

BOGUSŁAW PACEK*

Uniwersytet Jagielloński, Kraków, Polska

PIOTR PACEK*



Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa, Polska

WIĘKSZY UDZIAŁ PRYWATNEGO SEKTORA OCHRONNEGO W BEZPIECZEŃSTWIE POLSKI


STRONGER INVOLVEMENT OF THE PRIVATE SECURITY SECTOR IN THE SECURITY OF POLAND

ABSTRAKT: Polska wzorem innych państw włączyła prywatny sektor ochronny do systemu bezpieczeństwa pod koniec XX wieku. Prawie od początku prywatne firmy zajmujące się ochroną osób i mienia rozwijały się w szybkim tempie. Początek istotnego udziału sektora niepaństwowego w zapewnieniu bezpieczeństwa w Polsce po II wojnie światowej dała Ustawa o Straży Przemysłowej z 31 stycznia 1961, która ograniczała działalność do obiektów państwowych, ale już kilka lat później Ustawa o ochronie osób i mienia z 22 sierpnia 1997 r. - pierwsze specjalne, odrębne uregulowanie prawne na poziomie ustawy w zakresie ochrony mienia i osób w Polsce - dokonała rewolucji w udziale prywatnego sektora w bezpieczeństwie. Wraz z upływem lat rosła w Polsce liczba firm ochroniarskich, rozszerzał się też zakres ich działań ochronnych a także rosło znaczenie ochrony osób i mienia w państwie. Prywatyzacja zadań dotyczących ochrony wynikała głównie z faktu, iż organy i instytucje państwa nie były w stanie same zabezpieczyć wszystkich zadań dotyczących bezpieczeństwa. Wraz z rozwojem firm ochroniarskich pojawiały się wyzwania dot. zakresu zadań oraz uprawnień pracowników ochrony. Wzrastał też udział technologii w działalności ochronnej. Jednym z istotnych wyzwań stawały się regulacje prawne, stanowiące podstawę do działalności prywatnych firm ochroniarskich i dające określone uprawnienia ich pracownikom. Celem niniejszego

* **prof. dr hab. Bogusław Pacek**, Jagiellonian University, Krakow, Poland

 <https://orcid.org/0000-0001-8111-1682>  boguslaw.pacek@uj.edu.pl

* **dr Piotr Pacek**, Polish Territorial Defence Forces, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0002-2182-2316>

artykułu jest przedśledzenie tych rozwiązań prawnych oraz zaproponowanie nowych uregulowań, które pozwoliłyby na szersze wykorzystanie firm ochroniarskich w Polsce oraz zapewnienie, by już działające firmy i sami pracownicy ochrony mogli bardziej efektywnie działać na rzecz bezpieczeństwa Polski.

SŁOWA KLUCZOWE: prywatny sektor ochrony, bezpieczeństwo Polski, uprawnienia ochroniarzy, ochrona osób i mienia, środki ochrony fizycznej

ABSTRACT: At the end of the 20th century Poland, following the example of other countries, included the private security sector in the security system. Almost from the very beginning, private companies dealing with personal and property protection developed at a rapid pace. Obtaining the substantial involvement of non-state sector in security after World War II was triggered by the Act on the protection of persons and property of August 22, 1997 - the first special, separate legal regulation at the level of the act on the protection of property and persons in Poland. It has introduced revolutionary changes into the private sector participation in state security. As the years passed, the number of security companies grew, and the scope of their protective measures in Poland also expanded. The importance of protecting people and property in the state grew. The privatization of security-related tasks resulted mainly from the fact that state authorities and institutions were not able to secure all security-related tasks on their own. Along with the development of security companies, there were challenges regarding the scope of tasks and rights of security staff. The share of technology in protective activities has also increased. One of the major challenges was the legal regulations constituting the basis for the activities of private security companies and giving specific rights to their employees. The purpose of this article is to trace these legal solutions and propose new regulations that would allow wider use of security companies in Poland and to ensure that already operating companies and security guards themselves could act more effectively for the security of Poland.

KEYWORDS: private security sector, security of Poland, rights of security guards, protection of persons and property, physical protection measures

WPROWADZENIE

Historia prywatnej ochrony zarówno osób, jak i mienia wcale nie bierze się z czasów współczesnych. Już w starożytnej Grecji bogaci mieszczanie wnosili opłaty na wojsko, publicznych strażników i ochronę uroczystości religijnych. Wraz z rozwojem cywilizacji i wzrostem znaczenia posiadanych dóbr zwiększała się potrzeba ich ochrony. Także rozwój systemów politycznych powodował konieczność organizowania służb porządkowych, aby zapewnić bezpieczeństwo społeczeństwu.

W połowie XIX wieku w USA zaczęły powstawać prywatne firmy, którym powierzano ochronę farm z bydłem, dyliżansów czy tzw. „saloonów”. Stopniowo udział prywatnych firm w zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom zwiększał się na całym świecie. Nadszedł czas, że dotarł na dobre i do Polski. Po zakończeniu socjalizmu, pod koniec lat 80. XX wieku powstały w Polsce, trochę na wzór zachodni, prywatne agencje ochrony. Stało się to w latach 1987 i 1988. W latach 90. odnotowano szybki wzrost liczby firm zajmujących się ochroną mienia, ale także zaczęły powstawać prywatne firmy zajmujące się ochroną osób.

Generalna odpowiedzialność państwa za bezpieczeństwo obywateli powodowała nakładanie zadań związanych z bezpieczeństwem przede wszystkim na podmioty państwowe. Jednak z czasem okazywało się to niewystarczające. W system bezpieczeństwa państw z czasem coraz bardziej wchodził sektor prywatny.

Analiza współczesnego systemu bezpieczeństwa Polski prowadzi do wniosków, że od wielu lat coraz ważniejsze miejsce zajmuje w nim szeroki potencjał podmiotów sektora prywatnego w postaci prywatnych firm zajmujących się ochroną mienia i ludzi. Warto rozważyć, jakie ma on uprawnienia formalne i co jeszcze należałoby zmienić w rozwiązaniach prawnych, by mógł on w szerszym stopniu wspierać polski system bezpieczeństwa.

Istniejący system prawny pozwala na powoływanie prywatnych formacji, które mają wspierać ochronę porządku publicznego, wzmacniać bezpieczeństwo państwa. Niektóre przepisy prawne określają uprawnienia firm ochroniarskich, ustalają warunki i możliwości ingerencji ich pracowników. Precyzują, w jakim zakresie możliwy jest udział firm prywatnych w zapewnieniu bezpieczeństwa. Wskazują, jakie kryteria należy stosować przy doborze osób zatrudnianych do ochrony oraz w jaki sposób mają zachodzić relacje pomiędzy prywatnymi firmami a podmiotami państwowymi (rządowymi) i samorządowymi.

Tendencja do coraz szerszej prywatyzacji zadań z zakresu bezpieczeństwa dotyczy nie tylko Polski. Wynika ona ze światowego trendu. Można ocenić, że mamy do czynienia z prywatyzacją części zadań publicznych należących do państwa. Zjawisko to ma wielu zwolenników, ale też licznych przeciwników.

Rzecz dotyczy wyjątkowo trudnych i odpowiedzialnych zadań, które łączą się z naruszeniem obszaru życia często zastrzeżonego dla jednostki, intymnego, związanego z prawami wolnościowymi.

Twórca koncepcji prywatyzacji części zadań w bezpieczeństwie, Gustave de Malinari¹, już ponad 100 lat temu uważał, że państwo winno dzielić się zadaniami w zakresie ochrony ludzi i mienia, gdyż jest to jedna z usług, która nie musi być realizowana przez państwo. Pogląd ten znajduje coraz więcej zwolenników współcześnie.

Trzeba przyznać, że prywatyzacja zadań dotyczących ochrony wynika jednak głównie z faktu, iż organy i instytucje państwa nie są w stanie same zabezpieczyć wszystkich zadań dotyczących bezpieczeństwa. Wzrasta przestępczość, w tym te jej rodzaje, które są trudno wykrywalne. Także sami obywatele, z upływem lat, wykazują większą wolę partycypacji w działaniach na rzecz swojego bezpieczeństwa, co z kolei rodzi zapotrzebowanie na działania prywatnych podmiotów w bezpieczeństwie.

Proces prywatyzacji zadań związanych z bezpieczeństwem wywołuje jednak szereg wątpliwości – szczególnie natury prawnej.

PRAWNE WYZWANIA FUNKCJONOWANIA SEKTORA PRYWATNEGO²

Do skutecznego udziału w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa przez sektor prywatny potrzebne jest właściwe prawne jego oprzyrządowanie nadające mu określony status oraz zapewniające odpowiednie współdziałanie z instytucjami i organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. Analiza możliwości doskonalenia obecnego stanu wskazuje, że istotne jest wprowadzenie regulacji prawnych nadających szersze uprawnienia pracownikom ochrony adekwatne do większych zadań. Nie wyklucza przydatności i zasadności obowiązujących norm dotyczących legalnej możliwości obrony własnej przez samych obywateli, która ma istotny wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa³.

Udział innych podmiotów niż państwowe nabiera coraz większego znaczenia w zapewnieniu bezpieczeństwa. Początek istotnego udziału sektora niepaństwowego w zapewnieniu bezpieczeństwa w Polsce po II wojnie światowej dała Ustawa o Straży Przemysłowej z 31 stycznia 1961 r.⁴. Zadaniem nowo powołanej Straży było m.in. ochrona mienia na terenie firmy oraz jego konwojowanie, sprawdzanie osób w zakresie legalności ich wstępu do zakładu pracy.

¹ Szerzej zob. , J. Góraj, Prywatyzacja ochrony – doktrynalne i empiryczne podstawy, „Wiedza Prawnicza” 2014, nr 1.

² Szerzej zob. , O. Kotowska, Prawno-karne aspekty działania prywatnego sektora ochrony jako elementu systemu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (rozprawa doktorska), Warszawa 2017.

³ G. Gozdór, Prywatyzacja bezpieczeństwa, Rola i miejsce prywatnego sektora ochrony w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego, Lublin 2012, s. 75.

⁴ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o Straży Przemysłowej, Dz. U. z 1961 r. Nr 6, poz.42.

Strażnicy na mocy ustawy mogli nosić specjalne mundury i broń. Mogli dokonywać przeszukania osób i pojazdów, legitymować wchodzących a nawet używać broni.

Przełomowym wydarzeniem w zakresie udziału sektora prywatnego w bezpieczeństwie w Polsce było uchwalenie ustawy o działalności gospodarczej w roku 1988⁵, a szczególnie znajdujący się w niej zapis zezwalający na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia. Ustawa precyzowała działalność komercyjną ochrony mienia i ludzi oraz działania detektywistyczne, które mogły być prowadzone na podstawie koncesji wydawanych przez organ administracji państwowej właściwy ze względu na przedmiot działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu⁶. Wymieniona ustawa zezwalała na prowadzenie działalności gospodarczej zarówno osobom fizycznym i prawnym, jak i tym podmiotom, które nie posiadały osobowości prawnej.

Kolejnym krokiem w rozwoju udziału sektora prywatnego w bezpieczeństwie Polski była Ustawa o ochronie osób i mienia z 22 sierpnia 1997 r.⁷, która z roku na rok ulegała zmianom. Wprowadzano nowe zapisy, uchylano inne. Obecnie funkcjonuje tekst jednolity ustawy z 2021 r. Ustawa z 1997 r. była pierwszym specjalnym, odrębnym uregulowaniem prawnym na poziomie ustawy w zakresie ochrony mienia i osób w Polsce. Ustawa dotyczyła także działań detektywistycznych. Uregulowania tej ustawy podzieliły podmioty funkcjonujące w ochronie osób i mienia na przedsiębiorców, którzy po otrzymaniu koncesji mogą prowadzić działalność ochronną dotyczącą osób i mienia oraz na służby zapewniające ochronę wewnątrz przedsiębiorstw. Prawodawca przewidział, nie tylko wydawanie koncesji, ale też możliwość zarówno ograniczenia działalności gospodarczej, jak i całkowite cofnięcie koncesji dotyczącej ochronnej działalności gospodarczej.

Wszystkie te decyzje zostawiono w kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jednocześnie ustawodawca przewidział odpowiedzialność karną wobec osób podejmujących się gospodarczej działalności w zakresie ochrony osób i mienia bez koncesji (kara grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat dwóch)⁸.

Równoległe z osobami prowadzącymi komercyjną działalność ochronną ustawodawca stworzył możliwość funkcjonowania w Polsce wewnętrznych służb ochronnych, noszących

⁵ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz. U. z 1988 r., Nr 41, poz. 324.

⁶ Zob. rozdz. 3, art. 20 ustawy, tamże.

⁷ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz. U. z 1997 r. Nr 114, poz. 740.

⁸ Zob. art. 49 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz. u. 2021, poz. 1995 t.j.

mundury i broń. Mogą to być grupy pracowników zatrudnionych przez przedsiębiorstwa lub specjalne jednostki powołane do ochrony⁹. Ich zadaniem jest ochrona wewnętrzna obiektów oraz istotnych urzędzeń i miejsc, które są rozlokowane poza tymi obiektami. Wewnętrzne służby ochronne zajmują się konwojowaniem mienia (głównie środków finansowych)¹⁰ a powołuje je odpowiedni Komendant Wojewódzki Policji lub kierownik jednostki organizacyjnej podlegającej obowiązkowej ochronie.

Obowiązkowej ochronie podlegają obiekty o szczególnym znaczeniu ze względu na:

1. obronność państwa,
2. bezpieczeństwo publiczne,
3. interesy gospodarcze,
4. inne ważne interesy państwa¹¹.

Obowiązkowej ochronie podlegają więc:

1. Zakłady produkujące, remontujące i przechowujące uzbrojenie i sprzęt wojskowy (głównie jednostki wojskowe),
2. Zakłady prowadzące produkcję specjalną oraz takie, w których prowadzi się prace naukowo-badawcze w zakresie tej produkcji,
3. Magazyny zapasów strategicznych państw,
4. Porty lotnicze i morskie,
5. Zakłady związane z wydobyciem surowców mineralnych o szczególnym znaczeniu,
6. banki, przedsiębiorstwa związane z wytwarzaniem, przechowywaniem lub transportem środków finansowych,
7. Zakłady, obiekty i urzędzenia mające istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich (elektrownie, ciepłownie, oczyszczalnie ścieków, ujęcia wody),
8. Zakłady wykorzystujące w produkcji lub przechowujące materiały jądrowe, wybuchowe, toksyczne, chemiczne,
9. Rurociągi paliwowe, tamy wodne, linie energetyczne i telekomunikacyjne,
10. Obiekty pocztowe, telewizyjne i radiowe oraz telekomunikacyjne,
11. Zakłady o unikalnej produkcji gospodarczej,
12. Muzea (obiekty przechowujące dobra kultury narodowej),

⁹ Zob. art. 2 pkt 8 ustawy, tamże.

¹⁰ Zob. art. 8 ustawy, tamże.

¹¹ Zob. art. 5 ustawy, tamże

13. Archiwa państwowe

14. Obiekty ujęte w wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej¹².

Prawodawca przewidział również możliwość utworzenia wewnętrznej służby ochrony w jednostce, w skład której nie wchodzi obszary, obiekty i urządzenia wymienione powyżej. Zezwolenie na utworzenie takiej służby wydaje właściwy terytorialnie komendant Policji w drodze administracyjnej, nie dotyczy to jednak jednostek organizacyjnych MON¹³. Wewnętrzne służby ochrony podlegają kierownikowi jednostki lub osobie przez niego upoważnionej ale bezpośrednio mu podporządkowanej. Jeśli wewnętrzna służba ochrony działa np. na terenie podległym lub nadzorowanym przez MON to warunki jej tworzenia, zatrudniania pracowników, strukturę uzbrojenie, umundurowanie określa w drodze rozporządzenia Minister Obrony Narodowej¹⁴.

Obowiązkowej ochronie podlegają nie tylko obiekty, ale także urządzenia, instalacje a nawet usługi ważne dla bezpieczeństwa państwa i obywateli. Dotyczy to także transportu broni i amunicji oraz materiałów wybuchowych i uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego¹⁵.

Ustawodawca zapewnił również skuteczność przepisów o obowiązkowej ochronie obiektów. Zgodnie z art. 48 ustawy o ochronie osób i mienia każdy, kto ma obowiązek zapewnić fizyczną albo techniczną ochronę obiektów, urządzeń, obszarów czy transportu a tego wbrew obowiązkowi nie zapewnia podlega karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch. Potwierdza to, że ustawodawca nadał wysoką rangę ochronie dóbr związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa życia i zdrowia obywateli oraz bezpieczeństwem szczególnie istotnego mienia¹⁶.

W rozdziale 7 ustawy poświęconym nadzorowi nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych prawodawca określa kto, kiedy i w jaki sposób ma odbywać się nadzór i kontrola w.w formacji. Wymienia się tu Komendanta Głównego Policji, Ministra Obrony Narodowej za pośrednictwem Komendanta Żandarmerii Wojskowej, Komendanta Głównego SG.

¹² Zob. art. 5 ustawy, tamże.

¹³ Zob. art. 10 ustawy, tamże.

¹⁴ Zob. art. 14 ustawy, tamże.

¹⁵ Zob. art. 2 ustawy, tamże.

¹⁶ Zob. art.2 pkt 5, tamże.

Przewidując dalsze zwiększanie udziału sektora prywatnego w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa można rozważyć, na ile pracownicy ochrony są wystarczająco zabezpieczeni prawnie w zakresie posiadanych praw i obowiązków do skutecznej realizacji powierzanych im zadań.

Pracownikami ochrony, zgodnie z postanowieniami ustawy o ochronie osób i mienia, są osoby wpisane na listę pracowników ochrony fizycznej lub wykwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego wykonujących zadania ochronne na rzecz przedsiębiorcy lub w ramach wewnętrznej ochrony, która uzyskała koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony mienia i osób, lub osoba, która wykonuje zadania ochronne bez wpisu na listę kwalifikowanych pracowników, ale na rzecz przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej dotyczącej usług ochrony osób i mienia¹⁷.

Zgodnie z wymienioną wyżej ustawą pracownik ochrony musi być pełnoletni i nieskazany za przestępstwo umyślne¹⁸. Dodatkowo, ustawa precyzuje, że pracownik ochrony, który ubiega się o wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej lub kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego musi spełniać określone wymagania, w tym: posiadać odpowiednią wiedzę i umiejętności oraz kompetencje w tym zakresie. Zgodnie z ustawą obydwie w.w. listy kwalifikowanych pracowników są prowadzone przez Komendanta Głównego Policji, przy udziale komendantów wojewódzkich, którzy wprowadzają wpisy o nowych osobach (zamieszkałych na terenie obsługiwany przez odpowiednia komendę)¹⁹.

Jeśli pracownik ochrony przestaje spełniać odpowiednio niezbędne wymogi, nie dostarcza w terminie nakazanego orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego, dopuścił się czynów zabronionych określonych w art. 70 § 2 Kodeksu wykroczeń²⁰, nie powiadomił komendanta wojewódzkiego Policji o zmianie danych objętych wpisem na listę, nie dopełnił obowiązku ukończenia (co 5 lat) odpowiedniego kursu lub szkolenia (szkolenie strzeleckie, techniki interwencyjne, samoobrona, przepisy prawa związane z wykonywanym zadaniem ochronnym), skreśla się go z listy kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej lub listy kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego²¹.

¹⁷ Zob. art. 2 ust. 6, tamże.

¹⁸ Zob. art. 30, tamże.

¹⁹ Zob. art. 28 ust. 1, tamże.

²⁰ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, tekst jednolity: Dz. U. z 2021, poz.281 ze zm.

²¹ Zob. art. 29 ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, dz. cyt.

Ustawa o ochronie osób i mienia daje możliwość stosowania pracownikom ochrony środków ochrony fizycznej, które zostały opisane jako „prawnie określony zespół metod postępowania i narzędzi, w tym technicznych, dzięki którym pracownik ochrony ma możliwość skutecznie i bezpiecznie wykonywać powierzone zadania”²². Zgodnie z postanowieniami ustawy stosowanie w.w. środków może następować tylko do ochrony osób i mienia lub w sytuacji konieczności ujęcia osób, które spowodowały określone zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi albo dla ochranianego mienia. Przy czym po ich ujęciu pracownik ochrony ma obowiązek niezwłocznego przekazania tych osób Policji.

Pracownicy ochrony posiadają uprawnienia użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej podczas konwojowania środków finansowych oraz przedmiotów wartościowych lub niebezpiecznych.

Mają też prawo legitymować osoby, by ustalić ich tożsamość. Należy uznać, że prawo pracowników ochrony do ustalenia, czy dana osoba może przebywać (czy ma uprawnienia) na ochranianym obiekcie jest ważnym i podstawowym ich uprawnieniem. Jeśli okaże się, że dana osoba nie ma uprawnień do przebywania na danym terenie, pracownik ochrony może ją wezwać do opuszczenia obiektu lub obszaru. Może też ująć osobę na gorącym uczynku dokonywania przestępstwa albo w pościgu bezpośrednio po przestępstwie²³. W obydwu przypadkach należy niezwłocznie przekazać ujętą osobę Policji.

Pracownik ochrony, gdy zachodzi konieczność obezwładnienia osoby, ma prawo użycia środków przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej, kajdanek, psa służbowego, pałki służbowej oraz w postaci środków obezwładniających przy użyciu energii elektrycznej²⁴.

Pracownikom ochrony przyznano także prawo do używania broni palnej na zasadach podanych w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Ma ono jednak ograniczony charakter. Pracownik ochrony może dysponować i użyć broni tylko w czasie realizacji zadań ochronnych.

²² Zob. szerzej, B. Kręgulec, P. Pajorski, Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz, Warszawa 2015.

²³ Zob. art. 36 ust. 3 ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, tamże.

²⁴ Zob. szerzej, art. 12 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2418.

MANKAMENTY PRAWNE DOTYCZĄCE PRACOWNIKÓW OCHRONY – WNIOSKI.

Praktyka wielu lat wskazuje, że ustawa o ochronie osób i mienia, choć ogólnie dobrze oceniana, nie spełniła jednak wszystkich zadań.

To, co okazało się najważniejsze, to brak uprawnień (jakie mają policjanci i funkcjonariusze wielu innych służb) do sprawdzenia (przeszukania) osoby, pojazdu, bagażnika, torebki, nawet pomieszczenia. Konieczność wzywania Policji w każdym, nawet błahym przypadku zarówno ze względów prawnych, jak i czysto praktycznych jest nieuzasadniona. Posiadanie takich uprawnień jest absolutnie konieczne, przede wszystkim w obiektach, które podlegają osobistej ochronie.

Kwestią dyskusyjną jest także brak uprawnień pracowników ochrony do interweniowania poza chronionym obiektem. Ma to znaczenie w sytuacji pościgu i ujęcia osoby w pobliżu obiektu, ale nie na jego terenie.

Uzupełnienia wymagają przepisy dotyczące możliwości użycia broni. Obecnie pracownicy ochrony mogą jej użyć tylko na terenie ochraniającym. Nie mogą użyć broni w pobliżu obiektów oraz w pościgu, bowiem istniejące prawo zakłada działanie w tym zakresie tylko Policji lub innych uprawnionych służb. Powoduje to bezsilność pracowników ochrony, gdyż dynamiczne sytuacje uniemożliwiają często szybkie pojawienie się na miejscu zdarzenia uprawnionych służb.

Niedoskonałości prawne dotyczące funkcjonowania służb ochroniarskich dotyczą jeszcze wielu innych aspektów o mniejszym znaczeniu.

Pracownicy ochrony nie mogą, tak jak policjanci, wyegzekwować określonego zachowania poprzez zastosowanie środków przymusu bezpośredniego.

Również wątpliwa jest ochrona prawna pracownika ochrony jako funkcjonariusza publicznego. Przysługuje mu ona tylko na czas realizacji zadań ochronnych w obiektach (obszarach) ochraniających. Często jest to niewystarczające. Jeśli ochroniarz ujmie w pościgu jakąś podejrzaną osobę kilkaset metrów od ochraniającego budynku, kilka minut po zakończeniu pracy a już jego działanie nie będzie go chroniło jako funkcjonariusza publicznego.

Zupełne niezrozumienie budzi też odpowiedzialność karna, jaka ciąży na pracowniku ochrony, który przekroczył uprawnienia albo nie dopełnił obowiązku podczas wykonywania zadań ochronnych i naruszył dobro osobiste człowieka²⁵. Jeżeli dopuścił się on przestępstwa

²⁵ Zob. art. 50 ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, dz. cyt.

określonego w art. 50 ustawy o ochronie osób i mienia podlega karze pozbawienia wolności do lat pięciu. Policjant za taki sam czyn odpowiadałby z art. 231§1 kodeksu karnego²⁶, który przewiduje za to karę jedynie do 3 lat.

Niezrozumiałe jest, że ustawodawca nie przewidział możliwości korzystania z niektórych środków bezpieczeństwa i przymusu. Kaftan bezpieczeństwa, szatka obezwładniająca czy pas obezwładniający nie są w ogóle przewidziane dla pracowników ochrony (choć mogą używać bardziej groźnego środka – broni).

Odrębną kwestią jest skuteczność Ustawy z 22 lipca 2016 roku o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw w zakresie finansowej gratyfikacji pracowników zatrudnianych w firmach ochroniarskich oraz ich motywowania do skutecznego działania.

System bezpieczeństwa państwa mógłby być bardziej skuteczny przy lepszym wykorzystaniu prywatnego sektora ochronnego. Aby to mogło nastąpić należy zapewnić, regulując to prawnie, precyzyjne współdziałanie pomiędzy firmami ochroniarskimi a Policją i innymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne. Przeprowadzone badania w tym zakresie przez Andrzeja Czopa wskazują na wiele mankamentów i jeden z istotnych powodów problemów występujących w prywatnym sektorze ochroniarskim, jakim są regulacje dotyczące kwestii płacowych. Ustawa z 22 lipca 2016 roku o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę nie rozwiązała tej bardzo istotnej kwestii²⁷.

Z przeprowadzonych badań wynika jednoznacznie, że polscy ochroniarze zarabiają znacznie poniżej minimalnej płacy w Polsce, co trudno zrozumieć wobec działających przepisów prawa. Pracownicy ci nagminnie, aby uzyskać odpowiednie zarobki, pracują zbyt długo. Często nawet przekraczają normy przewidziane w Kodeksie pracy. Najczęściej pracodawcy, aby obniżyć koszty zatrudnienia, stosują umowy-zlecenia a nie stałe umowy o pracę.

Zamysłem tej ustawy było doprowadzenie do stanu, żeby od 1.01.2017 roku wszyscy pracownicy ochrony otrzymywali wynagrodzenie za pracę w wysokości nie mniejszej niż 13 zł za godzinę (brutto). Przeprowadzona przez Andrzeja Czopa analiza rynku wykazała stosowanie przez licznych pracodawców różnych zabiegów prawnych i bezprawnych, które powodowały,

²⁶ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny, Dz. U. z 2020, poz. 1444 ze zm, t. j.

²⁷ A. Czop, Nowe uregulowania płacowe jako ważny element poprawy poziomu świadczonych usług w prywatnym sektorze ochrony traktowanym jako element systemu bezpieczeństwa publicznego, w: Security, Economy and Law, Nr 4/2016 (XIII),(18-37).

że obniżała się jakość usług ochroniarskich. Należy ocenić jednoznacznie, że obowiązujące w tym zakresie prawo okazało się nieskuteczne, należy więc dążyć do jego doskonalenia²⁸.

Analiza prowadzonych badań dotyczących funkcjonowania prywatnego sektora ochrony w Polsce, zebrane doświadczenia ekspertów zajmujących się firmami ochroniarskimi i ich udziałem w zapewnieniu bezpieczeństwa Polski skłaniają do wielu wniosków.

Wynika z nich, iż należy uzupełnić to, co stanowi podstawę formalno-prawną wskazującą, jak mają działać firmy ochroniarskie w Polsce. Należy też rozszerzyć uprawnienia pracowników tych firm zarówno dla pracowników kwalifikowanych, jak i tych, którzy działają bez otrzymania stosownego certyfikatu. Ważne, by programy szkoleniowe, zakresy tematyczne jak i przewidziana ilość godzin stwarzały warunki do właściwego przygotowania i doskonalenia kadr ochroniarskich. Byłoby dobrze, aby obowiązek nabywania wiedzy i umiejętności na określonym poziomie wynikały z zapisów ustawy o ochronie osób i mienia. Szczegółowe zapisy precyzujące te zagadnienia mogłyby znaleźć się w aktach niższego rzędu, np. rozporządzeniach ministra spraw wewnętrznych i administracji. Ważnym wnioskiem, który powinien znaleźć odzwierciedlenie w zmianach prawnych, jest przywrócenie obowiązku zdawania egzaminu państwowego przez kandydatów ubiegających się o wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony.

Należy rozważyć wprowadzenie regulacji zapewniających prezentowanie przez kandydatów do sektora ochrony dobrej kondycji fizycznej. Przykładem może być wojsko lub policja, gdzie obowiązują egzaminy sprawnościowe. Pod tym względem realia ochroniarskie wglądają niedobrze. Nagminne zatrudnianie emerytów, często inwalidów powodują małą ich przydatność do realizacji czynności ochronnych, które wielokrotnie łączą się ze sprawnością, dobrą kondycją lub nawet potrzebą zastosowania siły fizycznej. Ustawa o ochronie osób i mienia winna przewidywać kwestie zarówno zdrowia psychicznego, jak i sprawności fizycznej zapewniając dobór odpowiednich kadr do tego zawodu. Odrębną kwestią jest sprawa wykształcenia pracowników ochrony. Obowiązujące uregulowania stanowią, że kwalifikowany pracownik ochrony może posiadać wykształcenie podstawowe (ukończona ośmioletnia szkoła podstawowa) lub gimnazjalne²⁹. Jednak biorąc pod uwagę zwiększający się udział w ochronie nowoczesnych technologii, skomplikowanych procedur i rozwiązań, konieczną znajomość przepisów prawnych wskazana byłaby zmiana legislacji w tym zakresie i wprowadzenie dla

²⁸ Tamże.

²⁹ Art. 26 ust. 3 pkt 3 Ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, dz. cyt.

pracowników kwalifikowanych obowiązkowego wykształcenia średniego. Dokładna analiza wspólnych działań pracowników ochrony i policjantów wskazuje, że jest ona dobra. Rozważyć należy jedynie zwiększenie omawianych w niniejszym artykule niektórych uprawnień, które dotychczas zagwarantowane są policjantom, a po ich zapewnieniu także pracownikom ochrony, dawałyby większe szansę na poprawę bezpieczeństwa.

Znaczną poprawę w bezpieczeństwie przyniosłyby rozwiązania doskonalące prawo w zakresie usprawnienia komunikacji firm ochroniarskich ze służbami takimi jak Policja, Żandarmeria Wojskowa, Straż Ochrony Kolei i inne. To kwestie wspólnych kanałów radiowych oraz możliwości przekazywania danych drogą radiową, ale nie tylko. Należy prawnie zapewnić możliwość pozyskiwania przez firmy ochroniarskie niezbędnych informacji o zagrożeniach oraz ochranianych osobach, obiektach i mieniu.

ZAKOŃCZENIE

Jak wynika z ustaleń artykułu, firmy ochroniarskie działające w Polsce, ich liczba przekracza znacznie 5 tysięcy, przy zatrudnianych ponad 120 tysiącach pracowników ochrony i ok. 20 tysiącach kwalifikowanych pracowników ochrony, mogłyby spełniać o wiele większą rolę od tej, którą wypełniają. Liczbowo pracowników ochrony jest znacznie więcej niż policjantów, wiele zadań istotnie uzupełnia pracę Policji i Straży Gminnych. Jednak wiele rozwiązań, realia działania firm ochroniarskich powodują, że jakość ich działania nie jest odpowiednia. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele. Na niektóre z nich zwrócono uwagę w powyższym materiale. Autor ocenia, iż kwestią podstawową, która winna być rozważona na wstępie, są zmiany prawne, które otworzą drogę do wielu innych zmian doskonalących działania firm ochroniarskich oraz uzyskiwania przez nie lepszych efektów.

BIBLIOGRAFIA REFERENCES LIST

PIŚMIENNICTWO LITERATURE

- Cisowski Z., Organizacja i funkcjonowanie służb ochrony osób i mienia, Szczytno 2008.
Czop A., Jakie zmiany w funkcjonowaniu i organizacji prywatnego sektora ochrony mogą wpłynąć na podniesienie bezpieczeństwa narodowego Polski – wnioski z przeprowadzonych badań, Kultura Bezpieczeństwa, Nauka – Praktyka - Refleksje 2015, nr 19.

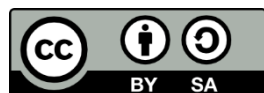
- Czop A., Nowe uregulowania płacowe jako ważny element poprawy poziomu świadczonych usług w prywatnym sektorze ochrony traktowanym jako element systemu bezpieczeństwa publicznego, *Security, Economy & Law* Nr 4/2016 (XIII), (18-37).
- Czop A., Proponowane zmiany w regulacjach prawnych zmierzające do podniesienia efektywności działania firm ochronnych osób i mienia, *Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje* 2015, nr 20.
- Gozdór G., Prywatyzacja bezpieczeństwa. Rola i miejsce prywatnego sektora ochrony w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego, Lublin 2012.
- Góraj J., Prywatyzacja ochrony – doktrynalne i empiryczne podstawy, *Wiedza Prawnicza* 2014, nr 1.
- Kitler w., *Bezpieczeństwo narodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2020.
- Kotowska O. , *Prawno-karne aspekty działania prywatnego sektora ochrony jako elementu systemu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (rozprawa doktorska)*, Warszawa 2017.
- Kręgulec R., Pajorski P., *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Kubiński P., *Działalność gospodarcza w zakresie ochrony osób i mienia i jej koncesjonowanie*, Warszawa 2008.
- Netczuk R., (red) *Prywatyzacja zadań policyjnych. Korzyści i niebezpieczeństwa*, Katowice 2016.
- Wiśniewski B., *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Szczytno 2013.

ŹRÓDŁA SOURCES

- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, tekst jednolity: Dz. U. z 2021, poz.281 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz. U. z 2016 r., poz. 1966 ze zm.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, tekst jedn. z 9 lutego 2018 r., Dz. U. z 2018 r. poz. 452 ze zm.
- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, tekst jednolity.: Dz. U. z 2021 r. , poz. 1995..
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o Straży Przemysłowej, Dz. U. z 1961 r. Nr 6, poz. 42.
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2418.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tekst jednolity. Dz. U. z 2020r., poz. 1856.
- Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r., poz. 1265.



Copyright (c) 2022 Bogusław PACEK, Piotr PACEK.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

Share Alike 4.0 International License.