

SLUŻBY OCHRONY OSÓB I MIENIA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO – WYBRANE ASPEKTY PRAWNO-ORGANIZACYJNE

Jacek LIPSKI

Artykuł przedstawia aktualnie obowiązujące uregulowania prawne związane z funkcjonowaniem specjalistycznych służb ochrony osób i mienia. Służby te stanowią jeden z wielu podsystemów systemu bezpieczeństwa publicznego. Transformacja ustrojowo-gospodarcza spowodowała konieczność prywatyzacji niektórych zadań w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jednym z najważniejszych zadań publicznych, związanym ściśle z samym powstawaniem władzy publicznej. Treść tej funkcji państwa jest od dawna wiadoma, zakorzeniona w świadomości społecznej i intuicyjnie zrozumiała.¹ Analizując rolę państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego można stwierdzić, iż ta funkcja państwa, co do swej istoty nie zmieniała się od wielu wieków. Zmianie uległy jedynie metody, sposoby, formy i środki zapewnienia bezpieczeństwa, w odniesieniu do pojawiających się zagrożeń.

Należy jednocześnie podkreślić, że obecnie w wielu państwach na świecie występuje dążenie do samoorganizowania się obywateli w ramach państwa oraz podejmowane są różnorodne przedsięwzięcia na rzecz grup i jednostek, które nie pozostają w kolizji z interesami państwa. Działania te obejmują także obszar bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wynika to z faktu, iż państwo nigdy nie jest w stanie w pełni zabezpieczyć obywatelom całkowitego bezpieczeństwa.

Zmiany ustrojowo-gospodarcze przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. uwiaryściły dążenia państwa do rezygnacji z szeregu zadań dotychczas przez

¹ P. Samecki, P. Czarny, *Kompetencje organów władzy publicznej w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (w:) J. Widacki, J. Czapska (red.), *Bezpieczny obywatel - bezpieczne państwo*. Lublin 1998, s. 76.

państwo realizowanych. Dążenie te zaobserwować można szczególnie w zakresie usług. Można, więc obecnie postawić pytanie o dopuszczalne granice pozbywania się zadań w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego?. Niektórzy znawcy problemu wskazują, że przekazanie zadań ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego prywatnemu sektorowi ochrony jest koniecznością, gdyż państwo nie jest w stanie zrealizować potrzeb w tym zakresie².

Obserwuje się też zmianę podejścia w sferze ochrony osób i mienia. Drastyczne zmniejszenie się liczby państwowych organizacji gospodarczych i zataczająca coraz szersze kręgi prywatyzacja przedsiębiorstw spowodowała konieczność nowego spojrzenia na tę problematykę. Nowi przedsiębiorcy szybko dostrzegli, iż dotychczasowe systemy ochrony majątku są nieefektywne i nieekonomiczne. Dlatego poszukiwane są profesjonalne służby, zdolne sprawniej realizować zadania ochrony, niż zakładowe służby ochrony.

W Polsce prywatny sektor usług ochrony pojawił się na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Pierwsze koncesje na wykonywanie usług ochrony osób i mienia zostały wydane po 1 stycznia 1989r., na podstawie przepisów ustawy o działalności gospodarczej.³ Do roku 1998, czyli do czasu wejścia w życie ustawy o ochronie osób i mienia,⁴ prywatny sektor ochrony funkcjonował w oparciu o przepisy ogólne, czyli przepisy powołanej wyżej ustawy, przepisy kodeksu karnego dotyczące obrony koniecznej,⁵ stanu wyższej konieczności,⁶ przepisy kodeksu postępowania karnego określające prawo do ujęcia sprawcy przestępstwa na gorącym uczynku lub w pościgu bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa⁷, dekretu z dnia 17 października 1946r. o Straży Pocztovej⁸ i ustawy z dnia 31 stycznia 1961r. o Straży Przemysłowej⁹. Jednak szybko stało się oczywiste, iż postanowienia wymienionych aktów normatywnych nie przystają do nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Brak regulacji szczególnych a także zainteresowania tym obszarem powodował, iż w połowie lat dziewięćdziesiątych w prywatnym sektorze ochrony miało miejsce wiele nadużyć, które zostały przedstawione w informacji Najwyższej Izby Kontroli z 1997 roku¹⁰. Raport ten przyspieszył prace nad ustawą, która określiła zasady wykonywania działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, zakres uprawnień i wymagania kwalifikacyjne pracowników ochrony oraz zasady wykonywania nadzoru nad funkcjonowaniem prywatnego sektora ochrony w Polsce.

² S. Hinds: *Private policy and policing - does private enterprise have a role in delivering the output of public safety and security?* www.aic.gov.au/publications/proceedings/23/Hinds

³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324).

⁴ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. Nr 114, poz. 740).

⁵ Art. 22 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks Karny, Nr 13, poz. 94 ze zm. oraz art. 25 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

⁶ Art. 23 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks Karny, Nr 13, poz. 94 ze zm. oraz art. 26 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

⁷ Art. 205 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego, Nr 13, poz. 96 ze zm. oraz art. 243 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 59, poz. 323.

⁹ Dz. U. Nr 6, poz. 42.

¹⁰ Szerzej na ten temat: NIK, Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi, Warszawa 1997.

W celu unormowania rynku usług ochrony majątku i wyeliminowania nieprawidłowości w tym zakresie Sejm RP uchwalił ustawę z dnia 22 sierpnia 1997r. o ochronie osób i mienia¹¹ (uoom). Akt ten określa obszary, obiekty i urzędnienia podlegające obowiązkowej ochronie, zasady tworzenia i funkcjonowania wewnętrznych służb ochrony, zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, wymagane kwalifikacje i uprawnienia pracowników ochrony oraz nadzór nad funkcjonowaniem ochrony osób i mienia¹².

Sferami podlegającymi obowiązkowej ochronie są obszary wskazane przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów, wydzielone i odpowiednio oznakowane¹³. Obszary, obiekty i urzędnienia ważne dla obronności, interesu gospodarczego państwa, **bezpieczeństwa publicznego** (podkr. autora) i innych ważnych interesów państwa podlegają obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne. Szczegółowe wykazy takich obszarów, obiektów i urzędów sporządzają: Prezes Narodowego Banku Polskiego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, ministrowie, kierownicy urzędów centralnych i wojewodowie w stosunku do podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych¹⁴. Umieszczenie w wykazie określonego obszaru, obiektu lub urzędzenia następuje w drodze decyzji administracyjnej. Natomiast wojewodowie prowadzą ewidencję obszarów, obiektów i urzędów podlegających obowiązkowej ochronie znajdujących się na terenie województwa. Prowadzona ewidencja posiada charakter poufny¹⁵.

Ponadto wojewoda, w drodze decyzji administracyjnej, może uwzględnić w tej ewidencji obszary, obiekty i urzędnienia także innych podmiotów, znajdujące się na terenie województwa¹⁶.

Kierownik jednostki, który bezpośrednio zarządza obszarami, obiektami i urzędzeniami znajdującymi się w ewidencji, albo osoba przez niego upoważniona, jest obowiązany uzgadniać z właściwym terytorialnie komendantem wojewódzkim Policji plan ochrony tych obszarów, obiektów i urzędów¹⁷.

Zadania ochrony osób i mienia realizują specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne. Są to zarówno wewnętrzne służby ochrony jak i przedsiębiorcy, którzy uzyskali *koncesje* na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, posiadający pozwolenie na broń na okaziciela, wydane na podstawie odrębnych przepisów¹⁸. Wewnętrznymi służbami ochrony są uzbrojone i umundurowane zespoły pracowników przedsiębiorców lub jednostek organizacyjnych, powołane do ich ochrony.

Wewnętrzne służby ochrony zapewniają w szczególności ochronę mienia w granicach chronionych obszarów i obiektów, zapewniają ochronę ważnych urzędów

¹¹ Dz. U. z 2005r. Nr 145, poz. 1221.

¹² Art. 1 uoom.

¹³ Art. 2 pkt 3 uoom.

¹⁴ Art. 5 ust. 3 uoom.

¹⁵ Art. 5 ust. 5 uoom.

¹⁶ Art. 5 ust. 6 uoom.

¹⁷ Art. 7 ust. 1 uoom.

¹⁸ Zasady i warunki wydawania, cofania pozwolenie na broń, rejestracji broni oraz dysponowania bronią i amunicją określa ustawa z dnia 21 maja 1999r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2004r. Nr 52, poz. 525).

jednostki znajdujących się poza granicami chronionych obszarów i obiektów, konwojują mienie jednostki oraz wykonują inne zadania wynikające z planu ochrony¹⁹.

Właściwy terytorialnie komendant wojewódzki Policji może, w drodze decyzji administracyjnej, wydać *zezwolenie* na utworzenie wewnętrznej służby ochrony w jednostce, w skład której nie wchodzi obszary, obiekty i urządzenia umieszczone w ewidencji, na wniosek kierowników tych jednostek, uzasadniony ważnym interesem gospodarczym lub publicznym²⁰.

Z przytoczonych wyżej przepisów ustawy wynika, że w skład wewnętrznych służb ochrony wchodzi służby wymagające koncesji, oraz służby funkcjonujące na podstawie zezwolenia właściwego komendanta wojewódzkiego Policji. Ponadto służby ochrony powoływane mogą być przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia²¹.

Przedsiębiorca będący osobą fizyczną może ubiegać się o wydanie koncesji, jeśli uzyska licencję pracownika ochrony fizycznej drugiego stopnia (ochrona fizyczna) lub licencję pracownika zabezpieczenia technicznego także drugiego stopnia (zabezpieczenie techniczne). W wypadku, gdy o koncesję ubiega się przedsiębiorca inny niż osoba fizyczna, licencję drugiego stopnia powinna posiadać co najmniej jedna osoba będąca współnikiem spółki cywilnej, jawnej lub komandytowej, członkiem zarządu, prokurentem lub pełnomocnikiem ustanowionym przez przedsiębiorcę do kierowania działalnością wskazaną w koncesji²².

Organem właściwym do udzielenia, odmowy udzielenia, ograniczenia zakresu działalności gospodarczej lub formy usług oraz cofania koncesji na działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji²³. W koncesji należy zawrzeć:

- oznaczenie przedsiębiorcy i jego siedziby (miejsce zamieszkania);
- imiona i nazwiska współników lub członków zarządu, prokurentów oraz pełnomocników – w przypadku ich ustanowienia, ze wskazaniem osób posiadających licencję drugiego stopnia;
- zakres działalności gospodarczej i formy usług;
- miejsce wykonywania działalności gospodarczej;
- czas ważności koncesji;
- obszar wykonywania działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia;
- datę rozpoczęcia działalności²⁴.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji może również określić w koncesji szczególne warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia.

¹⁹ Por. Art. 8 ust. 1 uoom.

²⁰ Art. 10 uoom.

²¹ Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 337.

²² Por. Art. 17 ust. 1 uoom.

²³ Art. 16 uoom.

²⁴ Art. 18 ust. 1 uoom.

W postępowaniu związanym z udzieleniem koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁵.

Koncesja jest udzielana w formie decyzji administracyjnej, na podstawie złożonego wniosku. Rodzaje dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o udzielenie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 1998r.²⁶.

Przepisy ustawy nie definiują pojęcia bezpieczeństwa, chociaż termin ten jest stosowany w jej przepisach. Określają natomiast pojęcie *ochrony osób* i *ochrony mienia*. Ochrona osób to działanie mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa życia, zdrowia i nietykalności osobistej²⁷. Natomiast przez ochronę mienia rozumie się działania zapobiegające przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu, a także przeciwdziałające powstawaniu szkody wynikającej z tych zdarzeń oraz nie dopuszczające do wstępu osób nieuprawnionych na teren chroniony²⁸.

Ustawa reguluje też formy realizacji ochrony osób i mienia. Są nimi:

- 1) bezpośrednia ochrona fizyczna – stała lub doraźna, polegająca na stałym dozorcze sygnałów przesyłanych, gromadzonych i przetwarzanych w elektronicznych urządzeniach i systemach alarmowych, a także polegająca na konwojowaniu wartości pieniężnych oraz innych przedmiotów wartościowych i niebezpiecznych;
- 2) zabezpieczenie techniczne polegające na:
 - montażu elektronicznych urządzeń i systemów alarmowych, sygnalizujących zagrożenia chronionych osób i mienia oraz eksploatacji, konserwacji i naprawach w miejscu ich zainstalowania;
 - montażu urządzeń i środków mechanicznego zabezpieczenia oraz ich eksploatacji, konserwacji, naprawach i awaryjnym otwieraniu w miejscach zainstalowania²⁹.

Szybki rozwój firm realizujących zadania ochrony osób i mienia na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. spowodował liczne nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu. Zaistniała konieczność szczególnego ich nadzoru i kontroli w sferze realizowanych zadań. Zasady kontroli określone są w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁰ (usdg). Na mocy jej postanowień organ koncesyjny jest upoważniony do kontroli działalności gospodarczej w zakresie:

- zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją;
- przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej;
- obronności lub bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli³¹.

Organ wydający koncesję cofa ją w wypadku, gdy wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją, lub

²⁵ Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071.

²⁶ Dz. U. Nr 69, poz. 457.

²⁷ Por. Art. 2 pkt 4 uoom.

²⁸ Art. 2 pkt 5 uoom.

²⁹ Art. 3 uoom.

³⁰ Dz. U. Nr 173, poz. 1807.

³¹ Art. 57 ust. 1 usdg.

przedsiębiorca nie podjął w wyznaczonym terminie działalności objętej koncesją, mimo wezwania organu koncesyjnego lub też trwale zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją³². Organ koncesyjny cofa również koncesję lub zmienia jej zakres w wypadku, gdy przedsiębiorca – w wyznaczonym terminie – nie usunął stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z warunkami określonymi w koncesji, lub gdy rażąco narusza warunki określone w koncesji lub inne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, określone w przepisach prawa³³.

Ponadto organ wydający koncesję może ją cofnąć albo zmienić jej zakres ze względu na zagrożenie obronności i bezpieczeństwa państwa lub *bezpieczeństwa obywateli*, a także w razie ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy³⁴.

Jak już nadmieniono ochronę osób i mienia realizuje się w dwóch formach: bezpośredniej ochrony fizycznej i zabezpieczenia technicznego. Pierwsze zadanie realizują pracownicy ochrony fizycznej posiadający licencję pierwszego lub drugiego stopnia. Różnica między tymi licencjami dotyczy zakresu realizowanych zadań i posiadanego wykształcenia przez osobę ubiegającą się o wydanie licencji określonego stopnia.

Zadania zabezpieczenia technicznego wykonują pracownicy posiadający również licencję pierwszego bądź drugiego stopnia. Zasadnicza różnica między tymi licencjami obejmuje zakres upoważnienia do wykonywania czynności oraz posiadany poziom wykształcenia. Licencję pracownika zabezpieczenia technicznego pierwszego stopnia wydaje się osobie posiadającej wykształcenie zawodowe techniczne o specjalności elektronicznej (pokrewnej), lub która ukończyła kurs pracownika zabezpieczenia technicznego albo została przyuczona do wymienionego zawodu na podstawie odrębnych przepisów. Natomiast licencję pracownika zabezpieczenia technicznego drugiego stopnia wydaje się osobie posiadającej wykształcenie co najmniej średnie techniczne o specjalności elektronicznej (pokrewnej) albo stopień specjalizacji zawodowej³⁵.

Licencję pracownika ochrony fizycznej lub pracownika zabezpieczenia technicznego wydaje, odmawia wydania, zawiesza i cofa, w formie decyzji administracyjnej, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby komendant wojewódzki Policji³⁶. Komendant wojewódzki Policji odmawia wydania licencji, jeśli osoba nie spełnia warunków określonych w ustawie. Ponadto cofa licencję, jeżeli pracownik ochrony:

- 1) przestał spełniać warunki określone w ustawie,
- 2) zgłosił pisemnie zaprzestanie wykonywania zadań pracownika ochrony,
- 3) wykonuje zadania pracownika ochrony z naruszeniem przepisów prawa stwierdzone w trybie odrębnych przepisów³⁷.

Mając powyższe na uwadze można stwierdzić, że prywatyzacja bezpieczeństwa nie jest fikcją. Fikcją jest natomiast teza, iż państwo jest w stanie zapewnić każdemu obywatelowi bezpieczeństwo. Prywatyzacja bezpieczeństwa jest obecnie jednym ze

³² Art. 58 ust. 1 usdg.

³³ Art. 58 ust. 2 usdg.

³⁴ Art. 58 ust. 3 usdg.

³⁵ Por. Art. 28 ust. 3 ppkt 2 i art. 29 ust. 3 ppkt 2 uoom.

³⁶ Art. 30 ust. 1 uoom.

³⁷ Art. 31 ust. 1 i 2 uoom.

sposobów na poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Funkcjonowanie w Polsce prywatnego sektora ochrony może przynieść dla państwa szereg korzyści, pod warunkiem dobrych rozwiązań legislacyjnych i właściwej kontroli sprawowanej nad działalnością prywatnego sektora. Istnieje oczywiście szereg różnego rodzaju niebezpieczeństw. Eliminowanie takich niebezpieczeństw jest rolą racjonalnego ustawodawcy.

Prywatny sektor ochrony w Polsce świadczy szeroki wachlarz usług. Do usług oferowanych przez prywatny sektor ochrony należy fizyczna ochrona obiektów i terenów, konwojowanie pieniędzy i kosztowności, osobista, fizyczna ochrona osób, ochrona imprez sportowych i artystycznych. Ochrona osób i mienia jest również wykonywana w formie zabezpieczenia technicznego. Firmy specjalizujące się w tej formie ochrony, zwłaszcza mienia oferują między innymi różnego rodzaju zamki, sejfy, szafy pancerne, zamki elektromechaniczne, kraty, szyby pancerne i kuloodporne, blokady, mechaniczne zabezpieczenia samochodów przed kradzieżą, zabezpieczenia przeciwpożarowe. Szacuje się, że w sferze ochrony osób i mienia zatrudnienie znajduje ok. 120 – 150 tys. osób³⁸.

³⁸ www.kgp.gov.pl