

Rekomendacje w zakresie nowelizacji ustawy o strażach gminnych w kierunku zwiększenia bezpieczeństwa wójtów, burmistrzów i prezydentów

dr hab. Jarosław Dobkowski

profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie,
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

W ekspertyzie poruszone zostało zagadnienie ochrony osób pełniących funkcje publiczne w samorządzie terytorialnym, w takim znaczeniu, jakim posługuje się ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa¹, czy też ochrony osób w rozumieniu ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia².

Celem niniejszego opracowania jest analiza prawna w zakresie zadań i kompetencji straży gminnych (miejskich), dotyczących ochrony piastunów funkcji monokratycznych organów podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, ewentualnie wybieralnych przedstawicieli do organów stanowiących i innych wyższych funkcjonariuszy samorządowych, w tym ich ochrony osobistej oraz sformułowanie pewnych postulatów *de lege lata* i rekomendacji *de lege ferenda*. Analiza ta musi uwzględniać ewolucję legislacyjną i dynamikę instytucji prawnych, a także ich funkcjonalne interakcje z innymi rozwiązaniami i konstrukcjami normatywnymi.

Stąd też dla porządku należy odnotować, że choć definicja legalna „ochrony osób” w ustawie o ochronie osób i mienia³ została przyjęta na potrzeby wyłącznie tej ustawy to jednak jej wymiar jest – w mojej ocenie – szerszy, ogólnosystemowy. A zatem na użytek niniejszego opracowania przyjmuję, że „ochrona osób” oznacza działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa życia, zdrowia i nietykalności osobistej. Chodzi więc głównie o ochronę fizyczną indywidualnie określonej osoby, przy czym może nie będzie to jedynie ochrona bezpośrednia związana z odparciem bezprawnego

zamachu na życie, zdrowie lub integralność cielesną, ale także planowanie zabezpieczenia oraz podejmowanie działań zapobiegawczych.

Na gruncie obowiązującego ustawodawstwa można też zrekonstruować pojęcie „ochrony osobistej”. O ile na gruncie ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji⁴ względy ochrony osobistej rozumiane są w kategoriach swoistej „samoobrony”, o tyle można przywołać posiłkowo przepisy ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka⁵. W świetle art. 5 ust. 2 ochrona osobista może polegać na: 1) stałej obecności funkcjonariuszy Policji w pobliżu osoby chronionej; 2) czasowej obecności funkcjonariuszy Policji w pobliżu osoby chronionej; 3) czasowej obserwacji osoby chronionej i otoczenia, w którym przebywa; 4) wskazaniu osobie chronionej bezpiecznych miejsc przebywania oraz czasu i bezpiecznego sposobu przemieszczania się; 5) określeniu zakresu, warunków i sposobu kontaktowania się osoby chronionej z innymi osobami.

Wydaje się, że ten ostatni kontekst ochrony osób pozostaje szczególnie interesujący w świetle tytułowego zagadnienia. Można też przyjąć, że był to niegdyś wyłączny przedmiot działania formacji wojskowych i wojskowych organów porządkowych, potem także pole zainteresowania służb policyjnych, a następnie objęto tę sferę zadań procesem prywatyzacji, czy nawet – w wyjątkowych przypadkach – uspołecznienia. Pojawia się też kwestia ewentualnej komunalizacji.

Współczesne lokalne formacje porządkowe w Polsce, zwłaszcza w miastach, mają – wbrew pozorom – dość długą

1 Dz. U. z 2018 r., poz. 138, z późn. zm.

2 Tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 2142, z późn. zm.

3 Zob. art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia.

4 Tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1839, z późn. zm.

5 Dz. U. z 2015 r., poz. 21.

historię. Powstania organów tego typu nie można łączyć jedynie z powołaniem w 1990 r. samorządu terytorialnego na poziomie gminy, albowiem od 1984 r. w niektórych miastach funkcjonowały miejskie służby porządkowe⁶. Możliwość powoływania od 1990 r. straży miejskich w trybie art. 23 ust. 1 (w pierwotnym brzmieniu) ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁷ była także w pewien sposób kontynuacją dotychczasowej koncepcji. Przepis ten dał podstawę prawną nie tylko do utworzenia nowych straży miejskich, ale i przekształcenia zastanych miejskich służb porządkowych. Pracownicy miejskich służb porządkowych, choć stanowili korpus umundurowany i posiadali uprawnienia z zakresu kontroli przestrzegania prawa oraz ścigania wykroczeń w drodze nakładania mandatów karnych⁸, nie mogli stosować środków przymusu bezpośredniego. Miejska służba porządkowa wykonywała – co należy wyraźnie podkreślić – czynności administracyjno-prawne w dziedzinie utrzymania czystości i porządku oraz kontroli ruchu drogowego. W żadnym razie nie była powołana do ochrony osób i mienia, w tym ochrony obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej.

Kontynuację tej myśli widać także po części w odniesieniu do działalności późniejszych straży miejskich. Ich zakres działania został wyraźnie ograniczony wyłącznie do czynności administracyjno-porządkowych⁹. Niemniej straże miejskie w ustawie o Policji zostały zaliczone do „specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych” (art. 1 ust. 2 pkt 5), szczegółowy zakres zadań i uzbrojenie miał określać statut straży (art. 24 ust. 1)¹⁰, z tym, że na podstawie art. 23 ust. 3 ustawy

funkcjonariusze straży miejskich nie mogli z zasady używać broni palnej ani środków przymusu bezpośredniego, oprócz określonych w art. 16 ust. 1 pkt 1 i 2, czyli fizycznych, technicznych i chemicznych środków służących do obezwładniania i konwojowania osób oraz zatrzymywania pojazdów, a także pałek służbowych. W statutach straży miejskich, które były wydawane w porozumieniu z naczelnym organem administracji państwowej właściwym do spraw wewnętrznych określano szczegółowe ich zakresy działania przez wyliczenia spraw należących do ich właściwości rzeczowej. Z dostępnych w przestrzeni publicznej aktów tego typu wynika, że pojawiały się tam różne kwestie, niemniej nie były one *expressis verbis* związane z ochroną fizyczną osób i mienia, w tym ochroną obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej. Zadania straży wynikały także z przedmiotu jej współdziałania z Policją. Na tle rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1990 r. w sprawie szczegółowych zasad współpracy Policji ze strażami miejskimi oraz zakresu nadzoru fachowego i pomocy udzielanej tym strażom przez Komendanta Głównego Policji¹¹ nie da się jednak wyróżnić zadań związanych z ochroną osób. Nie ulegało jednak wątpliwości, że funkcjonariusze straży miejskich mogli podejmować wyjątkowe interwencje – podobnie jak ówczesni pracownicy komercyjnej ochrony osób i mienia, czy też inne osoby – także w oparciu o tytuły ogólnospołeczne, takie jak: obrona konieczna, stan wyższej konieczności, czy tzw. ujęcie obywatelskie¹². W tak zarysowanym stanie prawnym doraźne zabezpieczenie wizyt wyższych funkcjonariuszy samorządowych, ich spotkań z ludnością czy publicznych wystąpień spoczywać miało przede wszystkim na Policji, przez co straż miejska miała pełnić funkcje pomocnicze i w rzeczywistości pozostawać do dyspozycji organów Policji.

Pewne zmiany nastąpiły z dniem wejścia w życie ustawy 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 ustaw¹³. Z jednej strony straże mogły być tworzone także w gminach tzw. wiejskich, z drugiej – doregulowano sprawę szczegółowego zakresu działania straży przez upoważnienie dla ministra do wydania wzorcowego statutu, a także rozszerzono zakres podejmowanych czynności. Nie chodziło już o wyłączenie o czynności administracyjno-porządkowe, ale także czynno-

6 Zob. § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1983 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej (Dz. U. z 1984 r. Nr 2, poz. 3); § 13 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 1984 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania urzędów terenowych organów administracji państwowej (Dz. U. Nr 25, poz. 124); art. 134 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 1988 r., Nr 26, poz. 183).

7 Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 30, poz. 179, aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 2067, z późn. zm.

8 Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1983 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania funkcjonariuszom niektórych organów uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. z 1984 r. Nr 2, poz. 7); 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. Nr 2, poz. 10).

9 Zob. art. 24 ust. 2 ustawy o Policji w brzmieniu pierwotnym.

10 Początkowo uprawnionym do jego nadania był burmistrz (prezydent miasta) – po porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, zaś po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz nie-

których innych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 515, zm.: Dz.U. z 1997 r. Nr 144, poz. 971) – rada gminy (miasta).

11 Dz. U. Nr 84, poz. 492.

12 Por. art. 243 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1987, z późn. zm.) oraz art. 45 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 475, z późn. zm.).

13 Dz.U.Nr 104, poz. 515, z późn. zm.

ści mające na celu fizyczne zabezpieczenie miejsca zdarzenia, ale *ex post*. Rozszerzono także katalog dostępnych środków przymusu bezpośredniego. W zarządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 września 1996 r. w sprawie wzorcowego statutu straży gminnych (miejskich)¹⁴ nie przewidziano jednak samodzielnego kierunku działalności straży w zakresie ochrony osób, w tym wyższych funkcjonariuszy samorządowych. Dotychczasowe zasady ich ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie, zdrowie, wolność i integralność cielesną nie zmieniły się.

Ogólnej koncepcji nie przekształciło zbytnio uregulowanie organizacji i funkcjonowania straży gminnych (miejskich) ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych¹⁵. Niemniej nastąpiły istotne zmiany jakościowe. Warto zrazu zauważyć, że straż – po myśli art. 1 – stanowi umundurowaną formację o charakterze samorządowym, służącą społeczności lokalnej i przeznaczoną do ochrony porządku publicznego na terenie gminy. Trzeba mieć również na względzie fakt, że zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego, a po myśli art. 11 ust. 1 ustawy do dalszych zadań straży należy w szczególności: 1) ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych; 2) czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym; 3) kontrola publicznego transportu zbiorowego – w zakresie określonym w przepisach o publicznym transporcie zbiorowym; 4) współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń; 5) zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia; 6) ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej; 7) współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych; 8) doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób; 9) informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie

w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; 10) konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.

Pewne samoistne cele straży gminnej (miejskiej) poza jej ogólną kompetencją w zakresie ochrony (utrzymania, zapewnienia, przywrócenia) porządku publicznego wynikają również z przepisane go zakresu współdziałania straży z Policją. W świetle art. 9 ust. 5 ustawy współpraca Policji i straży polega w szczególności na: 1) stałej wymianie informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku publicznego; 2) zorganizowaniu systemu łączności Policji i straży, uwzględniającego lokalne potrzeby i możliwości oraz zapewniającego utrzymanie stałej łączności między jednostkami Policji i straży; 3) koordynowaniu rozmieszczenia służb policyjnych i straży, z uwzględnieniem zagrożeń występujących na danym terenie; 4) wspólnym prowadzeniu działań porządkowych w celu zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, a także w innych miejscach publicznych.

Dodatkowe zadania straży można zrekonstruować na tle kompetencji i szczegółowych uprawnień funkcjonariuszy straży. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy strażnik ma w szczególności prawo do ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji oraz dokonywania sprawdzenia prewencyjnego osób doprowadzanych, w celu ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie lub zdrowie osób lub mienie, a także w celu ochrony przed nieuprawnionymi działaniami skutkującymi zagrożeniem życia lub zdrowia (sprawdzenie prewencyjne osób doprowadzanych polega na manualnym sprawdzeniu osoby, zawartości jej odzieży oraz przedmiotów znajdujących się na jej ciele lub przez nią posiadanych)¹⁶.

W szczególnych przypadkach, określonych ustawą z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁷ – dla odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; przeciwdziałania naruszeniu porządku lub bezpieczeństwa publicznego; przeciwdziałania bezpośredniemu zamachowi na ochrania ne przez uprawnionego obszary, obiekty lub urządzenia; ochrony porządku lub bezpieczeństwa na obszarach lub w obiektach chronionych przez uprawnionego; ujęcia osoby, udaremnienia jej uciecz-

14 M.P. Nr 81, poz. 722.

15 Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 123, poz. 779; ostatni tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 928, z późn. zm.; dalej przywoływana jako: ustawa.

16 Zob. art. 12 ust. 1o ustawy.

17 Tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1834, z późn. zm.

ki lub pościgu za tą osobą; pokonania biernego i czynnego oporu – strażnik może użyć określonych środków przymusu bezpośredniego lub wykorzystać te środki¹⁸.

W sytuacji konieczności odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby albo konieczność przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu oraz w sytuacji konieczności przeciwstawienia się osobie niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni, materiału wybuchowego lub innego niebezpiecznego przedmiotu, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności uprawnionego lub innej osoby albo osobie która usiłuje bezprawnie odebrać broń palną uprawnionemu lub innej osobie uprawnionej do jej posiadania strażnik może użyć broni palnej lub ją wykorzystać¹⁹.

Wyrażam opinię, że wejście w życie ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej i towarzyszące zmiany w ustawie o strażach gminnych były momentem niejako przełomowym dla określenia statusu straży gminnych (miejskich). W ich konsekwencji niejako zrównano straż z innymi organami ochrony prawnej w zakresie zasad używania i wykorzystywania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej.

Należy też zauważyć, że ustawa o strażach gminnych wchodziła w skład pewnego pakietu ustaw. Chodzi tu o ustawy uchwalone w dniu 30 lipca 1997 r.: 1) o ochronie osób i mienia²⁰, 2) o bezpieczeństwie imprez masowych²¹. Pomostem pomiędzy tymi aktami a ustawą o strażach gminnych miał być projektowany art. 11 pkt 9 tej ostatniej ustawy stanowiący, że do zadań straży należy wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych ustawach oraz regulacja art. 12 ustawy o ochronie osób i mienia, zgodnie z którą wewnętrzne służby ochrony w zakresie ochrony osób i mienia współpracują m.in. ze strażami gminnymi (miejskimi). *Per analogiam* obowiązek współpracy dotyczyć miał także służb porządkowych organizatora imprezy masowej.

Wszystko to prowadzi do wniosku, że straż gminna (miejska) jest obecnie nie tylko właściwa w sprawach porządku publicznego, ale posiada także wyraźne określone prawem kompetencje w sprawach bezpieczeństwa publicznego, w tym bezpieczeństwa osób. Zadania w tej ostatniej sferze są wykonywane we współpracy z Policją albo też niejako w stanach wyższej konieczności. Oznacza to, że straż gmina (miejska) jest nie tylko samorządową formacją wykonawczą powoła-

ną do ochrony porządku publicznego, ale także samoistnym organem ochrony prawnej. Choć główny ciężar zapewnienia ochrony osób w dalszym ciągu spoczywa – zgodnie z zasadą pierwszeństwa jako organu o właściwości ogólnej w sprawach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego – na Policji, to jednak nie jest ona osamotniona w tym procesie. Z biegiem czasu szersze uprawnienia uzyskiwały w tym zakresie straże gminne (miejskie), choć warunki korzystania z nich nadal pozostają szczególne. Tendencją rozwojową jest zatem wzmacnianie kompetencyjne straży w kierunku ochrony bezpieczeństwa publicznego, w tym zapewnienia bezpieczeństwa ludzi, choć – co należy wyraźnie zastrzec – nie jest to podmiot równorzędny Policji²².

Mimo, że straż gminna (miejska) ma pełnić funkcję służebną wobec całej społeczności lokalnej, już w chwili obecnej nie widzę jednak wyraźnych formalnoprawnych przeszkód, aby w otoczeniu piastunów funkcji monokratycznych organów podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, ewentualnie wybieralnych przedstawicieli do organów stanowiących i innych wyższych funkcjonariuszy samorządowych występowała stała lub czasowa obecność strażników i aby nie mogli oni dokonywać czasowej obserwacji osoby chronionej i otoczenia, w którym przebywa, planować jej bezpieczeństwa oraz doradzać w tych zakresach. Zwłaszcza, że umiejętności i doświadczenie, w szczególności w zakresie ochrony obiektów i konwojów strażników niejednokrotnie nie odbiegają od kwalifikacji pracowników komercyjnej ochrony osób i mienia.

Niemniej – jak pokazuje dotychczasowa praktyka – istniejące możliwości prawne nie były zbyt często wykorzystywane. „Obstawa” straży była widoczna jedynie w sytuacjach naprawdę szczególnych albo była związana z określonym ceremoniałem samorządowym na różnego rodzaju uroczystościach. Po części wynikało to z fakultatywności tworzenia straży gminnych (miejskich). Straże nie występują bowiem we wszystkich gminach. O ile w 2012 r. liczba straży miejskich (gminnych) wyniosła 596, o tyle na dzień 31 grudnia 2017 r. funkcjonowało już 490 straży (w tym 409 straży miejskich i 81 straży gminnych), zatrudniających 10 352 osoby, w tym 8 710 osób na sta-

22 Szerzej: J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa-Kraków 2007, ss. 308; tenże, *Administracyjnoprawne stosunki łączące Policję z samorządem terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2013, ss. 344; tenże, *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka prawna relacji wzajemnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2015, ss. 178; tenże, *Nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi)*, [w:] *Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego. Księga dla uczczenia 70. rocznicy urodzin oraz 45. rocznicy pracy naukowej Profesora Zbigniewa Janku*, red. M. Szewczyk, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2017, s. 33-43.

18 Zob. art. 14 ust. 1 ustawy w zw. z art. 11 pkt 1-6, 8-10 i 12-14 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

19 Zob. art. 14 ust. 2 ustawy w zw. z art. 45 pkt 1 lit. a, b, e i pkt 2 oraz w art. 47 pkt 3, 5 i 6 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

20 Dz. U. Nr 114, poz. 740.

21 Dz. U. Nr 106, poz. 680.

nowiskach strażników²³. Choć jest widoczny trend spadkowy, przez co strażę występują w co piątej podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, to są obecne właściwie we wszystkich dużych miastach.

W innym aspekcie chodzić może też o odbiór społeczny, albowiem w sytuacji, kiedy wyżsi funkcjonariusze samorządowi będą traktowani jako wymagające szczególnej ochrony osobistości ze względu na ich status zawodowy (*Very Important Person*), to może być to postrzegane w społeczności lokalnej jako przejaw pomieszczenia ról społecznych, czy indywidualnego przewrażliwienia określonych osób, a w konsekwencji – jako zbędny wydatek poniesiony ze środków publicznych. Takie spostrzeżenia płyną też z dość powszechnych opinii na temat wynajmowania do ochrony budynków urzędów i siedzib instytucji komunalnych zewnętrznych firm ochroniarskich, zwłaszcza w mniejszych miejscowościach. Jeszcze inne trudności wynikają z rozproszenia regulacji normatywnej i trudności z jej interpretacją, a zwłaszcza obaw w perspektywie ewentualnego przestępnego przekroczenia uprawnień.

Istnieje zatem konieczność doprecyzowania i ujednocznaczenia podstaw prawnych. W tym względzie należałoby w pierwszej kolejności zaproponować pewne wstępne założenia nowych rozwiązań prawnych.

Po pierwsze, uważam, że możliwości wprowadzenia ochrony osobistej są ograniczone dwoma czynnikami. Z jednej strony w samorządzie gminnym obok czynnika obywatelskiego (radnych, którzy tworzą *in pleno* organ stanowiący) występuje czynnik zawodowy w postaci zatrudnianego (na podstawie wyboru) piastuna funkcji organu wykonawczego oraz innych pracowników samorządowych. Mimo, że obydwom kategoriom samorządowej **służby publicznej przysługuje ochrona** karnoprawna funkcjonariusza publicznego, to należy rozważyć zawężenie możliwości udzielenia ochrony osobistej przez strażę gminne (miejskie) jedynie do **wójtów, burmistrzów, prezydentów** miast, i nie tylko dlatego, że są „szefami” administracji samorządowej w gminie (mieście), ale także dlatego, że są swoistymi liderami politycznymi w społecznościach lokalnych, mającymi legitymację demokratyczną do sprawowania władzy samorządowej, niezależnie od składu i poparcia rady gminy (miasta). Chociażby z racji utrzymania łączności z wyborcami i dyskusji z nimi na różnych forach, są oni narażeni w większym stopniu na niebezpieczeństwa niż wybieralni przedstawiciele do organu stanowiącego, który nie działa stale, ale w trybie sesyjnym. W odniesieniu do innych pracowników samorządowych nigdzie w świecie nie występuje praktyka udzielania im ochrony osobistej, za wyjątkiem doraźnych zagrożeń wynikających z charakteru

prowadzonej sprawy czy powierzenia szczególnych uprawnień kontrolno-orzecznicych, ale jest to zazwyczaj ochrona udzielana przez organy policyjne, a nie służby porządkowe.

Z drugiej strony, skala działania wójta czy burmistrza jest trochę inna niż prezydenta miasta. Choć prawdopodobieństwo zakłócenia pracy organu wykonawczego gminy na skutek bezprawnego *zamachu na życie, zdrowie* lub integralność cielesną jest – jak każdy eksces – niemierzalne, to jednak ze względu na dość rzadkie występowanie, a w tym wyraźne dyslokowanie straży w ośrodkach wysoce zurbanizowanych, powierzenie im zadań w zakresie udzielania ochrony osobistej dotyczyć będzie głównie miast, zwłaszcza tzw. dużych miast. Wprowadzenie wyraźnych możliwości prawnych tego typu nie może prowadzić do nieuzasadnionego tworzenia straży, których jedynym rzeczywistym celem będzie ochrona osobista. Ma to być funkcja niejako uboczna w działalności straży gminnych (miejskich), a nie główny przedmiot jej zainteresowania i kierunek praktycznej działalności. Być może w takiej sytuacji lepszym rozwiązaniem byłby zatrudnienie pracownika ochrony, niż strażnika.

Po trzecie wreszcie, pewne niebezpieczeństwa mogą płynąć z podporządkowania straży gminnych (miejskich) i *de facto* strażników – czy to przez bezpośrednią podległość, czy w ramach ogólnego zwierzchnictwa – organowi wykonawczemu gminy. Ochrona osobista wymaga pełnego profesjonalizmu, który może być zakłócany świadomością pozycji prawnoustrojowej osoby chronionej, a także nieprzewidywalnymi w sytuacjach zagrożenia reakcjami uprawnionego, który może jako „wyższy” wydawać szczegółowe dyspozycje, mogące być przez strażnika – niezależnie od realnych zagrożeń – odbierane jako polecenia służbowe, co może z kolei wpływać na skuteczność ochrony. W ramach udzielanej przez strażnika ochrony osobistej „przełożenie” powinno być odwrócone, a co najmniej piastun funkcji monokratycznego organu gminy powinien dostosowywać się do wskazań strażnika, jako podmiotu wyspecjalizowanego. W praktyce może to być trudne do realizacji. Oczywiście osiągnięcie określonego stopnia fachowości przez strażników wymaga profesjonalizacji zawodowej w drodze szkoleń teoretycznych, praktyk zawodowych, warsztatów psychologicznych itp. Niezbędny będzie także trening mentalny, kształtowanie świadomości odpowiedzialności za osobę chronioną oraz odpowiedni poziom determinacji i poczucia misji. Współgrać z tym musi określony zakres wiedzy etycznej. Wzorce pragmatyczne w tym zakresie można czerpać z organizacji służby asystencyjnej w Wojsku Polskim, Żandarmerii Wojskowej i jednostkach Policji.

Za wypracowaniem rozwiązań tego typu przemawia także przeciążenie bieżącymi zadaniami struktur Policji, która w obecnym stanie prawnym nie jest w ogóle umocowana do udzielania ochrony osobistej piastunom funkcji organów sa-

²³ Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2017 r. oraz współpracy straży z Policją, Warszawa 2018, passim.

morządowych, chyba że ma to się odbywać w ramach prowadzonego postępowania karnego, zabezpieczenia pewnych przedsięwzięć publicznych, albo zdarzeń niejako nagłych.

Jestem zdania, że w ustawie o strażach gminnych – wzorem ustawy o Służbie Ochrony Państwa – nie trzeba definiować ochrony osób uprawnionych, ale należy w katalogu zadań straży gminnych (miejskich) – obok sprawy ochrony obiektów komunalnych i urzędzeń użyteczności publicznej – umieścić także przedmiot działania w postaci ochrony osobistej osób, zajmujących stanowiska prezydentów miast, względnie burmistrzów i wójtów. Do wykonania tego zadania wystarczające będą obecne środki działania, zmienia się bowiem jedynie „cel ochrony”. Jeśli jednak mają pojawić się nowe formy realizacji tego zadania, to muszą istnieć odniesienia nie tyle w sferze kompetencji straży, co w zakresie uprawnień strażników. Dla jednolitości systemowej można tu sformułować odesłanie do odpowiedniego stosowania wybranych przepisów ustawy o ochronie osób i mienia, czy nawet ustawy o Służbie Ochrony Państwa. Na tym etapie stworzenie samoistnych unormowań pragmatycznych, organizacyjnych i proceduralnych będzie dość trudne, choć nie niemożliwe.

Uważam, że konkretnymi zmianami legislacyjnymi muszą być objęte nie tylko przepisy ustawy o strażach gminnych, ale także unormowania ustaw związkowych, a zwłaszcza takich, które wprowadzają odmienne reżimy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego – w szczególności: ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych²⁴, ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach²⁵, ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady²⁶, ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²⁷, a także tam gdzie występują zwyczajowe azyle (np. kościoły, cmentarze i inne sanktuaria).

Pewne odniesienia będą z pewnością musiały się znaleźć w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej jako akcie wiodącym w zakresie stosowania i wykorzystania środków przymusu bezpośredniego poza egzekucją administracyjną²⁸ oraz system odesłań do jej przepisów w ustawie o strażach gminnych. Nowego uregulowania będzie wymagała także sprawa współpracy straży z Policją, wewnętrznymi służbami ochrony, służbami porządkowymi

organizatora imprezy masowej. Nowelizacja powinna objąć także przepisy dotyczące szkoleń strażników i wymagań zawodowych.

Zmiany w ustawie o strażach gminnych nie rozwiązują jednak problemu zwiększenia bezpieczeństwa wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także starostów czy marszałków województw. Możliwości w tym względzie mogą być różne, choć adekwatnych sposobów należy poszukiwać – z przyczyn obiektywnych – na płaszczyźnie ochrony komercyjnej, a nie ochrony publicznoprawnej. Być może w tym momencie właśnie na płaszczyźnie ochrony komercyjnej trzeba szukać wspólnego rozstrzygnięcia dla wszystkich organów monokratycznych w samorządzie terytorialnym, a docelowo wypracowywać rozwiązania zakładające oparcie ich bezpieczeństwa osobistego na aktywności Policji, która w skali terytorialnej występuje powszechnie, a której organy mają możliwości samodzielnej oceny zasadności udzielenia ochrony osobistej. Sprawa ewentualnej odpłatności za udzieloną ochronę policyjną czy innych rozliczeń wydaje się być w tym momencie jedynie kwestią techniczną, albowiem koszty udzielonej ochrony powinny obciążać każdorazowo jednostki samorządu terytorialnego.

24 Tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1870, z późn. zm.

25 Tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 408, z późn. zm.

26 Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 2120, z późn. zm.

27 Dz. U. poz. 1668, z późn. zm.

28 Zob. art. 1a pkt 12 lit. b tiret piąte oraz rozdział 6 działu III ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1314, z późn. zm.). Zauważyć należy, że w tej ustawie występują pokrewne rodzajowo instytucje „pomocy” i „asysty” ze strony Policji i innych służb mundurowych w czynnościach egzekucyjnych i zabezpieczających.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl