

Warszawa, 22 stycznia 2021 r.

BAS-WAP-2878/20

Pan Poseł
Sławomir Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
w sprawie petycji dotyczącej zmiany art. 1 ust. 2 oraz art. 17 ustawy o strażach
gminnych (BKSP-144-IX-247/20)

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji jest postulat zmiany art. 1 ust. 2 oraz art. 17 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2019 poz. 1795 ze zm.; dalej jako ustawa).

Wnioskodawca postuluje zmianę art. 1 ust. 2 ustawy polegającą na nadaniu temu przepisowi następującego brzmienia:

„2. Straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw człowieka i obywatela”.

Uzasadniając tę propozycję wnioskodawca wskazuje, że „strażnicy gminni winni zgodnie z art. 30 Konstytucji szanować godność i prawa nie tylko obywateli, lecz także cudzoziemców”.

Postulat zmiany art. 17 polegającej na nadaniu mu brzmienia „Strażnik, o którym mowa w art. 16, na polecenie właściwego komendanta straży może zostać wyposażony w broń palną na czas wykonywania zadań określonych w art. 11 ust. 1 pkt 5 i 9”, wiąże się z tym – jak wskazuje Autor petycji – że obecna treść tego przepisu nie uwzględnia zmian w art. 11 ustawy. W uzasadnieniu petycji Wnioskodawca wskazuje, że proponowane zmiany mają charakter porządkowy.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Realizacja postulatów zawartych w petycji wymaga zmiany ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, a zatem przedmiot petycji mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach. Wniesiona została w interesie publicznym.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. Obecnie art. 1 ust. 2 ustawy nosi brzmienie: „Straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli”. Postulowana zmiana polega zatem na dodaniu – po wyrazie „praw” – wyrażenia „człowieka i” oraz zastąpieniu wyrazu „obywateli” – słowem „obywatela” (czyli zastąpieniu dopełniacza liczby mnogiej rzeczownika „obywatel” – dopełniaczem liczby pojedynczej).

Podkreślić trzeba, że znaczenie normatywne art. 1 ust. 2 *in fine* ustawy, wyrażające nakaz poszanowania przez straż miejską „godności i praw obywateli”, spełnia wyłącznie funkcję informacyjną i jest przejawem tzw. redundancji tekstu prawnego (powiela normę wyrażoną już w systemie prawa). Nakaz poszanowania i ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, która stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela, jest obowiązkiem władz publicznych i wynika *expressis verbis* z art. 30 Konstytucji RP. Nakaz poszanowania godności i praw każdego człowieka – bez względu na jego obywatelstwo – jest konstytucyjnym obowiązkiem straży gminnej niezależnie od treści art. 1 ust. 2 ustawy. Warto podkreślić, że nawet uchylenie tego przepisu nie prowadziłoby do żadnej zmiany normatywnej w zakresie obowiązków straży gminnej bowiem, ponieważ omawiany nakaz wynika wprost z art. 30 ustawy zasadniczej.

Można zgodzić się z poglądem, że w sytuacji, gdy ustawodawca decyduje się na powtórzenie w tekście ustawy pewnych elementów normatywnych już występujących w innej formie legislacyjnej w systemie prawa (w szczególności w Konstytucji RP), powinien to czynić w sposób systemowo zbieżny. Omawiany przypadek nie stanowi przy tym naruszenia par. 4 „Zasada techniki prawodawczej” (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; Dz. U. z 2016 poz. 283), zgodnie z którym „ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych

w innych ustawach”, bowiem art. 1 ust. 2 ustawy nie powtarza przepisu zawartego w art. 30 Konstytucji RP (art. 1 ust. 2 nie stanowi w sensie ścisłym *superfluum* ustawowego). Oceniany z tej perspektywy postulat wnioskodawcy – jakkolwiek posiada znikome znaczenie normatywne – to jednak prowadziłyby do nadania art. 1 ust. 2 ustawy kształtu bardziej zbieżnego w warstwie informacyjnej z treścią normatywną art. 30 Konstytucji RP.

2. Postulat zmiany art. 17 ustawy wiąże się z dostosowaniem jego treści do zmian legislacyjnych, którym podlegał art. 11 ustawy. Przepis ten pierwotnie składał się z jednego ustępu określającego katalog zadań straży miejskiej (wyliczenie przykładowe). Zawarte w tym katalogu punkty 5 i 9 obejmowały odpowiednio: „ochronę obiektów komunalnych i urzędzeń użyteczności publicznej” oraz „konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy”. Do przepisów tych odsyłał art. 17 ustawy, który przewidywał, że „strażnik, o którym mowa w art. 16 [dopuszczony decyzją administracyjną właściwego organu policji do wykonywania zadań z bronią palną – uwaga W.O-S.], na polecenie właściwego komendanta straży może zostać wyposażony w broń palną na czas wykonywania zadań określonych w art. 11 pkt 5 i 9”. Przepis ten nadal obowiązuje w przywołanym kształcie pomimo że ustawodawca zmodyfikował w 2009 r. brzmienie art. 11 ustawy, określając jego dotychczasową treść jako ust. 1 i dodając ust. 2 i 3 (art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy - Prawo o ruchu drogowym; Dz. U. z 2009 nr 97 poz. 803 – ustawa weszła w życie 24 grudnia 2009 r.). Zmianie nie towarzyszyła korekta odesłania zawartego w art. 17 ustawy. Wnioskodawca trafnie wskazuje zatem, że obecnie przepis ten powinien odsyłać do art. 11 ust. 1 pkt 5 i 9 ustawy.

Podkreślić trzeba, że pomimo sygnalizowanego przez Wnioskodawcę uchybienia legislacyjnego, ustalenie treści normatywnej art. 17 ustawy nie nastrocza większych trudności interpretacyjnych. Postulowana w tym zakresie nowelizacja – jakkolwiek pożądana z perspektywy przejrzystości i spójności systemu prawa – nie powinna, jak się wydaje, stanowić samoistnego celu realizowanego w formie inicjatywy ustawodawczej.

V. Wnioski

Analiza petycji wskazuje, że zawarta w niej propozycja oparta została na zasadniczo trafnym rozpoznaniu obowiązującego stanu prawnego. Aprobata dla postulatów Autora – ze względów prakseologicznych – powinna jednak „począkać” na szerszą rewizję przepisów ustawy o straży gminnej. Trudno, jak się wydaje, uznać, by

drobne korekty legislacyjne, przyczyniające się do poszerzenia przejrzystości ustawy, jednak nie mające istotnego znaczenia dla zrekonstruowania stanu normatywnego, stanowiły wystarczający argument na rzecz uruchamiania procesu ustawodawczego.

Autor:

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskryptory bazy REX: straż gminna, petycja

Weryfikacja: Adam Karczmarek