentów pomiędzy kontrolującym, a wojewodą, który uwzględniałby komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji w przekazywaniu dokumentacji i uniemożliwił prowadzenie korespondencji bez pomijania tego organu Policji.

Tym samym, nowelizacja rozporządzenia w tym zakresie zakłada, że zadaniem kontrolującego będzie jedynie sporządzenie programu kontroli i przekazanie go, za pośrednictwem komendanta Wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, do zatwierdzenia wojewodzie nie później niż 14 dni przed rozpoczęciem kontroli. Powyższe brzmienie przepisu spowoduje, że wojewoda uzyska tym samym możliwość ewentualnego skorygowania programu o istotne w jego ocenie elementy, a następnie zatwierdzenia programu i przekazania go wraz z zawiadomieniem o kontroli, w terminie nie później niż na 7 dni przed rozpoczęciem kontroli jednostce kontrolowanej oraz kontrolującemu. Wskazanie

terminów – 14 i 7 dni przed planowaną kontrolą, ma na celu ujednoczenie zasad dokonywania kontroli i zagwarantowanie szybkości postępowania organów. Projektowane brzmienie wyegzekwuje także na kontrolującym działanie zapewniające (ze stosownym wyprzedzeniem) wysyłanie programu kontroli w sposób gwarantujący dochowanie przedmiotowych terminów.

Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w § 11 ust. 1 rozporządzenia, po zakończeniu kontroli kontrolujący sporządza projekt wystąpienia pokontrolnego w którym wskazuje zalecenia zmierzające do usunięcia stwierdzonych uchybień i termin na wykonanie wydanych zaleceń. Jak jednak wynika z informacji przekazywanych do MSWiA, nie każda przeprowadzona kontrola w straży gminnej (miejskiej) kończy się ujawnieniem nieprawidłowości i potrzebą wydawania zaleceń pokontrolnych. Przepis, określający katalog zamknięty informacji, jakie należy zawrzeć w projekcie wystąpienia pokontrolnego, nie wskazuje jednak na możliwość zamieszczenia informacji, że kontrola nie ujawniła uchybień. Literalne jego brzmienie nakazuje dokumentowanie jedynie stwierdzonych uchybień i ich przyczyn. Powoduje to szereg wątpliwości interpretacyjnych i odmiennych praktyk. Przedstawiciele wojewodów oraz komendantów wojewódzkich (Stołecznego) Policji, a także sami komendanci straży gminnych (miejskich) podnoszą, że celowym jest bezpośrednio wskazanie w rozporządzeniu, że niestwierdzenie uchybień także powinno być dokumentowane w protokole z dokonanej kontroli. Jednocześnie należy mieć na uwadze fakt, że pisemne wykazanie prawidłowego funkcjonowania danej straży gminnej (miejskiej) może mieć wielostronne znaczenie w jej działaniu. Może bowiem stanowić dowód prawidłowego wypełniania ustawowych obowiązków strażników, motywować, czy wręcz mieć wydzźwięk społeczny.

Powyższe przyczyniło się bezpośrednio do zaprojektowania w rozporządzeniu zapisu wskazującego, że po zakończeniu kontroli kontrolujący sporządza projekt wystąpienia pokontrolnego zawierającego informacje o wynikach kontroli, a w przypadku pojawienia się uwag i wniosków z niej wynikających, także zalecenia zmierzające do usunięcia stwierdzonych uchybień oraz termin na wykonanie wydanych zaleceń.

Zmiana zaproponowana w § 11 ust. 3 rozporządzenia polega na wskazaniu, że wojewoda wystąpienie pokontrolne przekazuje, oprócz kierownikowi jednostki kontrolowanej, wójtowi, burmistrzowi (prezydentowi miasta), także właściwemu komendantowi wojewódzkiemu (Stołecznemu) Policji. Dodanie do grupy osób, którzy otrzymują wystąpienie pokontrolne, także organu Policji uzasadnione jest potrzebą zagwarantowania komendantowi wojewódzkiemu (Stołecznemu) - Policji wiedzy o decyzjach podjętych przez wojewodę, a odnoszących się do kontrolowanej straży gminnej (miejskiej), jak również ma wpływ w sytuacji potrzeby sprawdzania przez kontrolujących sposobu wykonania zaleceń pokontrolnych. Mając na uwadze fakt, że wojewoda prowadzi ewidencję przeprowadzonych kontroli, a tym samym posiada dokumenty z kontroli, celowym jest zobowiązanie wojewody do przekazywania komendantowi wojewódzkiemu (Stołecznemu) Policji wystąpienia pokontrolnego.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Projekt oddziałuje na sytuację straży gminnych oraz wojewodów i komendantów wojewódzkich (komendanta Stołecznego) Policji.

2. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych projekt rozporządzenia zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zgodnie z wymogami art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337).

Projektowane regulacje zostały opracowane przez Zespół do Spraw Współpracy ze Strażami Gminnymi (Miejskimi). Zespół ten działa jako organ pomocniczy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W jego skład wchodzi przedstawiciele resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz samorządu terytorialnego, którzy reprezentują Związek Miast Polskich, Unię Metropolii Polskich oraz Krajową Radę Komendantów Straży Miejskich i Gminnych RP.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Projekt nie ma wpływu na budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz budżet państwa.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Projektowane rozporządzenie nie spowoduje skutków mających wpływ na rynek pracy.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Postanowienia niniejszego rozporządzenia nie mają wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Projektowane rozporządzenie nie wpłynie na zmianę sytuacji i rozwój regionalny.

7. Źródła finansowania

Wejście w życie niniejszego rozporządzenia nie wymaga zwiększenia nakładów finansowych w jednostkach objętych przepisami rozporządzenia.

Za zgodność
pod względem prawnym
i redakcyjnym

DYREKTOR
Departamentu Prawnego MSWiA

Andrzej KUDLIŃSKI