



Straże gminne a ochrona wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – propozycje zmian

[Arkadiusz Nyzio](#)

Od dwóch lat przygotowywana jest reforma straży gminnych, która ma powstrzymać proces zmniejszania się liczby jej jednostek. Obok niej na początku 2019 r. pojawiła się zupełnie nowa propozycja zmian, dotycząca zadań i kompetencji straży w zakresie ochrony wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Rozwiązanie to budzi jednak szereg pytań i wątpliwości.

Geneza

W dniu 13 stycznia 2019 r. doszło do zamachu na życie Pawła Adamowicza. Następnego dnia prezydent Gdańska zmarł w wyniku obrażeń zadanych przez nożownika. Bezpośrednio po tym zdarzeniu w przestrzeni publicznej zaistniał dotychczas zupełnie nieobecny temat bezpieczeństwa polskich samorządowców. W całej Polsce doszło do zatrzymań osób, które nawoływały w Internecie do przemocy wobec lokalnych polityków. [Mobilizacja Policji](#) wynikała z obawy przed pojawieniem się naśladowców gdańskiego zamachowca. Niektórym politykom samorządowym, w związku z formułowanymi groźbami, przyznano policyjną ochronę. Inni zapowiedzieli, że nie zamierzają korzystać z dodatkowych środków ochrony, argumentując, że byłoby to [separowanie się od mieszkańców](#).

W połowie lutego odbyło się spotkanie robocze rządu, reprezentowanego przez wiceministra spraw wewnętrznych i administracji Pawła Szefernakera, z przedstawicielami samorządów, poświęcone bezpieczeństwu polskich samorządowców. Rozważano wówczas pomysł przyznania strażom gminnym nowych zadań i kompetencji w tym zakresie. Korporacje samorządowe zostały poproszone o przedstawienie swoich preferencji [do końca marca](#). Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego ma zaś przygotować ekspertyzę dotyczącą obecnych rozwiązań prawnych. Dotychczas Instytut [skłaniał się](#) ku znacznemu

poszerzeniu obowiązków straży w zakresie „zwiększenia bezpieczeństwa organów monokratycznych samorządu terytorialnego”.

11 marca „Rzeczpospolita” [poinformowała](#), że chociaż sposób i tryb, w jakim straże będą ochraniać samorządowców, nie jest jeszcze jasny, to powstanie projektu ustawy jest przesądzone. Jego publikacji należy spodziewać się latem. Do tego czasu rząd, który zapewne wystąpi w roli projektodawcy, będzie musiał odpowiedzieć na szereg wątpliwości. Najważniejsze z nich przedstawiono poniżej.

Dyskusja

Po pierwsze, przyznanie strażom zadań i kompetencji ochronnych oznaczałoby naruszenie zakresu działań Policji. Obecnie jest ona instytucją odpowiedzialną za ochronę osób, o czym stanowi Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka. Straże gminne są w niej całkowicie nieobecne. Policyjna ochrona nie ma jednak charakteru stałego – jest udzielana w związku z postępowaniem karnym lub karnym skarbowym i dotyczy konkretnych sytuacji, w których występuje wysoki stopień zagrożenia dla życia lub zdrowia danej osoby.

Ochronę najważniejszych osób w państwie zapewnia natomiast Służba Ochrony Państwa (SOP), która rok temu zastąpiła BOR. Już sama nazwa instytucji wskazuje, że nie odnosi się ona w ogóle do ochrony władz samorządowych. Wprawdzie jest w niej mowa o możliwości ochrony „innych osób ze względu na dobro państwa”, ale, tak jak w przypadku przedstawionym powyżej, przepis ten dotyczy szczególnych przypadków. Poza tym trudno wyobrazić sobie, aby ta centralna instytucja zajmowała się ochroną władz lokalnych.

Ustawa o strażach gminnych z 1997 r. wskazuje, że instytucje te zajmują się „ochroną porządku publicznego”, a nie zapewnianiem bezpieczeństwa. Temu podstawowemu założeniu, zawartemu w art. 1 ustawy, podporządkowana jest cała jej treść. Jest to kwestia fundamentalna dla pozycji straży w systemie bezpieczeństwa Polski. Wpisanie do ustawy o strażach zadania ochrony osób oznaczałoby, że instytucja ta wykroczy poza obszar ochrony porządku publicznego, zaczynając realizować zadania z zakresu bezpieczeństwa.

Z jednej strony byłaby to częściowa realizacja postulatu powtarzanego od lat przez strażników i największe samorządy (m.in. krakowski), sprowadzającego się do utworzenia policji municypalnych, z drugiej – konsekwencją tej decyzji mogłoby być powstanie sporów kompetencyjnych pomiędzy strażami a Policją.

Po drugie, zaledwie niecałe 20% gmin posiada obecnie jednostki straży. Od kilku lat zauważalne jest zmniejszanie się ich liczby. Decyzję o utworzeniu i rozwiązaniu jednostki podejmuje rada gminy i chociaż zasięga w tym celu opinii właściwego terytorialnie komendanta Policji, to nie jest nią związana. Mało prawdopodobnym jest, aby gminy decydowały się na tworzenie jednostek z myślą o ochronie organów wykonawczych. Nie będą też do tego zmuszone. Gdyby nawet do zadań straży dopisano ochronę organów

wykonawczych, to nie wszystkie gminy musiałyby je realizować, tak jak nie wszystkie straże zajmują się konwojowaniem dokumentów gminy czy ochroną obiektów komunalnych.

Po trzecie, postulaty zmiany przepisów, o których dowiedziała się opinia publiczna, dotyczą wyłącznie organów wykonawczych gminy. Wynika to oczywiście z faktu, że wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast są najbardziej rozpoznawalnymi organami polskich samorządów. Należy jednak zastanowić się, czy zasadnym jest ograniczenie nowego zadania wyłącznie do tej grupy. Prowadziłoby to bowiem do mało czytelnej sytuacji, w której za stałą ochronę wójta, burmistrza i prezydenta miasta odpowiadałaby straż, ale skarbnik czy przewodniczący rady mogliby jedynie ubiegać się o czasową ochronę Policji w szczególnych okolicznościach. Chyba że ustawodawca dopuściłby możliwość, w której to wójt, burmistrz i prezydent miasta podejmowałiby decyzję o objęciu ochroną straży innych osób pełniących funkcje w samorządzie.

Po czwarte, pojawia się pytanie o szkolenie strażników. Ochrona osób jest skomplikowanym zadaniem, wykraczającym poza standardowe przygotowanie policjanta, nie wspominając o strażniku. Dlatego wśród propozycji znajduje się szkolenie strażników przez SOP. Nie wszyscy samorządowcy są jednak przekonani co do konieczności tego rozwiązania. [Część argumentuje](#), że sam widok strażnika-ochroniarza może pełnić funkcję odstraszącą.

Po piąte, zmianie musiałyby zapewne ulec przepisy dotyczące dostępu strażników do broni palnej. Obecnie jest on ograniczony do wykonywania dwóch zadań: ochrony obiektów komunalnych i urzędzeń użyteczności publicznej oraz konwojowania dokumentów, przedmiotów wartościowych i wartości pieniężnych. Do katalogu zostałyby więc zapewne dopisane wykonywanie zadań związanych z ochroną osób.

Po szóste, wśród propozycji podkreśla się znaczenie rozwiązań prawnych dotyczących imprez, w których biorą udział przedstawiciele samorządu. Może to oznaczać konieczność znowelizowania Ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, która w obecnym kształcie przyznaje strażom marginalną rolę.

Po siódme, skuteczna realizacja ochrony osób przez straże nie mogłaby sprowadzać się do odstraszałej obecności strażników umundurowanych, ale obejmować także działania podejmowane przez strażników w ubiorze cywilnym (np. w tłumie podczas spotkania z mieszkańcami).

Po ósme, rozważa się zmiany dotyczące procedur wejścia do budynków urzędowych samorządu gminnego. Należy przypomnieć, że w 2015 r. wiceminister sprawiedliwości zwrócił się do wiceministra spraw wewnętrznych i administracji z [wnioskiem](#) dotyczącym możliwości oddelegowania strażników do „stałego pełnienia zadań ochronnych w budynkach sądów”, w związku z niewystarczającą liczbą funkcjonariuszy Policji sądowej. Krytykując tę ostatecznie niezrealizowaną propozycję, Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego zwróciło uwagę, że oznaczałoby to pełnienie przez straże funkcji w zakresie ochrony bezpieczeństwa, w skład czego wchodziłaby „ochrona obiektów w zakresie przestrzegania zakazu wnoszenia na ich teren broni, amunicji, materiałów wybuchowych i innych środków niebezpiecznych”. Zgodnie z obecnymi przepisami możliwe jest oczywiście oddelegowanie strażników do urzędów miast czy gmin, ale ogranicza się to wyłącznie do

działań powierzchniowych. Przykładem może być [Urząd Miejski w Gdańsku](#), w którym straż „przygląda się tym, którzy wchodzi do urzędu i chcą się dostać do prezydenta czy jego zastępców”.

Podsumowanie

Proponowana zmiana dotyczy fundamentów działania straży gminnych. Jej wprowadzenie oznaczałoby wykroczenie instytucji poza ochronę porządku publicznego i uczynienie istotnego kroku w stronę realizacji koncepcji policji municypalnych. Należy jednak zaznaczyć, że kształt reformy pozostaje całkowitą niewiadomą. Przedstawione powyżej propozycje nie mają charakteru oficjalnych, MSWiA nie przedstawiło dotąd nawet ogólnych wytycznych w tym zakresie.

Bardzo wiele zależeć będzie od oczekiwań samorządów na poziomie gminnym. Zbliżające się rozmowy z rządem pokażą, jak dalece idącej zmiany oczekują. Niewykluczone, że przyjęte rozwiązania będą miały charakter elastyczny, przyznając samorządom możliwość decydowania o skali ochrony.

Reformie nie będzie sprzyjał kalendarz wyborczy. Wiosenne wybory do Parlamentu Europejskiego i jesienne wybory parlamentarne mogą sprawić, że pomysł reformy zostanie odłożony do 2020 r.