

Analiza zmian prawnych oraz organizacyjnych umożliwiających strażom gminnym realizację zadania polegającego na ochronie fizycznej włodarzy gmin

dr Konrad Hennig¹

Spis treści

Wstęp	1
Uwarunkowania i model funkcjonowania straży gminnych	3
Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli	7
Analiza danych statystycznych dot. wybranych straży gminnych	10
Analiza przepisów prawnych w zakresie ochrony fizycznej osób piastujących funkcje publiczne	16
Analiza możliwości prawnych wykonywania przez straże gminne zadań z zakresu ochrony fizycznej włodarzy gmin	17
Alternatywne metody zapewnienia ochrony fizycznej włodarzom gmin	19
Podsumowanie	21
Bibliografia	23

¹ Wraz ze współautorami: Wojciechem Biesiackim oraz Konradem Jagiełą.

1. Wstęp

W dyskusji na temat bezpieczeństwa osób piastujących funkcje publiczne na szczeblu samorządu terytorialnego pojawiły się postulaty, aby prezydenci miast czy szerszej władze gmin uzyskali prawo do ochrony wzorowanej w pewnej mierze na ochronie najważniejszych osób publicznych w Polsce, sprawowanej przez Służbę Ochrony Państwa. W tym kontekście zaczęto zwracać także uwagę na możliwość przystosowania istniejących już formacji mundurowych do wypełniania tych zadań. Jedną z służb, które mogłyby sprawować funkcje ochronne na szczeblu gminy jest straż gminna (miejska), która mogłaby zostać wyposażona w adekwatne upoważnienia prawne oraz rozwiązania organizacyjne związane ze szkoleniem i wyposażeniem funkcjonariuszy. Dzięki dobrowolności w powoływaniu oraz zakreślaniu katalogu wykonywanych zadań, rozwiązanie takie nie będzie miało charakteru nadmiarowego, gdyż uzależnione będzie od indywidualnych potrzeb i preferencji władz danej gminy. Wypracowanie docelowego rozwiązania powinno odbywać się w pełnym dialogu ze środowiskiem samorządowców, aby uniknąć efektu projektowania rozwiązań w „społecznej próżni”. Już dzisiaj strażnicy gminni towarzyszą wódatarzom gmin w trakcie wykonywania obowiązków służbowych związanych z kontaktami z obywatelami. Zadania te realizowane są w sposób dopasowany do oczekiwań wódatarzy bez szczególnych upoważnień ustawowych, zazwyczaj na podstawie regulaminu straży gminnej w danej miejscowości. W regulaminach znajdują się przepisy o wykonywaniu przez straże gminne czynności i zadań określonych przez organ wykonawczy, w których mieszczą się zarówno ochrona fizyczna jak i ochrona obiektów komunalnych i urzędzeń użyteczności publicznej. Rozwiązaniem, które należałoby rozważyć jest zatem w mniejszym stopniu projektowanie zmian przepisów ustawowych, a raczej wzmocnienie organizacyjne, szkoleniowe i techniczne straży gminnych do wykonywania tego rodzaju zadań.

21 stycznia 2019 roku Dziennik Bałtycki opublikował artykuł przytaczający opinie niektórych prezydentów miast od-

nośnie potrzeby posiadania przez nich ochrony². Przytoczeni w tekście wódatarze dość jednoznacznie opowiadali się jednak przeciwko postulatowi, aby przydzielona im została ochrona na wzór ochrony sprawowanej wobec najważniejszych osób w państwie przez SOP. Zwracali oni uwagę na to, że istotą sprawowania funkcji na szczeblu samorządowym jest bycie blisko ludzi i wyborców. Prezydent Poznania Jacek Jaśkowiak stwierdził w rozmowie z dziennikarzem, że nie zamierza zmieniać swoich zwyczajów: „nadal będę blisko mieszkańców, będę jeździć tramwajami, autobusami i rowerem. Chowanie się za ochroniarzami czy ciemnymi szybami limuzyny to wbrew pracy samorządowca. Jej warunkiem koniecznym jest bezpośredni kontakt z mieszkańcami - na ulicy, na otwartych spotkaniach czy innego typu wydarzeniach”. W podobnym tonie wypowiadali się urzędnicy z wrocławskiego ratusza. „Nie rozważamy przydzielenia ochrony prezydentowi Sutrykowi. Sam zresztą zaznaczał, że polityk samorządowy, prezydent miasta, burmistrz to gospodarze, wybierani przez mieszkańców, dla mieszkańców, pracujący między mieszkańcami i z mieszkańcami” - mówił Arkadiusz Filipowski z Wydziału Komunikacji Społecznej Urzędu Miasta we Wrocławiu. Trzeba mieć oczywiście na uwadze, że aby poznać bardziej miarodajne opinie, należałoby przeprowadzić zakrojone na dużo szerszą skalę badania sondażowe wśród wódatarzy gmin. Natomiast niewątpliwie opinia samych samorządowców powinna mieć znaczenie przy ewentualnym konstruowaniu nowych przepisów dotyczących ochrony ich samych, dlatego przy formułowaniu rekomendacji autorzy uwzględnili konieczność projektowania rozwiązania elastycznego i hybrydowego, niegenerującego żadnych zobowiązań ani kosztów po stronie samorządów, które nie zdecydowały się z niego skorzystać.

2 <https://dziennikbaaltycki.pl/samorzadowcy-potrzebuja-ochrony-prezydenci-podkreślaja-ze-wazny-dla-nich-jest-kontakt-z-mieszkancami-miast/ar/13819081> (dostęp 27.01.2019). W szczególności uniknąć należy zaprojektowania rozwiązania nadmiarowego, obowiązkowego dla wszystkich gmin. Wprowadzenie obowiązkowej ochrony, chociażby dla samych wódatarzy gmin, byłoby bez wątpienia zbyt daleko idącym postulatem. W Polsce funkcjonuje 2 477 gmin, przy założeniu, że ochrona wódatarzy sprawowana byłaby przez dwóch funkcjonariuszy i miałaby charakter całodobowy, wymagałoby to oddelegowania wyłącznie do tego zadania co najmniej 15 tysięcy funkcjonariuszy. Tymczasem według danych z początku 2017 roku strażników gminnych w całej Polsce było niecałe 9 000. Straże gminne funkcjonują w zaledwie około jednej piątej gmin w Polsce. Przyjęcie więc założenia, że straż gminna miałaby objąć wódatarzy gmin obowiązkową i pełną ochroną wymagałoby nie tylko zatrudnienia i wyszkolenia ogromnej liczby nowych strażników, ale także powołania nowych straży gminnych w około czterech piątych gmin w Polsce. Ich powołanie wiązałoby się nie tylko z kosztami osobowymi, ale także z zakupem wyposażenia, odpowiednich środków do zapewnienia bezpieczeństwa, pojazdów oraz zapewnieniu odpowiedniej obsługi administracyjnej, w tym zaplecza lokalowego.

2. Uwarunkowania i model funkcjonowania straży gminnych

Funkcjonujący obecnie model straży gminnych, który został ukształtowany na mocy przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych nie był pierwszym w historii III Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji zawierała regulacje, uprawniające do tworzenia formacji spełniających lokalnie rolę w zakresie zapewniania ładu i porządku publicznego. Policja lokalna została wymieniona w art. 4 ust. 1 wraz z policją kryminalną, drogową czy kolejową. Burmistrzowie i prezydenci miast uzyskali możliwość tworzenia umundurowanych formacji w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. W 1994 r. funkcjonowało 410 takich jednostek. Taki stan prawny obowiązywał do momentu nowelizacji ustawy o Policji w roku 1995. Zlikwidowano wówczas m.in. policję lokalną, zastrzeżone zostało także używanie nazwy „policja” tylko do formacji *stricto* policyjnych.

Zmiany w przepisach, które doprowadziły do uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy o strażach gminnych, zostały zainicjowane przez samorządowców zrzeszonych w Związku Miast Polskich. Postulowali oni powołanie straży gminnych, które miały być organem porządkowym, odciążającym policję od zadań w zakresie podstawowego zapewniania porządku na poziomie lokalnym³. Projekt ustawy o strażach gminnych został formalnie zgłoszony jako projekt sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i w dniu 4 marca 1997 roku został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu RP. Po pół-

rocznych pracach parlamentarnych, ustawa została przyjęta i weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 roku. Przepisy ustawy były kilkunastokrotnie nowelizowane, po raz ostatni ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości.

Utworzenie straży gminnej jest kompetencją rady właściwej gminy, która musi zasięgnąć opinii właściwego terytorialnie wojewódzkiego (bądź stołecznego) komendanta Policji oraz zawiadomić właściwego wojewodę. Straż gminna w gminach, w których władzę wykonawczą sprawuje burmistrz bądź prezydent miasta nosi nazwę straży miejskiej. Gminy sąsiadujące na terenie jednego województwa mają również możliwość utworzenia, na mocy porozumienia, wspólnej straży gminnej, której właściwość terytorialna będzie wykraczała poza obręb jednej gminy. Koszty funkcjonowania straży gminnej pokrywane są budżetu gminy. Straż gminną kieruje komendant zatrudniany przez właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Nadzór nad funkcjonowaniem straży należy do organu wykonawczego gminy, z wyłączeniem niektórych zadań wykonywanych przez straż, ewidencji prowadzonych przez straż oraz użycia broni palnej i środków przymusu bezpośredniego. W tym zakresie nadzór sprawowany jest przez wojewodę przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji.

Straże gminne mają możliwość nawiązywania porozumień o współpracy z Policją. Współpraca ta może polegać w szczególności na wymianie informacji pomiędzy służbami, organizowaniu wspólnego systemu łączności, koordynowaniu rozmieszczenia służb, wspólnym prowadzeniu działań porządkowych czy organizowaniu wspólnych szkoleń. Pomędzy formacjami zauważalny jest jednostronny przepływ kadr w stronę Policji, oferującej wyższe uposażenie oraz przywileje emerytalne. Do straży gminnych trafiają często osoby, które nie zakwalifikowały się w procesie rekrutacyjnym do Policji, co wskazuje na pokrewne motywacje osób, aplikujących do obu formacji.

Art. 10 ust. 1 ustawy o strażach gminnych stanowi, że straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego, ustanawiające przepisy porządkowe w zakresie zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je uchwały. Straż wykonuje również uprawnienia i obowiązki wynikające z ustaw szczególnych (np. ochrony przyrody, ustawy o ochronie zwierząt, o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, etc.).

Katalog zadań straży zawarty w ustawie o strażach gminnych zawiera m. in. takie zadania jak: ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, czuwanie nad porządkiem ruchu drogowego i jego kontrola, zabezpieczanie miejsc prze-

³ Większość zarzutów wobec modelu funkcjonowania straży gminnych dotyczy dublowania zadań Policji, dlatego istotne jest, aby w możliwie dużym stopniu dążyć do odróżnienia funkcjonalnego obu formacji. Sprzeciw wobec funkcjonowania w obecnym kształcie straży miejskich skutkowało w ostatnich latach ich likwidacją (m.in. Lubin, Nowy Targ, Łeba, Człuchowo, Stalowa Wola, Żory, Chrzanów, Łask, Grajewo, Trzebinia, Strzegom). Po odebraniu strażom gminnym możliwości wykorzystywania fotoradarów w 2015 r. proces ten znacząco przyspieszył. „W 2016 r. na terenie Polski funkcjonowało 433 oddziały straży miejskich oraz 97 oddziałów straży gminnych, łącznie 530 oddziałów to jest o 43 jednostki organizacyjne straży mniej niż w roku 2015”. Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2016 r. oraz współpracy straży z Policją. <https://www.mswia.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/straze-gminne-miejskie/dane-statystyczne-doty/16193,Dane-statystyczne-za-2016-rok.html> (dostęp: 27.01.2019). Z kolei na dzień 31 grudnia 2017 r. funkcjonowało już tylko 490 straży (w tym 409 straży miejskich i 81 straży gminnych), czyli kolejne 40 jednostek mniej niż w roku poprzednim. <https://www.gov.pl/web/mswia/o-strazach-gminnych-i-miej-skich-w-mswia> (dostęp: 27.01.2019).

stępstw i katastrof, ochrona obiektów komunalnych i obiektów użyteczności publicznej, współpraca w zakresie ochrony porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych czy konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy. Część z wymienionych powyżej zadań pokrywa się z zadaniami Policji, a część to zadania realizowane zwykle przez wyspecjalizowane firmy ochroniarskie, tym niemniej w tożsame kompetencje zostały wyposażone przez ustawodawcę również straże gminne.

Wskazać można na pewną problematyczność ze zidentyfikowaniem przez część straży gminnych właściwej, służebnej roli wobec społeczności lokalnej. Straże gminne nie przejęły roli koordynacyjnej w zakresie ochrony porządku publicznego, czyli czystości i porządku na terenie gminy (warto pamiętać o różnicy pomiędzy ochroną porządku publicznego, jaka jest zadaniem straży gminnych, a ochroną bezpieczeństwa publicznego przypisaną Policji). Przez wielu mieszkańców postrzegane są jako narzędzia maksymalizacji dochodów fiskalnych gminy. Dyskusja o właściwym usytuowaniu zadań straży gminnych będzie inicjowana oddolnie wraz z rosnącym znaczeniem instytucji społeczeństwa obywatelskiego i zmniejszaniem dysproporcji pomiędzy władzami samorządowymi a wspólnotą lokalną (w zakresie dostępu do finansów, narzędzi komunikacji, zdolności do organizacji i mobilizacji poparcia lokalnej opinii). Dotychczas najczęściej dyskusja ta ogniskowała się wokół postulatu likwidacji straży gminnej (por. przypis 3.), dlatego zasadne byłoby przeniesienie jej na poziom ogólnopolski i poddanie rewizji rozwiązań ustawowych.

Dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadań wyznaczonych straży gminnej, przysługuje jej szereg uprawnień, m.in. prawo do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, prawo do ujęcia osób stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, prawo do dokonywania kontroli osobistej i przeglądania zawartości podręcznych bagaży oraz prawo do nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Dodatkowo w szczególnych przypadkach określonych w ustawie dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej strażnicy gminni mają prawo do wykorzystywania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej. Straże gminne mogą otrzymywać świadectwo broni na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji. Uprawnienie to dotyczy zarówno broni palnej jak i przedmiotów przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej (paralizatorów). Strażnik gminny może zostać dopuszczony do wykonywania zadań z bronią palną na wniosek komendanta straży, w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez właściwy organ Policji.

Ustawa o strażach gminnych określa także warunki, jakie musi spełniać osoba, aby mogła zostać strażnikiem gminnym. Strażnikiem może zostać osoba posiadająca obywatelstwo polskie, mająca ukończone 21 lat i korzystająca z pełni praw publicznych. Strażnik musi posiadać co najmniej wykształcenie średnie, bądź średnie branżowe, cieszyć się nienaganną opinią oraz być sprawnym pod względem fizycznym i psychicznym. Strażnikiem może zostać tylko osoba, która nie została skazana prawomocnym wyrokiem sądu za ścigane z oskarżenia publicznego i umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe oraz która ma uregulowany stosunek do służby wojskowej. W pierwszym okresie, trwającym nie dłużej niż 12 miesięcy, strażnik gminny odbywa szkolenie podstawowe, które kończy się egzaminem przeprowadzonym przez komisję egzaminacyjną powoływana przez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji. Szkolenie podstawowe strażników gminnych reguluje Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich). Na podstawie przepisów organizatorami szkoleń podstawowych mogą być:

- 1) jednostki organizacyjne Policji,
- 2) jednostki straży gminnych (miejskich),
- 3) inne podmioty działające na podstawie przepisów o działalności gospodarczej albo przepisów o systemie oświaty, zgodnie z umową zawartą z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), dla straży umiejscowionej w strukturze urzędu gminy, albo komendantem straży dla straży będącej jednostką organizacyjną gminy.

Szkolenie podstawowe strażników jest prowadzone stacjonarnie w formie wykładów, ćwiczeń, zajęć praktycznych i warsztatowych. Egzamin składa się z części pisemnej, ustnej i praktycznej. Część pisemna egzaminu polega na rozwiązaniu testu składającego się z 60 pytań zawierających po trzy propozycje odpowiedzi, z których tylko jedna jest prawidłowa. Za każdą prawidłową odpowiedź strażnik uzyskuje 1 punkt. Czas przeznaczony na rozwiązanie testu wynosi 60 minut. Część ustna egzaminu polega na udzieleniu odpowiedzi na trzy tematy wylosowane przez strażnika z przygotowanego zestawu pytań. Część praktyczna egzaminu polega na zaprezentowaniu trzech praktycznych umiejętności nabytych w czasie trwania szkolenia, wylosowanych przez strażnika z przygotowanego zestawu praktycznych umiejętności. Rozporządzenie określa minimalny zakres programu szkolenia

podstawowego strażników gminnych⁴.

3. Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli

W okresie między 1 stycznia 2012 r., a 30 listopada 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę efektywności realizowanych przez straż miejską zadań. Ocenie poddano 16 jednostek organizacyjnych straży miejskich działających w miastach wojewódzkich. W Raporcie⁵ wydanym w marcu 2016 roku stwierdzono, że straże miejskie działające w miastach wojewódzkich właściwie realizowały zadania, zarówno ustawowe jak i wskazane przez organy samorządu terytorialnego, przy czym efektywność ich realizacji była zróżnicowana. Zakres zadań we wszystkich z nich określony został w regu-

lacjach wewnętrznych, ponadto dla większości zadań zostały wyznaczone cele działania. W 9 strażach (56% skontrolowanych) nie określono mierników dokonań lub nie wskazano ich wartości docelowych. Ponadto, w 6 Strażach (37%) nie przeprowadzono bądź nie sporządzono dokumentów potwierdzających dokonanie analizy ryzyka nieosiągnięcia zaplanowanych celów straży. Wspomniane zjawisko można określić jako zaniechanie dotyczące kontroli zarządczej uprawnionych organów oraz brak samokontroli jednostek straży gminnej⁶.

W okresie objętym badaniem NIK 62% interwencji skontrolowanych straży gminnych stanowiły wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. Znaczna ich część była wynikiem pomiarów prędkości dokonywanych przez stacjonarne fotoradary, acz ich stosowanie nie miało powszechnego i dominującego charakteru⁷. W 5 spośród 16 objętych kontrolą straży w ogóle nie korzystano z takich urządzeń, a w pozostałych stopień ich wykorzystania był zróżnicowany. Nie zmieniło to faktu, że na skutek niezadowolenia suwerena, ustawodawca z dniem 1 stycznia 2016 roku odebrał strażom gminnym uprawnienia do korzystania z fotoradarów do pomiaru prędkości. W konsekwencji zmian prawnych liczba nakładanych mandatów spadła między rokiem 2014 a 2016 z półtora miliona rocznie do pół miliona. Była to prawdopodobnie najistotniejsza zmiana w funkcjonowaniu straży miejskich na przestrzeni ostatnich 21 lat, która wzmocniła opinie o zasadności likwidacji tych formacji w poszczególnych miejscowościach.

4 Organizacja i zadania straży gminnych (miejskich) (10h)

- 1) Część ogólna prawa karnego i prawa wykroczeń (20h)
- 2) Część szczególna prawa karnego i prawa wykroczeń (20h)
- 3) Postępowanie w sprawach o wykroczenia ze szczególnym uwzględnieniem przepisów Kodeksu postępowania karnego, mających zastosowanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (45h)
- 4) Wybrane zagadnienia postępowania administracyjnego, w odniesieniu do przepisów o transporcie drogowym (20h)
- 5) Wybrane zagadnienia z zakresu postępowania w sprawach nieletnich (8h)
- 6) Elementy kryminalistyki 6h
- 7) Podstawowe elementy psychologii (20h)
- 8) Wybrane zagadnienia z prewencji (30h)
- 9) Użycie środków przymusu bezpośredniego (10h)
- 10) Podstawowe wiadomości z zakresu organizacji i zasad wykonywania konwojów (7h)
- 11) Podstawowe wiadomości z zakresu organizacji i zasad wykonywania ochrony obiektów (8h)
- 12) Wybrane zagadnienia z zakresu ruchu drogowego z uwzględnieniem wybranych zagadnień z zakresu szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (32h)
- 13) Wybrane zagadnienia z techniki i taktyk interwencji (60h)
- 14) Wybrane zagadnienia z łączności (2h)
- 15) Udzielanie pierwszej pomocy (20h)
- 16) Organizacja, zakres i sposoby współdziałania z właściwymi podmiotami w zakresie ochrony porządku w gminie oraz w zakresie ochrony ludności i zarządzania kryzysowego (5h)
- 17) Praktyka zawodowa odbywana w jednostce straży gminnej (miejskiej) (160 h)

5 Raport NIK o Finansowaniu Straży Miejskich KAP.430.003.2015 Nr ewid. 5/2016/P/15/006/KAP.

6 Zobowiązanie do prowadzenia takich kontroli wynika z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. System kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem tego systemu jest zapewnienie w szczególności (art. 68 ust. 2): zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji, zarządzania ryzykiem. Za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp odpowiada odpowiednio prezydent miasta lub kierownik jednostki, w tym przypadku Komendant Straży. Jest to wymóg, który służy zapewnieniu realizacji celów i zadań Straży w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, który powinien być egzekwowany w sposób kategoryczny, pozwala bowiem na przejrzystą i prostą analizę działania jednostek takich jak straż.

7 Największy odsetek wykroczeń ujawnionych tymi urządzeniami w odniesieniu do wszystkich wykroczeń ujawnionych przez strażników wystąpił w Szczecinie (za okres objęty kontrolą średnio 50,8%18); we Wrocławiu (34,7%19) oraz w Poznaniu (25,2%20), przy czym w żadnej Straży udział dochodów z tytułu mandatów karnych w dochodach ogółem poszczególnych miast nie przekroczył 0,3%.

Pozostałe ujawnione w kontrolowanych przez NIK gminach wykroczenia to:

- wykroczenia zawarte w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi 14,0% (najwyższy udział tych wykroczeń odnotowano w Strażach w: Gdańsku 29,3%, Bydgoszczy 24,2%, Zielonej Górze 20,5%, najniższy zaś we Wrocławiu 2,8%, w Poznaniu 4,0% i Rzeszowie 4,0%);
- wykroczenia przeciwko urządzeniom użytku publicznego 8,0% w (najwyższy udział tych wykroczeń odnotowano w Strażach w: Zielonej Górze 31,2%, Opolu 15,5%, Białymstoku 15,2% najniższy zaś we Wrocławiu 1,2%, w Szczecinie 3,2% i Rzeszowie 5,0%);
- wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu 7,1% (najwyższy udział tych wykroczeń odnotowano w Strażach w: Rzeszowie 13,8%, Łodzi 12,1% i Warszawie 11,0%, najniższy zaś w Białymstoku 1,2% i w Poznaniu 1,4%);
- wykroczenia zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 2,7%,
- pozostałe 6,2%.

Pod względem represyjności działania, najbardziej restrykcyjni okazali się strażnicy w Rzeszowie (69,1% interwencji zakończonych mandatem), Zielonej Górze (65,5% interwencji zakończonych mandatem) oraz Gdańsku (65,1% interwencji zakończonych mandatem). Najmniej surowi byli funkcjonariusze we Wrocławiu (11,3% interwencji zakończonych mandatem), Lublinie (18,7% interwencji zakończonych mandatem) oraz Kielcach (24,6% interwencji zakończonych mandatem).

76% czasu pracy w skontrolowanych strażach gminnych wykorzystywane było na działania, których wyniki nie są ujawniane w ewidencji. W ramach działań nieewidencjonowanych strażnicy najwięcej czasu poświęcili m.in. na: działania prewencyjne (patrole, kontrole placów zabaw, posesji, terenów wokół szkół), współdziałanie z organizatorami oraz innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych, ochronę obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej oraz działania profilaktyczno-szkoleniowe w placówkach oświatowych.

W 16 skontrolowanych strażach stan zatrudnienia w okresie objętym kontrolą wyniósł łącznie średnio 4 694,4 etaty. Stanowiło to ponad 40% ogółu stanu zatrudnienia we wszystkich Strażach w Polsce (średnio 11 424 etaty). Liczba etatów administracyjnych wyniosła 658. Liderem było m.st. Warszawa, gdzie w okresie objętym kontrolą było 1 751 etatów (w tym 1 523 na stanowiskach strażnika), w drugiej pod względem liczby etatów Łódź było ich 466 (w tym 408 na stanowiskach strażnika). Najniższe zatrudnienie (średnio 28 etatów, w tym 26 na stanowisku strażnika) wystąpiło w Zielonej Górze. Ogółem stosunek etatów strażników do pracowników administracyjnych wniósł blisko 80% wszystkich etatów.

Największa liczba interwencji przeliczeniowych na jednego strażnika przypadała w Straży Miejskiej w: Szczecinie (2 005), Warszawie (1 977), Wrocławiu (1 970), Krakowie (1 834) i Poznaniu (1 740). Znacznie mniej interwencji przeliczeniowych przypadło na strażnika w Zielonej Górze (559) i Rzeszowie (974). Wśród zadań wykonywanych przez straże gminne na szczególną uwagę zasługuje zabezpieczanie imprez masowych. Według danych za 2017 r., w Warszawie Straż Miejska zabezpieczyła 684 imprez masowych lub zgromadzeń, w Łodzi 162 wydarzenia, Białymstoku 125, Gdańsku 169, Rzeszowie 125 (dane za 2016 r.), Wrocławiu 521, Toruniu 820, Poznaniu 296, Lublinie 263, Olsztynie 86. Największą liczbę wydarzeń zabezpieczali strażnicy z Torunia, jednak może to być wynik różnego podejścia do raportowania danych. Niektóre miasta podają dane dotyczące imprez masowych, nie podając danych o zgromadzeniach, a niektóre imprezy wraz ze zgromadzeniami łącznie. W Toruniu „strażnicy w ramach realizacji codziennych służb patrolowych: a) zabezpieczali spokojny przebieg 820 imprez artystycznych, rozrywkowych, sportowych, religijnych i rocznicowych oraz zgromadzeń publicznych (828 imprez w roku 2016) – przy okazji wskazanych imprez Straż Miejska wystawiła 29 razy poczty sztandarowe z udziałem strażników”⁸.

We wszystkich objętych kontrolą Strażach podejmowano działania mające na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych strażników. Największe środki na szkolenia wydatkowane w Strażach w: Olsztynie (0,67% wydatków bieżących), Kielcach (0,63%), Katowicach (0,58%) i Wrocławiu (0,58%), a najmniejsze w Rzeszowie (0,03%) i Zielonej Górze (0,04%). Tematyka szkoleń dotyczyła m.in. doskonalenia taktyki i technik interwencji, doskonalenia umiejętności posługiwania się środkami przymusu bezpośredniego, wybranych zagadnień z ustawy Prawo o ruchu drogowym. Ponadto w Strażach realizowano – szkolenia wewnętrzne z zakresu zmieniających się przepisów. Oprócz wyżej wspomnianych szkoleń strażnicy uczestniczyli w licznych kursach, po ukończeniu, których nabywali uprawnienia m.in. do: prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych, korzystania z broni palnej, udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy.

Największe środki finansowe na utrzymanie straży miejskiej przeznaczała Warszawa (w latach 2012–2014, wyniosły 389 395 000 zł). Warszawa wydatkowała cztery razy więcej niż drugi w kolejności Kraków (średnio rocznie 29 737 000 zł). Najmniejsze koszty (nieco ponad 5 mln zł w ciągu 3 lat), poniesiono na działalność Straży Miejskiej w Zielonej Górze. Ze względu na wskaźnik kosztów przypadających na jednego mieszkańca najdroższa w utrzymaniu była straż w Warszawie (ponad 75 zł). Mieszkańca Zielonej Góry straż kosztowała naj-

⁸ Sprawozdanie z działalności Straży Miejskiej w Toruniu za 2017 rok.

mniej (nieco ponad 14 zł). Niewielkim obciążeniem finansowym dla mieszkańców były także stráže w Rzeszowie, Szczecinie i Lublinie (nieco powyżej 20 zł). Średni koszt kształtował się w przedziale 30–40 zł.

Warto zwrócić również uwagę na średni roczny koszt utrzymania jednego etatu strażnika. Średnia w badanym okresie wyniosła 73,1 tys. zł. Najdroższe było zatrudnienie strażnika w Warszawie – 85,2 tys. zł, a najmniej w Olsztynie – 58,9 tys. zł⁹. Znacznie większe zróżnicowanie wystąpiło w kosztach interwencji przeliczeniowej. Średni koszt całkowity interwencji wyniósł 51,23 zł, najwyższy – wystąpił w Zielonej Górze (116,78 zł), a najniższy w Szczecinie (35,73 zł). Różnica pomiędzy strażą z najwyższym i najniższym ww. wskaźnikiem wynosiła zatem 81,05 zł. Podobne różnice wystąpiły w kosztach osobowych interwencji przeliczeniowej. Warto w tym momencie wspomnieć, że w Zielonej Górze wskaźniki efektywności funkcjonariuszy są najniższe.

Struktura wydatków w większości kontrolowanych straży pozostawała na zbliżonym poziomie – koszty osobowe stanowiły od 80% do 85%. Najwyższy stosunek wypłacanych pensji do budżetu osiągnęła Straż Miejska w Rzeszowie 90,17%, najmniejszy zaś Straż Miejska w Katowicach 76,12%. Różnica w udziale wydatków na wynagrodzenia w wydatkach ogółem, wyniosła 14,05 punktów procentowych. Większe zróżnicowanie występowało w poziomie przeciętnych wynagrodzeń, zarówno w grupie strażników jak i pozostałych pracowników. W większości przypadków zachowano przy tym generalną zasadę relatywnie lepszego opłacania strażników, którzy realizują podstawowe, najistotniejsze zadania Straży.

4. Analiza danych statystycznych dot. wybranych straży gminnych

Do celów analizy posłużono się raportami z miast o zróżnicowanej liczbie ludności, położeniu oraz warunkach ekonomicznych (Włocławek, Chojnice, Gliwice, Katowice, Gdańsk, Wrocław). Zebrano dane dotyczące wykształcenia posiadającego przez strażników i pracowników administracyjnych oraz proporcję liczebności straży w stosunku do liczby mieszkańców i powierzchni miasta. Przytoczono również dane dotyczące wyposażenia pozostającego do dyspozycji poszczególnych straży gminnych.

⁹ Najlepiej opłacano funkcjonariuszy w Warszawie (4 164 zł), w czołówce znalazł się również Wrocław (3 676 zł) oraz Kraków (3 883 zł). Najmniejsze przeciętne wynagrodzenie strażnika odnotowano w Zielonej Górze (2 229,8 zł), Lublinie (2 610 zł) oraz Kielcach (2 860 zł).

Włocławek

Etatów ogółem: 64

Strażnicy: 52 (24 osoby posiadają wykształcenie wyższe, 28 wykształcenie średnie)

Stanowiska urzędnicze oraz pomocy i obsługi: 12 (6 osób posiada wykształcenie wyższe, 6 średnie)

Odsetek pracowników z wykształceniem wyższym: 46,8%

Jeden strażnik przypada na (powierzchnia miasta): 1,62 km²

Jeden strażnik przypada na (liczba mieszkańców): 2 149

Wyposażenie:

- 1) Kajdanki zakładane na ręce- 50
- 2) Pałki służbowe- 50
- 3) Psy służbowe- 0
- 4) Chemiczne środki obездwładniające w postaci ręcznych miotaczy substancji obездwładniających- 50
- 5) Przedmioty przeznaczone do obездwładniania osób za pomocą energii elektrycznej- 0
- 6) Siatki obездwładniające- 0
- 7) Broń palna- 8
- 8) Środki techniczne służące do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych- 57
- 9) Samochody- 7
- 10) Rowery – 10
- 11) Konie- 0

Chojnice

Etatów ogółem: 21

Strażnicy: 19 (5 z wykształceniem wyższym, 14 ze średnim)

Stanowiska urzędnicze oraz pomocy i obsługi: 2 (obie z wykształceniem wyższym)

Odsetek pracowników z wykształceniem wyższym: 33,3%

Jeden strażnik przypada na (powierzchnia miasta): 1,1 km²

Jeden strażnik przypada na (liczba mieszkańców): 2 105

Wyposażenie:

- 1) Kajdanki zakładane na ręce- 19
- 2) Pałki służbowe- 11
- 3) Psy służbowe- 0
- 4) Chemiczne środki obездwładniające w postaci ręcznych miotaczy substancji obездwładniających- 0
- 5) Przedmioty przeznaczone do obездwładniania osób za pomocą energii elektrycznej- 0
- 6) Siatki obездwładniające- 0
- 7) Broń palna- 0
- 8) Środki techniczne służące do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych- 1
- 9) Samochody- 2
- 10) Rowery - 4
- 11) Konie- 0

Gliwice

Etatów ogółem: 88

Strażnicy: 74 (40 osoby posiadają wykształcenie wyższe, 34 wykształcenie średnie)

Stanowiska urzędnicze oraz pomocy i obsługi: 14 (8 osób posiada wykształcenie wyższe, 4 średnie, 2 podstawowe)

Odsetek pracowników z wykształceniem wyższym: 54,4%

Jeden strażnik przypada na (powierzchnia miasta): 1,8 km²

Jeden strażnik przypada na (liczba mieszkańców): 2 450

Wyposażenie:

- 1) Kajdanki zakładane na ręce- 71
- 2) Pałki służbowe- 73
- 3) Psy służbowe- 0
- 4) Chemiczne środki obezwładniające w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających- 73
- 5) Przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej- 14
- 6) Siatki obezwładniające- 0
- 7) Broń palna- 0
- 8) Środki techniczne służące do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych- 351
- 9) Samochody- 13
- 10) Rowery- 10
- 11) Konie- 0

Katowice

Etatów ogółem: 120

Strażnicy: 108 (47 osób posiada wykształcenie wyższe, 61 wykształcenie średnie)

Stanowiska urzędnicze oraz pomocy i obsługi: 12 (8 osób posiada wykształcenie wyższe, 4 średnie)

Odsetek pracowników z wykształceniem wyższym: 45,8%

Jeden strażnik przypada na (powierzchnia miasta): 1,52 km²

Jeden strażnik przypada na (liczba mieszkańców): 2 743

Wyposażenie:

- 1) Kajdanki zakładane na ręce- 116
- 2) Pałki służbowe- 116
- 3) Psy służbowe- 3
- 4) Chemiczne środki obezwładniające w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających- 131
- 5) Przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej- 0
- 6) Siatki obezwładniające- 0
- 7) Broń palna- 0
- 8) Środki techniczne służące do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych- 264
- 9) Samochody- 16
- 10) Skutery- 4
- 11) Rowery - 0
- 12) Konie- 0

Gdańsk

Etatów ogółem: 312

Strażnicy: 246 (99 z wykształceniem wyższym, 148 ze średnim)

Stanowiska urzędnicze oraz pomocy i obsługi – 66 (36 osób posiada wykształcenie wyższe, 32 średnie, 2 podstawowe)

Odsetek pracowników z wykształceniem wyższym: 43,2%

Jeden strażnik przypada na (powierzchnia miasta): 1,06 km²

Jeden strażnik przypada na (liczba mieszkańców): 1 890

Wyposażenie:

- 1) Kajdanki zakładane na ręce- 268
- 2) Pałki służbowe- 264
- 3) Psy służbowe- 1
- 4) Chemiczne środki obezwładniające w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających- 369
- 5) Przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej- 0
- 6) Siatki obezwładniające- 0
- 7) Broń palna- 0
- 8) Środki techniczne służące do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych- 0
- 9) Samochody- 30
- 10) Rowery – 19
- 11) Motocykle - 6
- 12) Motorowery - 6
- 13) Konie- 0

Wrocław

Etatów ogółem: 321

Strażnicy: 281 (116 z wykształceniem wyższym, 165 ze średnim)

Stanowiska urzędnicze oraz pomocy i obsługi – 40 (19 osób posiada wykształcenie wyższe, 23 średnie)

Odsetek pracowników z wykształceniem wyższym: 41,2 %

Jeden strażnik przypada na (powierzchnia miasta): 1,04 km²

Jeden strażnik przypada na (liczba mieszkańców): 2274

Wyposażenie:

- 1) Kajdanki zakładane na ręce- 298
- 2) Pałki służbowe- 298
- 3) Psy służbowe- 0
- 4) Chemiczne środki obezwładniające w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających- 309
- 5) Przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej- 0
- 6) Siatki obezwładniające- 0
- 7) Broń palna- 0
- 8) Środki techniczne służące do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych- 106
- 9) Samochody- 35
- 10) Rowery - 0
- 11) Konie -7

Wskazane powyżej dane dotyczące posiadanego wyposażenia pokazują, że straże gminne mogą nie być przygotowane do prowadzenia działalności w obszarze ochrony osobistej. Tylko jedna z wymienionych jednostek (Włocławek) dysponuje bronią palną, która w niektórych przypadkach jest niezbędna do zapewnienia bezpieczeństwa. Innym środkiem, który mógłby zapewnić bezpieczeństwo w obliczu ataku napastnika byłyby przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej. Spośród wymienionych straży takim sprzętem dysponuje tylko ta w Gliwicach. Braki w sprzęcie są widoczne także wśród środków transportu. Posiadane liczby pojazdów mogą być niewystarczające do wypełniania nowych obowiązków wraz ze sprawowaniem dotychczasowych funkcji. Oddelegowanie strażników do ochrony fizycznej spowoduje przesunięcie sprzętu, którego braki dostrzegalne są już w obecnym stanie, co może prowadzić do obniżenia skuteczności i szybkości interwencji.

W sprawozdaniach z działalności straży gminnych, ani dostępnych danych nie są wyszczególniane inne kwalifikacje strażników niż poziom posiadanego wykształcenia. Z punktu widzenia rozszerzenia uprawnień strażników gminnych o ochronę fizyczną osób, istotne byłoby zebranie informacji o poziomie znajomości sztuk walki i technik obezwładniania, umiejętności strzeleckich, ukończonych kursach w zakresie ochrony fizycznej osób. Pozwoliłoby to zweryfikować potencjał przyjęcia dodatkowych obowiązków przez obecnie pracujących strażników.

W styczniu 2019 r. do kilkunastu gmin, w których działają straże gminne zostały skierowane wnioski o udostępnienie informacji publicznej, dotyczące szkoleń odbytych w latach 2016-2019. W odpowiedzi uzyskano dokumenty, z których wynika, że poza szkoleniami podstawowymi, prowadzone działania miały na celu uzupełnienie kwalifikacji funkcjonariuszy o umiejętności techniczno-porządkowe dotyczące dokumentacji, ochrony danych osobowych, czy prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych. Prowadzono również szkolenia przygotowujące do konkretnych wydarzeń. Przykładami są szkolenia dla jednostek współodpowiedzialnych za The Tall Ship Races 2017 w Szczecinie, czy szkolenie przed Świątowymi Dniami Młodzieży w Rzeszowie. W nielicznych jednostkach zadbano o poprawę stanu wiedzy z zakresu prawa. W Gdańsku i Łodzi funkcjonariusze odbyli szkolenia między innymi z przepisów ochrony środowiska, kwalifikacji prawnej, identyfikacji pojazdu, sporządzania dokumentacji fotograficznej, czy przesłuchań świadków wykroczeń. Na szczególną uwagę zasługuje Rzeszów, w którym funkcjonariusze poszerzali swoje umiejętności z zakresu technik samoobrony we współpracy z Policją. Są to jedyne odnotowane zajęcia mogące mieć wpływ na rozwój umiejętności stosowania przymusu bezpośredniego. Regularność odbywanych szkoleń z uzyskanych danych jest zadowalająca. W każdej jednostce kształcenie jest ciągłe i odbywa się co najmniej raz w roku. Wyjątkiem

jest Rzeszów, który od końca 2016 roku nie przeprowadził żadnego szkolenia. Jak wynika ze statystyk funkcjonariusze straży gminnych w większości miast nie posiadają szczególnych kwalifikacji, które wskazywałyby na przydatność w zakresie ochrony osobistej prezydentów, wójtów i burmistrzów. Widoczna jest tendencja do rozwijania kwalifikacji w kierunku wykrywania i zabezpieczania wykroczeń oraz sporządzania odpowiedniej dokumentacji do ww. spraw.

5. Analiza przepisów prawnych w zakresie ochrony fizycznej osób piastujących funkcje publiczne

Służbą odpowiedzialną za ochronę osób i obiektów mających strategiczne znaczenie dla funkcjonowania państwa jest Służba Ochrony Państwa (SOP) powołana na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku. SOP jest następcą Biura Ochrony Rządu, czyli formacji mundurowej, która wykonywała tożsame zadania w latach 2001-2018. Do podstawowych zadań SOP należy ochrona szeregu osób publicznych takich jak: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, wiceprezes Rady Ministrów, minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw zagranicznych, byli Prezydenci Rzeczypospolitej Polskiej, osoby sprawujące ważne funkcje publiczne będące członkami delegacji państw obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także inne osoby ze względu na dobro państwa. Ponadto SOP ochrania także obiekty służące Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych oraz wskazane w decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych inne obiekty stanowiące siedziby członków Rady Ministrów, a także placówki zagraniczne Rzeczypospolitej Polskiej.

Do zadań SOP należy także m. in. rozpoznawanie i zapobieganie przestępstwom przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej oraz innym przestępstwom skierowanym przeciwko osobom i obiektom ochranianym przez tę formację. SOP posiada szereg szczegółowych uprawnień dotyczących postępowania związanego z ochroną osób oraz obiektów, między innymi uprawnienia do prowadzenia w szczególnych przypadkach po uzyskaniu zgody Sądu Okręgowego w Warszawie czynności z zakresu kontroli operacyjnej, czyli do uzyskiwania i utrwalania treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, dźwięku i obrazu osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne, treści korespondencji czy też danych zawartych na informacyjnych nośnikach danych.

Formalne warunki, jakie musi spełniać kandydat do służby w SOP są co do zasady podobne do warunków, które należy spełniać, aby móc zostać funkcjonariuszem straży gminnej. Jedną z różnic jest warunek, że kandydat do służby w SOP nie może być osobą, która pracowała lub była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów. Kandydaci do służby w SOP podlegają także dużo bardziej wymagającej procedurze kwalifikacyjnej oraz przechodzą znacznie bardziej rozbudowane szkolenie w zakresie prowadzenia pojazdów mechanicznych oraz ochrony fizycznej osób i obiektów.

6. Analiza możliwości prawnych wykonywania przez straże gminne zadań z zakresu ochrony fizycznej włodarzy gmin

Aktualnie podstawowym zadaniem straży gminnych jest ochrona porządku publicznego na terenie gminy. Szczegółowy przepis dotyczący zadań wykonywanych przez straże gminne zawiera art. 10 ust. 1 ustawy o strażach gminnych. Stanowi on, że „straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego”. Z treści tego przepisu oraz z ogólnej interpretacji tekstu ustawy wynika, że wykonywanie zadań polegających na ochronie fizycznej prezydentów miast, burmistrzów oraz wójtów możliwe byłoby bez nowelizowania przepisów samej ustawy o strażach gminnych lub innych ustaw, ale przy doprecyzowaniu zadań straży w odpowiednich przepisach właściwego prawa miejscowego. **Każda gmina, w której funkcjonuje straż gminna może samodzielnie doprecyzować własne prawo miejscowe i, tym samym, umożliwić prawnie wykonywanie przez straż gminną dodatkowych obowiązków i zadań.** W wielu gminach tego rodzaju zadania są już wykonywane przez strażników, którzy ochraniają obiekty komunalne, oraz towarzyszą włodarzom przy okazji wypełniania obowiązków służbowych „w terenie”, a nawet w trakcie godzin przyjęć interesantów.

Należy mieć jednak świadomość, że tego typu ustalenie dodatkowych zadań, bez ingerencji w uprawnienia przysługujące straży gminnej i wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów prawa mogłoby nie być skuteczne z powodów ograniczeń natury technicznej i organizacyjnej. Aktualnie funkcjonariusze straży gminnej nie dysponują odpowiednim wyszkoleniem ani wyposażeniem niezbędnym do tego, aby we właściwy sposób realizować zadania z za-

kresu ochrony fizycznej osób. Dla zmiany tego stanu rzeczy niezbędne byłoby organizowanie dodatkowych szkoleń, na których strażnicy gminni nabywaliby umiejętności z tego zakresu, uzyskanie uprawnień do posługiwania się bronią palną, a także zakup dodatkowego wyposażenia ze środków gminnych przeznaczanych na finansowanie straży, w szczególności w największych miastach, gdzie dochodzić może z największym prawdopodobieństwem do ataków fizycznych na przedstawicieli władzy.

Wpisanie do treści ustawy o strażach gminnych przepisu określającego nowe fakultatywne zadanie wykonywane przez straż gminną, polegające na zapewnianiu ochrony fizycznej właściwego prezydenta miasta, burmistrza lub wójta wydaje się zatem działaniem zbędnym. Jednak w celu zapewnienia straży gminnej możliwości skutecznego działania w zakresie zadań związanych z ochroną fizyczną osób zasadne byłoby następujące zmiany w przepisach rangi ustawowej:

- 1) Wpisanie do treści ustawy o strażach gminnych przepisu określającego tryb oraz organy odpowiedzialne za podejmowania decyzji o nałożeniu na straż gminną zadania, polegającego na ochronie fizycznej właściwego prezydenta miasta, burmistrza lub wójta.
- 2) Wpisanie do treści ustawy o strażach gminnych przepisów nadających straży gminnej dodatkowe uprawnienia i obowiązki w przypadku realizowania przez straż zadania, polegającego na ochronie fizycznej właściwego prezydenta miasta, burmistrza lub wójta na wzór części uprawnień i obowiązków nałożonych na Służbę Ochrony Państwa przepisami właściwej ustawy.
- 3) Wpisanie do treści ustawy o strażach gminnych i ewentualnie do ustawy o Służbie Ochrony Państwa przepisów uprawniających te formacje do współpracy w zakresie szkolenia i organizowania ćwiczeń mających na celu nabycie przez strażników gminnych umiejętności i wiedzy niezbędnej do realizowania zadań w zakresie ochrony fizycznej osób.
- 4) Ewentualne wpisanie do przepisów ustawy o strażach gminnych, bądź do rozporządzenia wydanego na podstawie uprawnienia zawartego w przepisach tej ustawy, przepisów regulujących status strażników gminnych wykonujących zadania w zakresie ochrony fizycznej osób, w tym, wymóg odbycia przez nich odpowiednich szkoleń, a także uprawnienia do uzyskiwania dodatków funkcyjnych z tytułu wykonywania szczególnych zadań.

Pewną inspiracją przy przygotowywaniu zmian w przepisach ustawy o strażach gminnych mogą być przepisy ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób fizycznych i mienia. Ustawa ta reguluje m. in. zasady tworzenia i funkcjonowania wewnętrznych służb ochrony, zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz nadzór nad funkcjonowaniem ochrony osób i mienia.

Warto niewątpliwie zwrócić uwagę na art. 3 tej ustawy regulującej formy realizowania ochrony osób i mienia. Ustawa zawiera ponadto szereg przepisów dotyczących uregulowań technicznych związanych z zadaniami dotyczącymi ochrony osób i mienia, które w przypadku przyjęcia koncepcji, że straż gminna wykonywała będzie zadania z zakresu ochrony fizycznej władarzy gmin w sposób nieco mniej zorganizowany niż działania podejmowane np. przez SOP, mogą być zaimplementowane w pewnej formie do przepisów regulujących wykonywanie przez straż gminną tych zadań.

7. Alternatywne metody zapewnienia ochrony fizycznej włodarzom gmin

Wyposażenie straży miejskiej w kompetencje oraz narzędzia do ochrony osób sprawujących władzę wykonawczą na gminnym szczeblu samorządu terytorialnego nie jest jedyną możliwą formą zwiększenia bezpieczeństwa włodarzy gmin. Inną możliwością jest korzystanie z usług profesjonalnych agencji ochrony do stałej albo zadaniowej ochrony poszczególnych członków władz samorządowych. Ochrona zadaniowa mogłaby być ograniczona do szczególnych wydarzeń publicznych, w których biorą udział działacze samorządowi, takich jak imprezy masowe, czy wystąpienia publiczne. Przy przyjęciu takiej koncepcji należałoby przeanalizować czy i jakie zmiany w ustawie z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób fizycznych i mienia powinny być wprowadzone, aby ewentualnie umożliwić dostosowanie działań prowadzonych przez prywatne podmioty w zakresie ochrony fizycznej przedstawicieli władz samorządowych.

Kolejną możliwą do zrealizowania koncepcją jest nowelizacja przepisów ustawy o Służbie Ochrony Państwa i umożliwienie tej formacji ochraniać także przedstawicieli władz samorządowych. W takim przypadku bardzo problematyczne mogłoby być takie ustalenie kryteriów, jakie musiałby zostać spełnione, aby dana osoba została objęta ochroną ze strony SOP. Wydaje się, że dość rozsądnym i wykonalnym postulatem byłoby umożliwienie ochrony, na ich wnioski, dla prezydentów miast na prawach powiatu bądź miast wojewódzkich. Co do zasady, ewentualne zagrożenie dla bezpieczeństwa osoby sprawującej władzę w dużym ośrodku miejskim byłoby bardziej destabilizujące dla ogólnego poczucia bezpieczeństwa oraz prawidłowego funkcjonowania administracji. Natomiast warto też mieć świadomość, że w przypadku przyjęcia takiego, dość ograniczonego, rozwiązania, władza ustawodawcza mogłaby liczyć się z dużymi oskarżeniami w przypadku, w którym w jakiś sposób zagrożone zostałyby życie lub zdrowie tych włodarzy samorządowych, którzy taką ochroną ze

strony SOP nie zostaliby objęci (np. marszałków województw czy starostów powiatów).

Inną służbą, która mogłaby w pewnych sytuacjach podejmować się zadań z zakresu ochrony fizycznej członków władz samorządu terytorialnego jest Policja. Już teraz w sytuacji uzasadnionego zagrożenia dla bezpieczeństwa, Policja może oddelegować swoich funkcjonariuszy do ochrony poszczególnych osób, w tym także prezydentów miast, burmistrzów bądź wójtów. Z ochrony takiej korzystają samorządowcy, którzy czują się zagrożeni na skutek podejmowanych przez siebie decyzji bądź stylu sprawowania władzy. W ostatnim czasie ochroną Policji została objęta była prezydent Warszawy, Hanna Gronkiewicz-Waltz. Rozwiązanie to jest trudniejsze do wdrożenia ze względu na utrwaloną praktykę wykorzystywania Policji do prewencyjnego zabezpieczania wydarzeń, które nie rodzą zwiększonego poziomu zagrożenia. Przeciążenie pracą policjantów¹⁰, przy jednoczesnym nieobsadzeniu części etatów (oraz powszechnym nadużywaniu zwolnień lekarskich) oraz skierowaniu policjantów do realizacji kolejnego zadania, choćby realizowanego kilkanaście razy w roku w danej miejscowości, skutkować będzie dalszym pogorszeniem stanu bezpieczeństwa powszechnego oraz narastaniem frustracji w niereformowanej przez kolejne rządy formacji.

Wreszcie możliwe jest także zapewnienie bezpieczeństwa prezydentów miast, burmistrzów oraz wójtów w drodze współdziałania różnego rodzaju służb mundurowych oraz podmiotów prywatnych. Można stworzyć szereg rozwiązań zakładających współpracę poszczególnych formacji w realizowaniu zadań związanych z ochroną fizyczną. Przykładowo straż gminna mogłaby współpracować z prywatnymi podmiotami zajmującymi się działalnością ochroniarską podczas różnego rodzaju wydarzeń, pełniąc rolę organizatora ochrony fizycznej włodarza gminy, zlecającego wykonanie zadania ochrony na „ostatniej linii” doświadczonemu specjalistce z firmy ochroniarskiej (często byłemu funkcjonariuszowi BOR, GROM lub innych jednostek mundurowych). Dodatkowo służby takie jak Służba Ochrony Państwa oraz Policja mogłyby zostać włączone w ten proces poprzez zwiększenie ich udziału w szkoleniach dla strażników gminnych, na których nabywaliby oni umiejętności i wiedzę potrzebną do prawidłowego organizowania zadań z zakresu ochrony fizycznej osób oraz obiektów. Z kolei w miastach, w których osiągnięty zostanie konsensus odnośnie rozbudowania kompetencji lokalnej straży miejskiej, może ona w pełni zostać powierzona wyspecjalizowanym w zakresie ochrony fizycznej osób strażnikom miejskim.

Wypracowanie docelowego rozwiązania powinno jed-

¹⁰ <https://www.rmfm24.pl/raporty/raport-protest-policjantow/fakty/news-chcemy-wielkiej-reformy-policji-funkcjonariusze-tlumacza-dla,nld,2654892> (dostęp: 27.01.2019 r.).

nak realizować się na poziomie danej gminy, zgodnie z preferencjami i decyzjami lokalnej wspólnoty samorządowej. Ze strony struktur centralnych pożądane jest wyposażenie gmin w instrumentarium prawne i techniczne, a przede wszystkim podejmowanie stałych wysiłków na rzecz podniesienia kultury bezpieczeństwa polskiego społeczeństwa, przede wszystkim poprzez traktowanie na poważnie zadań państwa w zakresie bezpieczeństwa i ochrony interesów obywateli. Ignorowanie procedur i wymogów bezpieczeństwa, wypełnianie ich wyłącznie na papierze, bez względu na ewentualne nowe regulacje prawne, dalej prowadzić będzie do narażania bezpieczeństwa Polaków. Dla poprawy stanu rzeczy istotniejsze jest rzetelne wypełnianie już obecnie ciążyących na administracji publicznej obowiązków, a nie nakładanie kolejnych.

8. Podsumowanie

Podstawą do określenia docelowego modelu umożliwienia strażom gminnym wypełniania zadań w zakresie ochrony fizycznej władarzy gmin jest określenie podstawowych założeń i form, jakie taka ochrona ma przybierać. Po pierwsze zasadne jest pytanie czy władarze gmin mieliby być ochraniani w systemie całodobowym, czy może jedynie w ramach wykonywania swoich obowiązków, bądź wyłącznie podczas szczególnych wydarzeń tak jak imprezy masowe czy wystąpienia publiczne. Po drugie niezbędne jest określenie, jaki katalog szczególnych uprawnień powinien przysługiwać strażnikom wypełniającym zadania z zakresu ochrony fizycznej. Trzeba ustalić jakich środków przymusu bezpośredniego oraz jakich rodzajów broni i w jakich okolicznościach mogliby oni zgodnie z przepisami używać w sytuacjach związanych z ochranianiem osób. Po trzecie należy ustalić, jakie specjalistyczne szkolenia byłyby niezbędne, aby funkcjonariusze byli w stanie skutecznie chronić bezpieczeństwo osób oddanych im pod opiekę. Po czwarte niezbędne jest określenie czy specjalistyczne szkolenia i uzyskanie szczególnych uprawnień powinno dotyczyć wszystkich strażników, czy tylko wybraną, wyselekcjonowaną grupę, przeznaczoną do zadań stricte ochronnych. W takim przypadku należy także ustalić, jakie szczególne wymagania powinny być spełniane przez strażników zajmujących się ochroną fizyczną. Kolejną, wcale nie najmniej ważną rzeczą jest określenie, czy w związku z wykonywaniem zadań w tym zakresie, strażnikom powinno przysługiwać dodatkowe wynagrodzenie lub chociażby dodatki funkcyjne związane ze szczególnym rodzajem wykonywanej pracy. Część z tych odpowiedzi powinna zostać udzielona na poziomie centralnym w dialogu z przedstawicielami samorządowców. Ale dla zbudowania funkcjonalnego systemu, konieczne jest scedowanie znacznej części decyzji na najniższy

szczebel, samych zainteresowanych, aby dopasować zakres ochrony do lokalnych potrzeb i uwarunkowań.

Z praktycznego punktu widzenia należy mieć świadomość, że już aktualnie straże gminne borykają się z poważnymi brakami kadrowymi. Przykładowo we Wrocławiu pod koniec 2017 roku brakowało około 70 strażników do dopełnienia wszystkich etatów i to pomimo dokonania przez wrocławską Straż Miejską aż czterech tur rekrutacji na przestrzeni roku¹¹. Podstawową przeszkodą w uzupełnianiu braków wśród kadry strażników gminnych są niskie zarobki możliwe do osiągnięcia podczas służby w tej formacji. Wygospodarowania odpowiednich zasobów ludzkich i sprzętowych do ochrony fizycznej władarzy gmin może okazać się zatem problematyczne również z tego, najbardziej prozaicznego powodu.

Na koniec warto także raz jeszcze podkreślić cel, dla którego realizacji zostały powołane straże gminne. Było to odciążenie Policji od wykonywania zadań, które nie wymagają „policyjnych” uprawnień, umiejętności czy środków technicznych. Porządek publiczny, którego strzec miały straże gminne bliższy jest czystości trawników i elewacji budynków, zakłóceń ciszy, zanieczyszczania terenów zielonych czy powietrza. Pragmatyka funkcjonowania władzy publicznej w aktualnej kulturze politycznej prowadziła do przesunięcia akcentu na motywowane fiskalnie ściganie wykroczeń w ruchu drogowym, spożywania alkoholu w miejscach publicznych, parkowania w miejscach niedozwolonych. Wydaje się, że właściwszym kierunkiem ewolucji straży gminnych powinno być zbliżenie ich do społeczności (np. powoływanie straży sąsiedzkich – terytorializacja straży gminnej we współpracy z dzielnicowym Policji) oraz nakierowanie na zwalczanie zjawisk postrzeganych jako uciążliwe przez samych mieszkańców, a nie służących celom fiskalnym władz gminy. Taki kierunek zmian zwiększałby społeczną akceptację dla istnienia tej formacji, dzięki podkreśleniu jej służebnego wobec interesów społeczności charakteru.

Wprowadzenie do pragmatyki zawodowej strażników gminnych uprawnień funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa, wykraczałoby ponad dotychczasową logikę kwalifikowania zadań dla straży gminnych (ściganie wykroczeń najniższej rangi). Straż gminna powinna koncentrować się na przeciwdziałaniu wykroczeniom chuligańskim, wandalizmowi i celowemu niedbalstwu aspołecznych członków lokalnych społeczności, a nie przeciwdziałaniu przestępstwom o najwyższym kalibrze. Dodatkowo warto uwzględnić wstępnie sygnalizowaną niechęć władarzy gmin do choćby symbolicznych rozwiązań odgradzających samorządowca od obywateli oraz opór mieszkańców wobec wykorzystywania straży gminnych do ochrony obiektów urzędu gminy. Projek-

¹¹ <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/straz-miejska-likwidacja,31,0,2412319.html> (dostęp 28.01.2019).

tując ewentualne modyfikacje zadań straży gminnych należy mieć na uwadze oczekiwania społeczne, które w stosunku do organów władzy publicznej rosną najszybciej na najniższym szczeblu samorządu.

Bibliografia

Akty prawne:

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

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa.

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób fizycznych i mienia

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 2017 r. w sprawie szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich).

Raporty, dokumenty:

Ewidencja etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży w Chojnicach na dzień 31.12.2016 r.

Ewidencja etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży miejskiej we Włocławku w roku 2017.

Karta informacyjna straży miejskiej na terenie miasta Wrocławia na dzień 31 grudnia 2016 r.

Korekta do sprawozdania dotyczącego ewidencji prowadzonej przez straż miejską w Gliwicach oraz informacja o współpracy straży z policją w 2017 roku.

Podsumowanie roku 2017 Straży miejskiej Miasta Stołecznego Warszawy.

Raport NIK o Finansowaniu Straży Miejskich KAP.430.003.2015 Nr ewid. 5/2016/P/15/006/KAP.

Sprawozdanie z działalności Straży Miejskiej za rok 2017 w Łodzi.

Sprawozdanie z działalności Straży Miejskiej za rok 2017 w Krakowie.

Sprawozdanie z działalności Straży Miejskiej w Toruniu za 2017 rok.

Sprawozdanie dotyczące ewidencji prowadzonej przez Straż Miejską oraz informacji o współpracy Straży z Policją w 2017 roku w Gdańsku.

Sprawozdanie z działalności straży miejskiej w Katowicach za rok 2015.

Źródła internetowe:

<https://dziennikbałtycki.pl/samorzadowcy-potrzebuj-ochrony-prezydenci-podkreślaja-ze-wazny-dla-nich-jest-kontakt-z-mieszkancami-miast/ar/13819081>

<https://www.gov.pl/web/mswia/o-strazach-gminnych-i-miej-skich-w-mswia>

<https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/straz-miejska-likwidacja,31,0,2412319.html>

<https://www.mswia.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/straze-gminne-miejskie/dane-statystyczne-doty/16193,Dane-statystyczne-za-2016-rok.html>

<https://www.rmf24.pl/raporty/raport-protest-policjantow-fakty/news-chcemy-wielkiej-reformy-policji-funkcjonariusze-tlumacza-dla,nld,2654892>



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

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