



**ZRZESZENIE GMIN
WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO**

STANOWISKO

Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego

nr 4/2015 z dnia 10.06.2015 r.

w sprawie:

**w sprawie oddelegowania funkcjonariuszy straży gminnych
(miejskich) do pełnienia zadań ochronnych w budynkach sądów**

Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego, działając na podstawie § 6 pkt 1 i 4 w związku z § 19 ust. 1 pkt 14 Statutu Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego, **wyraża negatywne stanowisko** w sprawie koncepcji oddelegowania funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich) do pełnienia zadań ochronnych w sądach, która była przedmiotem wniosku z dnia 7.10.2014 r. Pana Wojciecha Węgrzyna, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości (sygnatura pisma BO-II-5004-16/14/5, 141006-00266), kierowanego do Pana Grzegorza Karpińskiego Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Współpracy ze Strażami Gminnymi (Miejskimi).

W powyższym wniosku z dnia 7.10.2014 r. Pana Wojciecha Węgrzyna - Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wyrażono opinię o możliwości i konieczności oddelegowania funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich) do stałego pełnienia zadań ochronnych w budynkach sądów. W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie z art. 54 ustawy o ustroju sądów powszechnych do budynków sądowych **nie wolno wносить broni ani amunicji, a także materiałów wybuchowych i innych środków niebezpiecznych**, jak również, że kontrola przestrzegania tego zakazu jest realizowana przez policję sądową, do zadań której zgodnie z § 3 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego zakresu zadań i zasad organizacji policji sądowej z dnia 16 sierpnia 2007 r. (Dz. U. z 2007 r. nr 155, poz. 1093 ze zm.) należy m.in. **ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w budynkach sądów**, i która to policja posiada zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355 ze zm.) **uprawnienia do przeglądania zawartości bagaży** w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary.

W dalszej części wskazano, że policja sądowa liczy zaledwie 1000 etatów i nie jest w stanie realnie zapewnić ochrony wszystkich budynków sądów, co powoduje, że zadania te są w praktyce realizowane przez podmioty prywatne – firmy ochroniarskie, których pracownicy **nie posiadają uprawnień do kontroli bagażu**.

Zgodnie z propozycją zawartą w omawianym piśmie, wskazany problem mógłby zostać rozwiązany poprzez oddelegowanie funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich) do pełnienia zadań ochronnych w sądach. Podstawą tej propozycji było przyjęcie, że do zadań straży gminnych zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o strażach gminnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1383 ze zm.) należy m.in. **ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych**, a zgodnie z § 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r., nr 75, poz. 690 ze zm) do budynków użyteczności publicznej zalicza się m.in. **budynki przeznaczone na potrzeby wymiaru sprawiedliwości**. Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 3a ustawy o strażach gminnych strażnicy gminni, podobnie jak funkcjonariusze policji sądowej, **mają prawo do przeglądania zawartości**

podręcznych bagaży.

W opinii Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego przedstawioną wykładnię przepisów należy uznać za niewłaściwą, z uwagi na poniższą argumentację.

Do zadań straży gminnych (miejskich) zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o strażach gminnych należy **ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych.**

Definicja „**ochrony spokoju i porządku publicznego**” została zawarta m.in. w opracowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - Zespół ds. Współpracy ze Strażami Gminnymi (Miejskimi) „Zbiorze opinii prawnych” z grudnia 2004 r. Wskazano w nim, że doktryna prawa definiuje pojęcie „porządku publicznego” i „spokoju publicznego” w szerokim znaczeniu. Zdaniem prof. Andrzeja Marka „pod pojęciem porządku publicznego rozumie się uporządkowany odpowiednimi przepisami, **wolny od zakłóceń bieg życia zbiorowego.** Jeżeli zaś chodzi o spokój publiczny, to oznacza on **niezakłócony stan równowagi psychicznej nieokreślonej liczby osób,** przy czym wykroczenia przeciwko spokojowi publicznemu wywołują zakłócenia tego stanu (**zaniepokojenie, oburzenie itp. reakcje ludzi.**)” [w: *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, str. 119*]. Natomiast według Jacka Jagielskiego „pojęcia porządek publiczny i spokój publiczny kojarzyć można ze stanem obejmującym pewien ład w sferze życia publicznego, polegający na **przestrzeganiu zasad współżycia społecznego,** respektowaniu istniejących i powszechnie akceptowanych **norm zachowania się w kontaktach społecznych** i przy korzystaniu z urządzeń publicznych itp. Innymi słowy, chodzi tu o stan dotyczący nie oznaczonego kręgu podmiotów, który zapewnia normalne i bez nagłych przeszkód **funkcjonowanie życia społecznego w różnych dziedzinach**” [w: *pracy zbiorowej pt. Prawo administracyjne, pod redakcją Marka Wierzbowskiego, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999 r., str. 603.*].

Z kolei definiując pojęcie „**miejsca publicznego**”, należy wskazać, że „ustawodawca miał na myśli miejsca ogólnie dostępne, a więc ulice, parki, skwery, targowiska, parkingi, dworce wszelkiej komunikacji publicznej, lokale gastronomiczne, place – w szczególności zabaw dla dzieci” (vide: Wojciech Kotowski, Straże gminne. Komentarz, LEX/el., 2014).

Niewątpliwie do definiowania „**miejsca publicznego**” nieprzydatna jest definicja „budynku użyteczności publicznej” zawarta w § 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którą do budynków użyteczności publicznej zalicza się m.in. budynki przeznaczone na potrzeby wymiaru sprawiedliwości, albowiem ma ona zastosowanie wyłącznie dla potrzeb prawa budowlanego.

Zestawiając powyższe źródła należy skonstatować, że do zadań straży gminnych (miejskich) należy **ochrona szeroko pojętego spokoju i porządku w miejscach ogólnie dostępnych dla bliżej nieokreślonej liczby osób, poprzez nadzorowanie przestrzegania zasad współżycia społecznego, respektowaniu norm zachowania się w kontaktach społecznych i przy korzystaniu z urządzeń publicznych.**

W świetle powyższego należy zwrócić uwagę, że zadanie polegające na ochronie budynków sądów i jego zakres zostało – jak już wspomniano - zdefiniowane treścią art. 54 § 1 ustawy o ustroju sądów powszechnych, zgodnie z którym do budynków sądowych nie wolno wnosić broni, amunicji, materiałów wybuchowych i innych środków **niebezpiecznych.** Natomiast w § 2 tegoż artykułu doprecyzowano, że prezes sądu może zarządzić stosowanie środków zapewniających **bezpieczeństwo** w budynkach sądowych oraz zapobiegających naruszaniu zakazu, o którym mowa w § 1. W takim układzie powyższe zadanie (nawet z uwagi na użycie przez ustawodawcę wyrazu „bezpieczeństwo”) sprowadza się niewątpliwie do **zapewnienia bezpieczeństwa w budynkach sądowych.**

Zadanie to zostało powierzone wprost specjalnie do tego celu powołanej formacji w postaci policji sądowej - mocą § 3 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego zakresu zadań i zasad organizacji policji sądowej z dnia 16 sierpnia 2007r.,

zgodnie z którym do szczegółowego zakresu zadań policji sądowej należy **ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w budynkach sądów.**

Tymczasem z przytoczonego powyżej art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o strażach gminnych wynika wprost, że do zadań straży gminnych należy wyłącznie **ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych**, a nie **ochrona bezpieczeństwa** w tych miejscach, rozumiana jako ochrona obiektów w zakresie przestrzegania zakazu wnoszenia na ich teren broni, amunicji, materiałów wybuchowych i innych środków niebezpiecznych. Zapewnienie bezpieczeństwa, poprzez uniemożliwienie wnoszenia do obiektów broni, amunicji, materiałów wybuchowych lub innych środków niebezpiecznych, niewątpliwie stanowi zadanie o wyższym poziomie specjalizacji, jak również niebezpieczeństwa, niż zadanie zapewnienia „spokoju i porządku”, rozumianego jako zapewniania przestrzegania jedynie zasad współżycia społecznego i powszechnych norm zachowania się w kontaktach społecznych. Tym samym zadanie polegające na zapewnieniu ochrony bezpieczeństwa nie należy do zadań straży gminnych.

Niezależnie od powyższego, biorąc pod uwagę spektrum zadania powierzonego strażom gminnym w postaci sprawowania ochrony porządku i spokoju publicznego, należy stwierdzić, że przy tak szerokim rozumieniu zakresu tego zadania, straż gminna sprawuje i może sprawować ochronę spokoju i porządku wyłącznie w sposób **doraźny**, tj. w odniesieniu do ujawnionych naruszeń tegoż spokoju i porządku, w szczególności w postaci wykroczeń. W tym układzie, nawet gdyby przyjąć, że do zadań własnych straży gminnych należy również ochrona spokoju i porządku publicznego (a nawet bezpieczeństwa) w budynkach sądów, to należy jednocześnie skonstatować, że zadanie to nie mogłoby być realizowane w sposób stały i ciągły, tak jak przez policję sądową lub prywatne agencje ochrony, (co sugeruje posłużenie się w piśmie z dnia 7.10.2014 r. sformułowaniem „oddelegowanie”), a jedynie poprzez doraźne interwencje poszczególnych funkcjonariuszy straży gminnych.

Ponadto niemożliwość „oddelegowania” funkcjonariuszy straży gminnych, rozumianego jako zobowiązanie ich do stałego wykonywania ochrony spokoju i porządku w budynkach sądów, przez prezesów sądów lub inne organy administracji rządowej, ma również podłoże normatywne. Tego typu zadanie z zakresu administracji rządowej nie zostało bowiem zlecone do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.). Jedyna i jakakolwiek współpraca w tym zakresie mogłaby się więc opierać wyłącznie w oparciu o art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać na podstawie **porozumienia** z organami tej administracji, co wiązałoby się z po pierwsze z koniecznością wyrażenia przez daną gminę **zgody** na taką współpracę, a po drugie z koniecznością przekazania gminom przez organy administracji rządowej **środków finansowych** w wysokości koniecznej do wykonania tych zadań (art. 8 ust. 3 w/w ustawy).

Na zakończenie należy zasygnalizować również, że możliwość, jak i konieczność oddelegowania funkcjonariuszy straży gminnych do stałego sprawowania ochrony nad spokojem i porządkiem w budynkach sądów, z uwagi na posiadanie uprawnień strażników do przeglądania zawartości podręcznych bagaży, ma charakter iluzoryczny. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 1 pkt 3a ustawy o strażach gminnych strażnicy gminni mają **prawo do przeglądania zawartości podręcznych bagaży tylko i wyłącznie w trzech przypadkach**: 1) w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary, 2) w związku z wykonywaniem czynności związanych z ujęciem osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego albo mienia i 3) w związku z wykonywaniem czynności doprowadzania osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeśli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że osoba, wobec której czynności te są podejmowane, posiada przy sobie niebezpieczne przedmioty dla życia lub zdrowia ludzkiego. W związku z tym należy stwierdzić, że funkcjonariusze straży gminnych nie mają uprawnień do kontrolowania zawartości bagaży

wszystkich osób wchodzących do danego budynku, w tym np. na teren budynku sądu, jak również tych osób, które odmawiają poddania się takiej kontroli np. pracownikom agencji ochrony, ponieważ mogą to czynić tylko w przypadku zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez konkretną osobę czynu zabronionego lub ujęcia osoby stwarzającej w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia albo mienia. Tym samym oddelegowanie funkcjonariuszy straży gminnych do sprawowania takiej ochrony, nie pozwoliłoby w praktyce na realizację oczekiwanego zadania, jakim jest kontrola zawartości bagaży wszystkich osób wchodzących na teren budynków sądów.

Niezależnie od powyższego, okoliczność, iż zadanie zapewnienia bezpieczeństwa w sądach nie może być skutecznie realizowane przez policję sądową z uwagi na relatywnie niewielką liczbę etatów tej formacji, tj. ok. 1.000, jest mało przekonującym argumentem przemawiającym za koniecznością i możliwością oddelegowania to tego zadania strażników gminnych, albowiem liczba etatów tych formacji jest równie niewystarczająca. Dla porównania należy przykładowo wskazać, że w gminach (członkach Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego), które dysponują strażami gminnymi i na terenie których funkcjonują siedziby sądów, poziom zatrudnienia w straży wygląda następująco: Gorzów Wielkopolski – 15 osób, Krosno Odrzańskie – 7 osób, Nowa Sól – 15 osób, Wschowa – 6 osób, Żary – 10 osób. W tym układzie oddelegowanie, chociażby jednego strażnika do pełnienia dyżurów w sądach przez 8 godzin dziennie, wiązałoby się automatycznie ze znacznym ograniczeniem możliwości działania całej formacji straży i należytego wykonywania ich podstawowych zadań, których realizacja już w tej chwili z uwagi na ograniczone zatrudnienie jest utrudniona.

Biorąc pod uwagę powyższe, Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego stoi na stanowisku, zgodnie z którym oddelegowanie funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich) do pełnienia zadań ochronnych w sądach jest niemożliwe i zarazem zbędne.

ZRZESZENIE GMIN
WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO
65-415 Zielona Góra, ul. Grottgera 7
NIP 973-06-49-829

PREZES
Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego

Wadim Lipszkiewicz

Otrzymują:

1. Pani Ewa Kopacz – Prezes Rady Ministrów
2. Pan Radosław Sikorski – Marszałek Sejmu RP
3. Pan Bogdan Borusewicz – Marszałek Senatu RP
4. Pan Borys Budka – Minister Sprawiedliwości
5. Pan Wojciech Węgrzyn – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości
6. Pan Andrzej Halicki – Minister Administracji i Cyfryzacji
7. Pan Marek Wójcik – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji
8. Pani Teresa Piotrowska – Minister Spraw Wewnętrznych
9. Pan Grzegorz Karpiński - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
10. Pani Elżbieta Polak - Marszałek Województwa Lubuskiego
11. Pan Czesław Fiedorowicz – Przewodniczący Sejmiku Województwa Lubuskiego
12. Pani Katarzyna Osos - Wojewoda Lubuski
13. Pan Mirosław Głaz – Starosta Krośnieński, Przewodniczący Konwentu Powiatów Województwa Lubuskiego
14. Pani Helena Hatka – Senator RP
15. Pan Stanisław Iwan – Senator RP
16. Pan Robert Dowhan – Senator RP
17. Pani Bożenna Bukiewicz – Poseł na Sejm RP
18. Pan Stefan Niesiołowski – Poseł na Sejm RP
19. Pani Krystyna Sibińska – Poseł na Sejm RP
20. Pan Witold Pahl – Poseł na Sejm RP
21. Pani Bożena Sławiak – Poseł na RP
22. Pan Waldemar Sługocki – Poseł na Sejm RP
23. Pan Józef Zych – Poseł na Sejm RP
24. Pan Bogusław Wontor – Poseł na Sejm RP
25. Pani Elżbieta Rafalska – Poseł na Sejm RP
26. Pan Jerzy Materna – Poseł na Sejm RP
27. Pan Marek Ast – Poseł na Sejm RP
28. Pan Zygmunt Frankiewicz - Prezes Związku Miast Polskich
29. Pan Marek Olszewski – Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP
30. Pan Ludwik Węgrzyn – Prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich
31. Pan Rafał Dutkiewicz – Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich
32. Pan Wojciech Długoborski – Prezes Zarządu Unii Miasteczek Polskich
33. Sygnatariusze Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych
34. „Wspólnota”
35. „Gazeta Wyborcza”
36. „Gazeta Prawna”
37. „Rzeczypospolita”
38. TVP Gorzów Wielkopolski
39. Radio Zachód
40. portalsamorządowy.pl
41. wartowiedziec.org